Trente-cinq années de mandats électifs divers, notamment de maire et de sénateur, apportent une connaissance approfondie du monde politique et de ses acteurs ainsi qu'une expérience de terrain riche d'enseignements. S'appuyant sur un compte rendu d'activités très bien documenté, François Marc tend à démontrer dans cet ouvrage en quoi « l'expérience du réel » est ce qui donne réellement du sens à l'action politique et à l'œuvre de transformation sociale.

À travers une analyse détaillée et argumentée des ressorts de la gouvernance publique, l'auteur revisite les étapes de son propre parcours et illustre son propos de nombreuses anecdotes et d'illustrations très concrètes concernant la vie au quotidien d'un élu de terrain. L'expérience acquise le conduit par ailleurs à mettre en avant le souci de transparence et à démontrer en quoi la fonction d'élu apporte à notre société une réelle plus-value en matière de solidarité et de fraternité.

**François Marc**
né en 1950, a exercé en tant qu'universitaire durant vingt-cinq ans avant de s'investir à plein temps dans des fonctions électives : maire, président de communauté de communes, vice-président du conseil départemental puis sénateur du Finistère jusqu'en 2017.

19,50 €
9 782815 926584

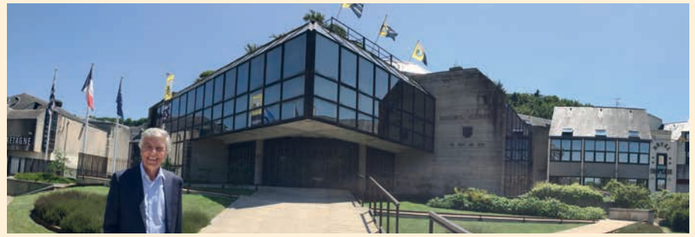
HARMONIA MUNDI *livre*
l'aube

Conception graphique : Isabelle Enocq. Photographie de couverture : d.r.

l'aube François Marc Moments citoyens

BIBLIOTHÈQUE DES TERRITOIRES

# François Marc



# Moments citoyens

l'aube

Moments citoyens

La collection *Bibliothèque des territoires*
est dirigée par Jean Viard

© Éditions de l'Aube, 2017
www.editionsdelaube.com

ISBN 978-2-8159-2658-4

François Marc

# Moments citoyens

## Trente-cinq années de mandats d'élu ou l'expérience du réel en politique

*éditions de l'aube*

**Remerciements**
Pour mener à bien un ensemble de mandats électifs, il est essentiel de pouvoir compter sur la mobilisation collective d'acteurs soucieux de partager les mêmes convictions et une ambition de transformation sociale. Je tiens à remercier tous mes colistiers, mes collègues et les élus ou les collaborateurs politiques qui, par leur soutien et leur contribution à l'œuvre commune, m'ont permis de donner le meilleur de moi-même dans les missions qui m'ont été confiées.
Je rends également hommage aux agents administratifs des institutions où j'ai opéré pour leur dévouement à la cause publique et leur contribution déterminante à la conduite de mes mandats.
Je ne saurais enfin oublier ma famille et mes amis, qui ont toujours porté un regard attentif et vigilant sur la conduite de mon parcours politique et mes prises de décision de gouvernance publique.
Qu'ils soient tous ici sincèrement remerciés.

## Avant-propos

*L'exercice de mandats électifs constitue une expérience passionnante.*

*En prise directe avec les citoyens et les acteurs de la vie collective, l'élu se retrouve forcément au cœur des processus de transformation de la société.*

*Il est gratifiant de constater le bon avancement des dossiers et la satisfaction des usagers locaux, d'observer que des personnes éloignées de l'insertion sont utilement accompagnées et retrouvent peu à peu goût à l'existence, ou encore de contribuer à une affirmation renforcée des projets de développement des entreprises ou organismes sans but lucratif.*

*En rendant compte d'un continuum de trente-cinq années de mandats, j'ai bien entendu à l'esprit cette chance qui a été la mienne de pouvoir inscrire ma trajectoire personnelle dans une activité génératrice de ces « moments citoyens » pleins de convivialité et de confiance partagée.*

*On ne peut toutefois perdre de vue que la fonction fait intervenir nombre d'exigences : il faut être à même de conquérir la confiance des uns et des autres, de favoriser l'innovation au détriment de la sclérose conservatrice, de surmonter les résistances que vous oppose la réalité du monde, de toujours partir ou repartir du réel, comme l'a si bien dit Jean Jaurès. Toute démarche d'élu se trouve confrontée à un moment ou à un autre aux critiques, aux contestations diverses et, trop souvent aujourd'hui, ~~et~~ aux médisances véhiculées par les réseaux d'information à flux tendus.*

*Il importe, dans ces conditions, de veiller à ne pas se départir d'une philosophie personnelle positive et d'un humour à même d'apporter du recul et du sourire face à tous les excès rencontrés.*

*Durant mes mandats, j'ai eu le plaisir de croiser nombre d'élus dotés d'une impressionnante capacité de travail (rares sont les élus qui comptent leur temps ou ne vont pas au bout d'eux-mêmes), et capables de supporter l'adversité avec humour et de faire prévaloir le « positif » sur le « négatif ».*

*C'est donc bien dans cet état d'esprit constructif et confiant en l'avenir que sont écrites ces pages.*

## Introduction

Rendre compte du déroulement de mes mandats électifs a toujours constitué pour moi une règle de base de ma relation avec les électeurs. Pratiqué régulièrement au long de mon parcours, l'exercice se révèle encore plus légitime à mes yeux dès lors qu'il s'agit de rendre compte d'un continuum de trente-cinq années de mandats divers.

Le souci de synthèse qui guide la présente démarche m'a en outre conduit à élargir le champ de restitution au-delà des seuls éléments factuels intervenus durant ces mandats.

J'ai en effet le sentiment que les « fonctions politiques » sont moins bien identifiées aujourd'hui qu'elles ne l'étaient il y a quelques décennies. Elles sont en outre fréquemment caricaturées, à tel point que le citoyen peu informé tend parfois à se laisser influencer par des présentations inexactes ou décalées ; il est dès lors tenté de se détourner des urnes et de la vie civique.

Le constat vaut d'ailleurs encore davantage pour les plus jeunes générations, qui n'ont parfois d'autres perceptions des élus de la République que celles véhiculées par certains médias au travers d'émissions ~~d'*infotainment* ou d'amusement du « grand public »~~. divertissantes.

Il est surprenant pour un élu de s'entendre interpeller, comme je l'ai moi-même été, sur le mode : « En fait, c'est quoi réellement ton métier ? »

Ce type de question génère bien évidemment de la perplexité. Car lorsque l'on exerce une fonction élective (maire,

parlementaire…), on est conduit à penser que la visibilité de cette fonction apporte tout naturellement réponse sur la nature des tâches ~~effectuées.~~ exercées.

Le questionnement peut d'ailleurs se faire plus précis : « Oui, je sais que tu fais de la politique, mais ça consiste en quoi, ce métier ? » À la réflexion, on en vient très vite à admettre que la perception des choses n'est en effet pas si simple. Il est assez aisé de situer ce qu'est le métier d'enseignant, d'infirmière, de pompier, de policier, etc. : les tâches habituellement exécutées au quotidien dans chacun de ces métiers suffisent à instruire sur le contenu concret de l'activité professionnelle concernée. Tel n'est pas forcément le cas pour une fonction d'élu, qu'il convient d'ailleurs, à mon sens, de ne pas assimiler à un réel métier.

Le souci qui est le mien de rendre compte de l'activité déployée dans l'exercice de divers mandats m'a alors amené à placer la présente synthèse dans une perspective élargie d'explication et de vulgarisation.

Comme beaucoup d'élus, j'ai scrupuleusement veillé, depuis ma première élection en 1983, à faire les comptes rendus de mandat les plus exhaustifs possible. S'agissant ici de restituer un parcours politique de trente-cinq années, j'ai cherché à enrichir l'exposé de commentaires et d'appréciations circonstancielles susceptibles d'éclairer un peu mieux sur les facettes multiples d'une activité d'élu. Cette dimension « pédagogique » me paraît d'autant plus utile que l'hypermédiatisation et le déferlement de l'information en continu ont pu, ces dernières années, susciter, en particulier chez les plus jeunes, le sentiment que la politique n'est somme toute qu'un spectacle dans lequel les acteurs s'entre-déchirent à longueur de temps.

Le fait est que certains raccourcis médiatiques, portant d'ailleurs parfois sur des aspects annexes ou secondaires de la vie publique, engendrent chez nos concitoyens des perceptions très éloignées de la réalité des actes et des décisions, et donc, implicitement, de la réalité de ce qu'est l'activité concrète des décideurs publics et des processus de choix démocratiques.





Le compte-rendu présenté ici vise donc tout à la fois :

• à restituer une note d'ambiance réaliste sur un parcours d'élu de trente-cinq années ;

• à présenter de façon pragmatique les multiples tâches que le travail d'élu m'a conduit à accomplir ;

• et par ailleurs, à mettre en avant une dimension explicative affirmée.

Dans les différentes instances où j'ai siégé, j'ai été amené à défendre des positions ou à faire cheminer des dossiers sur des sujets d'une grande diversité. Il m'a paru essentiel de récapituler dans cette restitution les étapes du parcours, les réalisations auxquelles j'ai contribué et, bien sûr, les valeurs et les idées personnelles que j'ai cherché à promouvoir dans l'argumentation politique, plus particulièrement dans l'activité parlementaire.

Seront ainsi abordées les trois parties suivantes :

• partie I : le choix de l'engagement et de l'action ;

• partie II : compte-rendu des activités électives locales et départementales ;

• partie III : les interventions au Parlement.

**Récapitulatif des mandats et activités dont il est rendu compte**

Commune de La Roche-Maurice
• Maire durant dix-huit années : élu au conseil municipal et à la fonction de maire de 1983 à 2001.
Syndicat à vocation multiple (SIVOM) de Landerneau
• Président de 1990 à 1997.
Communauté de communes du Pays de Landerneau Daoulas
• Président fondateur de la Communauté de 1995 à 1999.
Conseil général du Finistère (devenu conseil départemental en 2015)
• Conseiller général du canton de Ploudiry de 1988 à 2015 ;
• Vice-président en charge du développement économique de l'agriculture et de la pêche de 1998 à 2001 ;
• Vice-président en charge des finances de 2001 à 2008 ;

• Conseiller général délégué au numérique de 2008 à 2015.
• Sénat.
Élu sénateur du Finistère en septembre 1998 ;
• Membre de la commission des lois au Sénat de 1998 à 2001 ;
• Membre de la commission des finances de 2001 à 2017 ;
• Président de la commission de contrôle des comptes du Sénat de 2011 à 2012 ;
• Rapporteur général de la commission des finances de 2012 à 2015 ;
• Président du groupe interparlementaire France Inde de 2008 à 2017 ;
• Membre de la commission des affaires européennes de 2010 à 2017.

**Autres activités exercées depuis 1974**
Mandats exercés dans des activités associatives
• Responsabilités diverses dans plusieurs associations sportives et socioculturelles ;
• Président d'une association départementale d'élus de 1999 à 2015 (UESR).
Activités professionnelles principales
• Professeur à l'université de Brest de 1974 à 1999 (obtention d'un détachement après l'élection au Sénat) ;
• Doyen de la faculté de droit et sciences économiques de Brest de 1986 à 1989.

# Partie I
## Le choix de l'engagement et de l'action

# I
# Les clés de l'engagement

Beaucoup d'hommes et de femmes s'investissent au quotidien dans l'exercice de responsabilités de toutes natures (familiales, professionnelles, électives, etc.) et se trouvent de ce fait confrontés aux contraintes exigeantes de la prise de décision, de la mobilisation d'une équipe de travail ou d'arbitrages délicats entre diverses options. Face à ces impératifs, la conduite à terme de tout projet ambitieux nécessite courage, détermination et sens du collectif.

On peut pourtant regarder cette nécessité première de la bonne conduite d'une trajectoire humaine de façon quelque peu nuancée selon que l'on se trouve confronté à un parcours imposé ou à un parcours « choisi ». S'agissant d'un parcours d'élu, on s'accordera en effet sur l'idée que « nul n'est obligé d'y aller ». S'engager dans une fonction d'élu puis dans un parcours politique relève d'un choix volontaire qui aurait pu être délaissé au profit de l'exercice d'une activité professionnelle classique, à l'écart de toutes préoccupations électives.

Certains diront que l'engagement électif nécessite de disposer d'une sorte de « feu sacré », tout au moins d'une bonne capacité de résistance aux aléas et aux difficultés…

On ne se lancera pas ici dans un débat philosophique à ce sujet, mais deux questions pourraient utilement introduire les développements contenus dans cette première partie : pourquoi s'être engagé dans cette voie élective ? Quels enseignements majeurs en tirer ?

**Volonté et motivation**

Dans une société française qui porte un regard plutôt réprobateur sur le monde politique, le choix de s'investir dans des engagements électifs peut intriguer… La question de ce choix n'a d'ailleurs pas manqué de m'être posée maintes fois : « Pourquoi vouloir se tourner vers des fonctions électives contraignantes et aléatoires alors que l'on est professionnellement en capacité de dérouler une belle carrière universitaire tracée et sécurisée ? »

Dans l'esprit de ceux qui interrogent de la sorte est souvent perceptible l'idée que la politique, cela peut se révéler ingrat et expose à recevoir bien plus de critiques que de compliments. Certains de nos concitoyens en arrivent même facilement à croire que l'on ne peut exercer de mandat politique sans compromissions, sans allégeance à tel ou tel *lobby*, sans renoncement à sa liberté de penser…

Il est incontestable que l'exercice de fonctions politiques expose à de nombreux risques et aléas, à des pressions de toute nature. Mais on retrouve les mêmes contraintes dans de nombreux métiers ou fonctions sociales : s'investir dans des responsabilités professionnelles ou représentatives (management des organisations, métiers de la santé, éducation, vie associative, etc.), c'est savoir que l'on sera à coup sûr confronté à des tensions et à des sollicitations contradictoires, à des critiques stériles, à de l'incompréhension, et parfois au laisser-aller, au découragement, voire au désengagement des acteurs.

Dans toutes ces situations complexes et parfois peu gratifiantes, la clé de la réussite, c'est d'avoir foi en soi, en son utilité sociale et en sa capacité à apporter un peu d'espoir dans une démarche collective de construction d'un avenir meilleur. Nombreux sont les parcours individuels engendrés par l'aspiration à s'imposer un challenge personnel, à se prouver que l'on peut aller plus loin en s'extrayant d'un confort bien établi, à chercher sans relâche à se renouveler, bref à optimiser son utilité sociale personnelle.





S'agissant plus spécifiquement de l'activité politique, on ne peut ignorer l'élément de « risque » résultant de la tenue d'élections à intervalles réguliers : aucune élection n'est jamais gagnée d'avance, si bien que la trajectoire dans laquelle on s'est investi peut brutalement être invalidée par les électeurs. Sans compter que le débat public permanent auquel est soumise la vie politique comporte quelques rudesses, voire, ici ou là, des mises en cause personnelles : lorsqu'un débat public est lancé, on doit s'attendre à voir surgir toutes sortes d'arguments de contestation…

Dès lors, l'accès à différents mandats constitutifs d'une trajectoire élective peut-il être comparé, selon une expression fort usitée en la matière, à « une succession de plongeons dans l'eau froide » ? La comparaison n'est pas infondée, même si, par une large implication sociale antérieure, l'élu en devenir s'est déjà habitué à la température de l'eau et ne méconnaît en rien les exigences de la traversée dans laquelle il s'engage.

Peut-on concevoir l'exercice de fonctions électives comme l'engagement dans un véritable métier ? Une telle conception des choses est aujourd'hui validée par nombre de postulants à ce qui est parfois considéré comme un « métier politique » : dès la sortie des études supérieures, les fonctions de collaborateur d'élu ou de conseiller de cabinet sont abordées comme un marchepied naturel vers une trajectoire élective appelée à s'inscrire dans une stratégie d'appareil politique. Certes, la très grande technicité des sujets à traiter appelle de plus en plus des profils de compétences particulièrement avertis de la matière administrative ou juridique. Pourtant, l'étendue des connaissances ne fait pas forcément un bon décideur public : par exemple, être un bon juriste ou conseiller n'est pas une condition à elle seule suffisante pour faire un maire apprécié et respecté. Dans tous les cas de figure, l'expérience personnelle accumulée dans la vie familiale ainsi que dans l'activité professionnelle, associative ou syndicale constitue un acquis indispensable à la conduite d'une fonction de décideur politique.

L'engagement dans un parcours électif s'appuie donc, on l'a dit, sur l'exigence de motivations personnelles très affirmées. Mais l'importance du collectif doit aussi être soulignée : difficile,

en effet, de pleinement réussir dans un mandat politique si la démarche engagée ne peut s'appuyer sur un projet porté collectivement et sur une ambition partagée de peser sur la transformation sociale au quotidien.

D'aucuns considèrent que le proverbe *vouloir, c'est pouvoir* doit constituer la devise incontournable des élus en charge de responsabilité : ce raisonnement me paraît pertinent, mais à la condition qu'il s'agisse bien d'une volonté collective partagée et activement soutenue par tous dans la durée. Ici, comme dans bien des domaines, il n'est en effet de vraies réussites que collectives.

Au-delà de cette considération sur la dimension nécessairement collective du projet et de la démarche élective, reste la question de la prédisposition personnelle à l'engagement : nul ne peut s'inscrire dans une fonction d'élu s'il n'a pas au préalable accepté l'idée d'être candidat ! Et nul ne peut gouverner dans la durée s'il n'accepte pas les contraintes inhérentes à son statut d'élu. Cette question des ressorts de l'engagement sera évoquée dans le paragraphe suivant.

Quant à l'affirmation dans le temps de l'utilité sociale d'un engagement électif, elle appelle, me semble-t-il, à répondre le plus scrupuleusement possible à trois exigences de base : ne pas se sentir propriétaire des mandats confiés (s'extraire d'une vision notariale des fonctions électives) ; éviter de s'enfermer dans les routines protocolaires et les travers du carriérisme, et dès lors veiller sans cesse à innover dans ses pratiques et à se renouveler dans le regard que l'on porte sur le système et les acteurs du quotidien ; jouer pleinement sa mission d'ouverture sociale par l'accueil de toutes les doléances, l'examen systématique de tous les sujets d'insatisfaction – ou parfois d'angoisse –, des concitoyens en attente de soutien.

En définitive, une trajectoire politique n'est, de mon point de vue, en rien la concrétisation d'une démarche savamment planifiée longtemps à l'avance, mais plutôt la résultante d'un enchaînement de mandats imprégnés de pragmatisme et d'esprit d'innovation. L'essentiel tient donc à la volonté et à la motivation. Dès lors, il est intéressant de s'interroger sur les ressorts de cette motivation.





**Déterminants personnels**

L'engagement militant et le choix d'une candidature à un mandat électif relèvent d'une décision personnelle et requièrent une sorte de prédisposition à franchir le pas.

Sur quels ressorts cette motivation personnelle a-t-elle trouvé à s'appuyer ?

La réponse à cette question se révèle banale, car elle conduit inévitablement à évoquer l'éducation reçue de la cellule familiale et du système scolaire, sans oublier les valeurs de référence du système social environnant, à savoir, en ce qui me concerne, celles véhiculées par le catholicisme social. Sur ce terreau favorable, germe dès lors la conviction selon laquelle le souci de faire prévaloir le progrès et la justice face à l'inertie conservatrice constitue un motif pertinent d'engagement personnel. À partir de ces déterminants, le fil conducteur sera aisément imaginé, s'agissant de la conduite d'une trajectoire politique tournée vers l'affirmation d'un projet social « progressiste » plutôt que vers la préservation de privilèges et d'intérêts.

Au-delà de ces considérations générales, je me suis très vite persuadé que la politique n'avait de sens que dans l'action, une action à même d'apporter avec pragmatisme des réponses concrètes aux attentes de mes concitoyens. Le confinement dans une vision politique exclusivement focalisée sur le conceptuel et le revendicatif ne m'est pas apparu comme la voie à même de combler ce besoin d'action. Cette conception s'est, dans mon esprit, trouvée confortée lorsque, après près de deux décennies consacrées à des mandats de gouvernance locale ou départementale, il m'a été donné de confronter ma propre vision des choses sur ces sujets à celle que l'on trouve assez largement partagée dans la plupart des sphères politiques nationales et qui tend à donner plus d'importance au dire qu'au faire dans le domaine politique. Aux yeux de beaucoup de jeunes pousses de la politique, le carriériste a davantage à gagner dans les jeux d'appareil et les joutes oratoires que dans la conduite patiente des dossiers de gestion locale.

Convenons toutefois que l'on ne peut développer une action dans la durée sans s'être à cet effet doté de quelques principes éthiques de référence.

Ainsi, épouser une cause ne doit pas conduire à ignorer tout regard critique sur la conduite des combats auxquels on est associé : l'attention aux situations humaines individuelles doit être présente à chaque instant et parfois primer sur la défense de slogans ou de revendications collectives qui auraient perdu de leur sens. Sur le combat pour l'égalité dans notre société, j'ai trouvé un écho à mes propres analyses dans l'ouvrage de François Dubet, *Égalité des places et des chances* (Seuil, 2010) :

> La longue tendance à l'égalité des places s'est aujourd'hui épuisée dans la défense d'une coagulation de corporatisme qui laisse de côté les femmes, les jeunes et les nouveaux venus dans la société et qui a fini par « échanger » un chômage endémique contre une protection sociale honorable.

Un second principe élémentaire m'a conduit à être vigilant sur le respect dû aux acteurs de la sphère publique et aux personnes de toutes obédiences qui, dans l'expression différenciée des idées et des valeurs, œuvrent à leur façon pour faire avancer la cause collective. J'ai d'ailleurs désapprouvé régulièrement les pratiques médiatiques tendant à vilipender sans relâche les acteurs publics : c'est là, à mon sens, une très regrettable dérive de notre système collectif.

## Le choix de la « gauche du possible »

Tout engagement est fondé sur un ensemble de choix. S'engager dans un parcours d'élu, c'est choisir de porter des idées et de promouvoir dans l'action une ligne de conduite cohérente.

### *Une conscience politique qui donne du sens*

Comme beaucoup, j'ai maintes fois entendu des élus se référer à une profession de foi quelque peu simpliste à mes yeux : « Moi, je ne fais pas de politique, ma seule préoccupation est la





défense des intérêts locaux… » Un tel regard sur la conduite des affaires publiques est certes respectable, mais il m'apparaît que toute décision d'arbitrage entre priorités, même au niveau local, est implicitement une décision politique !

Pour ma part, j'ai été très tôt conduit à penser que la dimension politique imprègne les moindres faits et gestes des décideurs publics. Il est vrai que mon cheminement intellectuel sur ces sujets s'est opéré dans l'après-Mai 1968.

Nul n'ignore en quoi le printemps 1968 fut en France une période de bouillonnement intellectuel intense. Dans le monde universitaire auquel j'accédais à cette période, les réflexions et les débats de nature politique trouvaient une place de choix dans les amphithéâtres ! Difficile pour les étudiants post-soixante-huitards de ne pas se sentir porteurs de tel ou tel message politique, de ne pas trouver quelque inspiration généreuse dans les mouvances véhiculant la noble ambition de changer le monde.

### *Un engagement dans un projet collectif*

La génération post-Mai-68 s'inscrivait dans l'idée de faire évoluer une société française sclérosée, de tenter de réduire les inégalités et de redynamiser un ascenseur social quelque peu grippé. Comme d'autres, j'avais à l'époque en tête les fameuses incitations de Jean Jaurès dans son discours à la jeunesse à Albi, le 30 juillet 1903 : « Le courage, c'est d'aller à l'idéal et de comprendre le réel. » Mon interprétation personnelle était qu'il paraissait illusoire de vouloir tendre vers un monde idéal et plus généreux si on ne cherchait pas à inscrire sa démarche dans le pas à pas des réformes progressives et soucieuses du quotidien des gens. Dans une telle perspective, beaucoup de jeunes Bretons ont, durant les années 1970-1980, qu'ils soient issus de mouvements laïcs ou de la mouvance du catholicisme social, convergé vers un cheminement politique concrétisé dans ce que l'on appelait à l'époque « la deuxième gauche ».

Chez les socialistes français, ce courant d'opinion s'est progressivement cristallisé autour du leadership de Michel Rocard. Cette « gauche du réel » se montrait plutôt rebutée par

le modèle marxiste ainsi que par les volontés centralisatrices qui traversaient les projets politiques de la gauche « classique ». Au congrès socialiste de Metz en 1978, le courant Rocard, très actif en Bretagne autour de Louis Le Pensec, Charles Josselin et Marie Jacq, avait, en s'inspirant du modèle social-démocrate suédois, annoncé la couleur en privilégiant l'option d'une république décentralisée, de la recherche du dialogue social dans les entreprises, d'une place importante accordée à l'économie sociale et solidaire, etc.

En 1981, la victoire de François Mitterrand fut un grand moment d'espoir pour la gauche française. Pourtant, je restai, comme d'autres, circonspect en voyant se mettre en œuvre un programme économique peu innovant organisé autour de la nationalisation de grandes entreprises. La désillusion provoquée dans le pays par les résultats erratiques de ce programme économique hasardeux et le remplacement de l'équipe de Pierre Mauroy par un gouvernement davantage attentif aux réalités économiques démontrèrent assez vite que pour assumer durablement l'exercice du pouvoir en cette fin de XX$^{e}$ siècle, la « gauche du réel » était la seule à proposer un modèle apte à installer une régulation équilibrée de l'économie de marché, à privilégier la démocratie sociale et à promouvoir une approche vraiment décentralisée de la gouvernance publique.

C'est dans un contexte politique ainsi marqué par l'émergence progressive d'une gauche réaliste, d'une gauche en capacité de répondre aux exigences de l'alternance démocratique du pouvoir, que je fus amené à faire le grand saut dans l'engagement de terrain en devenant maire de la commune de La Roche-Maurice (1 500 habitants) sans avoir au préalable jamais exercé le moindre mandat d'élu.

### *Une ligne de conduite et une méthode*

Toute fonction portant sur la gouvernance publique locale s'exerce dans le cadre d'un suivi et d'un contrôle démocratiques. Les électeurs doivent bien sûr être informés objectivement sur le programme du mandat et avoir connaissance du bilan de fin de





mandat. Mais au-delà de ces exigences élémentaires du parcours électif, la relation aux électeurs appelle à mes yeux une démarche permanente d'écoute et d'échange. Je me suis donc préoccupé de privilégier proximité et simplicité dans ma ligne de conduite de gouvernance locale. La qualité d'écoute est, me semble-t-il, le secret de la réussite d'un mandat électif. Il convient d'avoir conscience que la vérité est très rarement détenue en totalité par une seule personne. Un maire qui sait, par exemple, faire une synthèse intelligente de toutes les parts de vérité qui émanent des acteurs locaux a de bonnes chances de mener à bien une trajectoire par nature confrontée à la manifestation d'attentes diverses et parfois contradictoires.

Que dire, enfin, du piège de l'hypermédiatisation, qui peut entraîner nombre d'élus dans des stades de non-retour ? Dès lors que l'on fait sienne l'assertion selon laquelle « exister médiatiquement, c'est exister politiquement », on prend le risque de travestir une ligne de conduite qui doit privilégier le service aux personnes plutôt que la glorification de l'acteur public en charge de responsabilités électives.

### Engagé mais libre

Dans l'esprit de certains de nos concitoyens, s'engager dans des mandats électifs ou un parcours politique expose à voir son indépendance altérée : on serait conduit à cheminer sur la route du « politiquement correct » en s'éloignant le moins possible des déterminants de la « pensée unique ».

Il est vrai que le poids du regard collectif, la pression sociale ambiante ou encore l'assujettissement aux règles du clientélisme électoral peuvent se révéler des incitations fortes à « rester dans les clous » et à policer ses jugements et ses propos.

Conscient de cette possible atténuation de ma liberté de manœuvre, je me suis efforcé de conserver ma trajectoire d'élu dans une perspective à même de préserver une réelle liberté de pensée, d'analyse et d'action.

*Se garder des influences envahissantes*

Préserver sa capacité d'agir, c'est se tenir à l'écart des influences par trop envahissantes. J'évoquerai en premier lieu la dimension politique. L'appartenance à un mouvement politique est enrichissante, car elle manifeste un partage de valeurs et d'orientations communes. Face à la rugosité de la vie politique, la solidarité dans l'action manifestée dans ce que l'on appelle une « famille politique » est un gage de solidité et de cohérence. Cela étant dit, je n'ai jamais été intéressé par les guéguerres de chapelles qui fleurissent parfois dans les mouvements politiques et je me suis efforcé d'éviter les potentielles inféodations à tel ou tel groupuscule d'influence.

J'ai toujours considéré que l'action de terrain qui me motivait se nourrissait avant tout de pragmatisme et d'écoute attentive de toutes les opinions. Pour l'essentiel, les tâches assumées au quotidien me sont apparues être à cent lieues des guerres de courants des congrès politiques.

Mon attitude a été la même s'agissant de distanciation par rapport aux obédiences maçonniques, dont on sait le poids et l'influence considérables dans les sphères décisionnelles du pays et tout particulièrement dans la sphère politique.

S'agissant des potentielles influences des lobbyistes des entreprises privées et d'organisations socio-économiques, j'ai veillé à écouter toutes les opinions en préservant mon entière capacité de jugement sur les motivations des pétitionnaires et sur le bien-fondé (à mes yeux) des demandes formulées.

J'ai en conséquence toujours veillé à refuser toute forme de « gratifications » ou d'avantages divers mis en avant par certains lobbyistes soucieux de s'attirer par tous les moyens les bonnes grâces des maires et autres décideurs publics. Je me réjouis que certaines pratiques anciennes de corruption des élus qui étaient encore observées dans les années 1990 aient largement disparu du paysage, tant dans la gouvernance publique locale que dans les manœuvres de lobbying pratiquées auprès du Parlement.





*Préserver son autonomie sur le plan des revenus*

Rares sont les pays dans lesquels l'exercice de mandats constitue un métier durable susceptible de procurer un revenu pérenne dans le temps. Conscient de cette réalité, j'ai, seize années durant, tenu à poursuivre mon activité professionnelle à l'université tout en portant attention à mes mandats locaux. Mon élection au Parlement m'a ensuite conduit à prendre une disponibilité sur le plan professionnel puisque ce mandat, à Paris et dans le travail de représentation sur le terrain, faisait appel à une mobilisation de tous les instants. Mais on ne peut oublier que, la fonction parlementaire étant soumise à renouvellement tous les cinq ou six ans, le retour à une activité professionnelle est bien facilité lorsque l'exercice antérieur d'un métier vous a procuré un ensemble de compétences qu'il est aisé de remobiliser.

J'ai, au surplus, le sentiment que les acquis professionnels et le vécu de l'existence de terrain sont une précieuse source de connaissance pour des élus appelés à décider ou à légiférer sur de nombreux sujets en liens avec la vie des gens.

*Traiter à armes égales avec les « technostructures dirigeantes »*

La gouvernance publique implique aujourd'hui une grande technicité des processus de décision, que ce soit sur le plan technique, juridique, environnemental ou financier. Cela explique que les collectivités territoriales se sont dotées de staffs de bon niveau. Se trouvent ainsi installées aux commandes des institutions des technostructures dirigeantes détentrices d'un savoir étendu et aptes à une bonne maîtrise des processus décisionnels. Savoir que l'on fait ainsi appel aux meilleures compétences constitue un élément rassurant pour nos concitoyens. Pourtant, le dispositif démocratique ne trouve plus son compte, dès lors que l'élu appelé à décider manque des bases décisionnelles ou des compétences multiples exigées. Celui-ci peut, dans ce cas, être conduit à se fier en toutes circonstances aux préconisations des « administratifs », implicitement reconnus comme plus qualifiés que lui quant à l'évaluation des choix possibles.

L'exigence première en la matière est donc, pour les élus, de pouvoir acquérir la formation appropriée, de développer leur propre capacité de jugement et aussi, bien sûr, de se mettre en mesure de relayer utilement le point de vue des habitants et de maîtriser avec assurance le processus de décision (la décision de bon sens étant d'ailleurs rarement la plus mauvaise décision !).

*Donner du « temps véritablement utile »*

Dans le mode de fonctionnement des organisations du secteur privé ou du secteur public, le risque est souvent souligné de voir la réunionite parasiter le processus de gouvernance et nuire à la fluidité de la prise de décision. Le terme de « réunionite », quelque peu péjoratif, est utilisé pour caractériser le fait d'organiser de trop nombreuses réunions de travail, causant ainsi une perte d'efficacité globale de l'organisation en pénalisant le temps de travail utile de chacun. Dans l'affirmation d'une sorte de corpus déontologique personnel, j'ai veillé, en particulier en tant que maire ou président, à sélectionner de façon rigoureuse les temps consacrés aux réunions qu'il m'incombait d'organiser et, plus généralement, à ce que le partage de mon temps personnel s'opère dans un réel souci d'optimisation et de recherche d'efficacité.

Il faut savoir se mettre en capacité d'être soi-même acteur dans les carrefours de décisions majeurs, mais cela n'empêche pas d'avoir de la méthode et de la rapidité de décision.

J'ai le sentiment d'avoir assisté bien plus que je ne le souhaitais, notamment au Parlement, à des réunions bavardes à très faible portée opérationnelle.

Parfois confronté à certaines dérives d'incontinence verbale, il m'est arrivé de repenser à cette phrase de Jean Jaurès dans son discours de Tulle, en 1900 : « Parler sans but constitue la satisfaction des imbéciles. »

Mon souci d'optimisation de mon « utilité » personnelle m'a, dans le même esprit, conduit à me désintéresser des titres ronflants ou des fonctions à vocation essentiellement honorifiques.

## II
## Les ressorts de l'action au quotidien

### Maire et président d'intercommunalité : quand l'action donne du sens à la politique

*La fonction de maire*

J'ai exercé la fonction de maire durant dix-huit années, soit trois mandats consécutifs (1983-2001).

Comme toutes les personnes qui ont vécu cette expérience élective, j'ai beaucoup appris de cette fonction, dont on sort transformé dans la perception que l'on a de la société, des liens sociaux, des ressorts du vivre-ensemble, etc.

Dans une commune de moins de 2 000 habitants, le maire participe à la vie des familles, partage les anxiétés des plus défavorisés, communie avec les responsables associatifs pour les projets d'animation locale, devient le témoin de confiance à l'occasion d'événements personnels et familiaux…

Dans une commune de taille modeste, le maire est *au four et au moulin* puisque, sur bien des questions telles que les troubles à l'ordre public ou la sécurité des personnes, il n'a pas à sa disposition, à la mairie, le service public de proximité accessible vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept.

La modicité des moyens matériels et humains des communes rurales appelle à une réelle polyvalence du maire et de ses adjoints.

De mon expérience, je tire l'enseignement majeur que la fonction de maire est une formidable école d'apprentissage de

ce qu'est véritablement la politique. L'exercice de la mission consiste en effet à apporter à ses concitoyens les réponses en mesure de consolider le vivre-ensemble et d'améliorer le bien-être dans la cité. Il me semble que l'absence d'une telle fonction élective locale dans un parcours politique est un vrai handicap pour une bonne compréhension des ressorts sociaux et des comportements humains.

Ma première élection municipale de 1983 s'est déroulée dans un contexte très disputé, à une époque où la participation des électeurs à ce type d'élection locale dépassait le taux de 80 % dans les secteurs ruraux. Les deux listes en présence avaient développé une campagne de proximité de tous les instants et l'esprit de compétition manifesté conduisit au final à une participation proche de 90 %. Deux listes s'opposaient certes, mais le mode de scrutin dit « tir aux pigeons » venait troubler le bon ordonnancement des listes puisque les électeurs étaient en capacité de rayer le nom de tels ou tels membres de la liste choisie ! Ce dispositif a depuis été réservé aux seules communes de moins de mille habitants. La liste que je conduisais obtint onze élus sur les quinze postes à pourvoir.

Un jeune maire de trente-trois ans sans aucune expérience d'élu local se trouve plongé dans les responsabilités du quotidien dès le jour de son élection, car les sollicitations des habitants, mises en sourdine durant les deux ou trois semaines de campagne active, se réactivent spontanément au lendemain du scrutin. En d'autres termes, on est sans expérience aucune, mais il faut assurer ! À vrai dire, la gouvernance s'installe assez vite dans une progressive fluidité dès lors que le travail d'équipe est privilégié, que des délégations significatives sont consenties aux colistiers, bref, que la démarche collective et participative est pratiquée avec conviction. Durant ces premières années de mandat, le mot d'ordre partagé de notre gestion des affaires locales fut de « chercher à faire beaucoup avec peu ». On sait que les inégalités de moyens financiers des communes sont en France restées criantes depuis de nombreuses décennies… Dotée de ressources financières





plutôt modestes, la commune dont j'avais été élu maire se devait donc de ne pas négliger la débrouillardise et la course aux subventions extérieures !

Dans l'exercice de mes premiers mois de mandat municipal, j'ai très vite mesuré le degré d'exigence et de disponibilité auquel il fallait répondre sans rechigner pour faire face aux attentes très diversifiées de la population et aux sollicitations protocolaires diverses. Cette exigence de grande disponibilité empiétait inévitablement sur la vie personnelle et familiale, et bien évidemment sur le temps de repos hebdomadaire (dans les communes rurales, nombre de réunions, événements locaux ou commémorations se déroulent les vendredis, samedis et dimanches).

### *L'intercommunalité : un prolongement naturel de l'action communale*

La conduite raisonnée d'une action publique d'échelle locale conduit rapidement à prendre conscience que les solutions de mutualisation peuvent être source de plus grande efficacité. « Faire davantage et mieux ensemble » est un slogan qui a de longue date mobilisé, et contribué à l'émergence de coopératives, d'associations ou de groupements divers. S'agissant de la gouvernance locale, la Bretagne, terre de profonde imprégnation des principes de l'économie sociale et solidaire, ne pouvait qu'être porteuse d'initiatives dès les années 1950-1960, au travers des syndicats de communes.

Dans le Pays de Landerneau-Daoulas, où des syndicats à vocation unique existaient depuis de nombreuses années, la création d'un SIVOM en 1970 fut une initiative pionnière. Très vite, ce syndicat se vit doté de compétences telles que le ramassage scolaire, la gestion d'une piscine et les actions en faveur de l'activité économique des entreprises.

Et c'est tout naturellement que ce SIVOM dont j'avais hérité de la présidence se transforma en 1995 en communauté de communes.

Le SIVOM avait permis durant plus de vingt ans un apprentissage réussi des mécanismes de mutualisation en application de valeurs partagées sur l'action solidaire. Mais la mise en place

de la communauté au périmètre géographique élargi dont je devins le premier président fut l'occasion de débats préparatoires difficiles. Il s'agissait en effet de s'engager non plus sur une simple mutualisation de tâches opérationnelles ou de gestion en commun d'un service au public, mais, de façon plus solidaire, sur un partage plus ambitieux de certaines recettes fiscales générées dans le périmètre territorial communautaire. Dans un tel contexte, on était exposé aux réticences des élus des communes plus favorisées (par exemple celles qui avaient bénéficié de l'implantation d'une voie express sur leur territoire) et à la difficulté de faire adopter un mécanisme financier visant à une plus grande solidarité entre communes. Les tractations qui précédèrent la mise en place de la communauté de communes, dans ce territoire comme dans d'autres, avaient leur légitimité : aujourd'hui encore (sauf pour la métropole à partir de 2020), l'intercommunalité n'est qu'un prolongement de l'action conduite dans les communes sous la responsabilité et la légitimité démocratique des élus municipaux. Dans les débats des années récentes, de nombreux élus locaux n'ont d'ailleurs pas manqué de le rappeler : ils sont avant tout élus pour défendre les intérêts des habitants de « leur » commune de désignation et ce sont bien les électeurs communaux qui auront seuls la capacité de sanctionner ces élus en responsabilité.

Dans ce contexte, la mise sur pied et la promotion d'une réelle politique de projets dans le territoire intercommunal appelle, on le conçoit aisément, à un dépassement des égoïsmes locaux et des querelles de clochers. Cette évolution des esprits s'installe petit à petit dans le paysage politique, souvent à l'initiative des partis « progressistes », mais elle trouve aussi sa légitimité dans le constat inéluctable d'une disette budgétaire accentuée, propice à la stigmatisation de la logique du chacun pour soi. Cette expérience de président fondateur de la Communauté de communes du Pays de Landerneau-Daoulas fut pour moi une formidable opportunité d'aiguiser utilement ma capacité de persuasion pour emmener les uns et les autres vers un cheminement commun. Ce fut aussi un terrain favorable





à la manifestation d'un esprit d'innovation et de créativité pour la mise sur les rails d'une collectivité ambitieuse et porteuse d'un projet commun au service des presque 50 000 habitants des 22 communes du territoire.

**Imprégnation du poids de l'histoire**

En s'installant dans un mandat local et plus particulièrement un mandat de maire, un élu devient de fait un maillon d'une chaîne d'histoire locale et se trouve en première ligne des événements commémoratifs. Comme presque tous les maires, j'ai vite été plongé dans cette réalité puisque la première action du maire fraîchement élu consiste à déposer une gerbe devant le monument aux morts. Derrière la dimension symbolique de l'événement, émerge la conscience, pour l'élu en charge, qu'il devient pour un temps porteur du flambeau de l'identité locale, de son histoire, de ses peines passées et de ses espoirs en l'avenir. J'ai moi aussi ressenti cette sorte de légitimation de mon installation dans la fonction, avec la soudaine impression d'être dorénavant placé sous le contrôle des figures, célèbres ou moins connues, ayant marqué l'histoire locale. Le même sentiment s'est installé en moi suite à mon élection au Sénat lors de ma première déambulation dans la galerie des bustes en imaginant ces personnages illustres en situation de porter un regard exigeant et rigoureux sur la qualité du travail accompli dans l'assemblée à laquelle je venais d'accéder.

Jusqu'à ma première élection, je ne m'étais pas montré d'une très grande assiduité aux cérémonies commémoratives officielles. Les choses changèrent instantanément et les dates incontournables du 11 novembre, du 8 mai et du 14 juillet furent systématiquement cochées et commémorées. Je n'oublie pas la date du 19 mars, qui a tardé à être reconnue comme date officielle : ce n'est que tardivement, le 8 novembre 2012, que le vote au Sénat de la proposition de loi socialiste a fait du 19 mars une Journée nationale du souvenir en mémoire des victimes du conflit algérien.

J'ai toujours été frappé par la gravité et la ferveur manifestées par les vétérans de différents conflits lors de ces commémorations. La cérémonie qui réunit plusieurs milliers d'anciens combattants d'Algérie, de Tunisie, du Maroc au centre Finistère chaque 19 mars se révèle à cet égard d'une particulière intensité.

Au-delà des événements commémoratifs eux-mêmes, se manifeste le souci de faire resurgir certains faits d'histoire locale menacés par l'oubli du temps qui passe. Certains noms inscrits sur le monument aux morts deviennent ainsi, à la suite de recherches et d'enquêtes, des sources d'admiration pour la mémoire collective locale. Les faits d'armes de la Résistance durant la guerre 1939-1945 ont suscité une meilleure réappropriation de l'histoire et une attention plus marquée aux stèles commémoratives.

**Observations complémentaires**

1. Évoquant la guerre 39-45, je ne peux manquer de rapporter ici un aspect certes résiduel mais néanmoins encore présent dans les mémoires des habitants ayant connu les différentes facettes de la vie locale dans cette période troublée. Élu maire en 1983, j'ai en effet été dûment mis en garde par certains habitants sur les supposés agissements de tel ou tel durant l'Occupation : faits de collaboration avec l'ennemi, manque de soutien aux résistants, profits retirés de petits trafics au marché noir, etc. Dans l'esprit de certains témoins de l'histoire locale, il convenait de mettre au plus vite le jeune maire nouvellement élu au fait d'agissements supposés avoir été commis quarante années auparavant ! Tout cela est certes quelque peu anecdotique, mais me conduisit néanmoins à prendre conscience de ce que ce conflit 39-45 et l'Occupation furent de sales moments à vivre pour nos concitoyens.
2. Dans un tout autre registre, j'ai toujours été dubitatif face à une séquence assez commune à nombre de commémorations patriotiques, à savoir la remise de décorations à certaines des personnes venues partager cet instant de recueillement et de mémoire en souvenir des combattants tombés au front ou des victimes civiles et militaires de ces conflits meurtriers. Non pas que





je conteste en quoi que ce soit les mérites des récipiendaires qui sont honorés en la circonstance. Mais ne pourrait-on pas imaginer que ces remises de médailles aient lieu dans d'autres circonstances, de manière à conserver à l'instant commémoratif sa solennité et à faire de l'honneur rendu aux combattants, en particulier ceux dont les noms figurent en lettres d'or sur le monument aux morts, le cœur du moment de partage vécu en commun ? C'est là un questionnement que l'on ne peut sans doute négliger.
3. Mon sentiment est d'ailleurs que l'on doit aujourd'hui chercher à revigorer la mémoire collective relativement aux événements ayant marqué notre histoire récente. Aujourd'hui, les livres d'histoire sont lus avec détachement, des contrevérités historiques sont véhiculées sur internet, un nombre croissant de nos concitoyens ne savent même plus préciser la raison pour laquelle le 8 mai est un jour férié ; certains grands médias n'aident pas à l'accompagnement d'une éventuelle quête de sens, car on nous parle plus volontiers du pont du 8 mai et des bouchons occasionnés sur les routes conduisant aux lieux de loisirs que de la commémoration du jour et des poisons d'extrême droite qui ont été, il n'y a pas si longtemps, la cause de millions de morts dans le conflit mondial de 1939-1945.
La province de Québec au Canada s'est dotée depuis deux siècles d'une devise très simple mais si pleine de bon sens : *Je me souviens*. C'est là, me semble-t-il, une expression laconique valant le plus éloquent des discours sur le passé et ses leçons, le passé et ses malheurs, mais aussi le passé et ses moments de gloire…

## Ancrage départemental affirmé

Élu au conseil général du Finistère en 1988, j'ai été, durant vingt-sept années, le témoin privilégié d'une profonde mutation de l'institution départementale. Véhiculant jusqu'aux lois de décentralisation une image de club élitiste de notables, le conseil général a entamé dans les années 1980 une profonde mutation pour devenir une collectivité publique d'influence et d'autonomie renforcée, dotée par les lois de décentralisation de compétences lourdes, tout particulièrement dans le domaine des solidarités.

Dans le contexte finistérien du moment, l'élection au conseil général s'obtenait sur la base d'un scrutin nominal organisé dans chacun des cinquante-quatre cantons. Constitué de sept communes, le canton de Ploudiry qui m'avait désigné en 1988 comportait une superficie significative et l'activité de production agricole en constituait la source principale de revenus et d'emplois locaux.

Dans les cantons de petite taille tels que celui-là, la compétition entre deux postulants locaux, l'un et l'autre maires de leur commune de résidence, prenait l'allure d'une confrontation fondée sur une différence de sensibilité politique, certes, mais aussi sur quelques divergences d'analyse et de méthode concernant le développement local, la place à donner à l'intercommunalité, l'émergence d'une démocratie plus participative, etc. Si le contexte électoral était fiévreux et disputé, il ne serait cependant venu à l'idée de personne de nourrir la campagne électorale de coups tordus ou d'invectives déplacées. L'état d'esprit ainsi manifesté dans les scrutins cantonaux donnait à l'action politique une image plutôt positive et, de fait, le pourcentage d'électeurs s'est longtemps situé, dans de nombreux cantons, au-delà de 80 % des inscrits sur les listes électorales.

Les conseils généraux avaient été, davantage que les Régions, les grands bénéficiaires des lois de décentralisation de 1982. Débarrassés de la pesante tutelle des préfectures et dotés d'une belle autonomie financière, ils devinrent en peu d'années la composante politique dominante dans les territoires français. Faiblement endettés, dotés de la clause dite de « compétence générale », à savoir d'une sorte de laissez-passer pour s'occuper de tous les sujets, les conseils généraux ont longtemps éclipsé les collectivités régionales restées à l'état de nains budgétaires, tardant en outre à asseoir leurs prérogatives notamment en matière d'économie et d'aménagement du territoire.

J'ai souvenir que lors de mon arrivée au conseil général du Finistère, j'avais soumis à l'instruction un dossier de demande de subvention pour un modeste équipement local de proximité. Habitué, en tant que maire d'une commune aux ressources





modestes, à mesurer chichement, j'avais mentionné dans le plan de financement une aide du département de l'ordre de 25 %, soit le quart du coût de l'opération. L'anticipation d'une telle recette me semblait optimiste. Quelle ne fut pas ma surprise d'entendre l'instructeur du dossier me suggérer de porter ma demande à un taux « bonifié » de 35 % du coût, en m'éclairant de propos permissifs : « Nous disposons d'enveloppes conséquentes pour de telles opérations, donc autant qu'elles servent… Tu sais, nous sommes ici dans une maison qui a de l'aisance financière… » La grande liberté de manœuvre octroyée aux départements par les lois de décentralisation suscita ici ou là en France des stratégies dépensières parfois dictées par le clientélisme ou des visées politiques. À mon sens, cela fut très peu le cas dans le Finistère, où les équilibres financiers et la fiscalité locale furent très généralement abordés avec des principes partagés de prudence et d'anticipation raisonnée.

Initialement confiné dans un rôle d'opposition pendant dix ans, avant d'être ensuite dans une position majoritaire dix-sept années durant, j'ai été en mesure de toucher du doigt tout ce qui fait la réalité agissante du département tant sur le plan du développement économique que dans la perception aiguë des problématiques sociales – puisque le département a compétence pour toutes les interventions publiques relatives aux personnes âgées, aux handicapés, aux familles en difficulté, à la jeunesse en déshérence, etc. Lorsque l'on est ensuite amené à porter attention aux questions politiques majeures à l'échelle nationale, le recul dont on dispose grâce à l'expérience acquise au conseil général est un précieux atout pour porter un jugement perspicace sur l'état réel de la société française et sur les évolutions souhaitables..

En quoi peut-on parler de mutation profonde de la place et du rôle des conseillers généraux depuis le début du XXIe siècle ? Je mettrais en avant, pour ma part, six facteurs d'évolution dont les influences additionnées ont abouti à une notable transformation de l'institution, de son influence, de ses perspectives d'action et, on peut le penser, de son avenir-même.

***Les évolutions du corps électoral ont entraîné un glissement de la sociologie des conseillers généraux et une perte significative de la place des cantons dans le paysage administratif***

La dominante rurale encore nettement affirmée dans les années 1980-1990 n'est plus, dans le Finistère comme dans de nombreux autres départements, à un niveau à même d'imposer une approche territoriale « locale » des politiques publiques. Avec l'évolution du corps électoral et du mode de représentation, on ne peut plus parler, comme en 1980, d'un cénacle de notables locaux à propos du conseil général.

***Affirmation accentuée de la part du social dans les budgets des départements***

Depuis les lois de décentralisation de 1982, de nombreuses décisions politiques nationales ont conduit à une spécialisation accrue des conseils généraux dans le champ de l'action sociale : textes sur l'insertion, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la prestation de compensation du handicap (PCH), le revenu de solidarité active (RSA), la réforme de la protection de l'enfance, etc. Entre 1985 et 2010, les dépenses d'action sociale des départements français ont quasiment quintuplé, passant de 6,3 milliards d'euros à 30 milliards d'euros. On peut ajouter que le contexte social difficile de ce début de XXIe siècle a accentué les besoins exprimés par la population sur les questions d'insertion, de dépendance accrue des personnes âgées, etc.

Relativement à ses ressources financières, le département a par conséquent été conduit à recentrer ses moyens sur ses compétences obligatoires du social. La conséquence est qu'il devient inévitable de restreindre les moyens consacrés aux autres champs d'intervention. Le conseil général a progressivement perdu, de ce fait, son profil d'acteur politique tout-terrain, et sa capacité d'influence s'en est trouvée sérieusement amoindrie.

***Recours à une technicité accrue***

À l'image des autres champs de la décision publique, les sujets traités dans les conseils généraux font intervenir une technicité sans cesse plus exigeante. Les dimensions réglementaires,





juridiques, environnementales, sociales, urbanistiques, etc. créent un contexte de décision où les ingénieurs et les experts administratifs et financiers voient leur rôle prescriptif largement pris en compte par les décideurs politiques, là où les élus tenaient le haut du pavé dans les réunions de travail dans les années 1990. Ce sont à présent les experts et les cadres administratifs présents qui interviennent le plus souvent, ne serait-ce que pour mieux cerner les risques de chaque prise de décision : l'autorité attachée au *sapiens* s'impose ici, comme dans la plupart des organisations, en vue de peaufiner une décision qui, si elle n'est pas nécessairement optimale, est au moins supposée être ainsi labellisée « à risques minimums ».

***Un contexte de décisions davantage politisé***

Comme dans la plupart des scrutins intervenus en France à partir des années 1990, la dimension politique fondée sur le schéma bipartisan et l'hypermédiatisation à l'échelle nationale a imprégné à allure renforcée les scrutins électoraux et, partant, la composition des assemblées élues.

Au conseil général, on est passé d'un système de notables soucieux de faire prévaloir des intérêts locaux à une bipolarisation d'essence politique bien affirmée. Dans un contexte de pré-arbitrage politique des décisions, adieu les envolées lyriques en séance en vue de défendre son bout de terroir ! Les séances publiques y ont, hélas, perdu de leur pittoresque d'antan… Il est vrai que la fermeture du bar à alcool du conseil général en 1998 a entraîné l'extinction de certaines voix que l'on entendait monter *crescendo* tout au long des longues soirées de débat, après des passages répétés à la buvette régénératrice !

***Une extinction progressive des politiques dites « de guichet » qui a restreint le champ d'intermédiation des élus au profit des habitants et des collectivités de leur canton***

Les programmes d'action sont devenus plus transversaux et la mise en place de contrats de territoire a placé la distribution des subventions dans un mécanisme de pré-programmations, minorant de ce fait le rôle d'intermédiation des élus des cantons.

*Un impact important des textes législatifs*

Derniers facteurs d'évolution recensés ici, les nombreux textes législatifs ou réglementaires fléchés vers les conseils généraux ont modifié de façon très conséquente le mode de désignation et de fonctionnement ainsi que les enjeux d'avenir de ces institutions émanant du découpage administratif post-Révolution française de 1792.

Les compétences ont été modifiées à plusieurs reprises ; le découpage des cantons a été revu ; les règles de gouvernance et d'indemnisation des élus et des administratifs ont évolué ; la parité obligatoire s'est imposée par la loi… Les débats au Parlement en 2014 au sujet de la Loi NOTRe ont fait apparaître des attentes et des volontés divergentes au sujet de l'avenir des départements. Coincés entre métropoles élargies et régions renforcées d'un côté et intercommunalités à périmètre et compétences augmentés de l'autre, les conseils départementaux sont-ils appelés à devenir demain le maillon de trop d'une chaîne de gouvernance publique territoriale en profonde recomposition ? L'avenir nous le dira !

**Affirmation des valeurs de terroir**

En ce qui concerne les liens entre l'élu et le territoire, deux écoles de pensée se font habituellement face. Pour les uns, l'élu est le porte-parole des citoyens qui l'ont désigné : il lui incombe dès lors de porter dans sa pratique et dans ses expressions publiques les valeurs et les spécificités de son territoire d'élection. Pour les autres, la force unificatrice de la République supplante toute autre considération sur les particularismes locaux : les élus ont avant tout à se mobiliser pour la réussite d'une seule et même politique sur tout le territoire et à placer leur démarche sur le terrain des idées de transversalité.

Pour ma part, si je me suis efforcé de ne jamais négliger le terrain des idées, j'ai considéré que le lien entre l'élu et ses mandants doit rester une caractéristique forte de la vie publique. Si la République unit et rassemble, la France reste diverse dans ses usages et ses traditions locales, dans les références historiques,





culturelles, culinaires, etc. L'élu désigné par un territoire doit donc, à mon sens, faire corps avec les acteurs du quotidien de son lieu de vie et ainsi être à même de faire écho sans artifices au ressenti des habitants du terroir.

J'ai le sentiment que les Français sont dans leur ensemble, au moins pour les territoires situés en dehors de la région parisienne, attachés à cette conception, et j'observe que ce n'est sans doute pas un hasard si les stratégies de parachutage de candidats quasi inconnus localement mais investis par les partis politiques aboutissent souvent à un échec cuisant pour lesdits candidats.

L'exemple des élections européennes est tout à fait caricatural en la matière : les candidat(e)s désigné(e)s à Paris n'ont parfois aucun lien avec la région qu'ils/elles sont censé(e)s représenter à Bruxelles. La dégringolade du taux de participation à ce scrutin européen trouve pour partie son explication dans cette stratégie de mépris manifestée ici et là suite à des désignations mal venues de candidats qui, s'ils ne manquent pas de qualités, seront néanmoins dans l'incapacité de porter les valeurs et les revendications d'une région dont ils vont avoir tout à découvrir !

S'agissant des particularismes régionaux en France, j'ai, dans le cadre de mon travail parlementaire, été amené à porter attention à une question tout à fait représentative du sujet évoqué ici, à savoir la question des langues et des cultures régionales. Certains préfèrent parler de « langues minoritaires », laissant implicitement apparaître une sorte de désir rentré d'amoindrissement du parler traditionnel…

On sait que la langue régionale est un élément d'identification, et pour certains une sorte de certificat d'appartenance. J'ai, pour ma part, une vision assez libérale du sujet : je parle le breton et ne dédaigne pas d'utiliser cette langue dans certaines conversations, notamment avec les plus anciens, ceux pour qui le breton était la langue maternelle du quotidien. Pour autant, j'ai toujours considéré que chaque famille est tout à fait libre de véhiculer ou non cette langue patrimoniale. J'ai aussi observé que si la langue est parfois mise en avant comme un étendard, d'autres composantes majeures de la culture régionale fédèrent

les habitants et offrent une possibilité commode de la partager avec les visiteurs et, pourrait-on même le dire, avec le reste de la planète : je veux parler de la musique bretonne, des danses traditionnelles, de la broderie, de la gastronomie, bref de tout ce qui explique l'énorme succès des festivals organisés chaque année en Bretagne, par exemple l'emblématique Festival interceltique de Lorient.

Le combat pour la sauvegarde des langues régionales n'en conserve pas moins une dimension symbolique forte, dès lors que l'on sait qu'il disparaît chaque année quelque vingt-cinq langues dans le monde. Pour notre pays, dans un rapport rédigé en 1999, il avait été recensé soixante-quinze langues régionales en France métropolitaine et en outre-mer. Face à cet état de fait, il me semble aberrant de prétendre que la République s'est trouvée menacée depuis 1789 par l'existence de ces locuteurs variés ! Devant la diminution des langues régionales depuis 1970, la démarche visant à assurer la pérennisation du patrimoine linguistique, ou tout au moins sa préservation, a du sens dans l'action politique.

Beaucoup ont d'ailleurs conscience que la standardisation culturelle à marche forcée insufflée par le modèle anglo-saxon ne peut manquer d'interpeller sur la place qu'auront demain certaines langues dites « nationales », et au-delà, d'inviter à se questionner sur ce que sera la place du français dans le monde d'ici quelques décennies.

Depuis mon élection au Parlement, j'ai eu l'occasion de participer à de nombreux débats portant sur des projets de soutien aux langues minoritaires en France. Généralement mises à l'examen par des gouvernements de gauche (de Jack Lang en 2001 à François Hollande en 2015), les propositions soumises au débat ont visé à faciliter l'enseignement des langues minoritaires dans les écoles, à encourager les initiatives des radios et des télévisions, à apporter, comme y incite la charte des langues minoritaires en Europe, un soutien stratégique aux efforts de tous les acteurs de terrain soucieux de promouvoir au quotidien l'usage facilité des langues traditionnelles. Mais à chaque fois que j'ai pris la





parole au Sénat (en français !), j'ai trouvé en face, dans le camp du refus opposé à toute facilitation du « parler minoritaire », autant d'orateurs venant des rangs de la gauche que d'orateurs de droite, tous soucieux de défendre une France centralisée, unifiée et rétive à toute forme de diversité linguistique sur le territoire de la République.

Je me souviens que lors des débats tenus en 2001 à propos des classes immersives (à l'exemple de Diwan en Bretagne) et où j'avais eu l'occasion, avec quelques collègues occitans ou catalans, de dire tout le bien que nous pensions des propositions d'avancées préconisées par le ministre de l'Éducation Jack Lang, nous avions eu droit à des tirades enflammées de collègues de droite, mais aussi et surtout de sénateurs socialistes tels Robert Badinter et Jean-Luc Mélenchon (à l'époque socialiste). À les entendre, la République serait fortement menacée dans ses fondements et son unité si on facilitait la vie aux écoles immersives – qui scolarisaient tout au plus 2 à 3 % des enfants de nos territoires à forte identité régionale… À regarder de près la façon dont les parlementaires anti-langues régionales se manifestent pour barrer la route à toute réforme significative, j'ai acquis la conviction que des obédiences franc-maçonnes sont à la manœuvre pour couper court à toutes les velléités parlementaires progressistes en la matière. Le mot d'ordre est simple à leurs yeux : la seule langue de la République étant le français, toute action de nature à faciliter la préservation du patrimoine linguistique régional est intrinsèquement risquée et doit dès lors être combattue !

Au-delà de toutes les vicissitudes qui émaillent la vie parlementaire, je suis heureux de constater que les dispositifs de soutien aux langues régionales déployés par les collectivités locales ou régionales permettent d'entretenir un flux non négligeable de jeunes et moins jeunes soucieux d'apprendre ou de perfectionner la langue qui a depuis des siècles constitué une vraie richesse patrimoniale de leur région de résidence. À mes yeux, la meilleure façon de défendre une langue régionale, c'est de se mettre en capacité de la parler : là est la seule stratégie gagnante pour le long terme.

**Regards sur le travail parlementaire**

L'évocation de la fonction parlementaire conduit à mettre en avant les caractéristiques spécifiques de chacune des deux Chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat. Chacune d'elles relève en effet d'un mode de désignation qui lui est propre et a, de décennies en décennies, développé des usages et des règles de fonctionnement interne spécifiques. Suite à mon élection par les grands électeurs du département, j'ai été amené, début octobre 1998, à découvrir le Sénat, ses rites, ses usages et ses règles de vie commune au sein d'une institution forte de quelque deux mille personnes (personnels administratifs et collaborateurs).

Comme la plupart de mes collègues, j'avais à l'esprit que l'investissement dans une fonction par essence axée sur le travail législatif et le contrôle parlementaire allait faire appel à un processus d'apprentissage exigeant et d'une durée non négligeable ! Je n'avais pas imaginé le système extrêmement bien huilé qui régnait à la fin des années 1990 au Palais du Luxembourg pour faire valoir l'ancienneté dans la maison, s'agissant de la distribution des rôles.

Quant à la nature des tâches à exercer au quotidien, j'en pris vite la mesure puisque le calendrier de travail est au Sénat particulièrement précis : l'ordonnancement des tâches et des enchaînements de réunions est défini avec soin. Les tâches les plus courantes sont assumées au sein des commissions spécialisées qui délimitent une appartenance thématique de base et qui peuvent conduire les élus à monter rapidement en expertise sur quelques sujets : chacun reconnaît en effet que pour l'instruction des textes de loi, le Sénat a pour pratique avérée d'aller au fond des choses. Les collègues qui s'investissent dans le suivi d'une loi de A à Z ressortent, après de nombreuses semaines de débats, très enrichis concernant les multiples facettes du thème législatif à l'étude.

Les débats en séances plénières peuvent faire appel à une grande disponibilité puisque plusieurs semaines sont parfois nécessaires pour venir à bout de l'examen des centaines (voire des





milliers) d'amendements que les uns et les autres estiment devoir insérer dans le texte de loi définitif.

Outre ce travail de base de l'activité parlementaire en commissions et en séances, de multiples autres tâches trouvent leur place dans le déroulement de la semaine : participation aux groupes spécialisés (par exemple le groupe travaillant sur les questions sensibles du « littoral et de la mer »), aux commissions d'enquête (je me souviens avoir activement travaillé dans la commission d'enquête sur « la vache folle et les farines animales »), aux délégations spécialisées (tellle la délégation sur les collectivités territoriales) ou encore aux missions consacrées à des thèmes d'actualité.

J'ai pu noter que les séquences les plus riches pour l'aiguillonnage des textes législatifs sur tel ou tel point particulier sont celles se déroulant en amont de l'examen des textes au Parlement, par exemple lorsque le ministre en charge fait appel, avant validation définitive d'un projet de loi, à un groupe ami de parlementaires invités à arbitrer certaines dispositions parfois significatives des textes présentés. Un tel cas de figure correspond, on l'a compris, à la situation où l'on est du même bord politique que le gouvernement en place.

Le travail d'influence pour l'élaboration de la loi est complété, en aval du travail législatif, par une contribution nécessaire à la popularisation des nouvelles dispositions du texte voté et au travail pédagogique, qui s'avère souvent utile sur le terrain. En effet, toute loi nouvelle apporte des changements, sinon des remises en question de pratiques traditionnellement en vigueur. Le travail d'un parlementaire de la majorité consiste dès lors à accompagner, à populariser et bien sûr à défendre les modifications apportées par la loi. Ce raisonnement ne vaut pas, évidemment, si l'on est parlementaire de l'opposition : il s'agira dans ce cas d'une explication des raisons ayant conduit à voter contre la nouvelle loi, sans tout de même oublier de rappeler qu'il s'agit malgré tout d'une loi de la République, qui, dès lors, doit s'appliquer à tous.

*Appartenance à un groupe politique*

L'organisation du travail parlementaire fait appel à un dispositif calé sur l'appartenance des élus à des groupes politiques, lesquels sont dotés de moyens humains et financiers conséquents et à même de soutenir les sénateurs dans leur travail d'investigation politique et d'argumentation dans les différents débats. Les réflexions et les analyses conduites au sein des groupes font appel à toute la technicité requise et à l'expertise souhaitable, de telle manière que l'expression collective manifestée sur chaque article du texte soumis au vote des parlementaires s'appuie sur une argumentation des plus solide. Cela n'empêche pas la diversité d'opinions sur certains sujets, et les votes internes au sein des groupes ont vocation à arbitrer ces points de vue et à valider un positionnement commun sur les votes publics à intervenir. Depuis le début des années 2010, une tendance à la désolidarisation des choix faits collectivement s'est manifestée : l'appellation de « frondeurs » a ainsi été utilisée pour désigner un sous-groupe de parlementaires se sentant peu en phase avec le choix opéré par la majorité des élus de leur groupe politique. J'ai pour ma part toujours considéré que la feuille de route d'une équipe en charge de gouvernance publique est suffisamment complexe et exigeante pour que la nécessité de faire corps avec le capitaine soit assumée sans états d'âme par tous les membres de l'équipe. Lorsque la navigation devient tempétueuse, et c'est peu de dire que ce fut le cas dès le début des années 2010 en France, les tentatives de mutinerie et les harangues contre les capitaines de bord me sont apparues totalement inappropriées pour faciliter la conduite du bateau à bon port.

Comme en toute chose, l'action publique requiert de ses acteurs esprit de corps et détermination sans faille dans l'effort. Face à cela, les dérives du clientélisme politique ont pour effet de démobiliser certains soutiens et d'amoindrir les chances de succès.





*Influence des obédiences et du copinage*

Lors de mon arrivée au Sénat, j'ai très vite observé que l'accès à certaines fonctions de responsabilité et la facilitation du parcours dans l'institution relevaient non seulement de la mise en œuvre de règles d'ancienneté et d'usages traditionnellement en vigueur dans les lieux, mais aussi du copinage politique, et, surtout, de l'influence de certaines obédiences opérant en coulisses. J'avais bien lu divers ouvrages sur l'importance des réseaux francs-maçons dans toutes les sphères de la gouvernance publique en France, mais je n'imaginais pas que le poids de ces réseaux d'influence parallèles était celui qu'il m'a été donné d'observer au Sénat ainsi que dans certains circuits de la décision publique. J'ai toujours conservé mon indépendance, me gardant d'accepter toute forme d'inféodation à un réseau, une confrérie, une chapelle. Je n'ai guère cherché à connaître les ressorts du fonctionnement collectif et des fameuses règles d'entraide au sein de ces réseaux francs-maçons, je me suis contenté d'en noter les effets et les interférences. À cet égard, j'ai parfois été amusé de voir arriver au Sénat certains jeunes collègues très peu au fait de ces jeux d'influence souterrains et marquant bruyamment leur étonnement de voir que pour telle ou telle désignation intervenant au Sénat, ce n'était pas le collègue apparaissant comme le plus capé et le plus compétent pour la responsabilité à pourvoir qui avait été choisi par le collectif, mais un élu à première vue inexpérimenté pour la fonction mais vraisemblablement détenteur des parrainages adéquats !

*Une haute administration française de grande qualité*

Le Parlement offre un poste d'observation particulièrement bien placé pour juger de la qualité du travail fourni dans la haute administration française. J'ai constaté, tant au Sénat que dans les cabinets ministériels ou les administrations à missions ciblées, que la belle mécanique française fondée sur la méritocratie républicaine met à disposition des élus nationaux un ensemble de collaborateurs dévoués, très disponibles et performants. Aux

responsables politiques de tirer le meilleur parti de cette ressource humaine de grande qualité en ciblant les missions de façon optimale et en veillant à ce que l'énergie dépensée au quotidien soit canalisée dans le sens de l'intérêt général.

**À titre d'illustration de l'activité parlementaire, l'exemple d'une de mes journées de travail dans la fonction de rapporteur général au Sénat**
*mercredi 4 juin 2014*

9 h 30 · Commission des finances : communication du rapporteur spécial de la mission « culture » sur les musées nationaux.
10 h 30 · Audition de Christian Eckert, ministre du Budget, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013.
13 h 00 · Déjeuner de travail avec une délégation de l'Assemblée nationale du Mali. Objet : évoquer les méthodes de travail de la commission des finances du Sénat pour des parlementaires maliens nouvellement élus après le violent conflit de 2012-2013.
14 h 45 · Commission des finances : audition de Didier Migaud, président de la Cour des comptes, sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques au sujet du respect par la France des orientations pluriannuelles.
17 h 00 · Audition de Marisol Touraine, ministre de la Santé, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013.
18 h 30 · Réunion de coordination des sénateurs socialistes de la commission des finances.
20 h 00 · Dîner
21 h 30 · Séance plénière au Sénat : examen et vote du projet de loi élaboré en CMP (commission mixte paritaire) sur les avoirs bancaires en déshérence.





**Indispensable ouverture sur le monde**

La conduite des affaires publiques doit, me semble-t-il, pouvoir être facilitée par une attitude volontariste d'ouverture sur le monde. Les exigences d'une démarche fructueuse d'ouverture sur le monde diffèrent sensiblement selon les contextes des mandats exercés.

*Jumelage entre communes*

En tant que maire de La Roche-Maurice, j'ai apporté mon concours actif, dès 1989, à la mise sur pied du jumelage de la commune avec le village de Bishopsteignton en Angleterre. Comme dans de nombreuses communes françaises jumelées, l'échange repose sur la vitalité d'un comité de jumelage bénévole, mais celui-ci doit pouvoir bénéficier, dans les premières années de montée en puissance, du soutien de la municipalité.

*Actions de coopération décentralisée*

Au conseil général du Finistère, j'ai été associé à la conduite d'actions de coopération décentralisée avec Szeged (Hongrie) et Chiloé (Chili).

*Szeged*

En tant que président de la commission développement économique et de l'international entre 1998 et 2001, j'ai suivi de près l'action engagée par le Finistère en vue d'accompagner le développement de la zone rurale de la région de Szeged en Hongrie. Cette action avait été décidée peu après la libéralisation des économies des pays précédemment sous influence soviétique. La préoccupation mise en avant était de favoriser le passage à une économie de marché équilibrée, d'opérer les transferts de savoir-faire souhaitables et d'engendrer un flux significatif d'échanges commerciaux dans l'agroalimentaire.

*Chiloé*

Pourquoi le Finistère a-t-il porté attention à l'île chilienne de Chiloé située sur la côte Pacifique ? Sans doute les

similitudes géographiques et climatiques ne furent-elles pas sans influence, de même que les traditions de navigation maritime ne pouvaient manquer de susciter un écho particulier (après tout, Chiloé est située à faible distance du port de Valparaiso, souvent évoqué dans de vieilles chansons des marins bretons !).

En réalité, la décision de conduire une action de coopération décentralisée dans cette île s'est appuyée sur l'existence d'une association finistérienne tournée vers Chiloé depuis que des Français œuvrant dans le domaine agricole avaient effectué une mission de coopération sur cette île défavorisée du Pacifique. Plongée dans un grand dénuement après la triste période Pinochet, l'île de Chiloé a pu tirer parti d'échanges fort utiles avec le département du Finistère sur des questions telles que la formation des jeunes, la gestion du littoral, les activités liées à la pêche en mer, les méthodes de production et de transformation des produits de l'agriculture, le fonctionnement des collectivités locales, etc.

***Ouverture internationale au Sénat dans le cadre du mandat sénatorial***

Une assemblée parlementaire ne peut valablement assurer sa mission d'orientation, de suivi et de contrôle de l'action gouvernementale que si elle dispose des meilleurs éléments d'évaluation et de comparaison, et ce, à l'échelle internationale. D'ailleurs, à chaque instant, le travail parlementaire fait surgir des tableaux comparatifs de toutes sortes sur les performances respectives des pays (performances économiques, financières, environnementales, sociétales…).

La bonne compréhension du monde, des tensions entre les pays, des influences religieuses, des évolutions économiques ou culturelles, des dérives constatées ici ou là dans les comportements spéculatifs, etc., est au cœur du travail parlementaire, et cela dans tous les domaines de spécialisation ou dans toutes les commissions d'appartenance des parlementaires. Les échanges avec les responsables d'autres pays et les déplacements sur le





terrain font donc partie des tâches courantes des parlementaires. Je mettrai ici plus particulièrement en exergue quatre types d'actions en mesure d'illustrer cette indispensable ouverture sur le monde.

*Accueil au Sénat de délégations étrangères*

J'ai été associé en maintes circonstances à l'accueil au Sénat de délégations parlementaires en recherche d'informations sur le fonctionnement de nos institutions ou sur l'analyse comparative des méthodes de travail des élus, en particulier en matière de contrôle gouvernemental. Ces échanges sont souvent l'occasion de confronter les positions politiques des uns et des autres sur des sujets d'actualité tels que les crises économiques et financières, les conséquences du réchauffement climatique, la lutte contre le terrorisme ou encore les obstacles au développement du commerce international. À titre d'exemple, je mentionnerai l'accueil d'une délégation de députés maliens élus lors des élections libres qui furent organisées dans la foulée de la libération du pays de l'emprise islamique, début 2013. Les échanges avec ces députés nouvellement installés au Parlement malien portèrent en particulier sur la problématique financière et budgétaire dans ce pays confronté à l'exigence de reconstitution d'un processus de gouvernance démocratique et à la redéfinition de règles financières transparentes et incontestables pour l'administration du pays.

Un second exemple me conduit à évoquer la réception d'une délégation de hauts fonctionnaires indiens venus dans notre pays mieux comprendre les règles de fonctionnement d'une République décentralisée et respectueuse des pouvoirs de décision spécifiques des collectivités locales.

*Appartenance à la commission des affaires européennes du Sénat*

L'appartenance à la commission des affaires européennes se fonde sur le volontariat et intervient en supplément de la présence obligatoire dans l'une des commissions au fond. J'ai très tôt manifesté mon intérêt pour cette appartenance additionnelle

et j'ai ainsi bénéficié d'un champ d'investigation élargi sur les questions européennes et sur les préoccupations politiques des vingt-sept États de l'Union.

Partisan d'une construction européenne renforcée, j'ai été en mesure, grâce aux nombreux échanges avec l'administration bruxelloise tout autant qu'avec les représentants des autres États de l'Union, de nourrir une vraie capacité de proposition au sujet des réformes à entreprendre pour chercher à mieux asseoir la légitimité de l'Union européenne à travers ses divers programmes d'action (PAC, fonds structurels, recherche, soutien à l'emploi, etc.) et une démarche plus ambitieuse de présence dans le monde et de préservation de la paix.

*Déplacement à l'étranger du bureau de la commission*

En tant que membre du bureau de la commission des finances, j'ai participé à quelques missions d'étude, par exemple au Japon, en Russie, ou à Washington, dans le but de mieux s'imprégner des règles de gouvernance économique et financière pratiquées dans ces pays. Le programme de ces visites de sept jours est toujours très fouillé, les rencontres avec les ministres, les parlementaires ou les acteurs économiques locaux sont très instructives et participent à une bonne compréhension réciproque des objectifs poursuivis par les politiques mises en œuvre dans les deux pays.

Ces déplacements à l'étranger donnent bien sûr lieu à restitution aux collègues parlementaires et un rapport écrit et détaillé est réalisé après chaque mission.

*Échanges conduits dans le cadre des groupes interparlementaires d'amitié*

Un suivi attentif des évolutions constatées à travers le monde a amené le Sénat comme l'Assemblée nationale à faire appel à une sorte d'observatoire éclaté constitué par un ensemble de groupes d'amitié interparlementaires. Cette pratique est d'ailleurs mise en œuvre dans de nombreuses démocraties parlementaires à travers le monde. La vocation naturelle des groupes d'amitié est





de porter un regard vigilant sur le contexte économique, social et politique des pays amis ainsi que de véhiculer au mieux, auprès de leurs dirigeants et de leurs parlementaires, la ligne politique défendue par la France, en particulier auprès d'institutions internationales comme l'ONU, le FMI, le G20, etc.

Les liens privilégiés susceptibles de se créer entre groupes d'amitié de deux pays peuvent se révéler un facteur utile de meilleure compréhension et de respect des positions lorsque l'émergence de tensions diplomatiques, voire l'apparition de désaccords gouvernementaux, rend la relation entre les deux pays difficile. Porté à m'investir dans l'échange international, je me suis trouvé associé à l'activité de plusieurs groupes d'amitié : le groupe d'amitié France-Inde en tant que président à partir de 2009, ainsi que les groupes France-USA et France-Suède en tant que vice-président.

En définitive, l'ouverture sur le monde est avant tout question d'état d'esprit : la vie professionnelle peut faire naître une vocation de globe-trotteur, le tourisme offre maintes possibilités de concrétiser de vrais échanges, le parcours de formation et l'université privilégient les démarches d'appropriation des cultures et des savoirs du monde… Mais l'ouverture au monde pratiquée dans le cadre des fonctions électives m'est apparue être une voie des plus probantes de bonne compréhension de partenaires rencontrés, car le fait que les uns et les autres soient en charge de responsabilités publiques dans leur pays contextualise les échanges dans un désir d'entraide et un sens de responsabilités collectives partagées.

## III
## Quelques enseignements éclairants

### L'action de terrain au cœur de l'action politique

Le fait d'exercer en continuité plusieurs mandats électifs conduit souvent les observateurs à faire état d'une « carrière politique » ou tout au moins d'un « parcours politique », même si la trajectoire suivie n'est en rien la résultante d'une stratégie personnelle délibérée.

Ayant enchaîné dix mandats de différentes natures en continuité, il m'a semblé possible de mettre en avant quelques clefs d'explication à même d'éclairer les déterminants d'un tel parcours.

*Souci de servir*

Il existe mille façons de concrétiser un engagement au quotidien dans les causes associatives, syndicales, idéologiques, etc. Chaque engagement possède sa légitimité et des motivations louables à maints égards. L'engagement dans les mandats électifs de nature politique trouve une justification spécifique dans l'idée que les leviers pour agir et œuvrer utilement sont plus immédiats ou de plus grande portée : une collectivité publique (mairie ou autre) dispose de moyens d'action non négligeables, d'une réelle capacité d'investissement, d'une marge significative d'intermédiation et de création de lien social.





*Pragmatisme, réactivité, sens de l'intérêt collectif*

Comme je l'ai déjà indiqué plus haut, j'ai la conviction que la fonction de maire (ou de maire-adjoint) est de très loin celle qui procure la meilleure formation quant à l'exercice d'une fonction politique quelle qu'elle soit. Sans que l'on dispose au départ des multiples qualités requises pour exercer à bon escient la fonction de maire, la conduite d'une gouvernance locale opérationnelle procure, avec les multiples facettes du métier, un parcours d'apprentissage des plus enrichissants, qu'il s'agisse par exemple de l'administration des ressources humaines, du ciblage le plus pertinent possible des actions conduites sur le terrain social ou encore de la préservation de la tranquillité publique dans la cité.

*Capacité d'écoute et mise en valeur des liens sociaux*

Nul ne peut durablement représenter avec efficacité une communauté humaine s'il n'est pas intrinsèquement porteur des aspirations et des préconisations majoritairement partagées par le groupe mandataire. Le participation active aux rites sociaux de la communauté est indispensable. Un député qui tendrait à ignorer les coutumes, les usages et les rites communs des habitants de sa circonscription (concours agricoles, principaux événements commémoratifs, festifs ou sportifs, par exemple) risquerait vite d'être perçu comme insensible aux ressorts sociaux qui dynamisent la vie locale.

Honorer avec assiduité la légitimité élective au cœur d'un territoire, est, m'a-t-il toujours semblé, la meilleure façon d'établir le dialogue dans un souci d'ouverture à tous.

*L'expérience de terrain : un atout pour la bonne gouvernance démocratique*

À la lumière de mon expérience parlementaire, je suis à même de mentionner de nombreuses décisions publiques où le manque d'esprit pratique a pu altérer significativement la qualité des décisions prises.

J'évoque ci-dessous quatre cas de figure où il m'a semblé que l'insuffisante expérience de terrain avait dégradé le contexte décisionnel :

- Programmes politiques inapplicables, car *trop ignorants du côté opérationnel des choses* et de la capacité à mobiliser les indispensables facteurs de réussite des projets ;
- *Fonctionnaires livrés à eux-mêmes* pour la mise en œuvre de décisions politiques et se révélant en la matière incapables de cerner le bon mode opératoire pour l'application des nouveaux dispositifs ;
- De nouvelles *lois difficilement applicables* parce que le ministre en charge et son équipe ont abordé le sujet sous un angle idéologique et théorique ; *a contrario*, la démarche pragmatique de certains ministres chevronnés s'est révélée pertinente dans nombre de cheminements législatifs : le flair politique et l'expérience antérieure d'élu local se révèlent des atouts gagnants pour la pleine réussite des processus législatifs ;
- Une *surréaction des ministres et de leurs cabinets* face à des événements certes perturbants mais somme toute de portée limitée et pour lesquels une juste mesure des choses aurait pu mieux être assumée grâce à une appréciation plus judicieuse des situations rencontrées et des rapports de force constatés.

***Parler n'est pas agir !***

Au Sénat, un renouvellement par moitié de la Chambre intervient tous les trois ans. Et avec la montée en puissance du scrutin proportionnel par rapport au scrutin nominal, les désignations conduisent à la mise en avant de candidats qui ont été promus par des partis politiques sans nécessairement posséder la moindre expérience concrète dans des fonctions électives locales. J'ai noté maintes fois que l'apprentissage du travail parlementaire peut se révéler très laborieux pour certains de ces nouveaux élus démunis d'expérience locale. Non que leurs interventions publiques en séance manquent de sens politique, de références historiques ou d'une bonne argumentation idéologique… Mais le lyrisme de ces grandes envolées laisse l'assemblée sur sa faim, s'agissant des préconisations concrètes formulées, sans compter que les tenants et aboutissants de la loi en discussion sont peu ou mal





anticipés faute d'une bonne compréhension des ressorts de la vie courante et du quotidien des gens. On a par exemple davantage de chances de tenir des propos bien ciblés sur la sécurité dans les quartiers sensibles d'une commune si l'on a été des années durant confronté à la question en tant que maire ou adjoint de quartier.

***Les élus exposés à la « tentation de Venise »***

Toute activité élective est confrontée à l'exposition aux médias et à la pression permanente d'une opinion publique qui, via les réseaux sociaux notamment, ne manque pas d'attiser le sens critique de nos concitoyens. Cette pression de chaque instant peut se révéler pesante. D'une façon ramassée, l'expression « la tentation de Venise » est utilisée pour caractériser la situation de personnes désireuses d'abandonner la notoriété inhérente aux fonctions d'élu et, de leur propre gré, de se mettre en retrait de la vie publique. Tout élu a un jour ou l'autre été confronté à cette tentation de tout lâcher pour se réinscrire dans un parcours qui serait exempt des contingences parfois très pesantes d'une vie publique sous pression permanente et génératrice d'un emploi du temps trop encombré. Mais le sens de l'intérêt général vient assez vite effacer ce type de coups de blues inévitables.

Il est au demeurant symptomatique de constater qu'aux yeux des observateurs, la décision individuelle d'un élu dans la force de l'âge de réorienter sa trajectoire vers d'autres voies que la politique intrigue très sérieusement. Dans un journal régional daté du 4 mai 2015, un éditorialiste évoquant la volonté de cessation politique d'un élu de 48 ans, exprime ainsi son incompréhension face à la décision personnelle de l'élu en question : « Alors, pas assez tueur ? Pas assez ambitieux ? Pas assez d'ego ? Fatigué, déprimé, écœuré ? Tout va bien docteur ? »

Au fond, pour l'opinion publique française (les choses sont très différentes dans d'autres pays, notamment nordiques), un élu qui veut arrêter si jeune, ce n'est pas « normal » ! On pourrait aussi tirer l'enseignement que, selon la perception pour le moins caricaturale véhiculée dans ce cas de figure, un élu, c'est très généralement un tueur, un ambitieux ou une personne à l'ego surdimensionné.

J'estime pour ma part que l'on ne peut se satisfaire de ce genre de caricatures, même s'il n'a échappé à personne que le terrain politique est un champ de compétition. À vrai dire, les grandes entreprises et les organisations de toutes natures sont elles aussi régulièrement exposées à des conflits professionnels, des guerres de succession, des jeux d'influence, etc.

En définitive, le fait que l'on puisse parler d'un contexte compétitif n'enlève rien à la nécessité de faire cheminer les dossiers.

C'est bien là la raison qui m'a conduit à inscrire assez systématiquement ma trajectoire dans un champ de préoccupations d'élu de terrain. Si la vie politique ne reste pas branchée sur le réel de façon continue, elle n'a, me semble-t-il, aucune chance de contribuer au bon équilibre des élus qui en sont les acteurs, et encore moins au bonheur des concitoyens qui revendiquent à juste raison une pleine efficacité de l'action publique.

## À propos du cumul des mandats

Durant les années 1990-2000, on a beaucoup parlé de la question du cumul simultané de plusieurs mandats par une même personne. Le fait que le cumul soit la résultante d'un vote démocratique émis par les électeurs n'a pas empêché les mises en cause personnelles sur le thème « l'élu cumulard est naturellement coupable », et cela, même s'il fait face à toutes les tâches inhérentes à ses mandats en puisant sur son temps de repos et de détente.

Sur ce sujet à dimension polémique, j'ai *a priori* eu tendance à considérer que la complémentarité entre des mandats compatibles pouvait légitimer une situation de synergie positive : que le maire d'une commune occupe en simultané une fonction de président de communauté de communes ne peut à mon sens que faciliter la bonne harmonie entre deux structures administratives appelées à fonctionner en osmose sur des compétences imbriquées les unes dans les autres.

J'ai en outre estimé que l'expérience acquise sur le terrain dans des fonctions de gouvernance locale est, dans le modèle français tel qu'il existe à ce jour, un atout non négligeable pour mener à





bien des missions électives au niveau régional ou national. Cet argument a été développé dans le point précédent, la question restant posée de savoir si l'expérience pratique dont il est fait état ne pourrait pas être acquise dans une période antérieure à l'exercice parlementaire (et non pas en simultané). De fait, un maire qui aura exercé durant dix ans avant d'être élu député aura accumulé une expérience de terrain des plus probante qui lui restera utile pour exercer son travail de législateur.

Il est intéressant de rappeler qu'au début des années 2000, le débat sur le cumul s'était focalisé sur la question du mandat unique : certains courants de l'opinion publique et certaines factions politiques mettaient en avant l'idée que pour se prémunir contre les risques de conflits d'intérêts tout autant que pour aboutir à un système politique français « purifié » par rapport à certains excès et dérives du passé, il convenait, au moins pour le Parlement, de désigner et de faire siéger des élus totalement libres de tout autre mandat. Une telle option reçut le soutien de jeunes apparatchiks en mal de places à pourvoir et qui voyaient là, pour certains, l'opportunité de s'engager dans une carrière parlementaire sans avoir à se retrousser les manches pour se confronter aux préoccupations jugées terre-à-terre de la gouvernance publique dans les mairies ou les conseils généraux !

Sur cette question importante et à l'époque très clivante du mandat unique, j'avais, dans une note de blog du 10 mars 2009, clairement précisé ma position. Cette note est reprise ci-dessous.

### Des parlementaires sans mandat local ?

> La question du cumul des mandats par les parlementaires alimente de temps à autre les débats au sein des sphères politiques françaises. Dans une note blog du 12 juillet 2007, j'avais rappelé ma position sur ce point. J'avais notamment indiqué que lors des élections législatives 2007, *les électeurs avaient plébiscité les élus locaux et territoriaux pour la désignation des députés*. En effet, 80 % des députés choisis par les électeurs en juin 2007 ont la particularité d'exercer un mandat local ou territorial. À l'heure actuelle, en France, 80 % des députés et 77 % des sénateurs

exercent des activités d'élus locaux. Cette situation doit-elle être remise en cause ? Doit-on interdire à tout parlementaire le cumul de son mandat avec un autre mandat local ? La réponse à cette question nécessite d'intégrer deux exigences : la *disponibilité* requise pour un mandat national certes, mais aussi la *nécessaire connaissance précise* des dossiers à examiner au Parlement. Au regard de ces paramètres, un juste équilibre doit être recherché. Il va de soi qu'un parlementaire doit être suffisamment disponible pour sa tâche législative, mais il doit aussi avoir une connaissance précise, suffisante et détaillée des arguments de la décision législative, et en particulier de *la réalité économique, sociale, juridique et financière* sur laquelle il lui est demandé d'affiner les lois de la République. S'agissant plus particulièrement du Sénat où je siège, j'observe que cette Chambre a pour vocation de représenter les collectivités territoriales et locales du pays. *Le Sénat est saisi en priorité de tous les textes de loi qui concernent le fonctionnement des collectivités locales.* Il n'est donc pas étonnant qu'au regard de ces exigences, les sénateurs désignés par les grands électeurs exercent pour beaucoup d'entre eux des fonctions électives locales ou territoriales. Il est un fait que sur l'argumentation technique, juridique et financière, la connaissance précise du fonctionnement des collectivités et la maîtrise des dossiers de gestion locale constituent des arguments importants pour être à même de peser sur les différentes articulations de la loi, sa formulation explicite et les modalités concrètes de sa mise en œuvre. Il me semble donc que pour respecter une exigence démocratique essentielle, les élus du peuple siégeant au Parlement et les élus des collectivités territoriales siégeant au Sénat doivent être en relation très étroite avec les citoyens et les élus qu'ils ont vocation à représenter. *La capacité à analyser, à mesurer les intérêts territoriaux afin de les porter utilement et efficacement au Parlement peut légitimer la détention d'un mandat d'élu local ou territorial, à condition toutefois que ce mandat ne soit pas un mandat exécutif source d'absentéisme parlementaire.* Il est clair que la présidence de région et de département ou la fonction de maire d'une grande ville sont des fonctions exigeant aujourd'hui une énorme disponibilité sur le terrain, et qu'il convient dès lors d'exclure tout cumul possible entre un mandat de parlementaire et de telles fonctions exécutives territoriales ou locales.





Comme chacun le sait, le Parlement a, le 22 janvier 2014, définitivement validé une nouvelle loi sur la limitation du cumul des mandats proposée à l'initiative du gouvernement de gauche. La nouvelle loi interdit, à partir de 2017, le cumul d'une fonction parlementaire avec une fonction dans un exécutif local, sans interdire le mandat de conseiller municipal, départemental ou régional. Je considère que l'adoption de ce texte de loi, en parfaite conformité avec les convictions ci-dessus exposées, est une bonne chose même si la pratique de limitation du cumul aurait dû s'installer sans qu'il soit nécessairement besoin de fixer un cadre législatif contraignant en la matière. À l'occasion du débat introduit sur les nouvelles modalités de non-cumul, j'avais publié, en date du 13 septembre 2013, une note de blog, reprise ci-dessous, explicative de ma position sur le texte de loi en question.

**Non-cumul des mandats : déjà dix ans de pratique !**

On m'interroge régulièrement sur le débat en cours au Sénat relatif au non-cumul des mandats. Il est en effet régulièrement indiqué dans les dépêches que « les sénateurs sont contre le non-cumul ».

Pour ce qui me concerne, la situation est simple puisque cela fait déjà plus de dix ans que j'ai pris les dispositions pour ne pas cumuler la fonction de parlementaire (sénateur) avec un mandat exécutif local. J'ai occupé les fonctions de maire, de président de communauté ou de vice-président de conseil général.

J'ai décidé il y a plus de dix ans de laisser progressivement ces fonctions à d'autres afin de me consacrer plus efficacement à mon activité de parlementaire, tout en m'appuyant sur l'expérience d'un mandat de base au département.

J'estime en outre que pour un parlementaire qui conserve un mandat local, le non-cumul des indemnités est une bonne pratique. L'inscrire dans la loi peut être utile, même si chacun peut d'ores et déjà refuser le cumul d'indemnités pour lui-même !

En définitive, et quels que puissent être les textes réglementant à l'avenir cette question du cumul des mandats, il m'apparaît que quelques principes très simples doivent pouvoir trouver à s'appliquer dans la pratique des personnes qui se voient confier des mandats électifs :

- se mettre en capacité d'assumer pleinement les responsabilités confiées en dégageant toute la disponibilité requise ;
- se mettre à distance des éventuels conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions ;
- reconnaître aux mandats locaux les vertus implicites et la capacité d'autoformation tenant à un exercice au quotidien des tâches de gestion locale ;
- s'astreindre en tout état de cause au non-cumul d'indemnités lorsque l'on est parlementaire.

J'ajoute que s'agissant du cumul des fonctions dans le temps, il peut paraître opportun de ne pas siéger dans une même fonction au-delà de trois mandats consécutifs.

## L'argent et les moyens matériels des élus

La question des indemnités et des moyens matériels mis à disposition des élus pour l'exercice de leur mandat a largement alimenté la chronique journalistique et médiatique tout au long des décennies passées.

### *Quelques principes de base*

La question des indemnités s'est posée à moi au début de mon premier mandat de maire. La loi dispose en effet que les élus en charge de responsabilités (maires et adjoints, exécutifs des intercommunalités, conseillers généraux…) soient indemnisés pour la présence active qu'ils assurent au service de la collectivité. La loi fixant le montant maximum autorisé par strate, il appartenait au conseil élu de fixer le montant alloué pour chaque élu de l'exécutif.

Je me souviens que la plupart des élus municipaux de notre liste exerçaient antérieurement, et pour certains de longue date,





des fonctions de bénévolat associatif. Nous avions conscience que le mandat municipal dans lequel nous nous installions allait nécessiter une grande disponibilité et inévitablement empiéter sur notre vie professionnelle : la légitimité de l'indemnisation n'était donc pas contestable. Mais nous ne pouvions oublier le bénévolat développé dans le monde associatif environnant. La décision fut donc prise (délibération du 15 avril 1983) de fixer l'indemnité du maire et des adjoints à 50 % de l'indemnité maximale autorisée par la loi pour les communes de cette strate de population.

Sur ces questions indemnitaires, je me suis de fait efforcé, durant mes trente-cinq années de mandat, de m'en tenir à une position équilibrée : reconnaître le bien-fondé du dédommagement indemnitaire des élus tout en évitant toute forme de démesure.

C'est l'attitude que j'avais conservée dans mes fonctions de président de syndicat intercommunal ou de communauté de communes. Je considérais que lorsque l'on exerce une activité professionnelle, l'indemnité d'élu a surtout vocation à apporter un dédommagement pour les heures perdues dans son travail et le ralentissement de son plan de carrière. Il ne m'a pas toujours été simple de faire partager cette conviction à certains collègues élus locaux.

Je dois d'ailleurs reconnaître que la prise de conscience de l'alourdissement progressif des tâches incombant aux élus de terrain depuis deux décennies (effet de la décentralisation et de l'alourdissement de la technicité des fonctions décisionnelles) m'a conduit, en 2015, à être favorable à ce que les indemnités d'élus soient fixées par la loi (et non plus par délibération locale) au niveau maximum défini par la grille légale d'indemnisation des élus locaux.

### *Présentation des éléments significatifs de l'année 2014*

Ayant accédé en 1998 à la fonction de parlementaire, j'ai sans hésitation demandé à bénéficier d'un détachement à temps complet de mon affectation professionnelle.

Pour un parlementaire, l'indemnité d'élu prend donc une autre finalité puisqu'elle devient le substitut du salaire entier.

Dans un souci de clarté, j'ai énuméré ci-dessous les principaux éléments chiffrés recensés en 2014, à un moment où, en application de la nouvelle législation, j'avais, comme mes collègues, été conduit à préparer ma « déclaration patrimoniale » et ma « déclaration d'intérêts et de revenus ».

Ont été retranscrits ci-dessous les éléments significatifs de ma situation en 2014, à un moment où j'exerçais les mandats de sénateur et conseiller général.

**Rémunérations et moyens matériels des élus**
*Éléments significatifs à fin 2014*
*(mandats de sénateur et de conseiller général)*

• Indemnité parlementaire de base : l'indemnité mensuelle est de 5 634 €. Il convient cependant de déduire le prélèvement mensuel de 500 € en faveur du groupe politique au Sénat. Le net est donc de 5 134 €.
• Prise en charge des frais de mandat : chaque parlementaire perçoit une indemnité représentative de frais de mandat destinée à couvrir les dépenses liées à la permanence parlementaire (loyer et frais de fonctionnement du secrétariat), les déplacements sur le territoire, la communication et l'information aux élus, les frais de séjour à Paris, la formation, etc. L'allocation mensuelle est de 6 037 € et la fraction non dépensée de cette mise à disposition est à restituer. En fin de mandat de septembre 2014, j'ai ainsi restitué au Sénat le solde de plusieurs dizaines de milliers d'euros correspondant aux allocations pour frais de mandat non utilisées au cours des années antérieures.
• Indemnité pour frais de transport et frais téléphoniques : il s'agit, comme dans toute entreprise, d'un paiement sur facture effectué directement par le Sénat dans la limite d'un forfait annuel. Mon taux d'utilisation était de l'ordre de 70 %.





• Rémunération des collaborateurs (en règle générale, trois collaborateurs par sénateur) : là aussi, les sénateurs ne sont pas impactés par les mouvements d'argent puisque les collaborateurs reçoivent leurs salaires directement du Sénat via une association de gestion dont la comptabilité est totalement transparente. L'enveloppe globale des rémunérations est à un niveau identique pour chaque sénateur.
• Crédits de réception et de représentation : les présidents de commission ou les rapporteurs peuvent être amenés à recevoir des délégations françaises ou étrangères dans le cadre des activités de la commission qu'ils dirigent. En tant que rapporteur général, j'ai, en 2014, eu recours à ce crédit de représentation à hauteur de 1 537,49 €, soit le tiers environ du plafond annuel autorisé.
• Mise à disposition d'une voiture et d'un chauffeur à titre permanent : le Sénat met à la disposition de ceux que l'on appelle communément les « dignitaires » (vice-présidents, présidents de commission, questeurs, rapporteur général…) une voiture avec chauffeur à temps complet. Le coût annuel pour le Sénat se chiffre à environ 90 000 €. Lorsque cette mise à disposition m'a été notifiée suite à ma désignation aux fonctions de président de la commission de contrôle puis de rapporteur général, j'ai informé par écrit le président du Sénat de mon refus de recourir à cette facilité. Le pool des véhicules du Sénat et le transport en commun m'ont paru tout à fait suffisants pour les déplacements dans la capitale. Pour la collectivité publique, l'économie de coût ne fut pas négligeable puisque de l'ordre de 90 000 € pour chacune des trois années de fonction de rapporteur général.
• Indemnité en tant que conseiller général : j'ai toujours considéré que la détention simultanée d'un mandat de sénateur et d'un mandat de conseiller général (aujourd'hui départemental) était une bonne chose pour être à même de relayer au Sénat, Chambre des collectivités, les préoccupations du territoire dont j'étais l'élu. Cela étant, le cumul de mandat n'oblige pas au cumul des indemnités ! C'est dans cet esprit que durant de nombreuses années, j'ai demandé à percevoir du Département, non pas les 1 700 € mensuels fixés par la réglementation, mais seulement les 390 € correspondant au paiement mensuel de ma cotisation d'élu à mon parti politique.

Cette récapitulation synthétique établie dans le détail à fin 2014 au moment de la mise en place de la nouvelle législation sur la transparence, apporte un éclairage utile sur un sujet qui continue à faire l'objet d'interprétations parfois bien éloignées de la vérité. Mais il est vrai que quelques excès dans les pratiques individuelles ont parfois pu jeter la suspicion sur l'ensemble des élus de la République et sur leurs collaborateurs.

**Un système de plus en plus médiatisé**

Dès lors que l'on accède à un mandat électif, les questions dites de « communication » se trouvent tout naturellement posées, ne serait-ce que par le recours à la presse quotidienne régionale pour la bonne information des électeurs.

L'exercice d'une fonction politique installe l'élu dans une relation plus ou moins suivie avec ceux dont le rôle est d'informer l'opinion publique, et parfois de porter des appréciations sur la façon de gouverner ou sur les prises de positions politiques.

Confrontés à ces diverses exigences de l'existence médiatique, j'ai choisi de m'inscrire dans un mode de communication économe fondé sur l'idée simple qu'un élu se doit bien sûr de communiquer sur la conduite de son mandat, mais aussi de se méfier d'une surexposition médiatique et de se garder de « faire de la mousse » autour d'événements de faible portée réelle pour les concitoyens.

Autour de moi, d'autres stratégies étaient mises en œuvre par des collègues, tout particulièrement ceux qui ne peuvent concevoir un parcours d'élu sans une recherche permanente de notoriété. Ainsi, des collectivités peu actives dans la conduite des affaires locales apparaissent régulièrement dans la presse quotidienne régionale comme porteuses d'une apparente dynamique de valorisation locale et d'animation sociale. Le recrutement d'un bon communicant aura en l'occurrence constitué le levier efficace de cette création d'ambiance. En réalité, un jour ou l'autre, la population locale en vient à s'approprier les bonnes clefs d'analyse à même de faire clairement la distinction entre le « faire » et le « faire savoir ».





***Dérives du système***

Le contexte de surexposition médiatique parfois observé au début du XXIe siècle a pu conduire à quelques excès dus à une sorte de boulimie d'acteurs publics et politiques en besoin de notoriété ou de reconnaissance. Mais une véritable dérive du système a même parfois pu être dénoncée à juste raison tant par une partie de l'opinion publique que par certains professionnels avisés du journalisme. La qualité du travail journalistique est cependant souvent exempte de reproches. J'ai ainsi eu plaisir à constater que dans certains journaux (je pense notamment au journal *Les Échos*), la règle est de contacter scrupuleusement tous les responsables politiques qui vont être cités dans le journal du lendemain pour s'assurer que les propos qui leur sont prêtés ont bien été tenus par eux.

D'où viennent alors les dérives observées ces dernières années dans le système médiatique ?

Pour répondre à cette question, je mettrai en avant quelques constats récents :

• des informations non vérifiées. J'ai parfois vu apparaître dans certains médias des affirmations inexactes, des chiffrages non vérifiés (et parfois totalement erronés), des propos attribués à tort à tel ou tel… Bref, on peut se trouver parfois face à un manque totalement avéré de professionnalisme journalistique ;

• la recherche du scoop. Pour certains intervieweurs de télévision, les sujets sérieux sont laissés au second plan au profit de thèmes plus sulfureux ou plus personnalisés. Il m'est par exemple arrivé, au Sénat, de voir surgir face à moi un intervieweur accompagné de projecteurs et de *cameramen* et m'interrogeant à brûle-pourpoint : « M. Untel vient d'émettre telle critique à l'encontre de tel ministre. Que diriez-vous pour démolir la position de M. Untel ? » La recherche de la petite phrase ou de l'incise venimeuse est progressivement devenue un sport très prisé d'un journalisme à mes yeux quelque peu dévoyé et en tous les cas peu à même d'informer le citoyen d'une façon objective et respectueuse des points de vue.

• le rôle ambigu de certaines émissions d'« infotainment ». En France plus qu'ailleurs, diverses émissions télé du soir ont pris appui sur ce que l'on appelle « l'infotainment », c'est-à-dire un mix de séquences ludiques et de séquences d'informations portant sur la vie politique.

J'ai toujours eu peine à comprendre ce qui motive les responsables politiques qui acceptent d'être acteurs de ce type d'émission. La finalité globale est en effet souvent la même : présenter la politique comme quelque chose de méprisable, les élus comme des acteurs incompétents ou sans scrupules, et les électeurs abstentionnistes comme les gens les plus intelligents qui soient puisqu'ils refusent d'aller se salir les mains avec un bulletin de vote. Pas sûr que ce genre « divertissant » contribue à enrichir le débat démocratique…

**De la difficulté de réformer**

Pourquoi s'engager en politique ? Parce que l'on est persuadé que les idées et les valeurs que l'on porte peuvent, si elles sont mises en œuvre, générer quelques progrès dans le bien-être de nos concitoyens.

Cette assertion trouve naturellement à se vérifier dans la conduite d'une collectivité locale, mais elle a également tout son sens dès lors que l'on s'intéresse au travail de législateur, et plus précisément à des parlementaires soucieux de soutenir l'action réformatrice d'un gouvernement en place.

Tout autant dans ma fonction d'élu local que dans l'activité parlementaire, j'ai, dans cet esprit, porté une grande attention à l'exigence de sincérité au regard des promesses électorales et des programmes d'actions pour lesquels une sorte de contrat a été passé avec les électeurs : « Vous m'élisez à cette fonction et je veillerai à réaliser tel programme de mandature. »

Dans l'exercice d'une fonction d'élu local, on se retrouve en prise directe avec cette feuille d'engagement : le maire et son équipe se doivent d'exécuter au mieux les engagements pris devant les électeurs. La situation est différente s'agissant de la





fonction parlementaire : les engagements pris lors d'une élection présidentielle au nom d'une sensibilité politique sont *a priori* partagés par les parlementaires de la majorité en place, mais les modalités de la mise en œuvre du programme politique et des adaptations aux circonstances relèvent du champ décisionnel du gouvernement. Et dans cette configuration, un sentiment de frustration ou tout au moins d'insatisfaction peut s'installer chez certains parlementaires qui auraient le sentiment d'être très loin des manettes du pupitre de commande et de gouvernance.

Après la période de reconstruction qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, la France et de nombreux pays européens ont connu une séquence particulièrement faste en matière de développement économique et social : on en parle comme de la période des Trente Glorieuses. On a, dans ce contexte porteur, observé une assez grande stabilité dans la gouvernance publique, les citoyens bénéficiaires des fruits de la croissance manifestant une sorte de reconnaissance électorale aux autorités politiques en place. Mais avec la montée du chômage et de l'insécurité dans la fin du XX^e^ siècle, certains de nos concitoyens ont perdu foi dans le système socio-économique en place : l'ascenseur social s'est grippé, le pouvoir d'achat a cessé sa progression d'après-guerre, la peur du lendemain s'est installée dans les têtes. Autant dire que placés devant des citoyens de plus en plus anxieux face à l'avenir et tenaillés par un sentiment croissant d'injustice pour eux ou leurs enfants, les gouvernants se voient confrontés à une tâche sans cesse plus ardue. Lorsque l'État-providence, qui avait très généreusement pourvu à tout (ou presque) depuis tant d'années, n'a plus été en mesure de répondre favorablement aux partisans du toujours plus, les mécontentements divers se sont accrus et progressivement agrégés. En France comme dans toute l'Europe, les gouvernements en place se sont dès lors trouvés chahutés peu de temps après leur installation au pouvoir, les mécontentements trouvant à s'appuyer sur des facteurs facilitateurs connus :

• mauvaise anticipation des incontournables contraintes de gouvernement ;
• évolution accélérée des attentes sociales ;

- accentuation des contextes conflictuels générés par des dossiers environnementaux ;
- affirmation accrue de l'influence des règles de droit et des exigences de la régulation européenne, etc.

Les parlementaires élus pour soutenir un gouvernement en place se retrouvent donc dès le début de leur mandat en situation de devoir faire face à l'addition des mécontentements de toutes natures et à faire preuve d'une grande pédagogie pour convaincre du bien-fondé des réformes engagées et des projets annoncés.

Pour certains, il peut devenir de plus en plus difficile de pratiquer au quotidien cet exercice pédagogique de justification de l'action gouvernementale alors qu'ils avaient privilégié jusque-là une approche très conceptuelle et théorique de l'action publique et amorcé leur carrière politique en privilégiant la logique de contestation.

Il peut même s'avérer tentant pour eux de s'affranchir de l'exercice de solidarité politique implicitement accepté lors de leur élection en s'installant dans une position de non-aligné, voire de « frondeur ». L'observation attentive de l'exercice du pouvoir dans les pays démocratiques révèle que la conduite d'une politique de réforme est partout confrontée à un long parcours du combattant : les réformes sont souvent impopulaires, les changements dérangent, la recherche d'équité conduit à donner davantage aux uns en prenant un peu à ceux qui étaient jusque-là plus favorisés, etc.

J'ai souvenir que lors d'un débat sur une loi de finances au Sénat, le ministre du Budget avait fait usage d'une formulation imagée pour évoquer ces multiples pesanteurs agglomérées de notre société. Le ministre avait expliqué la difficulté à faire avancer la réforme et la dynamisation du système fiscal et financier dans notre pays en utilisant, pour illustrer l'idée de la France endormie, l'image « d'un gros chat castré qui ronronne sur une table ». Dans l'esprit du ministre, la tentation de l'inaction et la priorité donnée au conservatisme et à la tranquillité ronronnante étaient à combattre avec la plus grande détermination pour frayer un chemin à la réforme nécessaire et salvatrice.





On l'a compris, l'engagement politique conduisant à apporter son soutien à l'action des gouvernants en place n'est pas des plus simple. L'exercice est d'autant moins gratifiant que le système médiatique est, par inclinaison naturelle, tenté de valoriser bien davantage le discours de ceux qui s'opposent et revendiquent que l'action de ceux qui se sont courageusement attelés à la besogne. Il n'est que de porter attention au contenu des émissions d'information des chaînes de télévision en continu pour être convaincu de cet état de fait. On voit bien qu'au Parlement, il est plus aisé de s'installer dans une démarche d'opposition au gouvernement en place que d'assumer dans la durée une action déterminée de soutien aux responsables politiques en charge de la bonne gouvernance du pays.

La confrontation de ces deux attitudes antagonistes m'a été clairement révélée lorsque, au Sénat, dans ma fonction de rapporteur général de la commission des finances, il m'appartenait de défendre (avec la conviction chevillée au corps) les lois de finances présentées par le gouvernement de gauche (période 2012-2015). Il m'a été donné de mesurer à quel point la logique de facilité peut faire émerger une coalition de votes « contre » aux motivations totalement disparates et conduisant par le jeu de l'arithmétique au rejet des articles visés de la loi de finances :

- nous votons « contre » car l'approche du Gouvernement n'est pas assez libérale ;
- notre groupe votera « contre », car même si l'esprit de l'article nous convient, le contenu des programmes qui vont être financés n'est pas suffisamment « écologique » ;
- le budget soumis par le Gouvernement n'est pas le nôtre, donc en tant qu'opposants, nous voterons contre cet article ;
- nous voterons contre cet article, car, à nos yeux, la ruralité n'est pas suffisamment prise en compte ;
- cet article du budget va dans le bon sens, mais nous allons néanmoins voter contre car les moyens financiers que le Gouvernement a daigné consentir pour sa mise en œuvre sont très insuffisants.

Avec cette agrégation des « non » de toutes obédiences, le résultat ne pouvait *in fine* qu'être favorable à la cohorte des « anti ».

Le fait est que la progressive spécialisation de mon travail parlementaire sur les questions financières et budgétaires m'a conduit à toucher du doigt les innombrables résistances que les conservatismes multiples et variés sécrétés dans notre pays depuis tant d'années ont progressivement cristallisées.

S'agit-il seulement de dresser un diagnostic de la situation financière du pays ? Il n'y a généralement aucun mal à faire converger les analyses des observateurs et des différentes forces politiques du pays vers un constat partagé : le déficit des comptes publics est dangereux, la dette publique est gigantesque, les inégalités entre Français et collectivités sont insupportables !

Mais si l'on en vient à la formulation de propositions ambitieuses et courageuses pour extraire le pays de la situation dégradée qui est constatée, les opinions se séparent en profondeur, les résistances se manifestent, les priorités divergent et la florescence des petits intérêts individuels et corporatifs saute très vite aux yeux de tous. Lors de la discussion de la loi de finances pour 2014, on vit par exemple se manifester de façon virulente une cohorte de défenseurs d'intérêts catégoriels se reconnaissant sous les appellations pittoresques de « pigeons », « plumés », « dindons », « cochons de payeurs », etc.

Comme le dit si bien l'adage, confronté à des changements annoncés de la fiscalité, « nul n'est l'ennemi de ses propres intérêts ».

On peut d'ailleurs cerner sans mal les principaux vecteurs de résistance qui vont être activés : d'accord pour assainir les finances publiques ; mais sur quelles dépenses publiques faire porter la priorité ? d'accord pour supprimer certaines des 450 niches fiscales existantes sur notre fiscalité « revenu » ; mais par quelle niche fiscale commencer (sachant que dans chaque niche se trouve un chien) ? d'accord pour réduire les inégalités de traitement entre contribuables et entre collectivités ; mais si l'on doit raisonner à enveloppe constante, sur quels contribuables va-t-on faire porter l'effort de redistribution ?





On le voit bien avec ces thèmes récurrents de la gouvernance des finances publiques, le chemin de la réforme se révèle, au-delà des promesses et des bonnes intentions, un champ d'exercice des plus difficile pour les élus en responsabilité.

### ~~Deux cas concrets de réformes qui cheminent~~

**Réformer la fiscalité des ménages**

J'ai été amené à participer activement au groupe de travail installé par le Premier ministre le 31 janvier 2014, sur la « remise à plat de la fiscalité des ménages ». Comme le précisait Jean Marc Ayrault, l'objectif était « d'avoir une fiscalité qui soit mieux comprise et mieux acceptée. Le consentement à l'impôt est en effet la base du pacte social. Il faut donc que l'impôt soit facile à comprendre, que l'impôt soit en même temps efficace (sur le plan économique), mais il doit être juste… »

Ce groupe a travaillé plusieurs mois durant sur cette mise à plat et a réfléchi à diverses solutions et améliorations souhaitables.

Comme il a été souligné dans le rapport final du 11 avril 2014, « malgré un effort de redistribution important qui réduit de 40 % l'écart de revenu entre les 10 % de ménages les plus aisés et les 10 % de ménages les plus modestes, les inégalités de revenus disponibles restent plus importantes que dans bien d'autres pays d'Europe ».

Que faire pour améliorer le système ?

Après ses nombreuses réunions et auditions, le groupe de travail s'est focalisé sur « la manière d'introduire plus de simplicité et de justice « en bas de barème » en faveur des ménages les plus modestes ». C'est ainsi qu'est apparue l'idée de créer une prime d'activité émanant de la fusion de la prime pour l'emploi et du RSA « Activité ». Cette préconisation a été suivie d'effets puisque la loi de finances 2015 a permis la mise sur pied de cette prime d'activité au 1er janvier 2016 et ainsi d'obtenir une amélioration de la situation des salariés les plus modestes. Pour autant, on doit bien reconnaître que les avancées se sont révélées plutôt modiques sur le moment.

J'ai alors été amené à chercher un prolongement à ce travail de propositions en sollicitant (en qualité de rapporteur général

de la commission des finances du Sénat) l'avis du Conseil des prélèvements obligatoires sur l'approfondissement de la réforme de la fiscalité sur les ménages en France.
Du rapport détaillé présenté au Sénat le mercredi 4 février 2015 par Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires, j'ai pris note que, à l'évidence, la fusion impôt sur le revenu et CSG poserait de nombreux problèmes techniques, mais d'autres pistes de travail intéressantes ont été avancées :
• réduction du poids des dépenses fiscales dans l'impôt sur le revenu (niches fiscales) ;
• non-déductibilité de la CSG de l'impôt sur le revenu ; prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (l'année *n*) ;
• mensualisation obligatoire pour les salariés ;
• généralisation du recours au revenu fiscal de référence reflétant plus fidèlement la capacité contributive du foyer.
J'ai eu la satisfaction de constater que sur les trois derniers points, le Gouvernement a pris à son compte ces préconisations dans le cadre de la loi de finances pour 2016.
Quant aux deux premiers points, il s'agit de propositions aux conséquences très lourdes en matière de fiscalité des ménages, qu'il convient de continuer à travailler et à simuler afin de pouvoir un jour les concrétiser et ainsi améliorer encore sensiblement la justice fiscale.

**Rythmes scolaires à l'école primaire : chronique d'une réforme aboutie**

La réforme des rythmes scolaires pour les élèves du primaire, initiée en janvier 2013 par le gouvernement de Jean-Marc Ayrault et poursuivie en 2014 et 2015 par celui de Manuel Valls, constitue un bel exemple de réforme d'ampleur qui, malgré de nombreuses réticences et résistances initiales, a su être menée à son terme et reconnue par la suite comme bénéfique et nécessaire.
Une telle réforme est issue d'un constat partagé par de nombreux enseignants, parents et spécialistes du rythme de l'enfant : depuis la mise en place de la semaine de quatre jours en 2008, les écoliers français subissaient des rythmes scolaires inadaptés et préjudiciables à leurs apprentissages.
Ils cumulaient ainsi le nombre de jours d'école le plus faible des 34 pays de l'OCDE (144 jours sur 365 contre 187 jours en moyenne), des journées plus longues et plus chargées que la plupart





des autres élèves dans le monde, et une semaine particulièrement courte avec 4 jours d'école par semaine (contre 5 voire 6 chez la plupart de nos voisins européens).
Cette trop grande concentration du temps d'enseignement était source de fatigue et de difficultés scolaires.
Face à une telle situation, le Gouvernement a décidé d'engager dès 2013 une réforme permettant une meilleure répartition des heures d'enseignement, via la mise en place de la semaine de 4,5 jours.
Le nombre de jours d'école est passé à 180 jours par an, avec des journées de classe allégées et des enseignements programmés à des moments où la faculté de concentration des élèves est la plus élevée.
On sait en effet que les apprentissages fondamentaux sont favorisés s'ils sont distribués le matin, lorsque les élèves sont les plus attentifs, et étalés sur 5 matinées pour assurer des temps d'apprentissage plus réguliers et éviter les ruptures de rythme.
Cette réforme permet également de prendre en charge plus efficacement les difficultés scolaires et les élèves les plus fragiles, via la mise en place de périodes d'enseignement en groupes restreints.
Enfin, elle instaure une meilleure articulation des temps scolaires et périscolaires sur une journée mais également sur l'ensemble de la semaine. Les élèves ont ainsi accès à des activités culturelles, sportives et artistiques qui contribuent à développer leur curiosité intellectuelle et les font se découvrir des compétences et des centres d'intérêt nouveaux.
Les décrets pris en 2013 et en 2014 ont donné la possibilité aux communes de proposer une organisation du temps scolaire en concertation avec les conseils d'école et les autorités académiques.
Et un accompagnement financier de l'État a bien sûr été assuré pour toutes les communes et EPCI (établissement public de coopération intercommunale) ayant établi sur leur territoire un projet éducatif territorial (PEDT).
L'ensemble de ces mesures, associées à une large implication des élus locaux et des services de l'État, ont porté leurs fruits : fin 2015, ce sont ainsi 91 % des communes comptant une école publique qui étaient couvertes par un projet éducatif territorial, soit 96 % des élèves scolarisés.
Et afin d'assurer aux communes une prévisibilité financière et un niveau d'aides constant, deux décrets publiés le 4 mars 2016 ont

assuré le maintien du bénéfice de ce niveau d'aide pour une durée de trois ans.

Voilà là aussi un bel exemple de réforme qui, si elle a cristallisé de nombreuses hésitations et crispations à ses débuts, a pu être mise en place de manière progressive et efficace, pour le plus grand bénéfice des écoliers de France[1].

1. Rien ne garantit pour autant que d'autres gouvernants ne cherchent pas à privilégier demain d'autres intérêts que ceux des enfants en facilitant le retour à la semaine de quatre jours.

# Partie II
## Compte-rendu des activités électives locales et départementales

# I
# Maire de La Roche-Maurice
# de 1983 à 2001

Si l'on fait sienne l'idée que l'exercice d'une fonction politique doit viser avant tout à porter attention au sort de ses concitoyens, c'est la fonction de maire qui illustre le mieux cette définition. La France a longtemps présenté la particularité d'avoir à elle seule 36 000 communes, soit presque autant que dans l'ensemble des autres pays de l'Union européenne. Cette particularité constitue à mes yeux un véritable atout pour le fonctionnement démocratique, mais surtout une incomparable capacité de mobilisation d'acteurs de terrain au service de la collectivité : les 36 000 maires de France sont en effet appelés jour après jour à être *au four et au moulin* de l'action locale tout en assurant un rôle d'équilibre et de préservation des liens du tissu social. À l'issue de mon expérience de maire durant dix-huit années, j'ai par ailleurs acquis la conviction que cette fonction est sans conteste la meilleure école de formation à la gouvernance publique et à l'analyse pertinente des atouts et des handicaps de notre société. C'est aussi une formidable école de la vie : beaucoup d'anciens maires confirmeront que l'exercice d'une telle mission influe énormément sur la bonne compréhension des comportements individuels et des ressorts sociaux.

Le propos peut bien sûr être nuancé si l'on prend en considération la taille de la commune, la spécificité rurale ou urbaine, les moyens dont on dispose pour agir au quotidien, etc. Mais le champ de la responsabilité ou le poids de la décision à prendre

font appel au même souci de faire prévaloir l'intérêt général, que l'on soit dans une communauté de trois cents habitants ou une cité d'un million de personnes.

J'ai ainsi conscience que le compte-rendu présenté ci-dessous n'est que la relation d'un parcours individuel et d'une expérience élective parmi des dizaines de milliers d'autres parcours de maires. En rendre compte de façon synthétique me paraît pourtant un exercice pertinent de restitution concernant l'action entreprise et les enseignements spécifiques à en tirer. Je présente donc quelques-unes des principales étapes d'un parcours de maire très profondément ancré dans une démarche collective assumée : le travail d'équipe bien huilé est en effet une condition indispensable à la concrétisation d'un mandat fructueux.

## Première élection et prise de fonction

### *La motivation naît d'un diagnostic*

L'engagement dans une fonction d'élu repose au minimum sur le désir de se rendre utile. Mais on peut aussi vouloir s'engager avec la volonté « de changer les choses » dès lors que l'on a conduit, sur la base d'un travail collectif, un diagnostic approfondi sur l'état des lieux et sur la façon dont la gouvernance publique pourrait évoluer. En 1983, le constat opéré à La Roche-Maurice portait sur deux perspectives de changement :

- une organisation administrative et une démocratie locale susceptibles de sérieuses modernisations des pratiques et des processus de décision ;
- un service public de proximité pouvant être sensiblement amélioré par la mise à disposition d'équipements nouveaux et une utilisation rationalisée des services existants.

Dans ce travail de diagnostic approfondi, les mots et expressions « information des citoyens », « transparence accrue », « délégations », « vie associative », « écoute des habitants » revenaient assidûment, comme dans bon nombre d'autres communes ayant procédé à ce genre de démarche participative d'élaboration d'un projet local.





### *Un projet, une équipe*

La première élection municipale à laquelle je fus confronté se déroula en 1983, dans une période marquée par une forte politisation des scrutins locaux : après l'arrivée au pouvoir de François Mitterrand en 1981 (premier Président de gauche depuis vingt-trois ans de Ve République), la bipolarisation droite/gauche avait influencé tous les scrutins et les élections municipales n'étaient pas à l'écart de cette forte imprégnation politique. À La Roche-Maurice, il y eut donc face à face une liste sortante de droite et une liste soutenue par l'Union de la gauche baptisée « La Roche Avenir » et dont j'étais le premier de liste.

Notre première préoccupation fut de trouver les quinze volontaires qui acceptaient de se démarquer politiquement en figurant sur la liste des candidatures et qui ne rechignaient pas à prendre le risque personnel de s'exposer au « tir aux pigeons », à savoir ce fameux scrutin nominal aujourd'hui réservé aux communes de moins de mille habitants mais qui a longtemps été applicable aux communes de moins de trois mille cinq cents habitants. Avec ce système, il s'avère possible de rayer certains noms de candidats et les résultats du scrutin révèlent en quelque sorte une hiérarchie de la notoriété ou de la désirabilité des postulants. Le test de popularité auquel ce mode de scrutin conduit peut se révéler dissuasif pour certaines personnes dont les compétences ou l'esprit de service public seraient pourtant fort utiles dans une équipe municipale.

Après plusieurs semaines de démarches, notre équipe put être constituée, mais sur les quinze candidats, seules deux femmes acceptèrent de figurer dans une liste[1] qui allait se trouver en compétition avec la liste de droite présentée par la municipalité sortante.

1. Liste de François Marc : Françoise Abhervé, Hervé Abjean, Marie Boudigou, Jean-Claude Bourlès, Roger Bras, Jean Castrec, Jean Cléquin, Jean-Yves Choquer, Bernard Denniel, Raymond Guillou, Georges Lannuzel, Hervé Le Bras, Gérard Natus, Jean Pichon.

S'agissant du projet soumis aux électeurs, le travail collectif préparatoire permit de présenter un ensemble d'options qui mettaient en avant la modernisation des méthodes et la nécessité de placer la commune sur une nouvelle trajectoire de développement.

Extraits pragmatiques :

- une conception rénovée du conseil municipal : répartition claire des responsabilités, travail en commissions plus régulier, information améliorée des citoyens (bulletins, permanences…), accueil en mairie plus commode, recours à des commissions extra-municipales branchées sur la vie associative…
- une gestion municipale plus efficace et plus cohérente : gestion programmée et planifiée, recherche des financements appropriés pour les nouveaux équipements, implication accrue et plus transparente dans les dossiers gérés en commun par l'intercommunalité…
- accent sur l'action économique et le développement communal : politique concertée d'urbanisation, réaménagement concerté du centre-bourg, soutien actif à la création d'une pharmacie et à toute nouvelle implantation artisanale ou commerciale, mise en valeur du patrimoine, accueil touristique amélioré…
- travaux et aménagements : programmation plus organisée et performante des travaux, mise en place d'un assainissement collectif, amélioration de la sécurité de circulation, souci de la qualité de l'eau…
- action sociale : redynamisation du CCAS, partenariat actif avec les associations compétentes en particulier pour les personnes âgées, meilleure information sur les droits des familles, implantation d'une garderie, mission d'information et d'orientation des jeunes…
- activités sportives socioculturelles : soutien logistique accru à la vie associative, réalisation d'un plateau sportif polyvalent, modernisation de la salle polyvalente, programmation de la construction d'une salle de sports, lancement d'une bibliothèque et d'activités culturelles pour toutes les générations.





Il m'a semblé important de récapituler ici les principales orientations mises en avant dès 1983, car c'est sur ce socle de propositions d'actions qu'allaient ensuite s'enchaîner les trois mandats qu'il me fut donné de remplir en tant que maire de la commune. Le travail collectif d'élaboration avait été fort animé et harmonieusement partagé. Une grande prudence fut privilégiée dans cette démarche de propositions en ayant à l'esprit le vieil adage cher aux réalistes : *ne promettre que ce que l'on pense être en mesure de tenir*. Chacun avait à l'esprit que La Roche-Maurice ne faisait pas partie des communes dites riches et qu'il fallait en conséquence veiller à convoquer jour après jour le principe de parcimonie pour la conduite de la gestion locale.

Cette extrême prudence manifestée dans l'expression des propositions d'actions conduisit en la circonstance la liste alternative à caractériser le programme de notre équipe comme étant « habile mais flou » !

J'ai toujours considéré que dans la démarche politique, il est préférable d'être raisonnable dans les promesses électorales et très prudent sur les chiffrages prévisionnels. C'est, au demeurant, dès lors que le travail fourni durant le mandat se sera révélé fructueux, une méthode pertinente à même de contribuer à une bonne mise en valeur du bilan de mandat.

**Une campagne électorale de « grande proximité »**

Dans une commune de mille cinq cents habitants où deux listes sont en présence pour une compétition électorale, les actes essentiels de la campagne n'ont rien à voir avec les pratiques fondées sur des meetings et autres événements d'envergure ! Le travail de persuasion des électeurs fait appel à des contacts personnalisés ainsi qu'à une pénétration de petits groupes d'influence dans les associations et les quartiers de la commune.

J'ai toujours aimé ces périodes de campagne électorale de proximité, très riches en échanges et en contacts divers. Il convient bien sûr de rester vigilant sur la consommation de boissons alcoolisées, car dans de nombreuses maisons visitées, refuser de trinquer au verre de l'amitié risquerait d'être perçu comme un geste désobligeant !

Cette première campagne électorale fut jusqu'au bout indécise quant au résultat puisqu'au premier tour chacune des deux listes eut quatre élus. Mais mon entrée dans la fonction de maire (et par voie de conséquence dans l'action politique) fut scellée au second tour, où notre liste remporta la totalité des sièges (sept) restant à pourvoir.

Comme dans toutes les communes de Bretagne (et sans doute ailleurs), le succès électoral fut bien sûr fêté comme il se doit, même si chacun des nouveaux élus « majoritaires » avaient conscience de s'être engagé dans un vaste chantier d'une durée de six ans.

*Installation et mise en route*

La réunion d'installation du conseil municipal a vocation à élire le maire et les adjoints ainsi qu'à arrêter quelques modalités de fonctionnement de la municipalité en place. C'est aussi l'occasion de commencer à tirer un trait sur les inévitables différends de la campagne électorale et de susciter la mobilisation de toutes les énergies des élus au service de l'intérêt commun.

Ce fut en outre pour moi le moment de prononcer ma première intervention officielle de maire, comportant les remerciements d'usage ainsi que les encouragements pour le mandat à venir, et de poser par ailleurs quelques jalons pour l'organisation collective. Cette installation se termina comme c'est l'usage par un dépôt de gerbe devant le monument aux morts de la commune.

Conscients qu'une séquence de six années est très vite passée, les nouveaux élus répondirent avec empressement à mon souhait de démarrer le travail municipal sans attendre et la première réunion de conseil convoquée quelques jours seulement après





l'installation fut l'occasion d'évoquer de nombreux sujets et de s'engager avec allant dans le champ décisionnel : écoles, voirie, équipements sportifs, sécurité routière, etc.

La machine était donc bien mise en route et chacun avait conscience qu'il appartiendrait aux habitants de se faire progressivement une opinion sur la qualité du travail fourni par la nouvelle équipe.

*Le quotidien de la fonction de maire*

La prise en charge d'une fonction de maire conduit à revoir très profondément son emploi du temps hebdomadaire si l'on exerce une activité professionnelle exigeante et que de surcroît on est père d'une famille de quatre enfants. Mon organisation personnelle fut tout de même quelque peu facilitée du fait des délégations mises en place et de l'implication très importante des adjoint(e)s et de l'équipe municipale.

Pour autant, le maire est attendu en personne pour l'exercice de certaines tâches courantes, tantôt répétitives, tantôt originales. Dans toutes les communes, le maire a vocation à être présent pour assurer les tâches d'animation de l'équipe, de suivi des décisions et des chantiers, de représentation de la collectivité dans des événements marquants tels que les commémorations officielles, à défendre par ailleurs les intérêts de la commune autant que de besoin, à célébrer les mariages, etc. Beaucoup des disponibilités requises pour pouvoir faire face aux tâches afférentes à ces obligations du maire peuvent être anticipées et inscrites dans l'agenda hebdomadaire. Là où je fus un peu surpris dans les premiers mois de gouvernance municipale, c'est en découvrant la multiplicité des sollicitations du quotidien, parfois dictées par l'urgence des situations rencontrées ou par l'impact d'événements de nature extérieure ou générés par la météorologie.

Ainsi, dans une commune quelque peu chahutée par la topographie, les effets du gel peuvent être très perturbants pour la circulation routière tandis qu'en fond de vallée, les crues intempestives des rivières peuvent créer des risques lourds pour les équipements publics, les biens des particuliers et parfois même la

sécurité des personnes. Des événements festifs dans les quartiers peuvent provoquer du tapage nocturne ; des conflits qui éclatent au sein des familles paraissent aux voisins suffisamment inquiétants pour que le maire soit sollicité pour agir et faire stopper les maltraitances ou protéger les enfants, et ainsi de suite.

Très vite et très naturellement, sans avoir en quoi que ce soit été formé pour cela, j'appris ce qu'était la diversité de ce que l'on désigne par les « pouvoirs de police » du maire ! Quelques tâches très pénibles font très occasionnellement partie de ces interventions en urgence, comme par exemple le devoir d'aller annoncer un décès brutal à des parents ou à des proches qui vont connaître le désarroi du fait de cette information que l'on est tenu de leur communiquer.

Il m'est enfin agréable d'indiquer que l'activité de maire comporte aussi une dimension portant sur l'animation locale et la facilitation de relations de confiance ou de convivialité entre les habitants de la commune. Il est naturellement attendu que le maire soit présent lors d'événements sportifs ou de manifestations d'importance organisées par les associations. L'enrichissement des liens sociaux peut en outre conduire le maire à initier et à s'impliquer personnellement dans des dynamiques collectives telles que la mise sur pied d'une « olympiade » inter-associations ou le lancement de jumelages avec des communes étrangères.

**Réalisations et faits marquants du premier mandat**

En qualité de maire et donc d'animateur de l'équipe municipale, je me suis réjoui de voir de nombreuses réalisations concrétisées au fur et à mesure des six années de ce premier mandat municipal. Je dois d'ailleurs souligner qu'au début des années 1980, les procédures administratives se révélaient bien plus simples que vingt ans plus tard, eu égard au renforcement progressif des normes décisionnelles ainsi qu'à la technicité croissante des processus de décisions.





*Quelques avancées notables*

- Aménagement :
  - adoption d'un plan d'occupation des sols (POS) après deux années d'instruction et d'enquête publique ;
  - création d'un lotissement communal de vingt-quatre lots et régularisation de deux lotissements privés.
- Service public :
  - rénovation de l'école maternelle ;
  - création d'une garderie périscolaire et d'une bibliothèque ;
  - rénovation d'une salle polyvalente.
- Activité économique et services de santé :
  - installation de deux bâtiments relais et d'une usine de matériaux composites grâce à l'action de l'intercommunalité ;
  - réhabilitation d'une bâtisse en centre-bourg permettant l'installation de deux commerces ;
  - soutien à l'installation d'une pharmacie en février 1984 (obtention d'une dérogation ministérielle en vue de l'ouverture de la nouvelle officine) ainsi qu'à l'installation d'un infirmier.
- Actions dans le domaine culturel et patrimonial : la commune de La Roche-Maurice possède un patrimoine architectural conséquent et est héritière d'une riche histoire multiséculaire. De nombreuses initiatives furent engagées pour entamer un travail de valorisation de ce patrimoine, en direct mais aussi au travers de l'adhésion au Pays des enclos et des monts d'Arrée, structure intercommunale engagée dans une démarche collective et territoriale à vocation touristique.

*Un projet ambitieux autour des ruines du Roch Morvan*

Au cœur de la vallée de l'Elorn, les ruines de la forteresse médiévale du Roch Morvan, nid d'aigle bâti en surplomb de la rivière Elorn, offrent aux visiteurs une perspective impressionnante. Un volontarisme très engagé fut manifesté très tôt dans l'optique d'inscrire ce site exceptionnel au cœur d'une démarche patrimoniale et touristique de longue haleine.

La première étape permit de convaincre le propriétaire du château – à savoir le duc de Rohan – de placer le site sous la protection de la collectivité publique de manière à pouvoir engager un programme conséquent de préservation et de mise en valeur du patrimoine historique et architectural. Après différentes actions et tractations, ce fut en définitive le conseil général du Finistère (aujourd'hui conseil départemental) qui accepta de devenir propriétaire des lieux (pour un franc symbolique) en novembre 1985. Inscrit au registre des monuments historiques, le site allait connaître un lifting très conséquent durant plusieurs années avant que la convention liant le Département et la commune vienne préciser le rôle de cette dernière en matière d'animation du site, appuyée à cette fin par l'association Château et patrimoine rochois créée par la suite.

***La pédagogie doit avoir une bonne place au cœur de l'action municipale***

La gouvernance publique doit, me semble-t-il, en toutes circonstances faire appel à un travail d'écoute très attentif. Cette exigence première de l'action élective permet d'ajuster les décisions et leur concrétisation au jour le jour en tirant le meilleur parti du bon sens populaire. Il importe de chercher à recueillir au quotidien l'avis des anciens et des plus jeunes, des citoyens partisans et des opposants, des pragmatiques et des idéalistes, etc. J'ai en mémoire de multiples exemples où des décisions aptes à faire vibrer les fibres de l'impopularité ont été bien acceptées dès lors qu'un travail d'explication avait été engagé à temps et que chacun a pu ainsi mieux comprendre la hiérarchie pertinente des critères de décisions retenus par le maire et son conseil.

Cette exigence de pédagogie m'a conduit à anticiper sur les interrogations (parfois légitimes) des habitants en créant dans le bulletin municipal une rubrique spéciale intitulée « Questions/réponses à la municipalité ».

***« Petites histoires » du premier mandat***

Le démarrage quelque peu tendu de la mandature municipale donna lieu, comme dans de nombreuses autres communes durant les années 1980, à quelques passes d'armes certes fort





civiles, néanmoins empreintes de pugnacité. J'en citerai deux exemples illustratifs. Le premier se rapporte à l'adoption d'un compte-rendu de séance d'une précédente réunion du conseil municipal. Plutôt que d'exiger la présence tardive et systématique de la secrétaire de mairie (les réunions se tenant habituellement de 20 h 30 à minuit), il avait été convenu que le secrétariat de séance serait assuré en alternance par un élu de la majorité et un conseiller de l'opposition. Inutile de dire que sur quelques sujets sensibles, le rapport écrit qui était soumis à la lecture et à la validation officielle par le conseil pouvait comporter une vision des sujets et des points de vue exprimés parfois éloignée des expressions orales des uns et des autres. Aussi le débat visant à l'adoption du procès-verbal officiel de la précédente réunion nécessitait-il de temps à autre une discussion pied à pied sur le vocabulaire utilisé et les tournures de phrases à valider. Une certaine hauteur de vue se fit pourtant jour au fur et à mesure des séances, ce qui permit de renvoyer aux oubliettes de l'histoire les argumentations croquignolesques que quelques auditeurs se plaisaient à venir écouter le sourire au coin des lèvres (on sait que les séances de conseil municipal sont ouvertes au public, mais elles ne sont jugées intéressantes par certains que si les invectives et le match verbal se révèlent de bons antidotes à la somnolence !).

Le second exemple a trait au subventionnement des associations. Lors de la réunion d'attribution des subventions pour l'année 1986, une polémique prit naissance après l'intervention d'un opposant faisant état de la prédisposition à ses yeux excessive d'une association sportive de la commune à inscrire à son budget des dépenses liées aux cérémonies de vœux ou encore aux verres de l'amitié offerts aux clubs visiteurs et aux sponsors du club tout au long de l'année. Les dépenses visées par le conseiller réfractaire représentaient une part infime du budget annuel de fonctionnement et suite à la mise en cause intervenue en réunion publique du conseil municipal, la polémique enfla durant quelques jours dans la commune, les dirigeants sportifs acceptant très mal d'être perçus comme des vecteurs implicites

de l'alcoolisation des jeunes ! L'ambiance fut chaude quelques jours durant avant que tout le monde ne se réconcilie en toute convivialité autour… d'un verre de l'amitié, le maire ayant eu à endosser l'habit du pompier de service en la circonstance !

*Clôture apaisée du premier mandat municipal*

La fin d'un premier mandat municipal est bien sûr une étape particulière dans la vie d'un maire et de ses adjoints qui ont fait leur possible pour donner sa pleine mesure à la démarche de revitalisation du service public de proximité. Si nul ne sait avec certitude comment sera appréciée cette mission, la satisfaction du devoir accompli habite tout naturellement les sortants. La dernière réunion du conseil municipal fut pour moi l'occasion de présenter quelques enseignements généraux de cette fin de mandat.

Extraits de ma déclaration du 27 janvier 1989 à l'issue de la séance :

> S'agissant du bilan, ce qui apparaît d'emblée c'est l'importance des investissements réalisés : équipements scolaires, voirie, bâtiments communaux, éclairage public, action économique, embellissement… Les investissements réels se sont en moyenne élevés à 2 200 000 francs par an.
> Pour la seule année 1988, le tableau d'analyse financière élaboré à l'initiative du Trésor public fait apparaître que l'investissement réalisé à La Roche a été 2,5 fois supérieur à l'investissement moyen des communes de même taille.
> Le financement d'un tel effort d'investissement a été facilité par la gestion rigoureuse des frais de fonctionnement, par une recherche scrupuleuse du meilleur rapport qualité/prix des réalisations, mais aussi et surtout par la démarche active de recherches de subventions.
> Si l'on fait ainsi le total des subventions dont a bénéficié la commune depuis six ans (y compris pour la salle de sports), on atteint le chiffre de 4 500 000 francs.
> Grâce à cela, la commune a pu rester à un taux d'endettement satisfaisant : le taux d'endettement se situe dans la moyenne des taux des communes de même taille.





> L'imposition locale est également restée à un niveau très raisonnable puisque la plupart des taux d'imposition ont baissé depuis six ans. Nos taux sont d'ailleurs très légèrement plus faibles que la moyenne régionale.
> Au-delà des investissements, le bilan conduit aussi à regarder du côté de la qualité du travail municipal. Notons à cet égard qu'il n'était pas évident de réussir le démarrage de ce mandat municipal compte tenu du climat hérité du mandat précédent. Les choses se sont pourtant bien déroulées, le fonctionnement municipal a été assuré dans de bonnes conditions ; chacun a eu la possibilité de s'exprimer tant au sein du conseil municipal que dans le bulletin d'informations. Étant en permanence à l'écoute des élus, de la population et des associations, la municipalité a, me semble-t-il, réussi à rassembler les Rochois et à donner de La Roche-Maurice l'image d'une commune où il fait bon vivre.
> Dans le cadre de ce bilan de mandat, j'aurais aussi pu faire état de l'action en matière économique, mais chacun connaît en la matière le rôle déterminant joué par notre commune pour développer la solidarité intercommunale et accroître le rôle du SIVOM.
> Mes remerciements s'adressent bien sûr à vous tous, membres du conseil municipal. Vous avez été sollicités par maintes réunions (conseils, commissions, élaboration du POS…) ; je vous remercie de votre présence assidue et de votre dévouement au service de la commune. Une mention particulière à ceux qui ont assuré le secrétariat des séances ou représenté la commune dans le cadre des délégations qui leur avaient été octroyées.
> Mes remerciements s'adressent aussi au personnel communal qui a largement été sollicité du fait des multiples réalisations du mandat…
> En six ans, de nombreux changements sont intervenus dans notre commune…
> Mais beaucoup reste à faire au service des Rochois.
> Que ce soit là notre ambition commune et notre unique préoccupation pour l'avenir.

**1989-1995 et 1995-2001 : deux mandats au long cours**

À la suite d'un premier mandat effervescent, l'inscription ultérieure dans la durée fait inévitablement appel à des ressorts différents et à une stratégie fondée sur le pragmatisme au quotidien.

***Un contexte électif fort différent***

Les réalisations du mandat 1983-1989 avaient été plutôt conséquentes et visiblement appréciées des habitants. Il se révèle dans ces conditions beaucoup plus difficile pour les forces d'opposition de donner de la crédibilité à tout projet municipal alternatif. Cela explique qu'en 1989 l'opposition ne fut en mesure de présenter qu'une liste très incomplète en nombre de postulants. Le résultat fut sans appel et notre équipe fut élue dans son intégralité. Six années plus tard, le contexte resta à peu près le même, à tel point qu'une seule liste se présenta aux suffrages des électeurs locaux et fut très naturellement élue là aussi dans son intégralité.

Grâce à l'élan engagé durant le mandat initial et à l'attractivité de la méthode de gestion participative déployée durant six ans, la constitution de notre liste se révéla autrement plus aisée, tant en 1989 qu'en 1995. Le cheminement vers la parité hommes/femmes fut entrepris avec détermination alors que la démarche pionnière de 1983 n'avait permis de recueillir l'assentiment que de deux candidates.

La présentation de la liste « La Roche en marche » en 1989 révélait d'ailleurs un état d'esprit fait de sérénité et un souci de bonne représentativité de la population et des quartiers.

S'agissant de la constitution de liste pour les municipales[1], le fait qu'aucune liste alternative n'ait été présentée aux électeurs créa

1. Les élus de la municipalité 1989-1995 : François Marc, Françoise Abhervé, Hervé Abjean, Jean-Luc Boucher, Roger Bras, Jean-Yves Choquer, Jean-François Jaouanet, Brigitte Keromnès, Georges Lannuzel, Nicole Morel, Danièle Natus, Éliane Palud, Jean Pichon, Yvon Quéran (moyenne d'âge 40 ans). Les élus de 1995-2001 : François Marc, Françoise Abhervé, Jeanne Bourlès, Roger Bras, Jean-Claude Corolleur, Jacqueline Fur, Jean-François Jaouanet, Brigitte Keromnès,





un contexte de non-concurrence mal ressenti par certains électeurs. La responsabilité de la situation créée n'incombait évidemment pas à l'équipe que je conduisais, mais tout simplement aux carences d'opposants en incapacité de soumettre une liste concurrente. Mais un débat fut dès lors instrumentalisé par certains sur la question du principe de la liste « ouverte » qu'ils auraient souhaité voir appliquer en lieu et place de notre liste « fermée ».

***Un champ d'intervention élargi***

*Une ambition renouvelée pour le cadre de vie et le patrimoine*

Toute commune de secteur rural s'enorgueillit de ses richesses locales, de son patrimoine historique et de sa dynamique villageoise à nulle autre pareille ! Et ce sont souvent les nouveaux habitants d'une commune qui revendiquent l'appartenance la plus farouche à cette micro-culture locale et à ses rites et coutumes.

La commune de La Roche-Maurice tire sa spécificité de son positionnement géographique et de ses richesses patrimoniales (forteresse médiévale, enclos paroissial…). Elle est par ailleurs riche d'un patrimoine naturel original, notamment par le fond des vallées de l'Elorn et de ses affluents. Au long du XX^e^ siècle, la notoriété du lieu s'est ainsi construite autour de la pêche au saumon de rivière, sans oublier la traditionnelle foire du lundi qui attirait nombre de fermiers des alentours – et parfois aussi de visiteurs passablement éméchés. C'est d'ailleurs la présence nombreuse de ces fêtards de passage qui conduisit, à la fin du XIX^e^ siècle, à la construction d'un local dénommé « prison » de manière à disposer d'un lieu approprié pour isoler les fauteurs de troubles en besoin d'un sérieux dégrisement sur place !

Deux autres particularités méritent d'être signalées : la première a trait à la forte déclivité de la zone urbanisée, qui, en période de pluies abondantes, peut être la cause de ruissellements

Georges Lannuzel, Hervé Le Bras, Yves Leccia, Dominique Le Guen, Jean-Paul Léon, Louis Le Ven, Danièle Natus, Georges Person, Jean Pichon, Pierrette Portanguen, Martine Roulleau (moyenne d'âge 44 ans) Camille Landais, Thomas Pikkety, Emmanuel Saez, *Pour une révolution fiscale ; un impôt sur le revenu pour le XXI^e^ siècle*, Paris, Seuil, 2011.

très agressifs et même de nuisances conséquentes dans la zone située en aval du bourg. La seconde tient à la présence depuis le XXe siècle d'une voie ferrée à fort trafic qui traverse la commune dans toute sa longueur, créant de ce fait une séparation intempestive entre le nord et le sud du territoire communal.

Tous ces éléments laissent supposer qu'une municipalité ne peut, dans un village aussi pittoresque, que se soucier de la valorisation du cadre de vie et d'un patrimoine architectural hors du commun.

Durant les deux mandats de 1989-1995 et 1995-2001, divers programmes furent ainsi engagés dans l'optique de réaménager le bourg et d'embellir le cadre de vie des habitants. Un séquençage méthodique conduisit à entreprendre successivement les chantiers suivants :

• installation d'un assainissement collectif (jusque-là inexistant) ;

• camouflage souterrain des réseaux (jusque-là aériens) de desserte électrique et téléphonique ;

• implantation d'un système d'éclairage public étendu et esthétique ;

• aménagement des voies publiques et des parkings au bourg ;

• fleurissement étudié des endroits passants.

Ces chantiers portant sur l'embellissement du bourg furent accompagnés d'une démarche visant à favoriser les conditions d'exploitation des activités commerciales et artisanales (un bourg embelli, c'est bien, mais un bourg animé, c'est mieux !).

Le programme ambitieux de mise en valeur du patrimoine fut articulé avec l'action déterminante du conseil général du Finistère concernant la forteresse de Roch Morvan. Édifiée vers 1060 par un vicomte du Faou, elle fut jusqu'au XVe siècle la résidence habituelle des Rohan, mais apparaissait dans les années 1980 comme un édifice menaçant ruine. C'est à cette époque que le conseil général du Finistère accepta d'en devenir propriétaire et entreprit de consolider l'ouvrage. Étroitement associée à la conduite du programme de consolidation et de fouille archéologique sur le site, la commune entreprit de son côté de valoriser le patrimoine local :





• lourds travaux sur le clocher et une première tranche de la toiture de l'église Saint-Yves ;

• réfection de l'intérieur de l'ossuaire classé ;

• à Pont-Christ (site inscrit), travaux de consolidation des ruines de la chapelle ainsi que du pont gallo-romain traversant l'Elorn ;

• mise en place d'un dispositif performant d'illumination nocturne des monuments.

Cet ensemble d'actions de valorisation du centre-bourg et du patrimoine put bénéficier de subventionnements conséquents de la Région et du conseil général du Finistère, mais aussi de l'État et de l'Union européenne dans le cadre de l'opération OID (opération intégrée de développement) conduite sous l'égide de la DRAC (Direction régionale de l'action culturelle). Cette opération avait conduit à concentrer les moyens financiers disponibles pour le patrimoine architectural sur un canton par département : le canton de Ploudiry dont faisait partie la commune de La Roche-Maurice fut sélectionné dans le Finistère peu après les élections cantonales de 1988 qui avaient abouti à ma désignation au conseil du département.

*Un effort conséquent consenti pour les équipements publics*

Du fait de l'augmentation régulière de la population, le souci de doter la commune d'équipements fonctionnels pour les activités scolaires et périscolaires, les sports et les loisirs ainsi que pour la vie associative s'est trouvé largement partagé. Ont été entrepris durant les douze années évoquées :

• des travaux conséquents à l'école primaire et à l'école maternelle ;

• une extension de la garderie ;

• la création d'une salle polyvalente sportive ;

• la construction d'une halle polyvalente en sol stabilisé (jeux de boules) ;

• la mise aux normes européennes de la cantine scolaire ;

• la création d'une bibliothèque neuve ;

• la construction de tribunes et d'un club-house au stade municipal ;

• la création d'un second terrain de football en herbe.

L'effort conséquent d'investissement fut accompagné d'une action significative dans le domaine de l'animation : contrat temps libre CAF, foyer pour adolescents, opération « cybercommune », soutien financier aux nombreuses initiatives des associations.

J'ai souligné en outre l'action d'accompagnement à la mise en place du jumelage entre La Roche-Maurice et Bishopsteignton à partir de 1989.

*Savoir s'adapter aux circonstances et aux opportunités*

Inscrire la démarche de gouvernance locale dans la durée ne peut conduire à oublier que comme dans toute entreprise humaine, des surprises, des obstacles imprévus ou des opportunités du moment peuvent venir chahuter la trajectoire d'une gestion au long cours. Trois exemples peuvent illustrer cet état de fait.

• Nécessité de réagir en urgence : effondrement du pont principal entre le haut bourg et le bas bourg

Reliant les deux rives de l'Elorn, le pont unique fut rendu impraticable durant de nombreuses semaines en 1995. Extrait du bulletin municipal de l'époque :

> Assailli par les eaux de l'Elorn en crue « centennale », le pont sur l'Elorn a commencé à se détériorer le 26 janvier 1995 en début d'après-midi. La première constatation a porté sur l'effondrement de la voûte centrale « amont » puis, lorsque le niveau de l'eau a baissé, il a été possible de mieux évaluer les dégâts. L'expertise réalisée par les hommes de l'art a conclu à l'affaissement de la partie basse d'une pile centrale en raison de la pression considérable et des tourbillons. L'affaissement de la pile a provoqué l'effondrement de la voûte sur quatre mètres de profondeur. Elle appartenait au vieux pont bâti en 1676.

Face à un tel événement très perturbant pour toute la vie économique et bien sûr la vie sociale, la réactivité et le souci d'efficacité doivent être au plus vite convoqués dans la démarche du maire et de son équipe. Il faut veiller à rétablir





rapidement le lien entre les deux parties de la commune, assurer la sécurité, prévoir les travaux en urgence, puis programmer l'opération de reconstruction dans des délais brefs et réunir les financements lourds nécessaires à la réparation d'un ouvrage d'art conséquent.

Dans ce type de situation à traiter en urgence, l'équipe municipale se doit de prouver sa capacité à réagir « vite et bien » (ce qui fut démontré en la circonstance)…

• Savoir ajuster un programme aux contingences extérieures pénalisantes : cas d'une maison de retraite

Durant les années 1990, l'anticipation raisonnée des projections du vieillissement de la population a conduit nombre de collectivités à réfléchir à des projets de construction d'une structure d'accueil pour personnes âgées. La réflexion se nourrissait d'initiatives prises dans de nombreuses communes rurales françaises, qui, du fait de la décohabitation des générations dans les maisons de ferme, avaient amené la construction au cœur du village, à proximité des services de soins et des commerces, de résidences constituées d'un nombre souvent limité de logements et dans lesquelles l'autonomie de la plupart des résidents autorisait un fonctionnement harmonieux. À La Roche-Maurice comme dans d'autres communes, des hypothèses de travail furent débattues : projets de dix, vingt, voire quarante hébergements ; création de services communs ou pas ; médicalisation ou pas, etc.

Afin de ne pas être démuni si l'opportunité de construire une structure collective se présentait, le conseil municipal fut convaincu de la nécessité de procéder à l'acquisition d'une parcelle de deux hectares dans un endroit adapté. Il apparut cependant au bout de quelques années que les hypothèses de travail de départ n'étaient plus appropriées. En effet, les politiques gérontologiques mirent de façon générale l'accent sur le maintien à domicile des personnes âgées, avec mise en place de tous les soins d'accompagnement indispensables. Dès lors, l'âge d'entrée des personnes dans les structures collectives se trouva fortement retardé et l'admission porta de plus en plus sur

des personnes fortement dépendantes. Dans ces conditions, les conseils généraux en charge de la programmation des schémas gérontologiques des départements donnèrent la priorité à la construction de maisons de retraite de taille conséquente (60 lits minimum) et faisant intervenir un fort degré de médicalisation et de prise en charge de handicaps lourds, tant physiques que mentaux.

Dans notre secteur, cette stratégie du schéma gérontologique départemental amena à privilégier l'extension de l'EHPAD de la ville (distante de quatre kilomètres) plutôt que la réalisation, à La Roche-Maurice ou dans une autre commune du secteur géographique, d'une structure de petite taille faiblement dotée en équipements et en moyens de soins médicaux. Le projet de La Roche ne fut donc pas poussé plus avant en raison de sa non-compatibilité avec le plan gérontologique (et de l'absence des financements et d'habilitations de l'Aide sociale). La rapide évolution du contexte et du public aujourd'hui accueilli dans les EHPAD légitime très clairement *a posteriori* les choix de très grande professionnalisation et de médicalisation des maisons de retraite effectués par le département du Finistère dans les années 1990.

• Savoir tirer parti des opportunités : exemple de l'assainissement collectif

Le dossier de l'assainissement collectif de La Roche-Maurice illustre le cas de figure où le processus de décision peut se trouver précipité du fait de la prise de connaissance de données nouvelles, tout particulièrement sur les financements extérieurs soudainement rendus accessibles. Le projet d'implantation d'un système d'assainissement collectif qui avait été planifié pour le très long terme s'est ainsi trouvé à l'ordre du jour peu après le début du deuxième mandat.

Une opportunité de financement fut en effet portée à la connaissance des communes au début des années 1990 : vu l'urgence à protéger la qualité de l'eau en Bretagne, des subventionnements européens, nationaux et régionaux allaient être





dégagés sans délai pour accompagner les efforts des communes et des acteurs économiques des vallées considérées comme les plus exposées aux pollutions des rivières et des nappes phréatiques.

Des subventions extérieures de l'ordre de 80 % pour le traitement et de 60 % pour les réseaux furent proposées dans le programme d'intervention régional.

C'est ainsi qu'au vu de ces données nouvelles particulièrement incitatrices, j'engageai le conseil municipal à ne pas négliger une telle opportunité et que le très gros chantier d'assainissement collectif du Roch Morvan fut enclenché sans attendre et mené à bien en préservant un coût de redevance annuelle acceptable pour les usagers locaux.

*Quand le maire devient un patron de PME*

En l'espace de dix-huit années de mandat de maire, la fonction a très sensiblement évolué, car du fait des lois de décentralisation, les communes se sont vues dotées d'un champ d'actions élargi tandis que la tutelle du préfet s'est progressivement effacée dans le processus de prise de décisions relatif aux dossiers communaux. Si en 1983 le maire de La Roche-Maurice avait à organiser le travail d'une secrétaire de mairie et d'un cantonnier, l'effectif était passé à une bonne dizaine de personnes en 2001 (sans tenir compte des missions externalisées). Outre les lois de décentralisation, le contexte local expliquait cette évolution :

- accroissement de la population de près de 500 habitants en dix-huit ans (de 1400 à 1900 habitants environ) ;
- plus grande technicité requise pour pouvoir assumer les tâches de secrétariat, de sécurité, d'entretien des installations, de protection de l'environnement ;
- accroissement marqué de la normalisation réglementaire qui exige l'accomplissement de nouvelles tâches ou une attention accrue portée à la sécurité à tous les niveaux.

Comme dans toutes les organisations économiques et sociales, les méthodes de travail ont dû être adaptées, l'usage

de l'informatique apportant quelques améliorations utiles, par exemple pour la gestion des données cadastrales ou le suivi des dossiers administratifs ou de l'état civil.

Mais dans le même temps où cette facilitation de travail était concrétisée dans les mairies, de nouvelles compétences et de nouveaux besoins de la population étaient à prendre en considération, tout particulièrement dans le domaine de l'aide sociale.

Notons enfin, s'agissant de ces questions administratives, que si la démocratie et la transparence ont progressé positivement au travers des dispositifs élargis de consultations et d'enquêtes publiques, le travail des services publics locaux s'en est trouvé sérieusement alourdi.

Je n'aurai garde d'oublier qu'à l'échelle communale comme à l'échelle nationale, le champ des attentes et des revendications individuelles ne s'est pas amoindri avec le temps : chacun souhaite une réponse rapide et efficace à ses demandes, réclame une prestation de service au top niveau pour ses enfants et une bonne prise en compte de sa rue ou de son quartier dans les actions d'entretien et de fleurissement. Donc, pour « agir vite et bien », la mairie doit pouvoir se doter d'équipes de travail dédiées et de moyens d'actions appropriés. Cette tendance à l'accroissement des tâches dans les communes n'a pas empêché le cheminement d'une réflexion porteuse d'avenir sur les mutualisations à l'échelle de l'intercommunalité. Ce thème a été volontairement laissé dans l'ombre ici : il sera développé de façon détaillée dans le chapitre suivant, consacré justement à mon implication dans la conduite de l'intercommunalité du pays de Landerneau.

*Un plan de développement de la commune à la disposition de l'équipe municipale suivante*

Dans une fonction d'élu exécutif (maire ou président), la responsabilité de l'instant ne porte pas seulement sur la gestion courante de la collectivité. Elle requiert aussi, comme dans toute entreprise ou institution sociale, l'anticipation raisonnée des évolutions à venir et la mise en capacité de pouvoir y faire face grâce à un programme d'actions approprié.





C'est dans cet esprit que, anticipant la fin de mon troisième mandat de maire, j'ai entrepris, en fin du premier semestre de 1999, de faire réaliser un travail de diagnostic sur l'état de la commune, ses atouts, ses besoins collectifs non satisfaits et, bien sûr, ses perspectives de développement pour les douze ans à venir.

Une mission en ce sens a été confiée à la Société d'aménagement du Finistère (SAFI), une société d'économie mixte bien connue dans le département. La mission confiée à la SAFI visait à opérer un diagnostic détaillé de la situation locale, à s'appuyer sur une démarche de démocratie participative ambitieuse, et ainsi à élaborer un « plan global de développement et d'aménagement ».

Démarré en juin 1999 avec la première réunion du comité de pilotage, ce travail participatif trouva son aboutissement lors de la présentation des conclusions de l'étude en réunion publique le 15 décembre 2000. La synthèse élaborée s'appuyait sur trois piliers : programmes d'actions possibles, prospective financière à horizon de dix ans et scénarios alternatifs envisageables.

Il appartiendrait aux élus municipaux des mandats à venir de tirer (ou non) le meilleur parti de l'outil de gouvernance public mis à disposition par le maire et la municipalité sortante. De nouvelles élections municipales se dérouleraient en mars 2001 puis en 2007 (finalement en 2008) et ma préoccupation fut de tirer les meilleurs enseignements de l'expérience de dix-huit années d'exercice pour alimenter les successeurs en idées et en projets susceptibles d'être rendus rapidement opérationnels.

*

Ce parcours de maire ainsi illustré par quelques anecdotes et commentaires trouve sa conclusion lors des élections municipales de 2001. Ces dix-huit années de mandat furent très largement facilitées par l'investissement personnel très conséquent des

adjoints au maire et des conseillers municipaux ainsi que par le dévouement du personnel municipal. On trouvera ci-dessous un extrait du dernier « Mot du maire » dans le bulletin municipal de mars 2001.

Cher(e)s Ami(e)s rochois(e)s,
En mars prochain doivent se dérouler le même jour les élections municipales et les élections cantonales.
En ce qui me concerne, et comme je l'ai indiqué récemment dans la presse locale, je serai candidat au renouvellement de mon mandat de conseiller général du canton de Ploudiry. À l'inverse, je ne serai pas candidat à un quatrième mandat de maire de La Roche-Maurice. Élu à ce poste en mars 1983, j'ai été très heureux de pouvoir, avec le soutien actif des équipes municipales successives, mener à bien une action persévérante au service de la commune et de ses habitants, et de contribuer à la réalisation de nombreux investissements.
La fonction de maire est extrêmement passionnante et elle comporte la nécessité constante de pouvoir quotidiennement répondre aux préoccupations des habitants.
Comme chacun le sait, j'ai été élu en octobre 1998 pour représenter le Finistère au Sénat. Il s'agit là d'une mission exigeante qui requiert une forte disponibilité, à Paris et ailleurs (plusieurs jours par semaine). Nul n'ignore non plus les attentes de l'opinion en faveur de la limitation du cumul des mandats électoraux.
Pour ma part, j'ai toujours eu dans l'idée qu'il fallait savoir répartir les rôles et les fonctions dans un souci de travail en équipe. Il n'est pas bon pour la démocratie que ce soit toujours les mêmes qui soient candidats à toutes les fonctions.
Ce sont là les raisons qui m'incitent à passer le relais après dix-huit années de mandat de maire. Une telle décision, si elle est dictée par la raison, n'est pas pour autant prise sans regrets…

## II
## Pousser les feux de l'intercommunalité

### SIVOM : syndicat intercommunal à vocation multiple

La France comptait trente-six mille communes en ce début de XXIe siècle. Cela constitue certes une grande richesse sur le plan de la démocratie locale, car il y a, à travers ces communes, cinq cent mille élus de proximité en capacité de se mobiliser au quotidien pour le bien-être de leurs concitoyens. Dans un autre registre, certains diront que cela constitue *a contrario* une forme de handicap du fait que la taille trop étriquée de nombreuses petites communes de trente, cinquante ou cent habitants limite les capacités d'intervention ou d'investissement en raison d'un émiettement inévitable des capacités financières.

C'est à partir de ce constat que de nombreuses communes françaises se sont, depuis des décennies, engagées dans des actions mutualisées susceptibles de fournir, au travers de la mise en commun de moyens, une capacité d'intervention nettement renforcée et dynamisée.

C'est en 1968 que cette logique de coopération intercommunale s'est affirmée de façon partagée dans le Pays de Landerneau avec la création d'un SIVOM (syndicat intercommunal à vocation multiple).

Le SIVOM est une structure souple de coopération intercommunale dont l'intérêt n'avait, semble-t-il, pas toujours été bien perçu par certains élus des petites communes du périmètre

concerné, qui s'inquiétèrent des dépenses que cela pouvait occasionner pour les budgets communaux. Au début des années 1980, le SIVOM s'était vu déléguer les compétences suivantes :

- service foncier : établissement des actes au profit des communes ;
- piscine accessible au public et aux scolaires de tout le territoire ;
- transports scolaires ;
- répurgation ;
- création d'une zone industrielle.

Au-delà de ces activités mutualisées à bon escient, des interrogations commençaient à se faire jour, lorsque je fus amené à siéger au conseil syndical en 1983 (après mon élection au poste de maire de l'une des communes adhérentes), sur les extensions et les élargissements de compétences envisageables pour l'avenir : activités culturelles ; sauvegarde de l'environnement naturel ; aide aux personnes âgées ; sauvegarde du tissu commercial des centres-bourgs ; service informatique partagé ; activité de conseil juridique aux responsables communaux.

Actif défenseur de la montée en puissance de l'intercommunalité dans ce Pays de Landerneau, j'avais, à la demande du président de l'époque, produit un rapport d'orientation en ce sens en 1984.

Mais c'est surtout sur la question fondamentale de l'action économique que le débat s'anima des années durant entre élus et acteurs économiques locaux avant que, plusieurs années plus tard, l'évolution des lois en vigueur vienne donner un coup de pouce salutaire à la mise en œuvre de stratégies économiques locales plus ambitieuses et solidaires. De fait, dans l'esprit de nombre d'élus, l'action économique devait se limiter à organiser l'accueil d'entreprises sur des zones industrielles et ensuite à percevoir les recettes des taxes professionnelles qui étaient acquises à la commune d'implantation. On comprend que cette vision de l'action économique locale se révélait quelque peu réductrice ! J'ajoute que dans l'esprit de certains élus locaux que je côtoyais à l'époque au conseil syndical du SIVOM, les sujets





de développement économique et de la création d'entreprises étaient avant tout l'affaire des chefs d'entreprises et des « milieux économiques » et non un sujet majeur à prendre en compte dans la gouvernance des collectivités. En somme, dans leur vision, le libéralisme laissé à sa logique « vertueuse » de création de richesse se suffirait à lui-même pour faire ruisseler la richesse dans toutes les vallées du Pays de Landerneau !

*Une impulsion nouvelle pour l'économie et l'emploi*

Dans le contexte ci-dessus évoqué, je pris l'initiative d'introduire publiquement un débat sur la nécessité qu'il y avait, à mes yeux, de donner un sérieux coup d'accélérateur afin de mieux dynamiser l'action économique intercommunale. Débattue publiquement, ma « proposition en vue d'un élargissement du rôle économique du SIVOM » fut relayée par la presse et suscita quelques réactions courroucées d'élus du secteur. Étaient notamment évoqués dans les propositions d'actions en commun :

> la promotion commerciale et industrielle du Pays de Landerneau ; la création d'une pépinière d'entreprises ; la conduite d'opérations de mobilisation de l'épargne locale en faveur de la création d'entreprises ; le soutien financier à la sauvegarde d'un potentiel commercial dans les petites communes rurales ; le soutien à des opérations de diversification de l'agriculture et de promotion de modèles d'exploitation plus respectueux des équilibres économiques, écologiques et humains ; la promotion touristique par la centralisation de l'information et la mise en valeur du tourisme « pêche » et du tourisme « vert ».

Le débat suscité par cette initiative contribua pour le moins à une redynamisation du Comité de développement économique du Pays de Landerneau (CODEPAL). Une étude-projet fut confiée à l'Institut national de promotion agricole et rurale (INPAR) en vue d'examiner les modalités de renforcement de l'action économique. L'étude en question conduisit à de nombreuses réunions participatives avec des

chefs d'entreprise, des commerçants, des acteurs sociaux. Des visites furent organisées auprès de territoires pionniers ayant développé des stratégies de développement appuyées sur un partage de taxe professionnelle. En janvier 1988 fut envisagée une évolution du Comité vers une plate-forme d'initiative locale (PIL).

Toute cette effervescence autour de la recherche d'idées neuves était bienvenue, mais à mon sens insuffisamment constructive concrètement. Fidèle à l'idée que le mouvement se prouve en marchant, j'avais une nouvelle fois appelé publiquement à un coup d'accélérateur dans la publication locale du printemps 2008.

**SIVOM et action économique :**
**un nécessaire coup d'accélérateur**

> Voilà des années que le SIVOM du secteur de Landerneau a créé sa propre zone industrielle à Saint-Éloi et a de ce fait pu accueillir sur place quelques entreprises industrielles et commerciales. Le rôle du SIVOM en matière économique doit-il se limiter à cela ou doit-on aujourd'hui se contenter d'attendre le « remplissage » progressif de cette zone d'activité ? Certains élus le pensent.
> J'exprime pour ma part, depuis 1984, un avis différent. Il appartient, à mon sens, à un organisme de coopération intercommunal tel que le SIVOM d'avoir un rôle moteur en matière économique grâce à des actions de soutien aux créateurs d'entreprises, de mobilisation de l'épargne locale, de mise en place de structures adaptées (création d'un comité d'expansion, recrutement d'un spécialiste de gestion…).
> Initialement jugée avec scepticisme, cette idée fait aujourd'hui son chemin et la réflexion engagée autour de l'étude réalisée par l'INPAR sur le développement du Pays de Landerneau a fait apparaître une nette évolution des esprits dans cette direction.
> Mais discuter est une chose, agir en est une autre !… et pour l'instant rien ne bouge véritablement. […]





> Le SIVOM doit très rapidement donner un coup d'accélérateur à l'action du développement économique dans le Pays de Landerneau sinon la vie locale risque de s'enfoncer dans une torpeur léthargique tandis que la désertification rurale entraînera une progressive désagrégation du tissu local et une sensible diminution des forces vives de nos communes. […]
> Il s'agit donc en définitive d'une question de volonté. Et comme le dit un vieux proverbe français : *Qui veut vaincre est déjà bien près de la victoire*.

***Élection à la présidence du SIVOM du Pays de Landerneau, octobre 1990***

Suite aux élections municipales de 1989 qui virent la victoire d'une liste de gauche à Landerneau, le nombre de délégués intercommunaux classés à gauche était supérieur d'« une » voix à l'ensemble constitué par les élus de droite et les indépendants. Un président de gauche fut élu en avril 1989 avec une voix d'avance dans un contexte inhabituellement tendu. Le climat s'apaisa tout de même progressivement au sein du Conseil syndical et lorsque, en octobre 1990, il fallut pourvoir à nouveau au siège de président suite à la démission du président en place pour raison de santé[1] un contexte plus consensuel conduisit à la mise sur pied d'un bureau syndical de neuf membres (cinq de sensibilité de gauche et quatre de sensibilité de droite) et je fus élu à la présidence du syndicat. Cette charge m'apparut comme un prolongement naturel de ma fonction de maire, d'autant que j'avais, chevillée au corps, la conviction que l'amélioration de la qualité et de l'étendue des services publics locaux ne pouvait que reposer sur une montée en puissance de l'intercommunalité dans notre territoire. Mais il restait bien sûr de nombreuses étapes difficiles à franchir, tant dans le travail de conviction que dans la mise sur pied réussie d'une politique pleinement ambitieuse en matière de mutualisation et de solidarité financière. J'avais bien

1. Il s'agissait de Jean-Pierre Gourmelon (décédé), maire de Trémaouézan.

noté que lors du débat préalable à mon élection à la présidence, un maire rural avait plaidé avec force en faveur de l'indépendance des communes, indiquant qu'à ses yeux, « il était regrettable que tout accroissement des activités du syndicat se traduise finalement par un transfert de compétences, c'est-à-dire une éclipse des communes… » Il allait donc falloir faire œuvre de conviction pour pouvoir progresser !

D'autant qu'une ligne de fracture d'ampleur très conséquente était apparue au sein du conseil syndical durant les mois qui avaient précédé ma prise de fonction de président. Le sujet de discorde portait sur la charte de développement économique.

Prenant appui sur les travaux du comité de développement menés en fin de mandature précédente, le nouveau bureau élu en mars 2009 avait acté la mise en place sans délai d'une charte de développement économique à vocation intercommunale qui prévoyait la création de zones d'activité industrielle et d'ateliers relais avec à la clef le partage de la taxe professionnelle générée.

Cette décision fut actée par huit communes sur les treize, ce qui fit naître une dualité regrettable entre communes attachées au *statu quo* et communes rassemblées autour d'une nouvelle ambition partagée. Durant quelques mois, un climat de suspicion s'installa entre les deux camps, la presse locale ayant au surplus agacé certains belligérants en qualifiant d'« émirs » les maires non partageurs.

Le différend ainsi manifesté entre les élus du syndicat était pénalisant puisque touchant à l'une des compétences majeures de l'intercommunalité, à savoir la compétence économique. Durant cette période charnière, les principales tâches du président du syndicat portèrent sur la conduite des affaires courantes et surtout sur les nombreuses démarches devant conduire à la transformation du syndicat en communauté de communes.





*Conduite des affaires courantes du SIVOM à partir de 1990*

Délégataire de plusieurs services publics locaux au bénéfice des trente mille habitants des treize communes associées, le syndicat requérait un travail d'administration de nature technique plus que politique. Le maire de commune rurale que j'étais à l'époque (et à ce titre habitué à servir localement *au four et au moulin*) découvrit une autre dimension de la gestion publique : à une échelle de trente mille habitants, la gouvernance fait appel à une direction opérationnelle qualifiée tandis que les usagers trouvent généralement réponses à leurs problèmes en s'adressant aux techniciens et aux services compétents de la collectivité.

Eu égard aux principales compétences du SIVOM, le champ de décisions du président portait notamment sur les sujets suivants : mode de traitement des déchets collectés ; création d'une aire de déchets verts ; organisation de la collecte sélective ; construction d'ateliers relais pour les entreprises ; modernisation de la piscine intercommunale ; mise en place d'une compétence « action sociale liée à l'emploi ».

Dans l'exercice d'une présidence dédiée à la recherche du meilleur service possible dans ces compétences déléguées, la préoccupation naturelle conduisait à privilégier la recherche du consensus entre les maires puisque le SIVOM était délégataire de compétences pour lesquelles les maires restaient inévitablement en première ligne vis-à-vis des usagers.

*Chantier majeur de la construction d'une communauté de communes*

La démarche visant à initier la mise sur pied d'une communauté de communes s'inscrivit tout naturellement dans la suite logique des investissements personnels déjà consentis en vue de dynamiser l'intercommunalité. La tâche n'était pas simple. Beaucoup de pédagogie allait être nécessaire pour faire progresser la cause commune sur la base de la nouvelle loi du 6 février 1992.

De très nombreuses réunions entre élus furent organisées durant deux années entières pour illustrer le processus de maturation de la décision collective et du cheminement de la décision

portant sur la délimitation du périmètre territorial. On trouvera ci-dessous l'un des exercices de pédagogie auquel je m'étais astreint en décembre 2012 (note d'information à la population).

**Au fond, la communauté fera la même chose qu'un syndicat intercommunal ?**
Réponse : La logique est la même, mais une communauté a normalement vocation à se substituer à plusieurs syndicats existants et donc à simplifier les choses. Autre avantage : le financement sera plus équitable grâce à la fiscalité propre. Enfin, la communauté percevra une dotation financière de l'État, chose qui n'est pas vérifiée dans les syndicats intercommunaux actuels. Avec la communauté, les services aux communes et à la population coûteront ainsi moins cher.

**Les compétences et les pouvoirs des communes vont-ils se réduire ?**
Réponse : Les compétences exercées actuellement par les communes leur seront garanties sauf si elles souhaitent les déléguer à la communauté. Il n'y a donc aucun amoindrissement des communes. La communauté de communes prendra en charge les compétences déjà déléguées à des syndicats : gestion des zones industrielles, répurgation, transport scolaire, etc., ainsi que les nouvelles compétences qui ne manqueront pas de naître en raison des attentes nouvelles de la population, ou bien des exigences économiques et écologiques.

**Les petites communes rurales ne risquent-elles pas d'être « écrasées » par la ville centre qui administrerait la communauté à sa guise ?**
Réponse : Ceux qui sont « contre » les communautés utilisent en effet souvent cet argument. En réalité, au sein d'une communauté, la ville centre aura nécessairement moins de 50 % des sièges quelle que soit sa taille. Alors ? À vrai dire, les intérêts à défendre sont identiques d'une commune à l'autre, et dans les syndicats de communes existants, rares sont les conflits objectifs. Lorsqu'il y a des divergences, elles opposent rarement la ville centre et les communes rurales, mais plus généralement





des communes rurales les unes aux autres. En définitive, pour répondre à la question posée, il suffit de se demander laquelle de ces deux préoccupations un élu doit considérer comme prioritaire : 1) défendre avant tout son territoire et son « clocher » contre toute ingérence extérieure, 2) chercher à fournir aux habitants un maximum de services au moindre coût et dans d'aussi bonnes conditions qu'en zone urbaine. La communauté de communes a justement vocation à répondre efficacement à l'option numéro 2 de mutualisation accrue, sans que cela enlève à chaque maire la fierté de représenter sa commune.

Afin d'éclairer les délégués syndicaux et les élus locaux sur les tenants et aboutissants des choix possibles, deux prestations de conseil furent sollicitées, l'une auprès du cabinet KPMG, qui apporta des préconisations sur le sujet des compétences communautaires, et l'autre auprès de la Société d'économie mixte du Nord-Finistère sur la question du périmètre adéquat.

L'opposition de certains maires ruraux restait vive, par crainte, disaient-ils, de perdre leur « ruralité » au profit d'un conglomérat urbanisé sans personnalité. Leur slogan selon lequel il « fallait préférer un petit chez-soi à un grand chez les autres » fut maintes fois entendu dans les discussions. C'est l'avis autorisé des acteurs économiques du terroir (chefs d'entreprises, agence de développement, acteurs du tourisme, etc.) qui permit, le 9 novembre 1993, de privilégier un regard axé sur le devenir économique du bassin de vie au détriment d'une vision étriquée de segmentation territoriale.

Des tractations longues et fastidieuses furent encore nécessaires avant que l'on puisse aboutir à un accord majoritaire et à une validation des statuts de la communauté par un arrêté préfectoral de décembre 1994. Celui-ci définissait ainsi le périmètre des compétences retenues :

- action économique (création de zones industrielles, d'ateliers relais, de pépinières d'entreprises…) ;
- environnement (collecte des ordures, déchetteries…) ;
- transport scolaire ;
- piscine intercommunale ;
- aménagement de l'espace et plan local de l'habitat.

*Élection du premier président de la communauté*

La première réunion des quarante délégués du conseil communautaire se déroula au chef-lieu du canton rural de Ploudiry. Il s'agissait de personnaliser la concrétisation de l'union réalisée entre deux syndicats et deux cultures spécifiques de gouvernance intercommunale. Du strict point de vue politique, les élus de gauche étaient en minorité (seize élus sur quarante). Mais deux philosophies étaient clairement identifiables avec, d'un côté, les délégués communaux plutôt enclins à pousser les feux de l'action de l'intercommunalité et, de l'autre, les délégués peu organisés entre eux, prioritairement soucieux de promouvoir l'esprit de clocher et en outre méfiants vis-à-vis d'une perspective d'harmonisation fiscale sur une base plus solidaire. Ayant été un artisan engagé de cette démarche de regroupement territorial, et en quelque sorte le chantre de la logique positive de développement solidaire de l'activité économique mais aussi de maximisation de niveau de service apporté aux quarante mille habitants des vingt-deux communes, je fus élu à la présidence par vingt-quatre voix sur quarante, ce qui révélait l'amorce d'une stratégie de rassemblement des acteurs territoriaux allant au-delà des clivages politiques traditionnels. Un bureau représentatif des sensibilités et des territoires (et presque à parité hommes/femmes) fut constitué sans trop de récriminations, ce qui amena un délégué de la « grande ville » à se féliciter de « l'esprit de famille, de la loyauté et du sens de l'équité témoignés lors de la séance de désignation ».

*Toilettage nécessaire des structures devenues inutiles*

La mise sur pied d'une structure intercommunale plus performante appelait bien entendu la suppression rapide des structures plus anciennes. Cela fut entrepris en particulier pour le SIVOM de Landerneau dont les compétences résiduelles (non intégrées dans le champ d'activité de la communauté) portaient sur la distribution d'eau potable dans cinq communes, le social lié à l'emploi et le fonctionnement d'un chenil apte à accueillir les animaux domestiques en divagation sur le territoire.





S'agissant du transfert de ces compétences résiduelles, des démarches furent conduites pour aboutir à :

• transférer à la communauté (donc étendre à tout le territoire communautaire) l'action sociale liée à l'emploi ;

• transférer la compétence « chenil » (pour le franc symbolique !) à la ville de Landerneau avec délégation de gestion à une association ;

• transmettre à un SIVU (syndicat intercommunal à vocation unique) spécifique « Eau » la gestion des équipements d'adduction détenus ainsi que le contrat de distribution aux abonnés.

Suite à l'évacuation de ces compétences résiduelles, la dissolution du SIVOM fut constatée officiellement le 1er janvier 1998, soit trente années après sa création.

Dans la même période, il fut procédé à la mise en extinction d'un autre syndicat intercommunal, à savoir le Syndicat de voirie du Pays de Landerneau, qui avait compté jusqu'à douze salariés mais qui n'apportait plus de plus-value significative dans la conduite des politiques locales portant sur les infrastructures et la voirie.

**Gouvernance d'une communauté de communes (1995-1999)**

Conduite à œuvrer sur une aire d'influence élargie et légitimée par une législation ambitieuse pour l'intercommunalité, la communauté de communes était naturellement appelée à se doter d'un projet ambitieux. N'oublions pas pour autant que le système électoral en vigueur conduisait à bâtir un conseil communautaire sur la base d'une désignation au second degré : les délégués sont élus par les conseils municipaux et non directement par la population. La définition d'une stratégie pour l'action à conduire sur un mandat de six ans requiert donc une démarche fondée sur la négociation et la recherche de compromis. Dès lors que la légitimité électorale de chaque délégué porte avant tout sur la défense des intérêts communaux, le projet communautaire partagé doit pouvoir le sécuriser dans l'idée qu'avec le chemin pris en commun, les intérêts propres à sa commune ne seront pas négligés.

Dans un tel contexte, le rôle de président fondateur apparaît avant tout comme un rôle d'animateur de la structure : il s'agit notamment de susciter un sentiment d'appartenance, de faire cheminer l'ambition partagée et de lancer une dynamique de développement, et cela en s'appuyant sur une équipe d'élus travaillant dans un esprit participatif. C'était là pour moi une mission très motivante, même si elle appelait à une disponibilité sensiblement accrue. Sont évoquées de manière synthétique ci-dessous les principales activités que le quotidien appelait à traiter dans cette période foisonnante d'initiatives de toutes sortes.

***Des compétences communautaires en développement***

*Aménagement de l'espace : première compétence obligatoire des communautés*

Avant même l'émergence de la réglementation sur les SCoT (schéma de cohérence territoriale), il apparaissait opportun de réfléchir à une spécialisation des territoires (habitat, zone industrielle, environnement protégé, etc.) et aux conditions d'une desserte optimale des secteurs à densifier. Trois sujets peuvent ici illustrer cette préoccupation :

• logement : la communauté fut amenée à porter une opération programmée de l'habitat (OPAH) de façon assez précoce dans le département. Plusieurs centaines de logements vétustes ont ainsi pu être remis sur le marché ;

• bourgs ruraux : mise sur pied d'une action volontariste pour aider à la préservation de pôles ruraux attractifs ;

• projet d'une voie de désenclavement d'une zone industrielle : la communauté fut amenée à porter, en maîtrise d'ouvrage, un projet jusque-là initié par la ville centre et visant à la desserte routière améliorée d'une zone d'activité appelée à s'étendre et déjà forte de plusieurs centaines d'emplois. Ce projet de voie de contournement s'est par la suite heurté à des procédures contentieuses telles que sa réalisation en a été ajournée et que certains projets économiques annoncés sur cette zone se sont concrétisés sur d'autres sites d'implantation.





*Compétence déchets*

Déjà bien développées dans le cadre de l'activité des deux SIVOM préexistants, les compétences portant sur la collecte et le traitement des déchets étaient celles qui employaient le plus d'agents de la collectivité. Durant le mandat électif 1995-1999, l'accent fut mis tout particulièrement sur l'aménagement des trois aires de tri sélectif des déchets verts.

*Compétence transports scolaires*

Les services de transports scolaires des deux SIVOM différaient sensiblement dans leur mode de fonctionnement : l'un avait opté pour un système de tarif unique sur l'ensemble du réseau tandis que le second avait appliqué le principe de faire supporter par l'élève le coût réel du service. C'est finalement la politique du tarif unique qui fut retenue après de longues discussions.

*Compétence piscine intercommunale*

En mars 1996 fut lancée l'étude approfondie devant conduire à la rénovation et à l'extension de la piscine dans le but d'en faire un outil d'animation plus ludique (travaux menés à bien dans les années suivantes).

*Extension de la compétence action sociale liée à l'emploi*

Engagée dans les questions économiques, la communauté prit la décision (après un long débat) de s'engager dans l'élargissement de la compétence intitulée « action sociale liée à l'emploi » : il s'agissait de s'engager dans la prise en charge, en lieu et place des communes, des financements destinés à la mission locale pour l'emploi des jeunes, à l'agence pour l'emploi et à l'animation locale d'insertion.

*Communication*

À l'heure des premiers balbutiements d'internet, la communication communautaire se devait de s'inscrire dans une démarche modernisée utilisant les opportunités du numérique en ce qui concerne l'instantanéité de l'information et une attractivité améliorée.

*Dynamiser l'action économique, compétence phare de la communauté*

Le territoire de Landerneau avait été l'un des premiers du département à s'investir, dès les années 1970, dans la création d'une zone industrielle intercommunale. Il convenait bien sûr de rester dans cette logique engageante et de promouvoir une ligne d'action dotée d'ambitions fortes et renouvelées.

C'est ainsi que, lors de la réunion de mise en route du conseil communautaire du 28 février 1995, furent évoquées la valorisation des quatre zones d'activités dans quatre secteurs géographiques différents, la programmation d'ateliers relais, l'extension d'un bâtiment à vocation agroalimentaire ainsi que la construction d'un atelier relais spécifique avec mise en place d'une convention de réinsertion de demandeurs éloignés de l'emploi.

Illustration portant sur la pépinière d'entreprises lancée en 1997 :

> Lors de la pose de la première pierre de la pépinière d'entreprises le 19 septembre 1997, tour à tour Mme Marylise Lebranchu, secrétaire d'État aux PME/PMI, M. Jacques Khun, président de la chambre de commerce et d'industrie et M. François Marc, président de la communauté de communes, se sont accordés pour dire que les territoires qui ne se sont pas mis en situation de faire émerger des projets sont des territoires sans avenir. Ce n'est pas le cas du Pays de Landerneau-Daoulas, qui a compris la nécessité, face au chômage et à la crise, de bâtir localement les partenariats indispensables à une dynamisation de son territoire débouchant sur la réalisation, avec la Pépinière d'entreprises de Mescoat, d'un premier équipement structurant.
> Ce partenariat trouve sa traduction dans la convention tripartite signée entre la CCI, l'ADET et la communauté de communes. Cette charte s'inscrit dans une politique volontariste destinée à favoriser et à accompagner l'implantation d'entreprises dans le domaine agro-industriel. De leurs initiatives, en effet, naîtront les futures structures du III^e^ millénaire, créatrices d'emplois, porteuses d'idées nouvelles et de progrès technologiques. En s'appuyant sur l'important historique agroalimentaire et agro-industriel de la région, sur ses réalisations, la Pépinière de Mescoat s'inscrit dans le contexte d'une dynamique d'évolution destinée à préparer l'avenir. (Extrait du journal d'information de l'ADET, Agence de développement économique et touristique, novembre 1997)





Outre les actions visant à favoriser le bourgeonnement, le développement et l'extension sur place des entreprises grâce à des investissements appropriés, diverses initiatives plus spécifiques furent engagées, par exemple pour l'accueil, dans un bâtiment dédié, du siège d'une association œuvrant dans le domaine de l'économie sociale et solidaire et forte déjà, à l'époque, de plusieurs centaines de salariés. Un second exemple significatif concerne la décision de réhabiliter un centre nautique réputé qui fut le berceau des classes de mer en France et qui était confronté tout à la fois à une baisse de fréquentation des publics scolaires et à une perte de références en raison de l'obsolescence de bâtiments construits selon les normes spartiates de l'après-Seconde Guerre mondiale[1]. En s'engageant dans un très important chantier de rénovation du centre, il s'agissait pour la communauté de valoriser les atouts de sa façade maritime en mettant à disposition des activités nautiques et touristiques un outil performant en mesure de faire naître une attractivité porteuse d'avenir et à même de valoriser un pilier additionnel du développement territorial pourvoyeur d'emplois non délocalisables.

*Une gouvernance fortement imprégnée de questions fiscales et financières*

Comme on peut s'en douter, faire travailler ensemble les élus de vingt-deux communes chacune soucieuse de défendre les intérêts financiers des contribuables locaux appelle à faire étalage

1. Le rôle de la CCPLD fut déterminant pour la renaissance de ce site. En 1999, *sans l'intervention financière de la communauté de communes de 4,5 millions de francs*, le centre nautique, véritable promoteur de *mixité sociale*, aurait vraisemblablement mis la clé sous la porte.

de talents d'équilibriste. Car de nombreuses questions délicates étaient posées en matière fiscale et la sérénité de nombreuses réunions du conseil communautaire fut impactée par des décisions d'arbitrage longuement discutées. Furent ainsi débattues successivement les questions suivantes :

• choix d'une fiscalité additionnelle pour le financement des services de répurgation ;

• mise en place d'un système de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) à partir de janvier 1996 ;

• mise en place, au surplus, d'une redevance spéciale à compter du 1er juillet 1997.

Les préoccupations portèrent en outre sur la recherche des financements extérieurs (État, Région, Département) pour contribuer au bouclage des plans de financement des nombreux investissements que le début du mandat très déterminé avait conduit à programmer. Mais le sujet de débat le plus prégnant fut sans conteste celui de la mise en place d'un système fiscal à même de procurer un partage équitable des ressources tirées des impôts payés par les entreprises : il s'agissait à l'époque de la taxe professionnelle, impôt qui fut ensuite remanié en 2010.

La communauté avait dans un premier temps opté pour un dispositif volontariste de taxe professionnelle d'agglomération en surplus de la fiscalité additionnelle. Mais c'est bien sûr l'imminence du vote de la loi du 12 juillet 1999 dite loi Chevènement qui conduisit à une réflexion approfondie sur la mise en place d'un système fiscal plus élaboré et susceptible d'être inscrit dans la durée.

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale avait pour objet « de stimuler et moderniser l'intercommunalité pour faire face aux besoins économiques et sociaux des habitants ». Au niveau de leurs ressources financières, les communautés étaient habilitées à mettre sur pied une recette unifiée émanant de la taxe professionnelle unique avec un mécanisme optionnel de partage au travers d'une dotation de solidarité communautaire. Pour





le président de la structure intercommunale que j'étais, cette nouvelle législation offrait un cadre rénové très attendu à même de restreindre fortement le champ des tractations et des récriminations d'élus par trop revendicatifs : c'était à présent la loi qui apportait une vraie légitimité à la démarche intercommunale de développement solidaire !

Dès le mois de juin 1998, la communauté avait mandaté un cabinet-conseil spécialisé afin d'élaborer une maquette du futur dispositif de gouvernance fiscale partagée.

En octobre 1998, le débat général fut lancé d'abord entre les élus, puis avec les représentants des entreprises, des artisans et des commerçants du territoire.

C'est le 18 décembre que fut adoptée, par trente-six voix contre cinq, la délibération qui instituait un régime fiscal communautaire innovant :

• taxe professionnelle unique au 1er janvier 1999 ;

• harmonisation progressive des taux sur dix ans ;

• création d'une dotation de solidarité communautaire (favorable aux communes modestes) ;

• financement plus équitable des équipements structurants ;

• mutualisation des risques du développement local ;

• dispositif de garantie des dotations financières reçues de l'État.

L'adoption de ce dispositif global fut bien sûr une satisfaction, car concrétisant l'aboutissement d'un travail de sensibilisation et de conviction qui avait, au total, duré pour moi une bonne dizaine d'années !

Avec l'aboutissement de ce chantier majeur, prit fin ma fonction de président d'intercommunalité puisque, ayant été élu à d'autres mandats, je pris la décision de passer le relais de la présidence à un successeur qui fut élu le 14 janvier 1999[1].

1. Il s'agit de René Tréguer, maire de Saint-Urbain.

**Quels enseignements majeurs s'agissant de la gouvernance d'intercommunalité ?**

Si la fonction de maire conduit à s'inscrire dans un rôle de référent local, la présidence d'une intercommunalité amène à piloter la gouvernance d'un navire de plus gros tonnage et simultanément à s'inscrire dans un rôle d'animateur. Je considère que mes dix années de présidence ont eu beaucoup à voir avec la démarche de création-innovation : il s'est agi de convaincre, fédérer, construire, légitimer et innover pour le territoire. Dans une démarche de ce type, qui vise avant tout à mobiliser les énergies, les habituels clivages politiques traditionnels entre droite et gauche n'impactent que faiblement la trajectoire de gouvernance adoptée collectivement, sans qu'il y ait certes systématiquement unanimité mais tout au moins en s'appuyant sur une ligne directrice largement partagée[1].

***Susciter un vrai sentiment d'appartenance***

Le regroupement d'instances communales en une structure supracommunale appelée à porter les intérêts des uns et des autres doit, autant que faire se peut, reposer sur l'émergence d'un véritable esprit communautaire.

Diverses initiatives ont été prises dans le but de faire naître (ou progresser) ce sentiment d'appartenance à un territoire doté d'un projet partagé.

*Création d'un journal puis d'un site internet*

L'utilisation d'outils de communication appropriés a permis de bien véhiculer l'image porteuse de l'entité nouvelle. Une progressive légitimité s'est installée dans l'esprit des habitants, conduits à reconnaître l'utilité de ce nouveau maillon de l'intercommunalité active dans la chaîne des services au public.

1. Je me dois en outre de souligner à quel point l'implication personnelle de Rémy Madec, directeur de la communauté de communes, fut un atout déterminant pour le bon aboutissement de notre entreprise commune.





L'idée naissante de susciter la reconversion du bâtiment de l'ancien siège de l'office central de Landerneau pour y installer le siège communautaire dans un bâtiment appelé « Maison des services publics » répondait à cette préoccupation d'affirmer une image et une personnalité communautaires riches de sens.

*Organisation d'événements porteurs d'images*

Tant dans le domaine de la promotion économique (carrefour de développement et de promotion des innovations des entreprises locales) que de la mise sur pied d'événements sportifs (course cycliste des vingt-deux communes), la préoccupation permanente fut de susciter le sentiment que les atouts du territoire sont suffisamment porteurs pour que l'on se batte tous ensemble afin d'en assurer la meilleure valorisation.

***Tirer parti des vents porteurs***

*La création du Pays de Brest, une incitation à aller de l'avant*

Nouveauté législative introduite par la loi « Aménagement du territoire » (février 1995), le « pays » avait tout naturellement vocation à mettre en commun une réflexion dans le but d'optimiser les programmes d'action de chacun en vue du développement équilibré et coordonné d'un territoire de plus grand périmètre géographique.

Animée par le sous-préfet en poste et activement soutenue par la métropole brestoise, cette démarche commune se révéla très porteuse pour tous les partenaires et contribua à valoriser l'idée d'un bien-vivre-ensemble qui puisse tirer les meilleures synergies possibles de l'addition des forces de chaque communauté dans un territoire fort au total de près de quatre cent mille habitants.

*L'implication opportune des acteurs économiques représentatifs*

La démarche communautaire a pu utilement s'appuyer sur les forces économiques regroupées autour de l'office de tourisme intercommunal et de l'agence de développement économique. Le dialogue avec les entreprises offrit l'opportunité de poser les diagnostics appropriés quant aux attentes et aux leviers de

développement qui devraient permettre de favoriser l'emploi et, en particulier, de mieux anticiper les mutations attendues dans l'agroalimentaire et les services de l'agriculture.

Se trouvait donc une fois de plus vérifié que tout projet de développement économique et social appelle un esprit d'ouverture et d'écoute vis-à-vis des acteurs de terrain. C'est là une condition nécessaire pour la conduite d'un projet collectif réellement partagé et porteur d'avenir.

***Lever progressivement les réserves des élus les plus réticents***

Si le mouvement se prouve en marchant, il ne peut pour autant être ignoré que les réticences, voire les oppositions de départ à la création de la communauté n'ont pas disparu du jour au lendemain. Trois sources d'inquiétudes continuaient à être présentes :

*Clivages « ville centre contre communes rurales »*

L'évolution politique de la France des années 1980-1990 amena à ce que dans les scrutins municipaux, les zones urbaines eurent à connaître une accentuation de votes de gauche souvent plus marquée que dans les communes rurales. Cette évolution ayant été observée à Landerneau à partir de 1989, il paraît raisonnable de penser que certains désaccords manifestés dans les débats communautaires entre élus « de la ville » et élus « de la campagne » trouvaient quelques éléments explicatifs dans les différences de sensibilités politiques

S'ajoutait à cela une sorte de tendance à la victimisation de certains élus du monde rural face à des évolutions sociétales ressenties comme contribuant à la remise en cause des ressorts de la décision publique traditionnellement favorables à la France rurale (encore appelée « France profonde » par certains commentateurs politiques).

Ces quelques différences sous-jacentes de sensibilité trouvèrent à s'affirmer lors de la mise en place d'une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) qui révéla des postures contradictoires entre urbains et ruraux. La ville centre avait en effet fait





valoir l'impossibilité technique de faire le choix du paiement par redevance tandis que la plupart des élus ruraux, par souci d'injecter de la parcimonie dans la politique des déchets, se montraient réservés sur le système de taxe, jugé peu incitateur d'une gestion raisonnée des volumes de déchets. En définitive, l'institution, décidée à la majorité, d'une TEOM fit apparaître que les effets redistributifs (générés par les différences significatives des valeurs locatives prises en compte pour le calcul de l'impôt en question) étaient plutôt favorables aux habitants des secteurs ruraux !

*Crainte obsessionnelle d'une pression fiscale accrue*

À maintes reprises, certains élus ne manquèrent pas de rappeler que la création de la communauté ne devait pas être source d'un accroissement des impôts locaux des contribuables. Cette rigueur de raisonnement honorait leurs auteurs. Elle ne pouvait pour autant ignorer la logique bien connue selon laquelle « les investissements d'aujourd'hui font les emplois de demain et les recettes publiques d'après-demain ». Dans la logique keynésienne bien connue, l'amorçage d'un projet ambitieux de développement local appelle une démarche initiale de mise en chantier, ce qui nécessite quelques dépenses budgétaires. Quant à l'argument de l'amélioration sensible du service au public dans le territoire, il appelait tout autant le recours à une pédagogie appropriée. En fin de compte, il put être constaté que les accroissements d'impôts furent quasi inexistants dans cette période de montée en puissance communautaire.

*Les regards divergents des communes « riches » et des communes à potentiel fiscal modeste*

Le chantier fiscal relatif à la mise en place d'une taxe professionnelle unique (TPU) en 1998 vit la cristallisation de deux visions antagonistes. Face aux partisans de l'harmonisation progressive de l'impôt des entreprises du territoire, certains élus marquèrent en effet clairement leur opposition au partage de la richesse fiscale au sein de la structure intercommunale, en parlant même d'une quasi-spoliation de la taxe professionnelle

localisée dans les communes dites « riches ». À vrai dire, des interrogations pertinentes pouvaient être formulées au sujet de la légitimité de cette richesse, puisque dans beaucoup de cas (par exemple des zones industrielles installées en bordure de voie express routière), c'est bien l'investissement de tous les contribuables nationaux pour la construction d'équipements publics qui est à l'origine de la richesse affectée mécaniquement à la commune riveraine de cet équipement, de ce fait privilégiée pour l'accueil d'entreprises sur son territoire. Dès lors, la volonté de partager les recettes générées par la proximité de cet équipement public n'avait bien sûr rien à voir avec l'argument de la soi-disant spoliation utilisé à tort.

Comme il se doit, le bon sens finit là aussi par l'emporter et la TPU fut instituée sur des bases équilibrées et acceptée par tous.

En définitive et comme je l'ai rappelé en 2015 dans le bulletin célébrant le vingtième anniversaire de la communauté,

> ce mandat a tenu une place particulière dans ma vie d'élu, car très stimulant en termes de créativité. Il s'agissait de lancer une dynamique autour d'un concept neuf : chercher une dimension plus large que l'échelle des communes et des SIVOM pour porter des projets dans un nouvel espace de solidarité intercommunale. Avec le recul, je considère que le choix de départ s'est avéré pertinent en matière de taille et d'équilibre du territoire. Je crois qu'on a réussi à construire une structure qui peut légitimement procurer des ambitions à notre territoire.

## III
## Vingt-sept années au conseil général du Finistère

Désormais appelées « conseils départementaux », les instances délibératives des départements ont longtemps figuré dans le paysage institutionnel français sous l'appellation de « conseils généraux ».

C'est dans les toutes premières séquences de la Révolution française que les conseils généraux furent créés, les députés de l'Assemblée nationale constituante ayant décidé une nouvelle division du royaume de France en départements. Ratifié par le roi le 15 janvier 1790, le décret du 22 décembre 1789 partagea ainsi la France en quatre-vingt-trois départements et c'est la Constituante qui entérina le nom de Finistère, inspiré du latin *finis terrae*. Divisé en quatre-vingts cantons à l'origine, ce département n'en compta bientôt plus que cinquante-quatre (avant que la réforme de 2014 ne ramène le nombre à vingt-sept).

Quant au mode d'élection, c'est seulement à partir de 1852 que le suffrage universel fut institué et, par la loi du 10 août 1871, il fut décidé d'élire pour six ans les conseillers généraux sur la base d'un scrutin uninominal à deux tours.

C'est sur la base de ce scrutin que fut élu en 1871 dans le canton de Ploudiry, François de L'Estang du Rusquec, membre du parti conservateur.

La commune de La Roche-Maurice dont j'étais le maire faisant partie de ce canton de Ploudiry, l'opportunité s'offrait, lors du scrutin prévu en septembre 1988, de faire émerger une candidature progressiste dans un terroir qui avait jusque-là majoritairement privilégié un vote conservateur.

La décision de candidature n'était pour moi pas des plus simple à prendre.

Il est en effet utile de rappeler que suite aux lois de décentralisation adoptées au Parlement en 1982, les départements s'étaient vus dotés de compétences significatives qu'ils devaient gérer en direct et en pleine responsabilité puisque, de par la loi, la tutelle du préfet avait été supprimée. D'instances simplement délibératives, les départements étaient devenus des instances de gestion disposant de services conséquents. Cela conduisait, pour les élus départementaux, à devoir faire face à la chaîne complète de la décision et de l'exécution des tâches, sans oublier la supervision des financements et du contrôle. On en conclut aisément que la disponibilité requise n'était pas anecdotique et que cela n'était pas sans conséquence pour l'activité professionnelle des élus (non retraités). Un second aspect des choses conduit à évoquer la dimension proprement politique du sujet : si le maire d'une commune rurale peut véhiculer une image de défenseur des intérêts locaux, le poste de conseiller général était en 1988 considéré comme celui d'un acteur doté d'un rôle d'influence politique : son élection résultait en effet d'un scrutin politique relevant du système bipolaire à la française.

Il s'agissait donc clairement d'un engagement politique susceptible de générer des interférences sur la carrière professionnelle poursuivie par ailleurs.

Ayons enfin à l'esprit qu'à la fin des années 1980, les Régions tout autant que les intercommunalités n'avaient pas encore vu leur rôle renforcé dans le paysage des collectivités publiques (comme cela s'est produit par la suite). Le conseiller général élu exerçait donc bien un rôle politique significatif dans les territoires.

Une candidature à une telle fonction supposait par conséquent la conduite d'une campagne électorale très engagée.





**Le contexte particulier des élections cantonales**

*1988 – Une première élection à suspense*

Avec la montée en puissance des méthodes très élaborées de communication politique, les campagnes électorales des cantonales se mènent désormais pour l'essentiel dans le cadre d'une démarche globalisée de la liste départementale de candidats : les documents de campagne sont communs et le corps électoral départemental est perçu comme un tout. Tel n'était pas le cas en 1988 : les campagnes s'appuyaient sur un travail artisanal spécifique à chaque canton et à ses enjeux de développement. Il appartenait par conséquent à chaque candidat de se débrouiller au mieux pour valoriser son camp politique à travers une argumentation adaptée au terrain et une implication personnelle de tous les instants.

Le canton de Ploudiry dans lequel ma candidature fut proposée présentait les caractéristiques d'être de petite dimension, en majorité rural et de tradition politique plutôt conservatrice. Le conseiller sortant qui se représentait avait déjà été élu consécutivement à cinq reprises dans le passé (trente années, de 1958 à 1988) et conservait une très bonne image personnelle.

D'ordinaire organisé au mois de mars, le scrutin cantonal de 1988 avait été décalé au mois de septembre en raison de la tenue d'élections présidentielles au printemps de cette année-là. À l'occasion de l'annonce de candidature et du lancement de la campagne à la fin du mois d'août, la presse locale avait relayé avec objectivité les éléments caractéristiques de notre candidature et mis en avant des points de valorisation portant sur la modernité, le souci de solidarité, la nécessité d'un développement économique et social ambitieux mais équilibré, ou encore l'appel à une action intercommunale renforcée. Mais elle n'avait par ailleurs pas manqué de conclure ses articles en indiquant que « pour vouloir concourir face au conseiller général sortant en place depuis trente ans et connu de tous, il fallait avoir la foi ! » (*Le Télégramme*)

Une campagne électorale visant à l'élection d'un conseiller du département ne se situait pas dans un registre politique excessivement fiévreux : les thèmes de campagne portaient en effet sur des considérations territoriales et l'organisation des actions de solidarité envers les personnes les plus en difficulté. Les conseils généraux étaient en outre les partenaires naturels des communes pour l'aide au financement des équipements publics de proximité : écoles, salles communales, patrimoine architectural, réseaux d'eau et d'assainissement, etc. Les prospectus électoraux évoquaient donc les sujets de subventionnements aux communes, de maisons d'accueil pour les personnes âgées et handicapées, de politique pour la jeunesse, sans oublier les sujets de l'action économique et l'emploi (agriculture, commerce et artisanat) et les questions environnementales.

La coloration politique s'exprime dès lors davantage par des considérations sur les priorités à venir, les méthodes de gouvernance, la transparence des décisions prises, l'information objective des concitoyens, etc. Les supports de communication et les professions de foi des candidats n'ont, dans ce type de consultation, qu'une importance modeste dans l'évolution de la conviction des électeurs. Pour installer une relation de confiance avec chaque électeur, la méthode du contact direct et du porte-à-porte est la seule solution adaptée. C'est ainsi que durant les mois d'août et de septembre 1988, j'entrepris dans tous mes créneaux de temps disponible d'aller rencontrer les habitants des sept communes constituant ce petit canton rural. Comme tous les candidats ayant été amenés à pratiquer un jour cette bonne vieille méthode du porte-à-porte, je puis témoigner que cette expérience de rencontres quotidiennes sur le terrain est exceptionnellement riche sur le plan humain : beaucoup de gens se sentent ignorés ou mis à l'écart dans une société où s'égare parfois la vertu républicaine de l'attention portée à ses semblables. Ils éprouvent dès lors le besoin de confier tracas, tourments et parfois désespoirs à l'élu en puissance qui vient les rencontrer à leur domicile. Relativement à cette dimension humaine de la campagne électorale, un candidat adepte du porte-à-porte ne





sort pas nécessairement vainqueur de la consultation, mais il en sort assurément transformé sur le plan personnel en s'enrichissant d'une vision réaliste du tableau social et des préoccupations de ses concitoyens.

Le premier tour de scrutin eut lieu le 25 septembre 1988 et se solda par un résultat à suspense garanti puisque le score porté sur mon nom s'élevait à 48,89 % des voix tandis que mon concurrent réalisait un score de 48,07 % (le solde était réparti entre les deux autres candidatures « de témoignage »).

La semaine d'entre deux tours fut particulièrement exigeante en disponibilité, car dans un tel cas de figure très serré, chaque voix va compter et les abstentionnistes du premier tour sont une cible privilégiée pour les candidats au coude-à-coude.

Comme on pouvait s'y attendre, les scores du second tour furent très proches (48 voix d'écart) et ce scrutin gagnant décida pour une bonne part de mon orientation professionnelle à venir puisque, comme je l'avais fait savoir, dans un souci de non-cumul d'activités, je me libérais de mes fonctions administratives de doyen de faculté pour ne conserver, au plan professionnel, qu'une activité normale de professeur d'université.

***De 1988 à 2014, des scrutins de validation de la démarche***

Suite à chaque désignation, mon souci a toujours été de m'investir pleinement et sans temps mort de compensation dans les responsabilités qui m'étaient confiées par les électeurs. C'est ainsi que je m'efforçai de prendre au plus vite la mesure des tâches qu'il m'était donné d'assumer au conseil général. Désigné à la commission du développement économique et de l'agriculture, je fus délégué au conseil d'administration d'organismes porteurs d'une vision départementale ou régionale (SEMENF, association Ouest Atlantique, comité départemental du tourisme, comité départemental d'aménagement foncier…). Je mesurai assez rapidement que, en tant qu'échelon revalorisé par les lois de décentralisation de 1982, le département était peu endetté et doté de moyens financiers conséquents. Dans la commune rurale dont j'étais le maire, les moyens financiers étaient gérés

avec grande parcimonie, le moindre engagement était dosé avec toute la précision d'une balance de pharmacien. Tel n'était pas le cas au conseil général, qui m'apparut doté d'un potentiel budgétaire plutôt confortable. Dans ce contexte, l'ambition d'être un conseiller général performant ne pouvait trouver à se nourrir utilement que si l'on se montrait capable de faire couler vers son territoire cantonal un flux abondant de subventions rattachées aux programmes d'actions les plus variés.

Dans la perspective du renouvellement électoral de 1994, je fus conduit, comme nombre de mes collègues des territoires ruraux, à lister les 14 838 226 francs qui avaient permis de contribuer au financement des équipements publics dans le canton ou de subventionner des opérations créatrices d'emplois (agriculture, industrie…) ou destinées aux publics en situation de dépendance.

Le décompte et la diversité des subventions par commune se révélaient très conséquents puisque le conseil général actionnait encore, dans cette période, un grand nombre de programmes d'accompagnement des communes rurales (réseaux d'eau, voirie communale, équipements sportifs, salles socioculturelles, transports scolaires, monuments historiques, éclairage public, etc.).

Les programmes départementaux étant mobilisables à guichets ouverts, le rôle de conseiller général était d'informer les bénéficiaires sur leurs droits puis de servir de relais d'intermédiation pour la constitution des dossiers et leur transmission aux services compétents. Il pouvait aussi jouer un rôle d'avocat en commission d'instruction, par exemple lorsque des marges d'interprétation subsistaient dans le règlement d'application des critères de subventionnement.

Pour le bilan du mandat de conseiller général 1988-1994, j'avais fait état des apports financiers du département dans chacune des sept communes : ils avaient, m'a-t-il semblé, été jugés conséquents par leur montant et leur diversité.

Mais un élément additionnel avait pu être mis en avant pour contribuer à enrichir le bilan de mandat, à savoir l'obtention par le canton de Ploudiry de l'opération intégrée de développement (OID).





En 1989, la direction régionale de l'action culturelle avait considéré que dans le but de cibler utilement les aides européennes octroyées à la Bretagne pour l'entretien et la mise en valeur du patrimoine architectural ancien, il apparaissait opportun de sélectionner un canton dans chacun des départements bretons afin d'y réaliser une action d'envergure aux effets clairement identifiables vus de Bruxelles. Conscient de l'opportunité ainsi annoncée, j'étais intervenu auprès de la DRAC et du ministère de la Culture pour souligner la richesse du patrimoine ancien du canton dont j'étais l'élu et évoquer bien entendu l'état de dégradation de ce riche patrimoine vieux de plusieurs siècles (églises classées, ossuaires typiques, sites inscrits, forteresse médiévale, calvaires, etc.). Notre travail d'argumentation ne fut sans doute pas sans effet puisque notre canton fut finalement retenu au titre du département finistérien.

Dès lors, furent programmées de nombreuses opérations de restauration des édifices et sites classés du canton avec un financement résiduel de seulement 10 % pour les communes d'implantation. Ce sont en définitive neuf chantiers qui furent conduits conjointement au début des années 1990 et contribuèrent à valoriser l'image de ces patrimoines typiques dans le cadre du circuit touristique des enclos paroissiaux.

Il s'agissait là d'une opération d'envergure dont l'impact politique pour les élus en place dépassait largement le cercle restreint des électeurs amoureux des vieilles pierres ! En s'exprimant au premier degré, on peut dire que l'opération avait avantageusement fait vibrer l'esprit de clocher chez beaucoup d'électeurs du terroir.

Pour le scrutin cantonal de renouvellement de 1994, la prime au sortant fut substantielle puisque le score qui avait été de 51 % au second tour de 1988 atteignit 61,8 % au premier tour le 20 mars 1994.

*

Au fil des années 1990 et surtout au début des années 2000, les *compétences d'action sociale* apparurent progressivement comme les compétences dominantes des départements : aides à l'hébergement des handicapés, maison d'accueil pour les personnes âgées dépendantes, politique de la petite enfance, soutien aux familles en difficulté et à l'insertion des personnes éloignées de l'emploi… Les thèmes des campagnes électorales furent donc davantage orientés vers les priorités à faire valoir sur ces sujets touchant très directement à la vie courante des familles, des anciens, des personnes en difficulté

Les *mutations du monde économique*, et tout particulièrement de l'agriculture, constituaient un second champ de préoccupations dans un contexte marqué par de profonds désaccords au sein du monde agricole sur le modèle à privilégier pour l'avenir et sur l'attention qu'il fallait ou non porter aux questions environnementales.

Outre les programmes classiques du département en matière d'aides à l'installation et à la formation des jeunes agriculteurs, de développement de la qualité des produits ou de recherche appliquée, le conseil général du Finistère s'impliqua à cette époque dans trois actions spécifiques intéressantes qui touchaient très directement mon territoire cantonal : une opération groupée d'aménagement foncier, une mise en œuvre ambitieuse du programme Bretagne Eau pure ainsi que l'activation en 1994 d'un plan de développement durable au sein de sept exploitations agricoles du canton dont j'étais l'élu. À l'énoncé, au demeurant non exhaustif, de ces politiques d'actions de terrain dans un canton rural, on aura aisément conscience que la fonction de conseiller général a avant tout à voir avec le concret et le pragmatisme.

L'année 1998 connut un tournant politique au conseil général du Finistère. En effet, lors du scrutin de mars 1998 (renouvellement par moitié tous les trois ans), un nombre suffisamment nombreux d'élus de gauche dans les vingt-sept cantons





renouvelables conduisit à une bascule de la majorité départementale. Élu vice-président à l'action économique dans l'équipe du président Pierre Maille, j'eus l'opportunité de m'investir de façon plus approfondie dans les leviers du développement du territoire départemental.

Les scrutins cantonaux qui s'ensuivirent en 2001 et en 2007 se soldèrent par des validations électorales incontestées de l'action au département et du travail de terrain conduit dans un esprit d'ouverture et d'écoute.

**Interventions au conseil général en tant qu'élu du groupe d'opposition (1988-1998)**

Au conseil général du Finistère, j'ai découvert en 1988 une ambiance relativement conviviale : relations courtoises entre les élus de tous bords et très confiantes entre les élus et les services instructeurs. Cela n'empêchait pas, bien entendu, les explications parfois tendues sur les dossiers examinés publiquement en séance plénière. Il est d'ailleurs à noter que les trois sessions annuelles du conseil général faisaient l'objet d'une retranscription dans la presse locale qui consacrait deux pages entières au compte-rendu des débats. C'était là une sorte d'incitation à faire durer les joutes politiques !

Faut-il en outre rappeler que dans cette séquence 1988-1998, le bar privé du conseil général était ouvert à toute heure ? Par une logique de cause à effets, les séances vespérales ou tardives faisaient de temps à autre surgir dans les débats des incises d'orateurs devenus inhabituellement exubérants !

Je me suis pour ma part manifesté avec conviction sur les dossiers qui me tenaient à cœur face à une équipe en place qui m'est de temps en temps apparue très sûre de son fait majoritaire (pour ne pas dire indisposée face à la manifestation d'avis contraires…).

La bascule politique qui allait intervenir en 1998 allait justement démontrer que l'argumentation développée durant ces dix années par les intervenants de l'opposition n'était pas sans

fondements, une majorité de cantons ayant, lors du scrutin de 1998, validé les options que nous nous étions efforcés de défendre avec conviction et détermination.

Dans la présentation ci-dessous, j'ai mis particulièrement en exergue quelques-uns des thèmes dans lesquels je m'étais investi et dont les comptes-rendus de séance rapportent les propos qui avaient été tenus oralement lors des séances publiques.

***Thème de l'économie et de l'emploi***

Comme on a pu le lire précédemment, le thème de l'économie et de l'emploi a appelé de ma part une préconisation forte de montée en puissance des politiques volontaristes des collectivités en la matière. Ce qui paraissait légitime dès 1988 pour l'action souhaitable des syndicats intercommunaux l'était tout autant à mes yeux pour la politique de développement économique interventionniste que l'on pouvait souhaiter à l'échelle d'un département.

Nulle surprise dans ces conditions à ce que mes premières interventions publiques au conseil général soient consacrées à ce thème fondamental à mes yeux.

*Première intervention en 1988, peu après la première élection cantonale*

> Vous venez d'annoncer, monsieur le président, que le budget 1989 devra permettre de marquer plus nettement une volonté d'intervention dans le domaine économique. Je salue pour ma part une telle volonté et j'en tire l'enseignement que vous jugez l'action de vos prédécesseurs insuffisante en la matière ! Reste à concrétiser dans les faits ce volontarisme annoncé, et je peux vous dire qu'avec notre groupe d'opposition, nous aurons des propositions nombreuses à vous soumettre, car il y a, me semble-t-il, urgence à redynamiser le tissu économique finistérien.

*Préconisation d'une ambition accrue pour les territoires*

C'est surtout à l'occasion de la session budgétaire de janvier 1989 que le débat sur les sujets économiques prit une





tournure intéressante, alimenté par la proposition avant-gardiste que j'avais soumise à la réflexion de mes collègues en matière de priorisation de l'intercommunalité pour la conduite de politiques d'accueil des entreprises dans des zones industrielles ou des bâtiments relais.

La question posée était très simple : devait-on encourager chacune des 283 communes du département à créer sa petite zone d'activité pour l'accueil des entreprises, ou bien était-il préférable de privilégier les opérations groupées de plusieurs communes visant à offrir aux entreprises des lieux d'implantation centralisés proches des dessertes routières ? À travers cette seconde option, il s'agissait donc de favoriser une logique d'aménagement concerté fondée sur l'équilibre global, la spécialisation des territoires communaux, une prise en compte intelligente des contraintes environnementales et, autant que possible, un partage équitable des recettes fiscales générées par les implantations industrielles.

Dans mon esprit, et comme je le prônais depuis plusieurs années dans mon intercommunalité du Pays de Landerneau, il y avait nécessité à s'orienter au plus vite vers cette seconde option fondée sur l'optimisation de l'interventionnisme local. Comme on peut s'en rendre compte à la lecture du compte-rendu de séance de janvier 1989, cette idée d'instituer une politique départementale favorable aux initiatives locales bâties autour des intercommunalités provoqua une montée au créneau des conservateurs de tous bords !

> Présentation de l'amendement : la question posée par la délibération examinée ce jour porte sur l'efficacité du programme d'action économique. En quoi cette délibération favorise-t-elle l'économie du département et l'aménagement rationnel de notre territoire ? Tel est le questionnement induit par le sujet abordé ici. Nous venons de voter à l'unanimité un programme pour les aides à l'animation économique dans les « pays » en appelant au rassemblement des forces pour que l'animation économique des territoires se fasse non pas à une échelle communale, mais à une échelle territoriale large pour plus d'efficacité.

> Je propose donc ici d'être cohérent avec cette vision pertinente en appliquant le même raisonnement pour les créations de zones industrielles ou la mise sur pied d'ateliers relais pour les entreprises. L'amendement proposé est simple : *il s'agit de doubler les aides du département lorsque les projets présentés au subventionnement sont portés non par une commune toute seule mais par une intercommunalité* menant une politique intégrée dans un territoire et développant une réelle solidarité financière.
> Les finalités sont claires : il s'agit d'encourager fortement la solidarité dans l'action économique et d'éviter les concurrences stupides entre communes pour attirer les entreprises sur les petites zones économiques peu équipées et dispersées dans la nature.
> Il appartient au département de veiller à s'extraire des saupoudrages inappropriés en la matière et de faire monter en puissance l'action des intercommunalités.
> Tel est l'objectif visé par mon amendement sur le doublement des subventions pour les projets intercommunaux.

Cette proposition émise en janvier 1989 ne fut pas accueillie avec enthousiasme, c'est le moins que l'on puisse dire : elle mettait en effet en cause une politique de saupoudrage à effet politique assuré pour la majorité conservatrice en place. On peut en juger à la lumière de quelques-unes des réactions :

Le président (RPR) du conseil général : « Monsieur Marc, vous semblez mélanger les genres et essayer de faire une surenchère déplacée dans un domaine aussi important que celui de l'action économique… »

Un autre élu de la majorité RPR : « Soyons sérieux… Monsieur Marc est en train de nous parler de la nécessité d'aider les collectivités qui veulent se regrouper, pour qu'elles aient le double de ce qu'elles auraient si elles ne se regroupaient pas ? Il faudrait quand même être sérieux ! Car pour dispenser ses aides aux territoires bretons, l'État lui-même ne fait aucune fleur à l'extrême Ouest. »

Au sein même de mon groupe politique, certains élus détenteurs par ailleurs d'une fonction de maire n'étaient pas forcément enchantés de cette proposition visant à donner plus de poids à l'intercommunalité.





Pour en terminer avec ce sujet, rappelons que la Loi Chevènement adoptée en 1993 conduisit à faire de l'action économique une compétence obligatoire des communautés de communes et, par voie de conséquence, à ôter aux communes toute capacité d'intervention directe dans ce type de politique. Mes contradicteurs de 1989 furent de ce fait vite conduits contre leur gré à se faire une raison !

*Des subventions mieux ciblées sur la création d'emplois*

Compte tenu de la dégradation régulière constatée en matière d'emploi, la question du partage du travail et des revenus avait, dans le milieu des années 1990, alimenté le débat sur l'optimisation des moyens et l'adaptation des conditions d'emploi dans les entreprises. Dans le Finistère, avec le soutien actif de la CFDT, des accords pionniers avaient été signés dans quelques entreprises de bonne taille pour réduire sensiblement la durée hebdomadaire du travail et procéder en contrepartie à de nombreuses embauches.

Avec le groupe de conseillers généraux de gauche, nous avions considéré que cette piste était intéressante et qu'il convenait d'inciter d'autres entreprises du département à innover elles aussi dans cette direction et de contribuer ainsi à l'embauche de nombreux demandeurs d'emplois.

C'est dans cet esprit que lors de la séance ordinaire du conseil général de janvier 1996, je fus amené à soumettre une proposition d'amendement du programme d'action départemental en ce sens (la proposition fut rejetée par la majorité alors même que le ministre du Travail, Gilles de Robien, et donc le gouvernement Juppé en place à l'époque, avaient engagé une démarche incitatrice aux accords d'entreprise de réduction du temps de travail). Intervention en séance en janvier 1996 :

> Monsieur le président, ce dossier est l'un des plus importants de cette réunion puisqu'il a vocation à adapter notre politique en faveur de l'emploi… À ce sujet, une piste peu évoquée dans votre rapport est aujourd'hui reconnue comme une piste prometteuse : il s'agit de la réduction du temps de travail. Il nous

semble que comme cela a pu être fait dans certaines collectivités territoriales, un certain nombre d'aides doivent pouvoir être mises en place pour inciter les entreprises à aller dans ce sens. Le groupe de gauche souhaite déposer un amendement pour mettre en avant cette orientation. Je vous lis le texte de cet amendement que nous allons vous remettre :
« *Aujourd'hui, force est de constater que même le retour à une croissance forte ne permettra pas la création suffisante d'emplois pour endiguer le chômage et l'exclusion. Le département du Finistère doit encourager les initiatives d'aménagement et de réduction du temps de travail désormais considérés comme l'un des moyens de lutte contre le chômage. Le texte de l'amendement proposé est, à cet égard, le suivant : dans le cadre de ses compétences et dans le cadre aussi de l'enveloppe déjà existante de l'action économique, le conseil général du Finistère encouragera financièrement toutes les entreprises créatrices d'emplois particulièrement innovatrices en matière de réduction du temps de travail. Il s'engage dès maintenant à créer un groupe de travail chargé d'étudier la mise en place de telles actions ainsi que la redéfinition des aides aux entreprises.* » Le texte de cet amendement qui vous est proposé serait, à notre avis, un enrichissement notable du rapport qui nous est soumis, dans la mesure où il reprend une orientation qui est aujourd'hui admise par la plupart des décideurs et des observateurs comme une orientation très prometteuse pour le partage du travail.

L'amendement fut rejeté par la majorité en place à l'époque.

***Thème de l'agriculture***

Eu égard à la prééminence de l'agriculture et de l'agroalimentaire dans le paysage économique finistérien, ce thème a longtemps constitué un morceau de choix du débat démocratique au sein de cette chambre de résonance de premier plan qu'était le conseil général. Jusqu'à la fin des années 1990, l'une des commissions majeures avait d'ailleurs pour intitulé « commission de l'agriculture et du développement économique ». Doté de compétences dites « obligatoires » relativement modestes en ce qui concerne la politique des structures d'exploitation ou les soutiens aux revenus des agriculteurs, le conseil général a néanmoins pu mettre en œuvre,





jusqu'au début des années 2000, un ensemble de mesures d'encouragement de l'investissement, de soutien aux diversifications ou bien encore d'accompagnement des efforts de recherche et de valorisation des productions dans l'agroalimentaire.

Sur tous ces sujets, les prises de position des élus départementaux ont eu pour vocation d'appeler des impulsions et des adaptations des programmes d'action et de subventions.

J'ai ici mis en exergue trois de mes interventions sur les sujets de la diversification de l'agriculture, de la lutte contre les excès du libéralisme, ainsi que sur le sujet de la concentration des exploitations dans le département.

*Diversification de l'agriculture vers le biologique*

Je souhaite apporter ici mon soutien à l'idée d'une diversification élargie des systèmes de production agricole pour tenir compte des exigences nouvelles en matière de débouchés, de souci de la qualité alimentaire, mais aussi des questions environnementales, en particulier au niveau de la qualité de l'eau.
Parmi les diversifications envisagées, nous devons, me semble-t-il, porter intérêt à l'émergence dans notre département *du modèle d'agriculture biologique* et veiller à en encourager la montée en puissance.
Je souhaite en particulier que le dossier déposé récemment par un groupement d'agriculteurs biologiques en vue d'obtenir une subvention de fonctionnement puisse être rapidement examiné par la commission des affaires économiques et de l'agriculture.
(Intervention à une troisième réunion ordinaire de 1989.)

Il est à noter qu'aucun programme n'existait jusque-là pour le « bio ».

*Se prémunir contre les risques du libéralisme exacerbé dans l'agriculture départementale*

Le vœu sur l'agriculture qui nous est soumis ici comporte une orientation positive en ce sens qu'il vise à dénoncer certains

mécanismes libéraux susceptibles de porter atteinte à l'équilibre du monde agricole. Mais ce texte a trait aux mesures préconisées pour le soutien à la production, en particulier pour la production porcine et la production laitière.
Ce texte indique en effet que des références supplémentaires doivent être réservées aux producteurs qui ont des références insuffisantes. Il nous paraît que cette formulation manque d'ambition et qu'il aurait été souhaitable que l'on fasse très clairement apparaître quel est le type de d'exploitations laitières que l'on souhaite favoriser avec le transfert des quotas libérés.
À nos yeux, la priorité doit être très clairement accordée aux exploitations familiales de taille insuffisante et aux jeunes récemment installés. Le texte doit être plus précis sur ce point *et marquer très clairement notre défiance face aux démarches d'accaparement des terres et des droits à produire en agriculture*.
(Intervention à la troisième réunion ordinaire de 1989.)

*Maîtriser la concentration du foncier*

Je souhaite préciser que sur le sujet qui a été évoqué, celui de l'installation en agriculture et de la concentration des élevages, nous sommes confrontés depuis des années à des problèmes dans nos cantons : il n'est pas rare que des jeunes agriculteurs viennent nous solliciter parce qu'ils sont confrontés à une recherche de terres d'épandage et qu'ils se retrouvent en concurrence avec des exploitants qui ont déjà trois cents ou quatre cents hectares à leur disposition et qui souhaitent en accaparer encore plus.
(1996, deuxième session.)

***Dossiers environnementaux***

*Politique de l'eau*

Lors d'échanges au Sénat sur les questions de l'eau, j'ai maintes fois entendu la remarque selon laquelle « il est surprenant que les Bretons aient des problèmes d'eau vu la quantité de pluie qu'il tombe chaque année  Faut-il donc que la ressource soit à ce point dégradée ? » Ce type de remarques à l'emporte-pièce comporte une part de vérité. Car si la Bretagne





a connu un développement accéléré dans la seconde moitié du XX^e^ siècle, il faut regretter que la vigilance n'ait pas toujours été au rendez-vous s'agissant de la préservation de la nappe phréatique et de la maîtrise des écoulements polluants dans les bassins versants et les estuaires.

Des signaux d'alerte se sont allumés durant les étés secs des années 1970 à 1980 : certains se sont fortement inquiétés des rationnements d'eau potable imposés dans les zones littorales à forte fréquentation touristique. Le département du Finistère allait-il devoir limiter l'essor du tourisme et contingenter son développement urbain en raison d'un risque avéré d'une insuffisance en eau potable de bonne qualité ? La question était clairement posée aux uns et aux autres, tout particulièrement à l'autorité politique du département.

Dans la recherche de solutions aptes à anticiper le risque constaté, un débat de fond s'engagea entre les décideurs. En forçant un peu le trait, on pourrait dire que deux options antagonistes étaient avancées pour résoudre le problème du moment :

• option numéro 1 : sécuriser l'alimentation en eau potable du département en créant toutes les interconnexions nécessaires entre les réseaux existants et en prélevant la ressource dans un petit nombre de sites de pompage dans les territoires les plus préservés du parc naturel intérieur ;

• une option alternative préconisait de lutter plus activement contre la pollution et d'éviter ainsi la fermeture de très nombreux pompages en rivière : en préservant un maximum de petits pompages, on pourrait mieux sécuriser l'alimentation en eau des secteurs proches sans avoir besoin de poser des canalisations pour faire cheminer la ressource sur une très longue distance.

La majorité en place au conseil général était, au vu de l'urgence de traiter la situation inquiétante révélée, encline à valider la première option, tandis qu'avec le groupe d'opposition je m'inscrivais plutôt dans l'idée de privilégier la lutte pour la qualité de l'eau sur tout le département et d'ainsi mieux prendre en compte les intérêts à moyen et long termes du Finistère et de ses habitants.

C'est dans ce contexte que je fus amené à porter la parole du groupe d'opposition lors d'un débat très dense du 10 juin 1996 portant sur le schéma régional d'alimentation en eau potable. Extraits :

> Le conseil général a mandaté le cabinet spécialisé Saunier pour éclairer le débat sur les orientations à donner à la politique de l'eau du département. Je trouve très instructives les conclusions qui viennent de nous être communiquées.
> Au demeurant, ce dossier dont nous avons aujourd'hui à débattre est loin d'être anodin.
> L'enveloppe financière pèse en effet un milliard de francs.
> Mais au-delà de cette considération, c'est l'enjeu même de ce dossier qui ne peut manquer d'interpeller. L'enjeu, c'est tout simplement le système de gestion de l'eau que nous entendons léguer aux générations futures de notre département.
> Le rapport qui nous est présenté aujourd'hui appelle des remarques et interrogations tant du point de vue du diagnostic quantitatif et des solutions proposées que de celui de la gestion globale de la ressource dans le Finistère.
> Nous considérons que le rapport Saunier apporte un ensemble d'informations très utiles, même si les solutions mises en avant sont parfois contestables et doivent pour certaines être totalement révisées. À mes yeux, un point positif apparaît d'emblée dans ce rapport si l'on fait référence à la précédente étude Beture qui nous avait été présentée ici même, il y a trois ans ; cette avancée concerne l'anticipation du besoin en eau potable à l'horizon 2000. En effet, le cabinet Beture, en 1993, nous parlait d'un minimum de 84 millions de mètres cubes et le cabinet Saunier, aujourd'hui en 1996, de 73,4 millions de mètres cubes : en trois ans, l'estimation a baissé de 10 % et on peut noter que la différence, qui est de l'ordre de dix millions de mètres cubes, équivaut à la totalité du volume d'eau actuellement contenu dans le barrage du Drennec, c'est dire si l'évaluation précise de l'enjeu ne doit pas souffrir d'approximations.
> Deuxièmement, au-delà de sa richesse en informations utiles, le rapport Saunier n'a pas pour autant manqué de susciter des interrogations sur les hypothèses et les solutions proposées.





> J'évoquerai ici, à titre d'exemples, les propositions concernant l'Elorn et le barrage du Drennec. Il faut rappeler que l'Elorn alimente aujourd'hui trois cent mille consommateurs d'eau et que, selon le schéma Saunier, il pourrait servir à l'alimentation de la moitié du département : c'est dire si ce dossier est particulièrement sensible. Selon le cabinet Saunier, l'Elorn pourrait assez naturellement supporter un prélèvement supplémentaire de 27 000 $m^3$ par jour à l'usine de Pont-ar-Bled ainsi qu'un nouveau pompage de 18 000 $m^3$ par jour d'eau supplémentaires dont 20 000 vers l'Elorn et 15 000 vers la Penzé. Nous estimons que ces hypothèses de travail sont contestables pour certaines d'entre elles, voire complètement aberrantes, comme on peut aisément le démontrer […].
> D'une façon plus générale, la question des équilibres quantitatifs a fait naître des interrogations d'envergure. Un barrage sur l'Ellé est-il envisageable ? La généralisation des interconnexions aura-t-elle des incidences sur le prix de l'eau ? Une péréquation financière serait-elle instituée en faveur des zones situées à la source et assujetties à des contraintes chaque jour alourdies ? Pas de réponse sur ce point. Dans le cas où le pompage supplémentaire sur l'Elorn serait abandonné, où serait construit le barrage supplémentaire dont il est fait état à la page 70 du rapport ? À quel coût ? Avec quel financement ? Il n'y a pas de réponse sur ce point. Les hypothèses optimistes d'utilisation en eaux souterraines sont-elles réalistes ?
> En définitive, l'importance des questions auxquelles le rapport Saunier n'apporte à ce jour aucune réponse fiable justifie à nos yeux l'ajournement d'un dossier qui pèse, ne l'oublions pas, un milliard de francs, et nous sommes en accord avec M. le président de la commission des finances sur ce point. Mais au-delà de ce constat et de ce diagnostic, se pose la question du volontarisme du conseil général en ce qui concerne la gestion qualitative de la ressource, car le rapport Saunier a le mérite de donner un sérieux coup de projecteur sur une réalité qui a été trop souvent ignorée, à savoir que dans notre région, les problèmes de quantité d'eau ont souvent pour origine des problèmes de qualité ; le rapport évoque certes la responsabilité des industriels et des collectivités qui sont appelés à améliorer

l'épuration des eaux usées et à limiter l'usage des herbicides, mais il met surtout l'accent sur l'importance des pollutions d'origine agricole.
En définitive, la reconquête de la qualité de l'eau pose la question de l'adaptation du modèle agricole. En outre, l'idée selon laquelle il faut surtout porter l'effort sur la valorisation maximale des produits sur place ne peut qu'être favorisée, mais, en tout état de cause, l'agriculture finistérienne doit être encouragée et aidée à faire évoluer d'urgence certaines de ses pratiques de surfertilisation des sols.
Face aux recommandations du rapport Saunier, se pose en fin de compte la question du volontarisme politique des décideurs.
Nous préconisons, quant à nous, la mise en place d'un plan d'urgence du conseil général pour que ces problèmes de qualité de l'eau soient véritablement pris à bras-le-corps, à l'écart des influences des habituels *lobbies*. À vouloir du curatif sans se donner les moyens d'une véritable politique préventive efficace, le conseil général ne se mettrait pas à la hauteur de l'enjeu considérable qu'est la reconquête de la qualité de l'eau.

Quelle fut la suite de ce dossier « brûlant » de l'eau dans le Finistère ?

Il est heureux de pouvoir constater que l'étude prospective Saunier ne fut pas vraiment suivie d'effets : pas de nouveau barrage de dix millions de mètres cubes, pas d'interconnexion généralisée des réseaux d'eau  Une politique plus active de soutien aux captages d'eau et aux périmètres de protection fut développée à partir des années 1998-2000.

*Subventions du conseil général pour les animateurs environnement*

Comme dans d'autres territoires, le Finistère apportait, dans ces années 1990 particulièrement exposées à des excès environnementaux, des financements appropriés aux organismes parapublics et aux associations œuvrant dans le domaine de la prévention. L'une des actions portait sur le subventionnement





régulier de postes d'animateurs environnement. Aux yeux de certains décideurs économiques ou politiques, ces acteurs associatifs étaient parfois dans la déclamation de discours par trop militants et antiproductivistes et certains élus conservateurs pouvaient être tentés de diminuer les subventions publiques destinées à cofinancer les postes en question. D'où la réaction logique de dénonciation de cette baisse des moyens financiers que j'avais portée, au nom de mon groupe, lors de la séance budgétaire de 1998 :

S'agissant de la mise en place d'une dégressivité des aides aux animateurs environnement, donc d'un risque sous-jacent d'affaiblissement de la politique de prévention conduite dans le département, je tiens à exprimer le désaccord total de notre groupe.
En effet, si des postes ont été financés pour l'environnement, c'est très souvent pour assumer des missions d'intérêt général, missions dans lesquelles il est peu envisageable de trouver de l'autofinancement pour faire face à la prise en charge directe de ces postes. Dans ces conditions, mettre en place une dégressivité serait à coup sûr aller vers la suppression de ces postes. Nous sommes tout à fait opposés à une telle disposition de mise en dégressivité.

***Politique d'aide financière aux communes du département***

Les conseils généraux ont durablement été des partenaires actifs des communes, en particulier pour aider à équiper les territoires de locaux et d'outils d'animation en matière éducative, sportive ou culturelle.

Les élus départementaux se sont donc évertués à appuyer les programmes mis en œuvre en ce sens et à veiller jalousement à la préservation des moyens financiers octroyés en vue de contribuer à l'accompagnement des maîtrises d'ouvrage communales. Les deux interventions rapportées ci-dessous témoignent de mon attention à ces questions :

*Sur la nécessité de venir en appui aux communes rurales*

Monsieur le président, je voulais attirer l'attention de notre assemblée sur l'inquiétude croissante de certains de nos maires ruraux. La Fédération des maires ruraux s'est d'ailleurs récemment fait l'écho de cette inquiétude. Il est vrai que depuis nombre d'années les communes rurales ont accepté de prendre en charge un certain nombre de compétences nouvelles qui leur ont été attribuées par l'État.
Il est en outre à noter que la plupart des programmes de subventions de la Région (avec les PRAT, programme régional d'aménagement du territoire) ainsi que de l'Europe vont à des projets supracommunaux. De moins en moins de dossiers de petites communes sont aujourd'hui recevables en matière de subventions.
Dans ces conditions, le conseil général se doit d'être vigilant sur la préservation d'une capacité intacte d'intervention pour les communes rurales.
(Session de juin 1996.)

*Préconisation d'une réduction de la participation des communes aux contingents d'aide sociale recouvrés par le département*

Nous préconisons une réduction de la participation des communes aux contingents d'aide sociale. Les relations financières entre le conseil général et les communes sont de plus en plus contrastées ; les subventions n'augmentent pas depuis plusieurs années, ceci est le cas pour la SDI [subvention départementale d'investissement] dont le montant global est resté à dix millions de francs depuis 1990. Ceci est également le cas pour les crédits à la voirie communale, qui sont certes très appréciés des communes, mais là aussi le montant reste à peu près stable, autour de vingt millions de francs depuis 1990. À l'inverse, les participations financières réclamées aux communes connaissent une progression très forte : l'augmentation du contingent incendie a été évoquée, 12 % en 1997 et le contingent d'aide sociale a connu une augmentation moyenne annuelle de 8,4 % depuis 1990. À tel point qu'au moment où il y a une évolution





des subventions aux communes (la SDI et la voirie communale) de 28,5 millions de francs à 30 millions en sept ans, on constate à l'inverse une progression des contingents payés par les communes de 153 millions à 252 millions de francs, soit au total près de 100 millions de francs de solde négatif pour les communes.
Ce contexte actuel de transfert de charges de l'État vers les collectivités territoriales et de celles-ci vers les communes devient de plus en plus difficile pour les budgets communaux. Dans ces conditions, il semble nécessaire de limiter autant que faire se peut la progression du contingent d'aide sociale des communes.
Nous proposons, dans ce contexte et à travers les chiffres qui ont été évoqués tout à l'heure et qui sont significatifs, de limiter à 2 % au lieu de 4 % l'augmentation du contingent d'aide sociale des communes pour 1997.
(Intervention lors du débat sur le budget primitif de 1997.)

***Pour un dispositif de subventionnement plus transparent et mieux ciblé***

*Des règles identiques pour tous*

Nous évoquons ici un dossier qui bénéficie, semble-t-il, d'un déplafonnement inexpliqué de la subvention qu'il est proposé d'allouer. Pour quelle raison ?
Avec nos collègues membres de la commission concernée, je préconise d'appliquer ici comme ailleurs la règle générale. Chacun sait « qu'une fois les bornes dépassées, il n'y a plus de limites ! » Je n'ai rien contre tel ou tel projet ; ce qui me paraît légitime, c'est d'appliquer strictement les règles. Que l'on m'explique clairement aujourd'hui les critères précis qui conduisent notre assemblée départementale à déroger à la règle générale ! Nous sommes dans une période de restriction budgétaire, de rareté de la finance départementale. Il ne doit pas y avoir de place pour les cadeaux à la tête du client.
(Intervention lors de la séance budgétaire de janvier 1993.)

*Pour des subventionnements en phase avec les exigences liées à l'emploi des jeunes ou à la culture*

• Mission locale pour l'emploi des jeunes

Je me réjouis de voir le conseil général reconnaître enfin le professionnalisme des missions locales pour l'emploi des jeunes. À l'occasion des discussions que nous avons eues ici sur les emplois jeunes notamment, nous avions souligné que les questions d'insertion s'étaient fortement professionnalisées. Nous avions attiré l'attention sur le rôle éminent que pouvaient jouer les missions locales dans les dispositifs que vous mettiez en place à l'époque. Nous sommes tout à fait heureux de voir que le conseil général reconnaît aujourd'hui le bien-fondé de cette argumentation.
(Intervention lors de la session de janvier 1998.)

• Guide d'interprétation du patrimoine architectural et religieux

Je souhaitais souligner l'intérêt du dossier relatif à l'interprétation du patrimoine architectural et religieux. Nous avons là, effectivement, un domaine dans lequel le Finistère doit développer encore l'accueil touristique. Nombre de subventions qui ont été votées ces derniers jours l'ont été pour des manifestations estivales, des festivals, pour un certain nombre d'animations culturelles qui se déroulent au mois d'août pour la plupart. Il faut rappeler que le tourisme portant sur le patrimoine architectural et religieux est un tourisme qui démarre dès le mois de mai et ceci jusqu'en octobre. Je me réjouis donc qu'une action soit engagée dans cette direction, il me semble que c'est là une piste importante de renforcement de notre activité touristique.

***Argumentation en faveur d'un contre-budget***

Lors de la mise en débat du projet de budget départemental pour l'année 1997, j'ai été amené à défendre un amendement budgétaire conséquent portant sur une somme globale de 10 600 000 francs. Ce contre-projet comportait trois mesures nouvelles :





- redéfinition des aides aux entreprises en valorisant deux mesures nouvelles : l'emploi des jeunes et la réduction négociée du temps de travail ;
- mise en place d'un dispositif d'incitation à la réalisation par les communes de logements de type PLA (prêt locatif aidé) très sociaux ;
- réduction par le département des contingents d'aide sociale collectés auprès des communes.

Pour assurer le financement des 10 600 000 francs nécessaires, des économies budgétaires équivalentes étaient proposées :

1. Un programme d'économie en ce qui concerne les frais de fonctionnement du conseil général de l'ordre de 3 millions de francs ;

2. Un réajustement des subventions de fonctionnement à des instituts ou organismes satellites du conseil général, soit une économie de 2 400 000 francs ;

3. Une redéfinition du programme d'aide aux entreprises du FDACE (fonds départemental d'action pour la création d'emplois) dans le but de limiter les effets d'aubaine. Les aides aux grands projets ne seraient allouées que si la subvention départementale contribue réellement à la création d'emplois. Une économie de 1 600 000 francs pourrait ainsi être réalisée ;

4. Enfin, un réajustement du poste dépenses imprévues pour 3 600 000 francs.

Inutile de dire que ce contre-budget ne fut pas adopté par la majorité en place en 1996-1997.

Comme on s'en rend compte à la lecture de ces quelques extraits d'interventions publiques, le travail d'opposant mené durant ces dix années au département s'est toujours inscrit dans un souci de travail constructif visant certes à faire valoir des priorités politiques clairement assumées, mais aussi à contribuer à orienter l'action du département vers des objectifs ambitieux au service de l'intérêt général. Ce travail privilégiant l'affirmation d'un modèle alternatif de gouvernance du département

porta ses fruits en 1998 puisque le scrutin de renouvellement de l'assemblée départementale permit à notre groupe de passer de l'opposition à une position majoritaire, et donc à l'exercice des responsabilités décisionnelles.

**Interventions au conseil général en tant que membre de la majorité départementale**

L'exercice d'un mandat au sein d'une collectivité départementale prend bien entendu une dimension nouvelle dès lors que le renouvellement électoral installe les opposants d'hier en position majoritaire. La mission devient dorénavant très clairement d'assumer la gouvernance de l'institution et de donner les impulsions nécessaires en vue de la mise en œuvre du projet pour lequel des engagements ont été annoncés aux électeurs. On se doit de souligner, à ce sujet, la performance remarquable de Pierre Maille, premier président socialiste du conseil général du Finistère, qui assura de 1995 à 2014 une gouvernance exemplaire du département. Cette gouvernance put en outre s'appuyer sur la concrétisation d'un réel esprit d'équipe.

L'expression en séances publiques des élus majoritaires s'inscrivit dès lors dans une double exigence :

• défense argumentée des *options et programmes ayant été au préalable arbitrés par le groupe majoritaire* : cela appelle parfois à avaler des couleuvres, mais c'est une exigence première du bon fonctionnement de la démocratie que de faire prévaloir les choix collectifs sur les positions individuelles ;

• affirmation d'une *ligne politique sans ambiguïté* dans l'esprit du système bipolaire droite/gauche.

Il ne peut être oublié que les électeurs sont en attente de résultats probants. L'énergie déployée dans l'exercice du mandat doit, dans ces conditions, être consacrée en priorité aux tâches concrètes de gouvernance : écoute des citoyens, élaboration et analyse des projets, contrôle, explication des actions entreprises, etc.

Dans le cadre des responsabilités qui lui sont déléguées par la loi, le département est appelé à siéger dans nombre d'organismes





publics ou parapublics ainsi que de structures dans lesquelles s'élaborent les politiques du territoire, tant dans le domaine économique que social ou culturel. Les nombreuses délégations confiées aux élus majoritaires appellent dès lors un suivi attentif des dossiers et des politiques opérationnelles de ces institutions en charge de missions spécifiques.

Dans le cadre de ces délégations majoritaires, me fut confiée en 1998 la présidence de la SAFI (Société d'aménagement du Finistère). On trouvera ci-dessous le compte-rendu fait par la presse le 13 mai 1988 :

**SAFI : François Marc succède à Jean-Yves Cozan**

> François Marc, vice-président du conseil général du Finistère et président de la commission du développement économique, a été élu hier matin président de la Société d'aménagement du Finistère (SAFI). Après la victoire de la gauche aux cantonales, le maire de La Roche-Maurice succède à Jean-Yves Cozan qui détenait le fauteuil depuis 1982. « Il existe un consensus sur l'efficacité de la SAFI, sur ses missions de base », a déclaré, à l'issue de son élection, le nouveau président. Pas de chambardement, semble-t-il, à attendre à la SAFI, neuf millions de chiffre d'affaires, dix-sept personnes. Dans ses métiers de base en tout cas, ce sont la maîtrise d'ouvrage, le développement local, le foncier et l'environnement, « le savoir-faire de la SAFI est reconnu, on est tous d'accord sur ce point », a précisé François Marc. Évolution, mais d'ordre technique, la société d'économie mixte va prochainement intégrer un dix-neuvième administrateur qui représentera les dix communautés de communes existant dans le département.

Dans la présentation récapitulative présentée ci-dessous sont mentionnées quelques-unes des interventions les plus marquantes produites dans le cadre des délégations qui ont pu m'être confiées lors de cette séquence majoritaire de dix-sept années.

***Président de la commission du développement économique de l'agriculture et de la mer***

Il s'agissait d'une délégation très vaste m'ayant amené à me préoccuper de thèmes diversifiés tels que notamment :

• les programmes d'aides aux entreprises industrielles, commerciales et artisanales créatrices d'emplois ;
• les soutiens à l'agriculture ;
• les activités liées à la pêche en mer ;
• le tourisme ;
• l'animation économique territoriale ;
• la recherche.

***Président de la commission des finances***

La présidence d'une commission des finances conduit à être investi dans des tâches très directement en lien avec la gouvernance globale de l'institution, car les arbitrages dans l'allocation des moyens et l'attention portée à leur utilisation constituent le cœur de métier de ce type de fonction. La bonne maîtrise des disciplines budgétaires et financières constitue une réelle exigence capacitaire pour y faire face. Notons aussi que la dimension politique du poste est bien plus affirmée que dans d'autres délégations davantage axées sur les modalités de mise en œuvre opérationnelle des priorités d'actions du département.

Dans un but d'illustration de l'activité déployée dans l'exercice de cette vice-présidence aux finances ont été mis en exergue ci-dessous les éléments de contenu de présentations budgétaires du premier et du dernier exercice de la séquence 2001-2008.

*Lignes de force affirmées lors de la présentation du budget de l'exercice budgétaire 2002 (24 janvier 2002)*

• Recentrage sur les compétences fondamentales ;
• mise en ordre dans les activités satellites ;
• clarification des critères d'octroi des subventions (dans le domaine de la culture et dans les programmes économiques) ;
• mise en place de programmations pluriannuelles et clarification des relations avec les partenaires grâce à des conventions claires ;





• désendettement sensible du conseil général ;
• nécessité d'une gestion parcimonieuse de l'argent public départemental.

*Présentation des indicateurs probants du budget 2008*

L'année 2008 a vu la fin de ma délégation de vice-président en charge des finances puisque la décision fut prise au conseil général de ne plus cumuler ce type de délégation exécutive avec l'exercice en parallèle d'un mandat parlementaire.

Pour la dernière présentation en séance d'un budget départemental, les points suivants furent mis en exergue :

• constat d'accentuation de l'effet de ciseau budgétaire avec une quasi-stabilité des recettes et en face une augmentation accélérée des dépenses d'aides sociales (APA, actions d'insertion, mise en œuvre du schéma gérontologique, etc.) de 12,6 % en un an ;
• poursuite néanmoins de l'effort d'investissement, notamment dans la rénovation des collèges et les équipements publics de proximité ;
• développement des actions en faveur des transports collectifs départementaux, routiers, ferroviaires, maritimes et aériens ;
• renforcement des programmes d'aides du département à l'équipement des communes et à leurs groupements avec un accroissement de 24 % en deux ans, à 37 millions d'euros ;

Eu égard à la forte montée en puissance des dépenses sociales dites de guichet (APA, insertion, famille), l'année 2008 manifestait déjà l'accentuation de l'effet de ciseau bien connu, et par voie de conséquence le resserrement des marges de manœuvre au niveau du budget de fonctionnement.

Deux indicateurs probants permettaient pour autant de porter une appréciation *a posteriori* sur la séquence budgétaire observée dans le cadre de cette décennie écoulée : il s'agit d'une part de l'évolution des dépenses réelles d'investissement et d'autre part de l'évolution de la dette départementale.

• Dépenses réelles d'investissement : 96,68 millions d'euros en 1997 et 148,59 millions d'euros en 2008, soit une augmentation moyenne de près de 5 % par année ;

• encours de la dette du département : 299,9 millions d'euros en 1997 et 177,2 millions d'euros en 2008, soit une baisse de l'endettement de 123 millions en 11 ans (- 41 %).

À la lumière de ces quelques informations récapitulatives, il n'était pas faux de considérer que la situation financière constatée en 2008 se révélait relativement saine.

*Conseiller général délégué au numérique*

Déchargés des responsabilités de vice-président, les élus exerçant par ailleurs un mandat parlementaire se virent confier des délégations plus spécifiques et il me fut demandé de suivre le dossier du numérique tant en ce qui concerne le déploiement dans le département des infrastructures permettant l'accès à internet pour tous que sur la question des usages du numérique.

Suivi du dossier « Haut débit pour tous », interview parue dans le *journal Penn ar Bed* n° 118 (2010) :

**Trois questions à François Marc,**
**conseiller général délégué au développement des infrastructures et usages du numérique**

**Pourquoi le conseil général intervient-il dans la couverture numérique du département ?**
Mode de communication à part entière, internet n'est pas accessible dans les meilleures conditions à 10 % des Finistériens, notamment en zone rurale. Le réseau ADSL est insuffisant. Les investisseurs privés n'étant pas intéressés par ces zones blanches ou grises, le conseil général a décidé d'intervenir, dans une perspective d'équité et de solidarité, comme il l'avait fait il y a une douzaine d'années pour la téléphonie mobile. On est dans une mission d'intérêt général, qui représente 11,5 millions d'euros d'investissements initiaux, plus 7,2 millions d'euros d'exploitation et maintenance.

**2 mégabits/seconde pour tous, est-ce suffisant ?**
Oui, cela permet de recevoir internet dans de bonnes conditions. On peut rappeler que dans son plan « haut débit pour tous », l'État en reste à une exigence de 0,512 mégabits/seconde





(soit 4 fois moins de débit). Pour atteindre l'objectif de desserte complète du département, plusieurs technologies sont utilisées : fibres optiques, NRA-ZO, satellite et Wimax à titre principal. Le choix du conseil général a bien entendu veillé à respecter le principe de précaution quant aux émissions électromagnétiques des équipements, qui resteront très en deçà des seuils recommandés.

**Comment va se déployer l'infrastructure ?**
Pour février 2011, l'essentiel des équipements va être installé et mis en service. Le déploiement sera opéré à une même vitesse dans le nord et le sud du département. Dès l'instant où un secteur géographique sera rendu opérationnel, des réunions d'information seront organisées sur place et les usagers seront invités à se tourner vers les fournisseurs d'accès. S'agissant d'un programme de solidarité, il va de soi qu'au final, l'utilisateur n'aura à supporter aucune dépense d'équipement en dehors du coût normal de l'abonnement. Je tiens en outre à préciser qu'à partir de l'installation mise en place et en particulier des 238 km de fibres optiques, il sera possible d'apporter de façon complémentaire des réponses appropriées (à coûts additionnels) aux besoins de très haut débit exprimés sur les territoires, notamment pour la desserte d'activités industrielles. Le schéma numérique départemental en cours d'élaboration permettra de préciser les prolongements ultérieurs à envisager.

État des lieux à l'issue de la conduite de cette délégation au numérique au 30 janvier 2015, peu avant la cessation du mandat en mars 2015 (extrait de la présentation en séance) :

**Réseau haut débit PABN (Penn Ar Bed Numérique)**
Dans le cadre du déploiement du réseau PABN, un réseau structurant basé sur des faisceaux hertziens ainsi que sur quatre cent trente kilomètres de fibres optiques a été réalisé. Celui-ci permet également d'apporter un point de collecte très haut débit (THD) sur chaque intercommunalité. En 2014, le dernier tronçon optique sur la communauté de communes du Pays d'Iroise a été achevé. Cinquante-cinq zones d'activité

sont désormais potentiellement raccordables au réseau THD départemental (la distance admise pour considérer une zone d'activité potentiellement raccordable est de cinq cents mètres maximum).
L'opérateur Axione peut donc proposer une desserte THD des entreprises et des services publics présents à proximité du réseau PABN. À la fin de l'année 2014, PABN a permis d'apporter une offre THD à soixante sites. Conformément au contrat de partenariat, le conseil général bénéficie de 10 % des recettes procurées par ces raccordements annexes au projet de couverture des zones blanches de l'internet. La location du réseau à ces entreprises engendrera une recette *a minima* de 24 856 euros en 2015.

**Partenariat avec le Syndicat mixte MEGALIS**
Le Syndicat mixte MEGALIS créé en 1999 par la Région Bretagne, les quatre départements bretons et les intercommunalités assure désormais trois missions :
• animer et gérer le projet Bretagne Très Haut Débit ;
• encourager le développement des usages des réseaux de communication électronique ;
• favoriser le développement de l'administration numérique au bénéfice de ses membres et des établissements publics de la région.

### *Évocation de quelques dossiers spécifiques examinés durant la période 2001-2015*

*La cagnotte*

La période allant de 1998 à 2002 fut marquée, en France comme dans de nombreux pays développés, par une conjoncture économique exceptionnellement favorable due notamment aux bulles spéculatives observées dans la période, tant dans l'immobilier que dans les impacts de ce que l'on appela pompeusement « la nouvelle économie », à savoir l'activité bourgeonnante des entreprises du numérique soudainement portées aux nues par les Bourses mondiales. Ces bulles spéculatives occasionnèrent un surcroît de recettes fiscales pour les budgets publics, les départements n'échappant pas à la bonne fortune en raison des





répercussions du gonflement des prix immobiliers (et donc des droits de mutation afférents).

Un débat s'instaura dès lors sur ce qu'il convenait de faire sur ce supposé magot inattendu ! Inutile de préciser qu'au vu du taux d'endettement de l'État et des collectivités, cette question de la cagnotte paraissait dérisoire, car il y avait lieu, me semblait-il, de se contenter d'utiliser ces recettes exceptionnelles en appliquant le vieux proverbe bien connu : *qui paie ses dettes s'enrichit*… Mais parfois l'argent *a priori* facile brûle les doigts. D'où un débat surréaliste que la presse locale reprit à son compte à la lumière des débats publics en séance du conseil général.

Extrait d'un journal régional à ce sujet (année 2000, majorité de gauche au département) :

> Les temps changent. Elle n'est guère éloignée, l'époque où le conseil général s'escrimait à serrer la ceinture du budget départemental. Hier soir, c'est sur un tout autre registre que s'est achevée la session expresse de printemps. Avec à la clef une question controversée : comment affecter ces fameux excédents financiers tombés du ciel de la conjoncture ?
> Le département, comme nous l'avons déjà indiqué, connaît un contexte financier particulièrement favorable. Les recettes, notamment grâce à la forte croissance des rentrées de taxes sur les mutations immobilières (cent vingt millions de plus cette année) et à des excédents budgétaires de l'année 1999, bénéficient de ce que personne au conseil général ne veut appeler une « cagnotte ». C'est devenu un gros mot. Mais bon. C'est plus éloquent que « excédents fiscaux conjoncturels » que certains contribuables pourraient prendre pour une nouvelle taxe qui va leur tomber sur la figure.
> Alors qu'est-ce qu'on fait de cet argent ? Pour le porte-parole de la droite, il n'y a pas de doute : cette manne n'est pas le fruit de l'action du conseil général. Selon lui, ce sont les gouvernements précédents, « par leur politique d'assainissement des finances » et la conjoncture internationale qui ont créé un environnement favorable. Mais surtout, à ses yeux, c'est le niveau des impôts qui n'est plus compatible avec la situation financière du département.

En réitérant la demande de l'opposition, il déclare haut et fort que « les contribuables ne voient toujours rien venir ».
Sur les bancs de la majorité, le discours est nettement plus nuancé. Son porte-parole répliqua que la majorité, depuis son arrivée, a mené des actions « à la satisfaction croissante des Finistériens, dans tous les domaines ». Et selon lui, ces surplus de recettes, « que personne n'aurait pu prévoir » dans une telle proportion, ont un caractère exceptionnel.
Il soutient donc que la décision de la majorité de faire un usage bien réfléchi de ces excédents (remboursements anticipés d'emprunts, affectation pour des dépenses futures, anticipation de certains programmes ) est la meilleure garantie « pour préparer l'avenir ».

*Débat sur la politique de l'eau (rapport de la Cour des comptes)*

En février 2002, la Cour des comptes rendit un rapport public particulier sur « la préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne ».

Ce rapport d'importance pointait un certain nombre d'insuffisances dans la mise en œuvre des politiques de reconquête et formulait quelques recommandations utiles. Étaient particulièrement soulignés :

• des incohérences entre les mécanismes économiques des politiques agricoles et les enjeux environnementaux ;
• une mobilisation insuffisante des filières agroalimentaires ;
• une juxtaposition inefficace de multiples zones d'action ;
• un contrôle des épandages inexistant ;
• des politiques juridiquement instables, dépourvues d'indicateurs et de calendriers précis ;
• des moyens administratifs insuffisants.

Très clairement, ce rapport de la Cour des comptes mettait en exergue les carences de la politique conduite sur le terrain et appelait à des contrôles accrus et à une mobilisation plus étendue des acteurs. Autant dire que pour nombre de conseillers généraux des territoires ruraux, il s'agissait là d'une sorte d'admonestation très culpabilisatrice du monde agricole régional. Un débat passionné





s'ensuivit au conseil général. Si la cour des comptes était bien dans son rôle en pointant les insuffisances, elle ne mettait pas assez fortement l'accent sur le temps nécessaire pour inverser avec efficacité un cycle de production agricole ni, surtout, pour pouvoir en mesurer les effets au niveau des paramètres environnementaux.

Et de fait, il doit être rapporté, avec le recul de plusieurs années depuis 2002, que les courbes relatives aux polluants d'origine agricole se sont inversées après le début des années 2000 et ont depuis continuellement poursuivi la baisse engagée.

*La desserte des îles*

Sujet toujours sensible dans un département préoccupé d'assurer la continuité territoriale avec les quatre îles « du Ponant », la définition des règles d'implication de la collectivité départementale a régulièrement fait l'objet de débats difficiles, avec d'un côté la préconisation d'une grande générosité dans la solidarité avec les îles et de l'autre le souci d'une gestion précautionneuse, voire rigoureuse, de l'argent public.

L'un de ces débats (25 janvier 2002) porta par exemple sur la mise en place de la délégation de service public et les effets induits en matière de concurrence dans les transports de desserte (et implicitement sur les coûts pour les usagers).

Compte-rendu dans la presse locale du 25 janvier 2002 :

**Desserte des îles : les départements appelés à fixer les règles ?**

La desserte des îles a donné lieu à une longue discussion hier au conseil général alors que doit être prochainement renouvelée la convention qui, jusqu'à présent, lie le département à la compagnie Penn ar Bed. Cette convention, avec ce transporteur ou un autre puisqu'elle donnera lieu à appel d'offres, pourrait être régie par des nouvelles règles.
Menaces sur les privés ?
Que ferait le conseil général de ces nouvelles prérogatives ? À entendre l'un des porte-parole de l'opposition, il faut y voir une menace pour les transporteurs privés et une mainmise du département sur ce secteur d'activité où la concurrence pouvait

jusqu'à présent jouer en toute liberté. « Pas du tout », objecte la majorité, qui assure que la définition d'obligations de service public « n'est pas incompatible avec le développement d'une entreprise privée ».

*L'APA (Allocation personnalisée d'autonomie)*

La loi du 20 juillet 2001 du gouvernement Jospin fut un tournant historique dans la prise en charge du vieillissement. Deux arguments furent mis en avant sur le plan politique pour justifier cette réforme visant à remplacer la prestation spécifique dépendance (PSD) par l'APA :

• Un dispositif plus égalitaire : toute personne âgée dépendante de plus de soixante ans pourra la percevoir. Le montant de la prestation sera le même sur tout le territoire, à revenu et perte d'autonomie identiques. C'est un droit universel et personnalisé. Et les prestations versées aux familles ne seront plus récupérées sur la succession, ce qui était le cas avec la PSD.
• La prise en charge de la dépendance liée à l'âge ne sera plus, comme par le passé, uniquement supportée par les familles et les collectivités locales : la solidarité nationale sera mise à contribution. L'APA sera attribuée sur décision du président du conseil général, mais le montant de l'allocation versée à chaque bénéficiaire sera déterminé, « dans des conditions fixées par voie réglementaire », en appliquant une « grille nationale ».

Cette avancée sociale reconnue a constitué une charge de travail très importante pour le département et aussi une source de dépenses obligatoires à croissance forte. Sa légitimité politique a néanmoins conduit les élus de nos assemblées départementales à manifester un soutien unanime au dispositif.

*L'international*

De par les délégations qui m'ont été confiées, notamment en tant que président de commissions de 1998 à 2008, j'ai été amené à m'impliquer dans trois actions de coopération avec la Hongrie, le Chili et Madagascar. Il s'est agi, dans ces actions de





coopération décentralisée, de favoriser des transferts de savoir-faire vers des régions en développement agroalimentaire dans la région de Szeged (Hongrie), des activités liées à la mer, à l'aquaculture et au tourisme dans l'île de Chiloé (Chili) et la mise en place de politiques publiques sur les questions d'environnement et d'infrastructures dans la capitale malgache.

*Promotion de la langue bretonne*

En tant que locuteur du breton, j'ai manifesté une sensibilité particulière à la cause de l'enseignement de cette langue dite minoritaire, et plus généralement à la promotion de la culture bretonne à travers toutes ses facettes : musique, danse, articles vestimentaires et décoratifs, gastronomie, etc. J'ai apporté mon entier soutien à l'élargissement des nouveaux critères d'aide aux classes bilingues. En 2001, le conseil général a en outre accepté que les collèges Diwan relèvent de sa responsabilité au même titre que la soixantaine de collèges publics traditionnels.

*Politique différenciée de soutien aux communes et aux groupements*

Dans le cadre de ma délégation de vice-président aux finances, j'ai apporté mon appui à l'adoption, lors de la séance du 1er février 2007, des principes généraux de la nouvelle politique de subventionnement aux collectivités locales du département. Elle avait pour objet d'introduire plus d'équité dans la distribution de l'argent public du département et s'appuyait principalement sur deux mesures :

• Instauration d'un coefficient de solidarité permettant de moduler les subventions qu'apporte le conseil général pour l'investissement des communes ou de leurs groupements (EPCI, syndicats ), et ceci en fonction de l'état des richesses fiscales ou des dépenses réelles de fonctionnement ;
• Recentrage de la subvention départementale d'investissement sur les plus petites communes du département.

*Dossier PAC (politique agricole commune) 2020*

Cette énumération de sujets ayant appelé une attention particulière et une mobilisation politique durant la séquence 2008-2015 ne pouvait manquer de convoquer en conclusion la question agricole, et tout particulièrement le débat intervenu en 2011 au sujet de la réforme de la politique agricole commune et de l'avis demandé au département à ce sujet.

Avec le groupe majoritaire du conseil général, je fus amené à appuyer la position telle que rapportée ci-dessous.

> Dans le cadre de son projet stratégique 2010-2014, le conseil général s'est donné comme objectif en matière agricole d'accompagner les mutations de ce secteur afin de maintenir les filières fortes et structurées respectueuses des enjeux environnementaux. D'autres objectifs méritent également d'être cités, en particulier ceux visant à préserver le foncier agricole, à inciter à des consommations locales, à promouvoir une gestion durable de l'eau, à préserver et valoriser la biodiversité, les patrimoines naturels.
> Six priorités sont mises en avant et il importe de sensibiliser les autorités de l'Union européenne sur la nécessité de mieux les prendre en compte à l'avenir par cette réforme de la PAC :
> • permettre un renouvellement des actifs agricoles et assurer le maintien d'un maximum d'exploitations agricoles réparties de manière équilibrée sur le territoire finistérien tout en prévoyant une réflexion sur les conditions de transmission (foncier, coût des installations et notamment des droits à produire) ;
> • inciter les agriculteurs à poursuivre dans la voie de la modification des pratiques agricoles et à évoluer vers une meilleure prise en compte du territoire et de l'environnement ;
> • aider la recherche appliquée afin de développer l'innovation, d'augmenter la qualité des produits et d'améliorer les conditions de production ;
> • assurer le développement de filières agricoles respectueuses de l'environnement et de la qualité des milieux en ciblant les aides vers des systèmes durables et en poursuivant les incitations à la diversification des produits et à la mise en place de nouveaux circuits de commercialisation ;





> • participer au maintien de la production agricole dans des conditions économiques viables pour les agriculteurs ;
> • soutenir les organismes d'appui aux agriculteurs confrontés à des crises ou à des difficultés sanitaires, techniques ou financières.

Les nombreux sujets dont il a été rendu compte ci-dessus illustrent le fait que les départements ont, après les lois de décentralisation de 1982, eu à assumer un rôle très important dans la mise en œuvre des politiques publiques en France. Le fait est qu'avec la loi NOTRe (2014) et la montée en puissance des Régions, des métropoles et des intercommunalités, l'échelon départemental a vu son périmètre d'intervention sensiblement réduit et pour l'essentiel focalisé sur la gestion des solidarités. Par voie de conséquence, son rôle politique s'est trouvé quelque peu amoindri. Mais l'histoire retiendra très certainement qu'au tournant du XXIe siècle, les conseils généraux constituaient un maillon politique majeur dans la gouvernance des territoires.

# Partie III
## Les interventions au Parlement
*Compte-rendu synthétique 1998-2017*

## Introduction

Rendre compte de son activité au Parlement n'est pas si simple. En effet, le mandat de sénateur conduit à s'investir dans une multitude de tâches – tant à Paris que dans son département – et il n'est pas aisé de les présenter de façon exhaustive. Le travail de terrain, les rencontres avec la population et les élus, le contrôle de l'action de l'État dans les territoires nécessitent à longueur d'année, surtout durant les fins de semaine d'ailleurs, un temps de présence très conséquent. Les contacts et visites extérieurs, en France et à l'étranger, font aussi partie de ces tâches peu connues des citoyens mais pourtant grosses consommatrices de temps.

De toutes les composantes multiples du travail parlementaire, c'est l'*activité de législateur* qui est la plus facilement identifiable, et celle aussi qui permet d'*imprimer la marque d'une action politique originale* et clairement repérable. Quelles idées majeures a-t-on défendues tout au long de son mandat ? Les *archives parlementaires* sont là pour témoigner de ce travail politique *au service de valeurs et d'ambitions collectives* affirmées.

Ce chapitre a donc vocation à restituer des propos, des idées et surtout l'esprit dans lequel ces argumentaires ont été développés lors des débats auxquels j'ai pris part dans l'hémicycle du Sénat. Pour opérer une synthèse plus aisément compréhensible, j'ai souhaité m'extraire de la seule dimension chronologique pour me focaliser sur des regroupements d'interventions autour de grands thèmes dominants.

Pour concrétiser ces regroupements synthétiques, ce chapitre sera organisé de la façon suivante :

- Affirmation de convictions et défense de valeurs qui font sens ;
- Souci manifesté de porter les intérêts territoriaux et de promouvoir les atouts du Finistère ;
- Mise en exergue d'un investissement personnel conséquent sur les questions de régulation financière et de bonne gestion des finances publiques.

L'essentiel de mon activité parlementaire au Sénat s'étant organisé au sein de la commission des finances, cela explique que la matière financière tient une large place dans la présentation des idées, des propositions et des prises de position politiques manifestées dans les débats publics au Sénat et restituées ici.

**Rappel chronologique des différentes séquences politiques durant les mandats exercés**

1998-2007 : présidence de Jacques Chirac
Gouvernement Lionel Jospin (juin 1997 - mai 2002) - cohabitation
Gouvernement Jean-Pierre Raffarin I (mai 2002 - mai 2005)
Gouvernement Dominique de Villepin (mai 2005 - mai 2007)

2007-2012 : présidence de Nicolas Sarkozy
Gouvernement François Fillon I (mai 2007 - mai 2002)

2012-2017 : présidence de François Hollande
Gouvernement Ayrault (mai 2012 - mars 2014)
Gouvernement Valls (avril 2014 - décembre 2016)
Gouvernement Cazeneuve (janvier 2017 - mai 2017)

2017 : présidence d'Emmanuel Macron
Gouvernement Philippe





2011-2014 : Le Sénat, traditionnellement ancré à droite, dispose d'une majorité de gauche.
2012-2014 : François Marc, rapporteur général de la commission des finances du Sénat.

**Récapitulation statistique des principales contributions de François Marc au Sénat**

Le suivi statistique des travaux du Sénat a été rendu plus aisé suite à la progressive mise en place d'une gestion numérisée au début des années 2000. Sans que l'on puisse remonter à 1998 (année de la première élection), il peut être fait état des chiffrages restitués par le site du Sénat ou par le site www.nossenateurs.fr, et ainsi disposer d'un récapitulatif indicatif portant sur les années 2005-2017 :

- Nombre d'interventions en commission : 1 930 (source : nossenateurs.fr)
- Nombre d'interventions en séance : 4 228 (source : nossenateurs.fr)
- Nombre d'amendements : 3 129 (source : nossenateurs.fr)
- Nombre de propositions de lois déposées : 128 (source : nossenateurs.fr)
- Nombre de rapports : 87 (source : nossenateurs.fr)
- Questions écrites : 709 (source : senat.fr)
- Questions orales et questions au Gouvernement : 47 (source : senat.fr)

**Réserve parlementaire (ou dotation d'action parlementaire)**

**Généralités**

La dotation d'action parlementaire, communément appelée réserve parlementaire, se rapporte aux crédits inscrits par le Gouvernement en loi de finances (initiale ou rectificative) en vue de subventionner des opérations d'intérêt général sur proposition des parlementaires. Ces subventions, octroyées dans les mêmes conditions que les autres dépenses de l'État, pouvaient être attribuées à des collectivités territoriales ou, dans une moindre mesure, à des associations et à des fondations dans le cadre de critères précis.

Il y a lieu de rappeler que l'argent de ces subventions ne transite à aucun moment par le Parlement mais est alloué directement par l'État aux collectivités territoriales sur proposition des parlementaires. C'est enfin à l'initiative du Sénat qu'a été inscrite dans la loi l'obligation de publier chaque année la liste des subventions versées (article 54 de la LOLF voté en juillet 2013). Si cette enveloppe dévolue aux collectivités territoriales devait être prochainement supprimée dans le budget de l'État, il serait dès lors souhaitable de trouver un financement de substitution afin de ne pas pénaliser les collectivités locales et le service public de proximité.

**Mode de distribution au sénateur**

Jusqu'aux années 2008-2009, l'essentiel de la réserve parlementaire fléchée dans le budget de l'État à l'intention des sénateurs étaient distribuée par les soins de la commission des finances. Le président et les membres du bureau de la commission opéraient une répartition interne des droits de tirage et la plupart des sénateurs membres de cette commission se voyaient attribuer, d'une façon assez arbitraire d'ailleurs, un droit à subvention permettant d'apporter dans leur département (voire dans tout le pays) des aides aux investissements des communes, ou parfois des associations. À compter de 2010, sous l'impulsion de Jean-Pierre Bel, président du groupe socialiste au Sénat, se mit en route une progressive remise en cause du système de répartition des droits de tirage entre sénateurs et un système de répartition équitable fut dès lors progressivement appliqué au sein de chaque groupe politique. La nouvelle pratique enlevait à la commission des finances sa prééminence dans sa répartition de la réserve, ce qui paraissait des plus légitime et source de davantage d'équité.





**Distribution de la réserve parlementaire aux communes du Finistère**

Ayant siégé à la commission des finances à compter de 2001, j'eus l'opportunité de bénéficier du mode de répartition particulièrement favorable aux membres de cette commission jusqu'en 2010. C'est ce qui explique le nombre important de dossiers de subvention aux communes finistériennes ayant pu être dotés d'une participation financière de la réserve parlementaire du sénateur.

Pas d'espace ici les 2 paragraphes sont liés....

**Récapitulatif des dossiers subventionnés par la réserve après mon entrée au Sénat en 1998**

Nombre de dossiers subventionnés : 299

Nombre de collectivités concernées (communes, syndicats, intercommunalités…) : 131

Répartition géographique des communes subventionnées :
- Pays de Brest : 47 %
- Pays de Morlaix : 25 %
- Pays du COB : 9,5 %
- Pays de Cornouaille : 18,5 %

Nature des travaux subventionnés :
- Écoles, enfance et jeunesse : 40 %
- Équipements sportifs et socioculturels : 25 %
- Locaux municipaux, aménagement de bourg et environnement : 20 %
- Divers : 15 %

Montants de subventions allouées par la réserve du sénateur : 7 millions d'euros, soit 25 000 € en moyenne par dossier.

À noter que la raréfaction de l'argent public a conduit à une baisse sensible des montants alloués à partir de 2013.

# I
# Un mandat porteur de valeurs et de convictions

Lors de mon arrivée au Sénat en octobre 1998, mon président de groupe, Claude Estier, m'avait, se fondant sans doute sur mon passé de doyen de faculté de droit et sciences économiques, affecté d'emblée à la commission des lois (j'avais visiblement été identifié comme un pur juriste, ce qui n'était nullement le cas !). Pourtant, trois années passées à la commission des lois me permirent, à l'école de Robert Badinter, d'acquérir les bases indispensables à un travail législatif abouti. De percevoir aussi de façon éclairante en quoi la rédaction des textes de lois peut être porteuse d'une approche « politique » et de l'affirmation d'un projet idéologique ambitieux.

Introduit à la « chose parlementaire » après trois ans à la commission des lois et dépositaire de par ma formation de quelques connaissances dans le domaine de l'économie et de la finance, j'étais donc mûr en 2001 pour intégrer la commission des finances et intervenir, à de nombreuses reprises, en tant que porte-parole de mon groupe politique sur des projets de loi à finalité économique, financière ou budgétaire lors des débats en séance.

## Croire en une société plus juste, plus solidaire et plus soucieuse de sa jeunesse

Tout parlementaire est naturellement porteur d'une vision politique engagée. J'ai pour ma part été élu au Sénat en tant que candidat présenté par le parti socialiste dans le Finistère. Et au

nom du groupe politique auquel j'ai appartenu au Luxembourg, j'ai à maintes reprises été conduit à exprimer la position adoptée collectivement pour des textes de loi soumis au débat parlementaire.

Dans cet exercice, mes interventions ont été axées sur l'exigence d'une solidarité améliorée dans notre pays. Dans une société occidentale *de plus en plus traversée par la prévalence de l'individualisme*, il me semble légitime qu'une attention particulière puisse être accordée aux plus vulnérables, aux personnes les moins bien armées pour s'en sortir dans un contexte menacé par l'accentuation des handicaps.

Mais pour autant, la perspective du « grand soir » n'a jamais guidé mes analyses ni mes propos : adepte d'une démarche réaliste et délibérément réformiste, j'ai toujours privilégié la méthode du changement raisonné et progressif, la méthode consistant à *promouvoir le « pas à pas réformiste »* de manière volontariste et exigeante.

***Le souci de l'égalité***

De nombreuses interventions en séance publique ont permis d'affirmer le souci de l'égalité, entre les citoyens, entre les territoires, entre les hommes et les femmes.

*Égalité face aux rémunérations du travail*

Alors que le projet de loi de finances pour 2012 était abordé dans un contexte de fortes incertitudes sur l'environnement international, le gouvernement de l'époque avait révisé son scénario macroéconomique pour 2011 et 2012. Dans ce cadre manquant de repères pour les salariés, je me suis exprimé *pour l'égalité entre travailleurs*.

> À la suite des propos de Mme la Ministre concernant la situation à laquelle nous souhaitons remédier, je voudrais insister sur un point : *les inégalités ne cessent de s'accroître entre les travailleurs modestes et les travailleurs les mieux rémunérés*. Ainsi, sur les dix dernières années, le niveau de vie moyen des 10 % de salariés les plus pauvres a progressé de 13 % et celui des 10 % de salariés les plus aisés a augmenté de 27 %, soit plus du double. Dans ces conditions, est-il illégitime de vouloir, comme nous le préconisons, que la prime pour l'emploi (PPE) versée aux plus modestes puisse être revalorisée à hauteur de l'inflation ? Il n'est pas du tout injuste de procéder ainsi : quand on a conscience de l'écart, voire du fossé qui se creuse entre les salariés, quand on sait que, pour les plus modestes de ces derniers, la réalité est de plus en plus dure, on trouve cet amendement totalement justifié. (Séance du 18 novembre 2011, projet de loi de finances (PLF) pour 2012.)





La crise financière de 2008, puis celle de l'euro en 2011 ont lourdement affecté notre économie (croissance nulle entre 2008 et 2012, puis limitée à 0,3 % en 2013, très forte hausse du chômage). C'est dans le cadre du *redressement économique, budgétaire et social entrepris par le gouvernement désigné par François Hollande en 2012* que je me suis exprimé.

> Nous devons également veiller à ce que la crise économique, conjuguée aux ajustements budgétaires, *ne conduise pas à la poursuite du creusement des inégalités* constaté au cours de ces dernières années dans l'ensemble des pays développés et dans la zone euro. Il s'agit là d'un sujet majeur. Cela passe d'abord par une diminution du chômage. (Séance du 15 juillet 2014, orientation des finances publiques et règlement du budget de l'année 2013.)

*Tendre vers un système redistributif plus équitable*

À mes yeux, favoriser les catégories sociales dont les revenus sont déjà élevés procède d'une vision totalement erronée.

> Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales a évalué que *80 % des foyers les moins riches ne bénéficiaient que de 8 % de la dépense fiscale totale relative aux services à la personne*. Par conséquent, et c'est à mes yeux très clair, exclure les services à la personne et de l'emploi à domicile du plafonnement global des réductions et des crédits d'impôt, comme le propose ici la droite, favoriserait indéniablement les catégories sociales dont

les revenus sont déjà élevés. (Séance du 13 décembre 2013, Loi de finances rectificative pour 2013).

En loi de finances pour 2013, ont été adoptées un ensemble de dispositions en recettes appelant les ménages les plus aisés à un effort particulier. Ces mesures ont globalement eu l'effet budgétaire escompté. Dans le même sens, j'ai pour ma part appelé à *plus d'équité fiscale*.

Il faut aussi nous assurer du *maintien de la dimension redistributive de notre système de prélèvements obligatoires et de prestations*. À cet égard, les mesures prises dès cette année en faveur du bas de barème de l'impôt sur le revenu, qui devraient être pérennisées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, et les allégements de cotisations sociales salariales, qui entreront en vigueur dès le début de l'année 2015, vont indéniablement dans le bon sens. Il en va de même des réformes déjà engagées, par exemple en matière de politique familiale. » (Séance du 15 juillet 2014, projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2013.)

*Au sujet des droits de succession*

La réforme des successions devait, nous affirmait-on lors de l'adoption de la loi TEPA (présidence Sarkozy), profiter au plus grand nombre. Dans le cadre de l'examen du PLF 2008, Éric Woerth, alors ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, n'indiquait-il pas de manière assurée : « Non, la loi dite TEPA n'est pas destinée aux riches ; non, les crédits d'impôt immobiliers ne sont pas réservés uniquement aux personnes riches. » Si cela avait été vrai, nous nous en serions certainement tous réjouis. Mais c'était évidemment totalement faux !
En effet, à l'époque, 89 % des successions en ligne directe étaient déjà exonérées, ainsi que 90 % des transmissions aux époux survivants. Et comme le taux des successions en ligne exonérées a été porté à 93 % par cette loi, *seuls 4 % de Français supplémentaires ont été concernés* ! Il y a donc de quoi s'indigner





lorsque certains, à droite, prétendent que le dispositif « profite à tout le monde » ! » (Séance du 22 novembre 2010, projet de loi de finances pour 2011.)

*Mise en garde contre l'évolution de la société « en sablier »*

Applicable à partir de 2009, le bouclier fiscal, voté sous l'ère Sarkozy, concernait essentiellement les contribuables fortement imposés sur leur patrimoine. Particulièrement polémique, la mesure a permis aux foyers les plus aisés de limiter très significativement le niveau de leur imposition. Avant sa suppression en 2011, j'ai alerté sur l'orientation prise par notre société, de plus en plus axée sur la rente.

Le Gouvernement nous avait promis une « économie de ruissellement ». Or les chiffres de l'INSEE sont sans appel : en France, les inégalités se creusent par le haut et la société évolue « en sablier ». Depuis 2003, l'écart de niveau de vie s'est accentué entre les plus pauvres et les plus aisés, ces derniers jouissant de l'accroissement constant des loyers et de l'envolée des dividendes. Avec ce projet de loi de finances rectificative, on continue à privilégier 0,01 % des ménages et on fait délibérément le choix de la rente, et non pas celui de l'intérêt des salariés. (Séance du 21 juin 2011, projet de loi de finances rectificative pour 2011.)

*Pour l'amélioration de la progressivité de l'impôt sur le revenu*

Après l'élection d'une majorité de sénateurs de gauche en 2011, l'examen du projet de loi de finances pour 2012 a été l'occasion de promouvoir un système plus affirmé d'impôt progressif.

Le souci de la nouvelle majorité sénatoriale a tout d'abord été d'introduire plus d'égalité fiscale entre les citoyens, avec, par exemple, *l'instauration d'une nouvelle tranche d'impôt sur le revenu*, qui frappe à hauteur de 45 % les revenus de plus de 100 000 euros et consolide ainsi la progressivité de l'impôt. Je me félicite d'ailleurs du vote de la mesure complémentaire qui a élargi cette nouvelle tranche à tous les revenus, qu'ils

soient issus du travail ou du capital, y compris les revenus tirés des dividendes. Je n'oublie pas l'instauration d'une mesure d'indexation de la prime pour l'emploi. (Séance du 6 décembre 2011, projet de loi de finances pour 2012).

Il est à noter que ces dispositions ne furent pas retenues par le gouvernement Fillon, mais furent reprises dès l'année suivante par le gouvernement de Jean-Marc Ayrault.

***Le souci de la cohésion***

*Pour l'unité de la société*

Alors qu'un gain de pouvoir d'achat (entre 300 et 1 000 €) a été apporté par le budget 2015 du gouvernement Valls pour soulager nos concitoyens les plus modestes, j'ai appuyé au Sénat cette mesure de justice sociale.

Dans ces conditions, je souhaite pour ma part que le Sénat puisse soutenir cette disposition globale sans chercher à opposer les classes modestes et les classes moyennes, ce qui serait le cas si l'on essayait de détricoter le dispositif pour enlever un peu de l'avantage accordé aux classes modestes pour le redonner à d'autres catégories. Il ne me semble absolument pas souhaitable d'aller dans cette direction. (Séance du 21 novembre 2014, projet de loi de finances pour 2015.)

*Pour une meilleure cohésion entre générations*

En tant que rapporteur général de la commission des finances, j'ai tenu à mettre en perspective les efforts demandés aux Français dans le cadre du redressement de nos finances publiques, et notamment à la lumière de la solidarité entre générations.

J'ajoute que la mesure proposée dans l'article participe à la répartition équitable des efforts entre générations en vue de résorber les déficits du système de retraite ; cette préoccupation est également à l'arrière-plan de cette disposition. Je le répète, la suppression de cette dépense





fiscale se justifie au regard de *l'exigence d'équité entre retraités et entre générations*. (Séance du 22 novembre 2013, projet de loi de finances pour 2014.)

*L'esprit républicain doit guider toute modification du système fiscal*

Loin de l'idéal républicain, le système fiscal, de par les réformes dont il a progressivement fait l'objet, s'est très nettement éloigné du principe d'un égal traitement entre les individus. À cet égard, j'ai attiré l'attention sur les *centaines de niches fiscales créées entre 2002 et 2010* (durant la période Chirac-Sarkozy).

À l'appui de notre demande de *suppression d'un tel dispositif, nous osons dire qu'il a mis à mal notre pacte républicain* ! Nul n'est besoin d'en faire la démonstration. L'allégement des prélèvements progressifs est incontestablement une tendance lourde et des niches fiscales ont été créées en nombre depuis des années, notamment depuis 2002. Tels sont les arguments qui, à nos yeux, justifient aujourd'hui l'abandon du « détricotage » libéral du système fiscal français. Le présent amendement a donc pour objet de revenir sur cette disposition inacceptable, car contraire à l'esprit républicain en faveur duquel nous nous battons tous. (Séance du 22 novembre 2010, projet de loi de finances pour 2011.)

*Pour un traitement équilibré des contribuables*

Ostensiblement orientés en faveur des plus riches, les choix fiscaux de la droite, comme le bouclier fiscal, ont été *nuisibles à la progressivité de l'impôt*, un principe pourtant inscrit dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

On constate à travers le projet de loi de finances rectificative que *l'obsession patrimoniale de la majorité (de droite) est intacte* et va encore se payer dans les finances publiques. Mais ces mesures ne sont pas seulement dispendieuses ; elles révèlent également l'incroyable traitement inégalitaire réservé aux contribuables. Il est urgent de renouer avec une politique de recettes conforme aux principes républicains de solidarité et de justice fiscale.

J'invite en conséquence l'ensemble de mes collègues à prendre en considération nos arguments et à voter contre ce projet de loi de finances rectificative du gouvernement Fillon dont nous préconisons le rejet. » (Séance du 21 juin 2011, loi de finances rectificative pour 2011.)

*Répondre au désarroi croissant des classes moyennes*

Une *société portée sur la rente* positionne la grande majorité des individus qui la composent dans des perspectives extrêmement limitées, tant en matière de niveau de vie, qu'en matière de promotion sociale. La société doit être regardée dans son ensemble et dans le temps ; c'est sur une telle approche globale que j'ai bâti mon argumentation.

Je voudrais surtout insister sur le quatrième défi, celui que constituent *notre modèle social malmené et la stagnation du pouvoir d'achat*. On a beaucoup parlé, ce matin, de compétitivité, de finance internationale, des dividendes, mais on a peu parlé des Français. C'est sur ce point que je souhaite appeler l'attention : les revenus des Français stagnent, l'écart de niveau de vie entre la France et les États-Unis s'est élargi depuis 2002, et neuf de nos partenaires européens jouissent désormais d'un niveau de vie supérieur au nôtre. Alors que les rémunérations les plus élevées s'envolent, l'Institut national de la statistique et des études économiques a évalué à 57 euros par an et par salarié seulement la hausse du pouvoir d'achat enregistrée en France ces dernières années. C'est là le signe d'un creusement sans précédent des inégalités sociales. Cela se traduit par une « relégation » des plus démunis et un désarroi croissant des classes moyennes. *Le blocage de la promotion sociale nuit au dynamisme de notre société* ; loin de se présenter à nos concitoyens sous les couleurs du progrès, l'avenir leur apparaît sombre et inégalitaire. Les difficultés sociales et économiques qu'ils rencontrent les conduisent à douter de la pertinence d'un système de réduction des inégalités qui ne parvient plus à réguler les excès du libéralisme. (Séance du 22 novembre 2007, projet de loi de finances pour 2008 du gouvernement Fillon.)





*Mobiliser le pays pour surmonter la crise de confiance*

Utilisé à bon escient, l'outil de la fiscalité constitue un bon moyen pour *recréer de la confiance* et remobiliser un pays. Était-ce le cas en 2009 sous le gouvernement Fillon ?

Ce projet de loi de finances rectificative visait essentiellement à répondre aux exigences nées de la crise économique et financière que nous traversons en cette année 2009. Nos compatriotes, préoccupés par la situation économique et le chômage, sont choqués par ce qu'ils observent jour après jour. Notre pays traverse une grave crise de confiance. Or, pour surmonter une crise de confiance, il faut envoyer des signes qui permettent de mobiliser le pays. Ce projet de loi de finances rectificative donne-t-il ces signes ? Il nous semble bien que la réponse soit négative. Nous sommes en fait de plus en plus pessimistes quant à la *capacité du Gouvernement à envoyer les signes nécessaires*. (Séance du 1er avril 2009, projet de loi de finances rectificative pour 2009.)

***Le sens de l'intérêt général***

J'ai régulièrement eu à cœur de défendre la primauté de l'intérêt général sur les intérêts individuels, qui plus est en période de crise des finances publiques. Porteur de perspectives, *l'intérêt général fait sens, le chacun-pour-soi, non*.

Le solde comptable du budget 2014, que j'ai présenté hier en commission, s'établit à 82,5 milliards d'euros de déficit. Mes chers collègues, faut-il encore creuser le trou ? Qui va payer le déficit ? La dette ! *Qui va payer la dette ? Nos enfants !* Pouvons-nous encore nous permettre, pour légitimes que soient nos raisons, d'accroître systématiquement notre déficit ? De fait, il s'agit bien de cela, puisque certains à droite proposent de minorer le taux de la TVA sur un certain nombre d'activités. (Séance du 23 novembre 2013, projet de loi de finances pour 2014.)

*L'intérêt général plutôt que le bouclier fiscal…*

En matière de finances publiques, alors qu'on était bien loin de l'équilibre, on persistait à distribuer des cadeaux ! En 2008, le débat d'orientation budgétaire pour 2009 se déroulait en France dans un climat surréaliste… François Fillon jugeant dans le même temps nécessaire « un effort de vérité » mais se gardant bien de révéler au pays (et à ses parlementaires) l'ampleur de la dégradation constatée et à venir. Les prévisions de croissance et d'inflation du Gouvernement restaient exagérément optimistes tandis que la dette gonflait dangereusement. Dans ce contexte dégradé, comment pouvait-on décemment continuer à faire des cadeaux fiscaux ?

Le contexte de crise auquel notre société devait faire face, exigeait bien une mobilisation de chacun, pour le bien de tous…

> Comment mobiliser les Français autour d'objectifs qui permettraient à chacun d'espérer obtenir, à l'avenir, une juste part du revenu national ? Pour y parvenir, mes chers collègues, il faut supprimer les dispositifs de ce genre, qui créent un malaise très profond dans notre société. C'est ainsi, en prenant des décisions courageuses le plus rapidement possible, que nous nous mettrons *en ordre de bataille pour affronter la situation très difficile* qui nous attend. C'est pourquoi il faut, sans attendre, supprimer le bouclier fiscal. (Séance du 20 mai 2010, discussion de la proposition de loi n° 381, rapport n° 439.)

*Rassembler plutôt que diviser*

Le bouclier fiscal a été la traduction d'un engagement pris par Nicolas Sarkozy devant les Français lors de la campagne présidentielle de 2007. La position de la droite était alors de dire qu'au regard de notre fiscalité, il répondait à un impératif de justice fiscale ! C'était bien sûr un argument irrecevable pour la plupart des Français.

> *La politique conduite depuis 2002 a atteint, par ses effets pervers, des résultats tout à fait regrettables, avec un sentiment accru d'injustice en une période où il faudrait mobiliser tous les acteurs de notre territoire pour améliorer notre situation*. Or, les gens ont été au contraire démobilisés, et ils se sentent peu concernés par les appels qui leur sont adressés par le Gouvernement. C'est une politique totalement néfaste ! Elle n'a pas répondu aux attentes, mais elle a créé des effets pervers redoutables. […] La politique fiscale a été orientée vers la rente, en contradiction avec l'objectif affiché de revalorisation du travail. Il s'agit là d'une révolution discrète : depuis 2002, la fiscalité du patrimoine et de ses revenus a été considérablement et systématiquement réduite, là encore au profit des ménages les plus aisés. (Séance du 20 mai 2010, discussion de la proposition de loi n° 381.)





***La défense des catégories les plus vulnérables***

*Se battre contre une société à deux vitesses*

Augmenter le prix des « complémentaires santé » était-elle une mesure d'équité ? Rien n'est moins sûr quand l'on constatait à l'époque qu'une frange de la population, la plus vulnérable, renonçait à se soigner, faute de complémentaire santé…

> La récente réforme de la fiscalité du patrimoine avait confirmé combien la roue de la fortune tourne toujours en faveur des mêmes personnes. Le Gouvernement persiste dans cette orientation en augmentant la taxe sur des organismes qui n'ont d'autre possibilité que de répercuter cette hausse sur leurs adhérents. Cette taxe concernera de fait 94 % de la population ! Il est fort à craindre que *ce renchérissement du prix des contrats conduira les assurés les moins aisés à souscrire une couverture santé réduite*. Les Français les plus fragiles risquent, de fait, de pâtir d'autant plus de cette disposition en se soignant moins bien. (Séance du 8 septembre 2011, deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2011.)

*Veiller au sort des salariés précaires*

Importée d'Allemagne, la pratique des enchères inversées permet à un employeur de proposer une offre de travail en fixant un salaire maximal, sur laquelle les candidats au poste enchérissent

à la baisse. Afin que les employeurs ne puissent plus conclure un tel contrat de travail, je me suis exprimé en 2006 à ce sujet pour *proscrire ce type de modèle social visant les plus désespérés des chômeurs*.

> Vous savez très bien qu'aujourd'hui des enchères inversées se déroulent *in situ*, dans les entreprises et au sein de certains cabinets de recrutement, sans recours à la voie électronique. Dans un tel cas, on réunit cinq ou six candidats à un emploi autour d'une table et on leur demande *jusqu'à quel point ils sont disposés à réduire leurs prétentions salariales pour être embauchés*. Les personnes sont invitées à réduire leurs exigences au fur et à mesure du déroulement des enchères. Dans notre esprit, il convenait donc d'apporter une protection à l'ensemble des salariés, quelle que soit la forme d'enchères inversées considérée. Notre amendement visait ainsi à formuler une interdiction générale de ces pratiques. (Séance du 1er mars 2006, projet de loi pour l'égalité des chances.)

*Une attention particulière à l'égard des personnes âgées modestes*

Aurait-il été équitable que l'exonération à 100 % de la redevance pour certaines catégories soit rétablie de manière globale, sans *prise en compte des situations patrimoniales des uns et des autres* ? J'ai appelé à davantage de discernement en la matière.

> Je trouve curieux que le Gouvernement ait choisi d'exonérer définitivement des contribuables dont on peut supposer que le revenu est relativement confortable, à travers l'exonération des résidences secondaires, alors qu'il portait parallèlement atteinte à la situation de certains ménages modestes. En particulier, les personnes de plus de soixante-cinq ans qui ne sont pas redevables de l'impôt sur le revenu, mais qui, en revanche, compte tenu de leur revenu fiscal de référence, payent une taxe d'habitation se trouveront imposables à hauteur de 50 % au titre de la redevance à compter de 2008. L'amendement que nous présentons vise donc à pérenniser les quelque 800 000 comptes exonérés avant la réforme et qui, au moins partiellement, ne le seront plus. Il me semble que, dans un contexte de pouvoir d'achat dégradé, surtout pour les plus modestes et en particulier pour les personnes âgées, cet amendement se justifie pleinement. (Séance du 17 décembre 2007, projet de loi de finances rectificative pour 2007.)





*Le pouvoir d'achat des plus fragiles est un outil de relance*

« Crédit d'impôt » ou « réduction d'impôt », la nuance a son importance… Notamment pour les *ménages non imposables*. Il était utile de la rappeler en 2011, à l'heure où des avantages catégoriels étaient devenus monnaie courante.

> Nous proposons de transformer en crédit d'impôt la réduction d'impôt actuellement accordée pour les dépenses liées à l'hébergement de personnes dépendantes. En effet, le mécanisme de cette réduction d'impôt nous paraît fiscalement injuste : d'une part, *ne s'adressant qu'aux seules personnes imposables, il exclut de son bénéfice la moitié des foyers fiscaux, dont les ménages les plus modestes* ; d'autre part, sa mise en œuvre conduit à ce que le coût de l'hébergement, après réduction d'impôt, soit, d'une certaine façon, plus avantageux pour les personnes aux revenus élevés. (Séance du 18 novembre 2011, projet de loi de finances pour 2012.)

***Un devoir de solidarité face au risque d'exclusion***

*Se prémunir contre les effets inquiétants de la crise financière de 2007-2008*

Malgré les 5 000 milliards de dollars d'aides publiques qui ont été injectés dans le système financier mondial suite à la crise financière de 2007-2008, la situation est restée très tendue plusieurs années durant. De nombreux économistes ont considéré que les *mesures exagérément drastiques d'austérité* allaient mener à une croissance anémiée et surtout très pauvre en créations d'emplois.

> Si l'on en croit l'édition 2010 de *France portrait social*, qui a été publiée hier par l'INSEE, *la pauvreté fait tache d'huile dans notre pays*. Dans ces conditions, ces choix budgétaires pénalisants pour les plus modestes nous apparaissent contestables, car porteurs de risques pour nos concitoyens. (Séance du 18 novembre 2010, projet de loi de finances pour 2011.)

*Guérir au plus vite le cancer du chômage des jeunes*

Les structures d'insertion par l'activité économique accueillent chaque année plusieurs dizaines de milliers de personnes qui sont très éloignées de l'emploi. Elles sont un outil de retour à l'emploi. Majorer les crédits alloués aux entreprises d'insertion aurait été une réponse appropriée notamment contre le chômage des jeunes.

> Une situation est en train de devenir gravissime dans notre pays : aujourd'hui, dans les quartiers sensibles, 43 % des jeunes hommes – près de la moitié ! – sont au chômage. S'il connaît évidemment une dégradation exponentielle dans ces quartiers, l'emploi des jeunes est une question qui préoccupe aussi toutes les régions françaises. Ne l'oublions pas, la plupart des jeunes ont une formation. Auparavant, ceux qui étaient diplômés se sentaient protégés pour accéder au marché du travail. Aujourd'hui, *diplôme ou pas, le parcours est difficile pour tout le monde*, d'où la nécessité de mesures d'intervention supplémentaires afin de renforcer l'accompagnement vers l'emploi. (Séance du 16 décembre 2010, projet de loi de finances rectificative pour 2010.)

À mes yeux, *l'innovation et la jeunesse sont des sources évidentes de richesse* pour nos entreprises.

> C'est au travers de l'innovation que nous réussirons à créer des richesses nouvelles. J'ai toujours eu la conviction que l'innovation constituait un levier de croissance des plus efficaces. Innovation, technologies de pointe, biotechnologies doivent à mon sens faire l'objet d'une priorisation. Il nous faut en effet nous tourner vers des investissements d'avenir, qui préparent une situation économique plus favorable pour l'emploi de nos jeunes. (Séance du 26 novembre 2014, projet de loi de finances pour 2015.)





***Répondre à la grave crise du logement***

*Réserver les crédits d'impôt aux primo-accédants*

Une volonté était exprimée en 2007 par le gouvernement Fillon de redonner du pouvoir d'achat aux propriétaires grâce au crédit d'impôt, toutes catégories confondues. Réserver le crédit d'impôt aux seuls primo-accédants aurait à mon sens été une mesure plus équitable et plus fidèle à l'état du marché immobilier, notamment au regard d'une offre locative très chère.

> Je suggère que le crédit d'impôt soit réservé aux seuls primo-accédants. En effet, tout le monde sait que le marché de l'immobilier a gonflé de façon exceptionnelle : les prix ont augmenté, en moyenne, de 82 % en cinq ans. Il en résulte que moins d'un quart des achats effectués dans le neuf sont le fait des primo-accédants. Dès lors, *on se trouve face à deux catégories d'acquéreurs*. La première concerne les personnes qui ont déjà réalisé des opérations immobilières voilà une dizaine d'années, par exemple, et qui, revendant aujourd'hui leur bien, ont la possibilité de réaliser des plus-values considérables. Aider cette catégorie d'acquéreurs qui connaissent une situation très favorable peut paraître excessif. La seconde catégorie a trait aux primo-accédants. On sait qu'aujourd'hui la perte de pouvoir d'achat constatée est alarmante. Ainsi, depuis 2000, les salariés du secteur public enregistrent une baisse de leur pouvoir d'achat de 6 %. Face aux difficultés inévitables et au renchérissement du coût du crédit, il nous paraît raisonnable de réserver le crédit d'impôt aux seuls primo-accédants. Nous ne pouvons accepter l'idée d'une sorte de « Noël vache » : un cadeau bien enrubanné à ceux qui ont le sapin ; tout juste un chocolat dont on ne peut ôter le papier pour les autres. (Séance du 26 juillet 2007, projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, « TEPA ».)

*La mixité sociale, outil du vivre-ensemble*

S'en tenant au seul taux réduit déjà applicable aux opérations d'accession sociale dans les quartiers faisant l'objet de conventions au titre de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, le gouvernement de l'époque n'a pas retenu mes propositions successives visant à alléger, lors d'un achat immobilier, les taxes

pesants sur les ménages les plus modestes. Cela aurait pourtant été un moyen d'ouvrir le profil sociologique des accédants, réel outil de mixité sociale.

> Nous proposons que les ventes de terrains ou de logements neufs, ainsi que les travaux effectués par les bénéficiaires de prêt à taux zéro, soient soumis au taux réduit de TVA. […] Sur une opération de 200 000 euros, par exemple, c'est-à-dire une opération somme toute modeste à Paris, cela revient à améliorer de près de 30 000 euros le pouvoir d'achat du ménage accédant. C'est considérable. C'est donc dans le souci, aujourd'hui largement partagé, d'améliorer le pouvoir d'achat de nos concitoyens, en particulier des plus modestes, que nous avons déposé cet amendement qui nous semble *aller dans le sens de l'histoire*. (Séance du 17 décembre 2007, projet de loi de finances rectificative pour 2007.)

*Permettre d'accéder plus facilement à un logement quel que soit le territoire*

Est-il logique que la mixité sociale ne s'applique qu'à quelques zones identifiées comme problématiques ? À mon sens, *l'ensemble du territoire est en droit d'exiger cette mixité sociale*.

> Pour plus de lisibilité, nous vous proposons d'étendre le bénéfice de la mesure à l'ensemble du territoire. Outre la simplification du dispositif qu'il engendrerait, cet élargissement serait de nature à favoriser la mixité sociale dans tous les territoires et dans tous les quartiers. […] Il y aurait moins de bénéficiaires eu égard au revenu, mais davantage de territoires concernés. […] Cet amendement donnerait à chacun la possibilité, très intéressante, d'accéder plus facilement au logement, quel que soit l'endroit où il réside. (Séance du 18 décembre 2008, projet de loi de finances rectificative pour 2008.)

***Jeux d'argent en ligne : protection nécessaire de la jeunesse***

En 2010, il nous avait été expliqué que la France devait libéraliser son marché des jeux d'argent et de hasard en ligne et l'ouvrir à la concurrence, ceci pour répondre à une prétendue injonction





européenne. Porte-parole de mon groupe sur le projet de loi sur la libéralisation des jeux en ligne, j'ai considéré que l'impact de cette libéralisation était mal anticipé. J'ai dénoncé à travers ce texte *l'avènement d'une véritable « économie de casino » qui valorise les revenus du hasard au détriment des revenus du travail…* Et comment ne pas s'inquiéter des conséquences sociales pour les Français ? Il était évident que l'augmentation de l'offre ainsi provoquée allait démultiplier les risques d'addiction et de dépendance chez les cibles vulnérables, avec des joueurs captifs de leur écran et de plus en plus isolés du monde extérieur. En voulant avec ce texte de loi servir « les intérêts » du jeu, le gouvernement de l'époque n'avait à nos yeux pas choisi la bonne option.

*Libéraliser les jeux en ligne : une option contestable*

> Avec ce texte, la France a clairement choisi son camp en optant pour la libéralisation des jeux en ligne. (Séance du 23 février 2010, projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.)
> *La loi est, d'une certaine façon, mise au service de la fièvre du jeu* puisque, de nombreux orateurs l'ont rappelé, il fallait être prêt avant l'ouverture de la Coupe du monde et la loi devait donc être très vite votée. Or, légiférer dans ces conditions n'est jamais très rassurant. (Séance du 24 février 2010, explication de vote.)

*Une déferlante publicitaire sur notre jeunesse*

> On peut craindre que, sous couvert de légalisation des pratiques de jeu en ligne, ce texte, s'il est adopté en l'état, ne suscite des *effets pervers redoutables*, en contribuant à la généralisation d'une « morale de casino » dans notre pays, en ouvrant les vannes d'une véritable déferlante publicitaire particulièrement nocive pour les jeunes, en multipliant les *addictions au jeu* ». (Séance du 23 février 2010, projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.)

*L'émergence d'une France de « perdants »*

Nous le savons très bien, 95 % des joueurs deviennent des perdants ! Après le fameux « Travailler plus pour gagner plus », on pourrait, si le sujet n'était pas si sérieux, évoquer un très inquiétant : « *Jouer plus pour perdre plus* ». Quand on regarde l'histoire des jeux, on note que des tentatives de libéralisation ont été engagées dans le passé, parfois certes lointain. Chaque fois, cela a entraîné des troubles pour l'ordre public et une accentuation des addictions, d'où le retour à des lois très restrictives et à la référence obligée à la vieille loi de 1836. Ces enseignements du passé ne peuvent aujourd'hui être ignorés. Le projet de loi prévoit de maintenir le principe de l'interdiction du jeu, sauf exception. Pourtant, en rendant possible le jeu de masse, ce texte, s'il est voté, marquera la fin d'une longue tradition française de restriction de l'offre de jeux d'argent. (Séance du 23 février 2010, projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.)

*Le risque majeur : l'addiction aux jeux*

Est-il utile de préciser que *les jeux d'argent ne sont pas des produits comme les autres* et que, de ce fait, ils ne peuvent obéir à la seule loi de l'offre et de la demande ? Comme moi, vous savez qu'il ne s'agit pas d'une activité commerciale totalement inoffensive. […] Nous savons, en revanche, que les effets pervers peuvent être redoutables : ce texte n'améliorera ni la santé des joueurs, ni leurs conditions de vie, ni, bien sûr, leur pouvoir d'achat ; il leur donnera seulement le droit de jouer toujours plus pour perdre toujours plus ! (Séance du 23 février 2010, projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne).

*Des risques sociaux déjà évidents*

Ce seront d'ailleurs souvent les plus faibles, les plus démunis, les plus surendettés qui seront désormais pressés de se ruiner





sur internet. S'agissant du profil des joueurs, un sondage TNS/SOFRES de décembre 2009 souligne, par exemple, que 40 % des personnes relevant des catégories socioprofessionnelles supérieures déclarent jouer de temps à autre à des jeux d'argent, contre 62 % pour les catégories socioprofessionnelles inférieures. Pour ces populations, le hasard et le gain potentiel assorti symbolisent une forme de « possible » vers un quotidien meilleur. L'INSEE rappelle que le moral des Français reste bas, ce qui explique *le succès des jeux d'argent auprès des personnes à revenus faibles ou modestes et majoritairement inactives*. Le rôle de la loi ne doit pas être de s'accommoder du comportement des personnes vulnérables, mais au contraire de veiller à les protéger. (Séance du 23 février 2010, projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne).

*Un secteur présenté comme le nouvel Eldorado*

Depuis l'annonce de la libéralisation du marché, nous notons que les partenariats, les accords et les opérations de rachat se multiplient dans ce secteur *présenté comme le nouvel Eldorado*. L'ouverture des jeux en ligne à la concurrence pose la question de l'ordre public. Les nouveaux opérateurs européens – Interwetten, Bwin, Betfair, Sportingbet, Unibet, et j'en passe – s'efforcent d'afficher leur honorabilité, mais les scandales ont été nombreux, notamment en Italie ou au Royaume-Uni. Le Gouvernement est-il armé pour mener sérieusement toutes les négociations liées à l'attribution des licences ? Rien n'est moins sûr ! (Séance du 23 février 2010, projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.)

*La France à la merci de la « morale de casino »*

Loin de moraliser le capitalisme, le texte prévoit une « économie de casino », à cent lieues des soucis de « la France qui se lève tôt ». Le projet de loi met en danger les circuits traditionnels de financement des filières hippique et sportive. En développant des

paris sportifs en ligne, le PMU risque de changer de vocation. Il ne sera plus simplement un organisateur de paris tourné vers toute la filière hippique. (Séance du 23 février 2010, projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne).

*La santé publique laissée au second plan*

La mise en œuvre d'un tel projet de loi peut, par ailleurs, se révéler redoutable pour la santé publique, car le jeu en ligne est particulièrement « *addictogène* ». La dépendance est aggravée par la disponibilité permanente de l'offre à domicile et par la possible répétition des mises. Proche de la drogue chimique, le jeu en ligne cause un syndrome d'addiction complet : accélération des mises, dépendance à l'écran, augmentation des montants, impact sur le cours de la vie avec perturbations personnelles et familiales, enfin syndrome de sevrage en cas de privation. Cette addiction est un vecteur d'autres formes de dépendance. Les chiffres sont éloquents : 50 % des joueurs sont des buveurs excessifs et 60 % d'entre eux sont des tabagiques affirmés. […] En diminuant le taux sur la fiscalité et les prélèvements, l'État s'engage à rechercher dans l'effet volume la compensation, ce qui est une forme d'incitation à jouer très inquiétante ! (Séance du 23 février 2010, projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne).

## La fiscalité au service d'une société plus solidaire

Quels arguments utiliser pour convaincre du bien-fondé d'une politique plus redistributrice et plus soucieuse de l'intérêt commun et de nécessaires solidarités ? Soucieux d'apporter des réponses en ces domaines, j'ai naturellement été conduit à m'investir sur les sujets de fiscalité.





***Un réel besoin d'équité dans la fiscalité des ménages***

*Les citoyens doivent être traités de manière équitable*

*• Fiscaliser les patrimoines tout autant que le travail*

Dans son exposé des motifs, le projet de loi de finances pour 2008 indiquait vouloir encourager « le travail ». La notion de travail revêtant plusieurs aspects bien distincts, il était utile de faire la lumière sur les visées réelles de ce texte. Son objectif était-il d'encourager la rémunération des salariés et donc la valeur « travail » comme cela était prétendu ? Rien n'était moins sûr…

S'agissant de l'égalité entre les citoyens, il me semble que nous devons observer trois principes forts : tout d'abord, supprimer les nombreuses iniquités constatées, ensuite conforter la progressivité de l'impôt - sur ce point, nous sommes très inquiets de la politique actuellement mise en œuvre par ce Gouvernement -, enfin maintenir une imposition du patrimoine afin de lutter contre ce que l'on peut appeler la société de la rente. […] En définitive, si l'on dresse le bilan détaillé des mesures adoptées au cours des cinq dernières années, qu'observe-t-on de façon réellement objective ? On constate que tous les contribuables ayant un revenu supérieur à quinze fois le SMIC en sont sortis gagnants et que les autres ont vu leur situation régresser. Cela signifie qu'une *politique favorable aux possédants et aux plus aisés a bien été menée dans notre pays,* comme l'ont très clairement démontré les organisations économiques compétentes. Face à cette situation dégradée, il y a une forte exigence d'égalité. (Séance du 22 novembre 2007, projet de loi de finances pour 2008.)

*• Effets pervers du bouclier fiscal*

Mis en place en 2007 pour limiter à 50 % la taxation des revenus, le bouclier fiscal a été la mesure phare du quinquennat de Nicolas Sarkozy. Dans les faits, l'État a reversé en 2010 au total 678 millions d'euros aux bénéficiaires de cette mesure (contre 586 millions d'euros en 2009). *Parmi les contribuables destinataires des restitutions, 7 % des plus riches ont reçu 60 % des sommes versées.*

> Le dispositif du bouclier fiscal démontre à tout le pays qu'il y a aujourd'hui *deux poids deux mesures*. […] Le moment semble incontestablement venu, mes chers collègues, de supprimer le bouclier fiscal, qui fait tant de mal à notre pays et démotive profondément nombre de nos concitoyens. Ces derniers perdent ainsi le sens de l'initiative et ressentent un sentiment d'injustice. (Séance du 19 novembre 2010, projet de loi de finances pour 2011.)

• *Solliciter chacun en fonction de ses moyens*

Après l'élection du Président Hollande, une *nouvelle tranche d'imposition à 45 %* a été créée pour les foyers fiscaux déclarant un revenu annuel supérieur à 150 000 euros par part, soit 300 000 euros pour un couple, c'est-à-dire les ménages les plus aisés. Cette mesure avait vocation à générer de la recette pour remédier au déficit considérable hérité. C'était un taux juste et raisonnable. Rappelons que 99 % des contribuables français n'ont pas été concernés par cette nouvelle tranche !

> Dans sa volonté d'assainir les finances publiques, le Gouvernement a essayé de définir les modalités de recouvrement les plus appropriées. Les Français sont mis à contribution, dans un souci d'une plus grande progressivité de l'impôt sur le revenu, par la création d'une tranche supplémentaire à 45 %. Cette disposition témoigne de notre souci de traiter équitablement nos concitoyens : *ceux qui peuvent payer un peu plus sont sollicités un peu plus*. Elle nous paraît tout à fait légitime et justifiée. Notre préoccupation est de soutenir le Gouvernement dans son effort de redressement des finances publiques, car nous avons bien besoin aujourd'hui d'une action déterminée. (Séance du 23 novembre 2012, projet de loi de finances pour 2013.)

En tant que rapporteur général de la commission des finances au Sénat, je ne pouvais *qu'appuyer les ambitions sociales poursuivies dans le cadre du budget 2014*, présenté par le gouvernement Ayrault.

> Il est, à mes yeux, essentiel de *protéger les ménages les plus fragiles, qui ont été les plus durement touchés par la crise*. C'est dans cet





> esprit qu'ont été prises un certain nombre de mesures en faveur de nos concitoyens les plus fragiles : augmentation de l'allocation de rentrée scolaire, amélioration des bourses pour les étudiants, revalorisation du RSA socle, création d'un RSA jeunes et hausse du montant de l'allocation pour adultes handicapés. […] Ce choix aussi, nous l'assumons pleinement : au moment où nous devons procéder à des ajustements difficiles, le souci de la justice sociale doit être permanent. […] Je souhaite également que nous puissions renforcer la progressivité de l'imposition des revenus. La commission des finances a, sur ma proposition, décidé hier de saisir le Conseil des prélèvements obligatoires, afin que celui-ci étudie la fusion de l'assiette de l'impôt sur le revenu et de la CSG et, à défaut, la possibilité d'appliquer des taux progressifs aux revenus soumis à la CSG. Notre initiative est confortée par la volonté du Premier ministre d'engager une « remise à plat » de notre fiscalité. En effet, nous ne devons pas abandonner l'ambition de réformer nos impôts au prétexte que les temps sont trop durs. (Séance du 21 novembre 2013, projet de loi de finances pour 2014.)

• *Ne pas pénaliser les générations futures*

Les arbitrages fiscaux réalisés par les décideurs politiques engagent plusieurs générations. Il va de soi *qu'une politique fiscale juste ne doit pas être une machine à produire de la dette*. Vivre à crédit revient à se défausser sur les générations du futur.

> Vous avez voulu imprégner le pays de l'idée maîtresse du libéralisme, selon laquelle, *en déversant des cadeaux fiscaux sur les plus riches, l'abondance finirait par ruisseler* jusqu'au plus bas de l'échelle des revenus… Force est de constater, M. le ministre, mes chers collègues, que rien de tel ne s'est passé depuis 2002. Alors que l'on nous annonçait une corne d'abondance, les déficits publics se sont creusés massivement, la dette s'est envolée et les inégalités se sont accentuées. On nous parlait, à propos du paquet fiscal, d'un « cocktail gagnant », formule qui avait fait florès à l'époque ! Eh bien ce fameux cocktail gagnant s'est révélé en définitive être un breuvage empoisonné. (Séance du 18 novembre 2010, projet de loi de finances pour 2011.)

*Qu'est-ce qu'une politique fiscale juste ?*

*• Le consentement à l'impôt*

Le budget pour 2008 était présenté par ses auteurs comme permettant de se projeter dans l'avenir en faisant face aux problèmes du présent. Avaient-ils pour autant saisi que le levier fiscal est un outil de mobilisation des Français ? Je ne le pense pas.

> Comment voulez-vous que l'on mobilise les Français sur un projet de redressement si on ne leur donne pas, à travers le levier fiscal, les *conditions leur permettant d'espérer pour eux-mêmes ou pour leurs enfants* une amélioration nécessaire de leur situation ? Ce budget n'apporte aucune réponse dans ce sens. C'est pourquoi nous nous y opposerons. (Séance du 22 novembre 2007, projet de loi de finances pour 2008.)

*• Progressivité de l'impôt sur le revenu*

Face à la déperdition manifeste des effets redistributifs de l'impôt sur le revenu, j'ai, dès 2011 (période Sarkozy), proposé un amendement visant à créer une tranche supplémentaire à 45 % pour la fraction de chaque part de revenu excédant 100 000 euros.

> Aujourd'hui, tout le monde s'accorde à considérer que le système social français est moins redistributif qu'il y a vingt ans. Une étude publiée par l'Institut national de la statistique et des études économiques, l'INSEE, le 16 novembre dernier vient de l'établir. En particulier, la redistribution qui était assise sur l'impôt sur le revenu s'effectue dans des conditions nettement moins favorables. Ces éléments ont été confirmés dans une étude récente menée par *trois économistes de renom, à savoir Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez*, dans un ouvrage bien connu publié il y a quelques mois[1]. […] Notre système fiscal demeure injuste, les contribuables aisés payant moins d'impôts, proportionnellement à leurs revenus, que les

1. Camille Landais, Thomas Pikkety, Emmanuel Saez, *Pour une révolution fiscale ; un impôt sur le revenu pour le XXIe siècle*, Paris, Seuil, 2011.





> Français moyens et modestes. Nous souhaitons donc rétablir une forme d'équilibre, réintroduire davantage de progressivité, restaurer la confiance de nos concitoyens dans l'impôt et, bien sûr, parvenir à l'équilibre des comptes publics. (Séance du 18 novembre 2011, projet de loi de finances pour 2012.)

Accentuer la part des impôts proportionnels (TVA, CSG…) comme l'a fait le précédent gouvernement a même conduit à *une redistribution « à l'envers »*. Est-ce là le modèle de prélèvement qui correspond à l'idée que l'on se fait de la République ?

> Nous estimons en effet que la logique républicaine, qui a guidé l'action des gouvernants français pendant tant de décennies, doit trouver son prolongement dans un dispositif qui réhabilite l'impôt progressif. Au lieu de cela, *le Gouvernement veut accentuer la part des impôts proportionnels*. Cela conduit à pénaliser les revenus modestes bien plus que les revenus élevés. (Séance du 13 décembre 2011, quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2011.)

*• Un recours équilibré aux revenus du travail et aux revenus du capital*

Nous constatons dans notre pays un déséquilibre croissant entre revenus du capital et revenus du travail. Je ne citerai à cet égard qu'un chiffre : des études ont démontré que, depuis les années quatre-vingt, *la part de la rémunération du travail dans la répartition des revenus a diminué de 9,3 % au profit de celle du capital*. Cela représente en moyenne, chaque année, un transfert de 190 milliards d'euros ! Autrement dit, la France tend à se transformer en un pays de rentiers et, qui plus est, de spéculateurs, au moins pour certains d'entre eux. Tout cela traduit le déséquilibre croissant que j'évoquais, et qui s'observe également dans la fiscalité… (Séance du 8 décembre 2008, projet de loi de finances pour 2009.)

***Pas de vraie justice fiscale sans une nécessaire révision des valeurs locatives foncières***

*Des valeurs locatives non révisées depuis quarante-cinq ans*

La déclinaison locale de la justice entre contribuables passe par la révision indispensable des valeurs locatives. Lors du changement de majorité au Sénat, je me suis attaché à promouvoir l'idée d'une révision des valeurs locatives, *un chantier laissé à l'abandon depuis des années*. Les valeurs locatives jouent en effet un rôle important dans le calcul de l'imposition de nos concitoyens et de nos entreprises puisqu'elles déterminent le montant de la plupart des impôts locaux. Or leur définition conduit aujourd'hui à des différences d'imposition incompréhensibles entre deux biens de même surface, au sein d'une même commune.

> Je vous soumets ici un amendement tendant à rendre opérationnel le processus de révision des valeurs locatives professionnelles engagé en 2010, qui est aujourd'hui interrompu, car des modifications législatives sont nécessaires pour traduire les enseignements de la phase d'expérimentation. […] Si les valeurs locatives professionnelles ne correspondent pas mieux à la réalité des capacités contributives, nous serons mis en grande difficulté non seulement pour redonner de l'autonomie fiscale aux collectivités, en particulier sur les taux, mais aussi pour permettre la montée en puissance des mécanismes de péréquation justes et incontestés. Or le processus enclenché en 2010 est en panne. Les acteurs concernés avaient joué le jeu, mais aujourd'hui, faute de perspectives, ils sont en train de se démobiliser. Il faut donc leur envoyer un signal et c'est ce à quoi nous nous attelons avec cet amendement. J'ai le sentiment que, si nous ne relançons pas dès cet été le processus de révision de valeurs locatives professionnelles, nous courrons un risque très important d'ensablement. (Séance du 24 juillet 2012, projet de loi de finances rectificative pour 2012.)

> J'ai évoqué la question de l'imposition des revenus. S'agissant des collectivités territoriales, cela passe par la révision des valeurs locatives, dont je souhaite que la prochaine étape, à





> savoir l'expérimentation concernant les locaux d'habitation, soit engagée rapidement. (Séance du 21 novembre 2013, projet de loi de finances pour 2014.)

*Actualiser les valeurs locatives des habitations, c'est garantir la fiabilité de la redistribution*

Comment croire qu'une redistribution juste des impôts locaux pourrait s'exonérer d'une remise à plat des modalités de calcul des bases fiscales ? Alors qu'il s'agissait de bon sens, cette actualisation n'a visiblement pas été acceptée par tous. Lors de l'examen du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2012, à mon initiative, le Sénat avait adopté un amendement lançant la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation.

> Cette révision est une nécessité pratique pour rendre incontestables les critères retenus en vue de la mise en œuvre des différents dispositifs de péréquation. […] La révision des valeurs locatives a vocation à donner plus d'équité et une légitimité à *cette nécessaire péréquation dans notre pays*. Il n'y a pas de temps à perdre pour conduire cette réforme. Il faut engager l'expérimentation maintenant si nous voulons disposer en 2015 d'un bilan permettant d'envisager une généralisation à compter de 2017. Ces dates sont importantes, car nous savons bien que la réforme n'a aucune chance de réussir si elle perturbe les scrutins locaux. Le calendrier est un élément capital. (Séance du 14 décembre 2012, projet de loi de finances rectificative pour 2012.)

*Ma proposition de loi n° 163 : un objectif de justice sociale avant tout*

Ma proposition de loi s'est inscrite dans la continuité de mon engagement à faire réviser les valeurs locatives. Il était *essentiel de pouvoir recréer un lien entre le mode de calcul de l'impôt et le marché locatif*. Ce texte fixait les principes d'une expérimentation qui permettrait de préciser les modalités de la révision générale des valeurs locatives des locaux d'habitation. Selon cette proposition de loi, la réforme s'opérerait à produit constant. Il s'agissait seulement de répartir l'impôt de façon plus juste entre les contribuables. L'intention de cette révision générale portait sur

les effets redistributifs attendus. J'étais déjà bien conscient à l'époque que le bon aboutissement de cette réforme exigerait de l'énergie, de la pédagogie et du courage…

***Un système gangréné par des privilèges injustifiés***

*Finances publiques dans le rouge*

La distribution des cadeaux fiscaux entreprise par la droite avant la crise financière s'est opérée *au détriment des comptes de la Nation*. Quand il s'est agi ensuite de renflouer les comptes publics, le gouvernement de l'époque est-il revenu sur les avantages fiscaux accordés ? En aucun cas !

> Les 50 milliards d'euros que vous cherchez étaient disponibles, M. le ministre, mais vous avez fait un mauvais usage de l'argent public en distribuant des cadeaux à certaines catégories de contribuables, et aujourd'hui vous êtes effectivement placé face à une situation catastrophique. […] L'échec de la politique menée depuis 2002 est patent, et cela nous conduit aujourd'hui, une nouvelle fois, à exiger la remise en question des avantages indus qui ont été accordés. (Séance du 15 février 2010, projet de loi de finances rectificative pour 2010.)

*Des retraites chapeaux illégitimes*

L'article 32 quinquies du projet de loi portant réforme des retraites visait à justifier de manière implicite les retraites chapeaux. Fallait-il laisser passer la disposition ? Je me suis exprimé en séance pour que tel ne soit pas le cas.

> Il s'agit d'inciter les cadres qui souhaitent continuer à bénéficier de la retraite chapeau à mettre en place un PERCO ou un contrat d'épargne retraite, afin de dissimuler les privilèges qui leur sont octroyés. En effet, ces retraites chapeaux sont des chèques de départ de plusieurs millions d'euros, qui constituent *un des aspects les plus choquants de l'indécence qui caractérise les rémunérations des PDG*. Ces avantages sont désormais portés à la connaissance du grand public, et figurent dans les documents d'information qui sont publiés par les groupes cotés en Bourse. Peu à peu, on découvre l'intégralité





> des rémunérations folles de nombreux patrons. […] Notre questionnement concernant ces retraites chapeaux est donc tout à fait légitime. Il s'agit, à travers les amendements de suppression qui sont émis ici, de tenter d'arrêter ce processus de légitimation de certains avantages indus. […] Tous les dirigeants du CAC 40 se sont fait voter des retraites à faire rêver !… Et tous ont un double privilège : ils ne versent aucune cotisation pour financer leur retraite supplémentaire, et ils se gardent bien de calculer le montant de celle-ci sur la base des vingt-cinq meilleures années, comme le premier salarié venu. Il n'est donc pas acceptable, mes chers collègues, de poursuivre la consolidation et la pérennisation des retraites chapeaux, telles qu'elles seraient introduites par ce dispositif. (Séance du 20 octobre 2010, projet de loi portant réforme des retraites.)

*Une réforme des droits de succession en trompe-l'œil*

Jusqu'en 2007, l'abattement individuel sur les successions était de 50 000 euros pour les enfants et ascendants (de 76 000 euros pour le conjoint survivant, ou de 57 000 euros pour le partenaire pacsé). N'était taxée que la part d'héritage située au-dessus de ce montant. À l'arrivée de Nicolas Sarkozy au pouvoir, cet abattement a été triplé, et porté à 150 000 euros (151 950 en 2008, 156 359 en 2009, 159 325 en 2011). *Le coût pour l'État de cette réforme était estimé fin 2011 à 2,5 milliards d'euros par an* par l'Institut des politiques publiques.

C'est bien une politique favorable aux possédants et aux plus aisés qui a été menée dans notre pays dans les années 2000. La fiscalité des successions touchait-elle les classes moyennes et populaires ? En aucun cas.

> La réforme des droits de succession nous a été présentée comme une mesure qui allait bénéficier au plus grand nombre. Or, nous avons constaté qu'il s'agissait surtout de servir les 4 % de détenteurs de patrimoines les plus aisés ! (Séance du 22 novembre 2007, projet de loi de finances pour 2008.)

Il est légitime d'affirmer que, contrairement aux déclarations de ses auteurs, *la réforme sur les successions a essentiellement concerné, outre les 4 % de Français* dont je parlais tout à l'heure, les familles qui se sont enrichies sans travailler ! (Séance du 22 novembre 2010, projet de loi de finances pour 2011.)

*Des niches fiscales injustifiées*

En 2011, la nouvelle majorité (de gauche) du Sénat a fait voter 108 amendements qui amélioraient le solde budgétaire de plus de 11 milliards d'euros. Ces amendements visaient essentiellement à supprimer ou à diminuer les avantages indus qui avaient été distribués sous Nicolas Sarkozy.

Nos amendements visent essentiellement à supprimer ou à diminuer les avantages indus qui ont été distribués, ces innombrables cadeaux fiscaux et autres niches créées par les gouvernements de droite. Qu'il soit rappelé ici pour mémoire que, depuis 2002, les gouvernements de droite ont créé ou élargi plus de 230 niches fiscales. Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, aujourd'hui, en France, il existe pas moins de 538 mesures dérogatoires fiscales et sociales, dont il a été dit récemment, dans un rapport de Bercy, qu'elles étaient *improductives pour la moitié d'entre elles*, représentant 50 milliards d'euros par an. (Séance du 6 décembre 2011, projet de loi de finances pour 2012.)

***Une fiscalité à même de servir l'écologie***

*La lutte sans cesse recommencée entre écologie et intérêts financiers*

À l'occasion du Projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, je me suis exprimé pour une affirmation claire du principe « pollueur-payeur » dans le champ des activités économiques.

Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi. Avec cet article 4 de la charte de l'environnement, la question fondamentale de la responsabilité des acteurs économiques est implicitement posée. […] Car, face à la montée des risques





environnementaux, les politiques publiques ont, à ce jour, très largement montré leurs limites face aux dérives inquiétantes des comportements opportunistes constatés sur le terrain économique, avec toutes les conséquences, parfois dramatiques, que l'on sait. Citer ici les noms du *Torrey Canyon*, du *Bolen*, de *l'Amoco Cadiz*, de l'*Exxon Valdez*, du *Prestige* ou de l'*Erika* suffit à illustrer, pour le seul secteur d'activité pétrolier, la lutte inégale du pot de terre environnemental - en l'occurrence littoral - contre le pot de fer que constituent certains groupes financiers ou multinationales sans scrupules. Abordant la question de la responsabilité des acteurs économiques, je ne peux manquer d'évoquer l'éthique des affaires. […] L'exemple de l'*Amoco Cadiz* est, à cet égard, édifiant : dix ans de combat acharné des élus bretons pour réclamer une indemnisation légitime, et cela face à une multinationale pétrolière qui ne manifestait que mépris à leur égard. […] Il nous faut œuvrer sur le plan législatif pour demain changer les comportements des entreprises à faible responsabilité sociale. (Séance du 23 juin 2004, projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement).

*La fiscalité comportementale, outil d'avenir*

En tant que président des premières rencontres sur la fiscalité comportementale, j'ai ouvert à la Maison de la Chimie la grande discussion sur le sujet sensible de la fiscalité « alternative ». La *réorientation du modèle économique* vers des secteurs plus « verts » a réellement fait ses preuves. J'ai notamment pu constater récemment sur place la très grande efficacité des taxes vertes danoises.

Avec les droits d'accise sur le tabac, la taxe sur les sodas ou le rééquilibrage de la fiscalité sur les carburants, nous voyons que la fiscalité se voit assigner la fonction de modifier le comportement des agents économiques. Cette finalité est-elle compatible avec les finalités de rendement et de redistribution de la politique fiscale ? Est-elle le bon *outil pour modifier ces comportements* ? Ces interrogations ne constituent qu'une partie des questions pratiques et philosophiques dont nous débattrons ce matin. Ses domaines d'application sont variés : économie, santé et environnement. » (25 juin 2013, Premières rencontres

parlementaires sur la fiscalité comportementale, intitulées « Les taxes comportementales : une révolution fiscale ? », Maison de la Chimie).

Dans le cadre de son travail de contrôle budgétaire, la commission des finances du Sénat s'est penchée sur le bilan et les perspectives d'évolution de la REOM et de la TEOM (redevance et taxe d'enlèvement des ordures ménagères) faisant appel aux ressorts de la fiscalité comportementale. Dans ce cadre, il était bon de rappeler la finalité de toute fiscalité.

S'agissant de l'assiette de la TEOM, c'est-à-dire des valeurs locatives, il faut rapidement assainir la situation qui est aujourd'hui inégalitaire. Ce sujet est d'autant plus préoccupant quand on sait les montants en jeu. En ce qui concerne la tarification incitative, on retrouve le questionnement habituel de la fiscalité écologique qui, par une réduction de l'assiette taxable, peut déséquilibrer le financement du service. Mais c'est la règle de toute fiscalité écologique et *les élus locaux peuvent ajuster les taux pour éviter un éventuel déséquilibre financier*. Par conséquent, la tarification incitative ne m'inquiète pas outre mesure ; pourquoi préconisez-vous la prudence ? Si la base se rétrécit, c'est que le dispositif est efficace ! » (Commission des finances du 29 janvier 2014).

## L'égalité territoriale, un souci permanent

### *Des services publics locaux à répartir équitablement*

À l'occasion de l'examen de ma proposition de loi d'orientation sur les finances locales relative à la *solidarité financière et à la justice fiscale*, j'ai pu défendre mon point de vue quant à la nécessaire réforme des finances locales.

La France a-t-elle besoin d'une urgente réforme des finances locales ? Oui, sans aucun doute si l'on prend en compte les énormes disparités de potentiel financier entre les collectivités, surtout d'ailleurs entre les communes. Dans ces conditions,





se trouve posée *la question de l'égalité de nos concitoyens devant le service public de proximité délégué aux collectivités territoriales ou locales*. […] Cette loi d'orientation a néanmoins vocation à ouvrir la voie à un processus de reconstruction du système financier local. Fruit d'une réflexion depuis longtemps engagée, il s'appuie sur une volonté de correction d'inégalités criantes et de promotion d'une péréquation sensiblement améliorée. Cette proposition de loi se veut annonciatrice d'évolutions complémentaires. […] Tout d'abord, il convient de restaurer l'autonomie fiscale des collectivités. Ensuite, il faut opérer un transfert de ressources fiscales, par exemple au travers de la création d'un impôt local nouveau. […] Enfin, il est nécessaire d'assurer une plus forte péréquation. (Séance du 30 octobre 2007, discussion des conclusions du rapport de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la proposition de loi d'orientation sur les finances locales relative à la solidarité financière et à la justice fiscale.)

### *Lutte contre les inégalités territoriales : un chantier de long cours*

*Une répartition inéquitable des dotations de l'État aux collectivités*

Les inégalités de ressources entre communes sont flagrantes, puisque le rapport du potentiel fiscal par habitant varie, nous dit-on, entre 1 et 1 000, ce qui est considérable. Il nous faut donc beaucoup progresser pour les réduire. (Séance du 7 décembre 2010, projet de loi de finances pour 2011.)

Il est difficile d'évoquer la globalité des dotations aux collectivités sans parler immédiatement de l'inéquité *dans la répartition de ces moyens*. Notre pays connaît des inégalités tout à fait significatives en termes de répartition des moyens, surtout entre blocs communaux. Le constat est que ces inégalités persistent, de manière parfaitement inacceptable. (Séance du 24 novembre 2014, projet de loi de finances pour 2015.)

*Recourir plus largement à la péréquation*

À mon sens, aider d'abord ceux qui sont en difficulté permet à l'ensemble du territoire de s'assurer un développement équilibré.

> Nous aurons beau corriger la DGF [dotation globale de fonctionnement], des inégalités sensibles demeureront au plan du potentiel financier permettant aux communes d'exercer des compétences que la République leur a déléguées. De par notre attachement aux valeurs de la République, nous devons *veiller à ce que chaque commune puisse œuvrer sur une base satisfaisante*. Comme ce n'est pas le cas aujourd'hui, des corrections s'imposent ! C'est précisément pour apporter ces correctifs que des systèmes de péréquation ont été mis en place depuis quelques années : ils visent à octroyer aux plus modestes une dotation supérieure à celle des plus riches. (Séance du 24 novembre 2014, projet de loi de finances pour 2015.)

Alors rapporteur général, j'ai souhaité que la commission des finances du Sénat puisse faire entendre sa voix dans le vaste et complexe chantier visant à refonder la dotation globale de fonctionnement (DGF), dotation cruciale pour les collectivités territoriales.

> Si la DGF a été construite dans un contexte de hausse des dotations de l'État, c'est désormais une diminution des concours financiers qu'il faut répartir entre les collectivités, ce qui rend les inégalités encore moins tolérables. […] La DGF représentant 40 milliards d'euros, sa répartition entre les collectivités doit être juste. Le souci de la République est de traiter chaque citoyen de façon équitable ; les moyens mis à disposition des communes doivent permettre de répondre aux besoins de chaque Français dans les conditions les plus égales possibles. […] *Comment justifier que certaines communes, les communes rurales, bénéficient d'une dotation de base de 64 euros par habitant, quand les communes les plus peuplées perçoivent le double, soit 128 euros par habitant ?* Est-ce que cela correspond à un traitement équitable des concitoyens dans notre République ? C'est une question simple,





> à laquelle nous devons pouvoir répondre simplement. (Audition conjointe du 29 janvier 2014, de spécialistes des finances locales et du directeur général des collectivités locales sur les perspectives d'évolution de la dotation globale de fonctionnement.)

*L'anxiété des collectivités aisées face à la péréquation*

Le précédent gouvernement n'a pas manifesté de réelle *volonté de combler les inégalités criantes de ressources entre les territoires*.

> De nombreuses récriminations se sont élevées lorsque nous avons proposé, pour répondre à l'attente des communes, un système qui permette, comme en Allemagne, de resserrer les inégalités existantes entre elles de façon que leurs ressources ne soient pas inférieures à 80 % ni supérieures à 120 % de la moyenne nationale par habitant. De même, lorsqu'il est proposé de s'appuyer sur les différences de potentiel fiscal, ce qui impliquerait une redistribution plus radicale encore, les cheveux se hérissent dans cette assemblée, certains préférant alors se rabattre sur le potentiel financier, moins péréquateur, par principe. On voit donc bien que la volonté politique d'améliorer la péréquation fait parfois véritablement défaut. (Séance du 7 décembre 2010, projet de loi de finances pour 2011.)

*Ne pas céder au renoncement dans le combat pour l'égalité des dotations*

Certains ont tenté de stopper la montée en puissance de la péréquation. Pour ma part, je me suis toujours mobilisé pour son maintien. J'ai par exemple toujours été de ceux qui ont œuvré pour que le rythme de montée en charge du FPIC (fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales) soit respecté.

> S'agissant du FPIC, notre collègue suggère de ralentir la mise en œuvre de la péréquation horizontale, compte tenu de la période de vaches maigres que traversent aujourd'hui les collectivités locales. Je ne partage pas son point de vue. La péréquation horizontale, qui a été instaurée sous le précédent gouvernement à la suite de la suppression de la taxe professionnelle, est un mécanisme

de transfert destiné à atténuer les différences considérables existant entre collectivités en termes de ressources. Quelles que soient la conjoncture et les dotations de l'État, les écarts de richesse entre collectivités restent les mêmes. En conséquence, *la montée en puissance du FPIC doit se poursuivre dans les conditions prévues*. En effet, quand l'environnement devient plus difficile, ce sont les collectivités les plus pauvres qui souffrent le plus. Le renforcement de la péréquation me semble donc indispensable. C'est pourquoi j'émets, en tant que rapporteur général, un avis défavorable sur l'amendement n° 32 rectifié quater et l'amendement n° 33 rectifié ter. » (Séance du 13 décembre 2013, projet de loi de finances rectificative pour 2013.)

***Des visions antagonistes de la décentralisation***

Ayant été de nombreuses années élu local et ayant conduit l'action publique locale au niveau de la commune et de l'intercommunalité, c'est avec conviction et authenticité que je me suis exprimé contre la conception très libérale de l'action publique proposée par le gouvernement d'alors dans son budget pour 2010. Quelles *avancées en termes de services publics locaux* pouvait-on en réalité attendre de la recentralisation ainsi proposée ? J'ai toujours exprimé la conviction que le pouvoir devait être le plus proche possible des citoyens.

Depuis un certain nombre d'années, l'intercommunalité a connu une évolution plutôt favorable ; les lois Chevènement, la mise en place de la taxe professionnelle unique, un certain nombre d'avancées juridiques ont rendu possible une véritable progression de l'intercommunalité sur nos territoires. L'acte II de la décentralisation, malgré ses imperfections, a également permis d'avancer sur le terrain de l'autonomie. Mais cet acte II a aussi opéré un transfert de charges, notamment aux départements, faisant naître ainsi un certain nombre de difficultés de fonctionnement. Nous avons aujourd'hui dépassé le point critique, parce que nous sommes en train de faire marche arrière par rapport à cette évolution favorable aux EPCI. Nous allons en effet vers la fin de la fiscalité unique des établissements publics de coopération intercommunale puisque nous sommes contraints





d'évoluer vers une fiscalité mixte. Incontestablement, nous allons aussi vers une régression de l'autonomie, contrairement à ce que voulait l'acte II de la décentralisation. […] Au fond, nous sommes ici face à deux visions antagonistes de la décentralisation. Le gouvernement Fillon nous propose *une conception très libérale de l'action publique, régressive en termes de services publics locaux*. Au-delà du transfert de fiscalité des entreprises vers les ménages - il est inéluctable -, le Gouvernement procède avec ce texte à une recentralisation qui va à contresens de l'histoire, reniant ainsi les principes démocratiques selon lesquels le pouvoir doit être rapproché des citoyens. (Séance du 5 décembre 2009, projet de loi de finances pour 2010.)

## Attention portée à « l'économie réelle »

***L'investissement public local, un levier de croissance pour les territoires***

En tant que rapporteur général de la commission des finances, j'ai dû prendre une part active à la définition des modalités de l'effort supplémentaire demandé aux collectivités dans le cadre du redressement des finances publiques. Cela en gardant à l'esprit que les collectivités étaient, dans la période, à l'origine de près de 70 % de l'investissement public…

Un sujet sûrement très important : la place des collectivités, le rôle qu'elles jouent en matière d'investissement et de services publics de proximité, ainsi que les moyens dont elles doivent disposer afin de pouvoir assurer ces services de proximité. Il est donc tout à fait louable de veiller à ce qu'elles puissent conserver des moyens d'action suffisants. (Séance du 7 novembre 2012, projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.)

Il faut inventer des dispositifs permettant de favoriser des économies structurelles, mais aussi de préserver l'investissement, tout en poursuivant la montée en charge des mécanismes de péréquation. (Séance du 7 janvier 2014, projet de loi de finances rectificative pour 2014.)

***Les liens entre les entreprises et leurs territoires***

*Mettre l'économie productive au cœur du développement du pays*

Afin de faire en sorte que l'argent reste dans la trésorerie des entreprises et « fasse tourner » l'économie productive à proprement parler, nous avons proposé, à plusieurs reprises, une modulation de la fiscalité en fonction de l'affectation du bénéfice réalisé.

> Il s'agit d'un outil pertinent de politique fiscale pour *orienter les choix des entreprises dans un sens plus favorable à l'économie productive* et pour favoriser la redistribution des bénéfices sous forme non pas de dividendes aux actionnaires, mais d'investissements dans l'activité, donc au bénéfice des salariés et, partant, des consommateurs. Il s'agit en fait de privilégier les entreprises qui participent à la relance et à la défense du pouvoir d'achat par rapport à celles qui, par leur politique d'optimisation des profits au bénéfice des actionnaires, ne contribuent pas à réduire le marasme économique actuel. (Séance du 23 novembre 2009, projet de loi de finances pour 2010.)

Alors rapporteur général de la commission des finances, j'ai pu rappeler combien la création de Bpifrance allait être porteuse d'avenir pour notre économie réelle puisque cette banque se montrerait présente sur *ces segments que les banques classiques ne financent pas*, ou ne financent pas seules, et dont notre économie a pourtant tant besoin.

> Nous assumons que cette banque ait à soutenir l'emploi et la compétitivité de l'économie. Nous assumons qu'elle ait à appuyer les politiques publiques tournées vers les *secteurs d'avenir*. Nous assumons qu'elle ait vocation à mettre en œuvre la transition écologique. (Séance du 10 décembre 2012, projet de loi relatif à la création de la Banque publique d'investissement.)





*Préserver les entreprises dans les territoires*

En décidant de supprimer la taxe professionnelle, le Gouvernement avait-il mesuré le risque de destruction de la chaîne de valeurs et les conséquences néfastes pour les entreprises localement installées ?

> Il existe un risque de rupture des chaînes de valeur localisées, donc un risque d'accroissement des coûts de production des entreprises. On sait que, pour être pleinement efficaces, les entreprises ont besoin de trouver dans leur proximité locale de production le maximum de maillons amont et aval de leur chaîne de valeur industrielle. Qu'en sera-t-il demain si, comme le prévoit le projet du Gouvernement, on supprime tout lien entre la démarche d'accompagnement des collectivités et la recette fiscale issue de leur investissement économique ? Le désengagement probable des collectivités de la dynamique de développement économique local aura comme inéluctable conséquence le renchérissement prévisible des coûts de production, sans oublier l'effet carbone dû aux transports de plus en plus distants. En matière de compétitivité, l'effet attendu pourrait donc se révéler totalement contre-productif. (Séance du 20 novembre 2009, projet de loi de finances pour 2010.)

*Mieux assumer la valeur « travail »*

Dans le cadre de la loi dite « TEPA », j'ai défendu la règle de la *distribution des bénéfices dite « des trois tiers »* : « Un tiers pour le capital, un tiers pour le travail, un tiers pour l'investissement dans l'entreprise » ; cela aurait constitué un signe particulièrement fort de reconnaissance de la valeur travail…

> Ce sujet est fondamental. Il y est question de la valeur travail et de sa reconnaissance. Ce thème a été majeur dans la campagne pour l'élection présidentielle. C'est également la valeur centrale de ce projet de loi. […] Que demandent aujourd'hui les entreprises ? Des salariés bien formés et motivés. Et quelle meilleure façon de motiver des salariés que de les rémunérer correctement ? […] Aujourd'hui, on se trouve face à *une situation où le capital revendique une part croissante du profit*. Les

> entreprises sont sous pression, en raison de la recherche d'une rentabilité maximale du capital, 10 %, 12 %, voire 14 %. […] Un tiers pour le capital, un tiers pour le travail, un tiers pour l'investissement dans l'entreprise : cette répartition me paraît intelligente. (Séance du 26 juillet 2007, projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.)

La valeur travail est source de mobilisation dans l'entreprise et un facteur de croissance à part entière qu'il est impératif de reconnaître à sa juste valeur. Ceux qui gouvernaient en 2008 avaient à mon sens un peu trop délaissé ce facteur majeur de la production, en favorisant le capital.

> Il s'agit de donner aux entreprises les bases pour fonctionner le plus efficacement possible. Cela étant, les dysfonctionnements qui expliquent les difficultés rencontrées actuellement pour motiver les salariés font l'objet d'un constat général, d'ailleurs traduit de façon explicite dans le rapport de l'Organisation internationale du travail paru ce mois-ci. D'une part, ce rapport relève en effet *un glissement depuis vingt ans de la rémunération du travail au profit de celle du capital*. […] D'autre part, l'OIT démontre que les pays qui ont les taux de croissance les plus importants sont ceux qui disposent des meilleurs mécanismes de solidarité et de répartition des richesses. (Séance du 27 octobre 2008, projet de loi en faveur des revenus du travail.)

### *Une vision de l'entreprise citoyenne*

#### *Favoriser l'entreprise « durable »*

En 2006, nous avons eu à examiner un projet de loi consistant à transposer une directive communautaire votée le 21 avril 2004 dans le cadre du plan d'action pour les services financiers. Relatif aux OPA (offres publiques d'acquisition), ce projet de loi coïncidait avec une actualité économique et financière particulièrement brûlante, le dossier Arcelor-Mittal. À l'été 2005, volant au secours de Danone que les rumeurs d'OPA hostiles de PepsiCo avaient mis en émoi, Dominique de Villepin avait manifesté sa ferveur gaullienne : au nom du « patriotisme





économique », il avait promis l'adoption d'une réglementation des OPA qui protégerait le patrimoine économique français. Alors que nous étions légitimement en droit d'attendre de ce texte qu'il contienne des mesures destinées à protéger les entreprises françaises contre des attaques hostiles, quelle posture le gouvernement de l'époque allait-il adopter ? Ce texte allait-il renforcer les sociétés cibles dans l'adoption rapide de stratégies de défense anti-OPA ? Quelle place allait-il donner aux sociétés françaises en mauvaise posture pour faire face aux attaques des prédateurs mondiaux ?

> Chacun constate aujourd'hui que le capitalisme financier connaît de multiples dérèglements et dysfonctionnements ; la question des OPA hostiles s'inscrit dans ce contexte général, que l'on retrouve dans la plupart des pays occidentaux. Bien entendu, la question de savoir si c'est la *recherche de la rentabilité à court terme* (le « courtermisme ») et la valeur actionnariale qui doivent être l'argument privilégié dans toutes les décisions à caractère financier doit nous amener à nous interroger sur la façon dont nous allons armer les défenses de nos entreprises. Nous avons le sentiment que le Gouvernement a conservé, en transposant la directive européenne, une approche relativement libérale. Il n'a pas donné suffisamment d'éléments forts de résistance et n'a pas répondu aux attentes que nous avions pu exprimer au sujet de la place des salariés et de la défense de l'ensemble des intérêts de l'entreprise. » (Séance du 21 février 2006, projet de loi relatif aux offres publiques d'acquisition.)

#### *L'intérêt social : boussole de l'entreprise*

Avec notre groupe, nous avons voté contre le projet de loi sur les OPA soumis en 2005, texte à notre sens d'inspiration libérale. Dans la prise de décision, n'était-il pas opportun de *mieux prendre en compte « l'intérêt social »* ?

> Entendons-nous bien : nous ne sommes pas contre la démocratie actionnariale, loin s'en faut ! Nous sommes simplement opposés à ce que l'assemblée générale des actionnaires soit le seul centre

de décision concernant l'avenir d'une entreprise. Il y a en effet de bonnes chances pour que les actionnaires expriment leur envie de voir aboutir une offre hostile, afin d'empocher les bénéfices susceptibles de s'y rattacher. En conséquence, la prise de décision doit, dans certains cas et en particulier lorsque l'intérêt général économique est en jeu, être encadrée et subordonnée à la consultation de la direction de l'entreprise. C'est toute une conception de l'entreprise qui est en jeu ici : le seul et unique point de référence doit-il être celui de l'intérêt des actionnaires, ou l'intérêt général doit-il être pris en considération ? L'intérêt général et la nécessité de protéger l'emploi doivent-ils prévaloir sur les intérêts des actionnaires ? Ce qui devrait orienter la décision, c'est l'intérêt social, considéré comme celui de l'entreprise, un intérêt de gestion à long terme qui pérennise les emplois et l'outil industriel. […] Je précise à nouveau *qu'une entreprise, dans notre esprit, n'est pas seulement un ensemble d'actifs patrimoniaux ; c'est aussi une organisation sociale, un outil de production, une entité qui participe à l'effort économique national* et qui mérite donc, au travers de l'ensemble de ses acteurs, de la considération. (Séance du 20 octobre 2005, projet de loi relatif aux offres publiques d'acquisition.)

*Promouvoir l'actionnariat salarié*

La participation et l'épargne salariale méritaient en 2006 d'être mieux prises en considération : un salarié sur deux seulement, soit huit millions de personnes, bénéficiait d'un *accord de participation* ; un tiers seulement était affilié à un plan d'épargne d'entreprise. Que proposait le Gouvernement en 2006 sur ce point ?

L'actionnariat salarié est un sujet important à trois points de vue. Tout d'abord, il soulève le problème de la participation des salariés aux résultats de leur entreprise, ce qui, implicitement, conduit à s'interroger sur l'augmentation du pouvoir d'achat. Ensuite, il pose la question de la démocratie sociale et de la nécessité de faire participer davantage les salariés aux décisions prises par la direction de leur entreprise. Enfin, il relance le débat sur la nécessaire réorientation des stratégies d'entreprise, conduites aujourd'hui en fonction d'un objectif





essentiel, la rentabilité financière, quand il faudrait prendre en compte un autre impératif : l'intérêt social et l'emploi. […] La rémunération du travail passe avant tout par le salaire, et non par l'allocation de dividendes. Pour les salariés, les dividendes ne peuvent constituer qu'un supplément de rémunération, la revalorisation des salaires devant, elle, passer par *la négociation collective*. » (Séance du 8 novembre 2006, projet de loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié.)

*Relégitimer la fonction d'entreprendre*

La loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II » a prévu que les institutions représentatives du personnel et les « parties prenantes participant à des dialogues avec les entreprises » peuvent présenter, dans le rapport annuel de l'entreprise, des avis sur les *démarches de responsabilité sociétale*.

Je considère que cette disposition est parfaitement justifiée. En effet, la notion de « partie prenante » est usuelle dans le droit économique européen, et il est non seulement juste socialement, mais aussi efficace économiquement, que des négociations aient lieu entre « les parties prenantes » : un dialogue régulier participerait ainsi d'une meilleure application de la réglementation. Cette position se justifie pleinement quand on voit aujourd'hui à quel point les objectifs et les hiérarchies de valeurs des entreprises peuvent parfois leur porter préjudice. Nous estimons, nous, que c'est au travers du dialogue et de la concertation, et par la réaffirmation d'une ambition sociétale forte que l'entreprise, en particulier l'entreprise financière, retrouvera une certaine légitimité dans la société. (Séance du 1er octobre 2010, projet de loi de régulation bancaire et financière.)

***Les entreprises, moteurs de croissance***

*Les PME, poumon de notre économie*

Dans le cadre du budget pour 2012, j'ai posé la question du traitement réservé aux PME. Alors que le contexte économique exigeait de la relance, en quoi la politique fiscale pouvait-elle favoriser le développement des PME ?

En quoi la politique fiscale peut-elle favoriser le développement des PME ? La question est cruciale, car leur poids et leur rôle dans l'économie française est fondamental. Ces entreprises représentent plus de la moitié de l'emploi salarié, 42 % de la valeur ajoutée, et sont essentielles pour l'insertion professionnelle des jeunes, dont nous avons beaucoup parlé aujourd'hui. Si l'État souhaite réellement améliorer la situation de l'emploi, il doit résolument se tourner du côté des PME, car elles enrichissent l'économie réelle du pays. […] Il est aujourd'hui essentiel d'enclencher une stratégie de croissance orientée et adossée au tissu des PME. C'est une vraie *politique de l'innovation* en France qui créera des emplois dans la durée. (Séance du 17 novembre 2011, projet de loi de finances pour 2012.)

*Une bonne politique fiscale doit encourager les PME à se développer*

Alors que les sociétés du CAC 40 étaient en 2011 taxées en moyenne à 8 % sur leurs profits (grâce à leur stratégie d'optimisation fiscale) contre 22 % pour les PME, il paraissait indispensable de *rétablir de la justice fiscale entre les entreprises*. C'est en ce sens que j'avais présenté une proposition de loi « tendant à améliorer la justice fiscale, à restreindre le « mitage » de l'impôt sur les sociétés et à favoriser l'investissement ». L'adoption de ce texte aurait donné un signal important à nos concitoyens, au tissu économique et aux PME. Cette proposition de loi fut rejetée par la droite au pouvoir.

Il est clairement établi que, depuis 2002 – et surtout depuis 2007, d'ailleurs –, les lois de finances contribuent à un invraisemblable « mitage » des assiettes fiscales des entreprises, en particulier pour l'impôt sur les sociétés. On compte à ce jour pas moins de 293 dépenses fiscales en faveur des entreprises. S'agissant du seul impôt sur les sociétés, l'impact cumulé des niches et des régimes de faveur, selon le Conseil des prélèvements obligatoires, le CPO, a conduit les entreprises à soustraire 70 milliards d'euros en 2010 aux contributions de l'impôt sur les sociétés « légalement » exigibles en France. On notera que le même manque à gagner fiscal n'était que de 18,5 milliards d'euros en 2005. C'est dire à quel point la dérive est aujourd'hui





avérée. Elle est d'ailleurs totalement insoutenable pour nos finances publiques. Mais elle est tout aussi insoutenable par *l'injustice fiscale qu'elle génère entre les entreprises françaises*. Les PME se voient ainsi appliquer un taux réel d'impôt sur les sociétés beaucoup plus élevé que les très grandes entreprises. La logique républicaine voudrait que chaque entreprise contribue à la hauteur de ses moyens. Mais cette logique est, hélas ! aujourd'hui totalement bafouée. L'expertise progressivement mise en œuvre en matière d'optimisation fiscale permet aux grands groupes financiers de tirer le meilleur parti des multiples opportunités offertes par les 293 niches fiscales exploitables. Moins d'impôts sur les bénéfices, c'est plus de dividendes pour l'enrichissement des actionnaires ! Le capitalisme financier sort ainsi grandement gagnant du processus redistributif à la française favorisé depuis 2007. […] Les entreprises du CAC 40 affichent une santé financière insolente mais elles n'en font guère profiter la France. Elles ont même supprimé 44 000 emplois entre 2005 et 2009 dans l'Hexagone, soit une baisse de 2,5 % sur cinq ans. Dans le même temps, et malgré la crise de 2009, l'ensemble du secteur privé, composé principalement de PME, a créé 200 000 emplois. Pourquoi donc continuer à punir les PME ? Telle est la bonne question aujourd'hui. Rien n'explique en effet le traitement différé et pénalisant dont elles font l'objet en matière d'imposition sur les bénéfices. (Séance du 28 avril 2011, proposition de loi n° 321 visant à restreindre le « mitage » de l'impôt sur les sociétés et à favoriser l'investissement.)

*L'égal accès au crédit, gage de développement des entreprises*

En 2012, le projet de loi relatif à la création de la Banque publique d'investissement (BPI) a concrétisé le premier des soixante engagements du président de la République. La BPI a été l'un des éléments majeurs du dispositif de reconquête de la compétitivité française. Au travers de ce texte dont j'ai été le rapporteur au Sénat, c'est un outil de croissance offensif au service de l'économie réelle et du développement des TPE, des PME, des PME industrielles et des entreprises de taille intermédiaire, les ETI, qui a été apporté. Alors rapporteur général de la commission des finances, je ne pouvais que soutenir activement

la mise en place de cet outil agissant comme un levier pour les financements privés auprès d'entreprises ayant un projet de croissance.

> Je suis heureux de pouvoir saluer ici, au Sénat, l'éclosion d'un grand groupe public qui sera présent sur l'ensemble de la chaîne du financement des entreprises et de voir bientôt mis à disposition des entrepreneurs un outil qui soutiendra leurs actions en matière d'innovation et qui pourra leur permettre d'obtenir des financements, le cas échéant en entraînant les autres banques à sa suite, ou de stabiliser leur actionnariat. […] Le paysage du financement public des entreprises reste beaucoup trop éclaté et empreint de complexité. Le moins que l'on puisse dire est qu'il ne brille pas par sa simplicité ; on imagine bien la perplexité des dirigeants de PME quand il s'agit de savoir à quelle porte frapper pour obtenir un soutien public. Ces failles, que l'on constate sur le terrain, se retrouvent aussi sur le plan stratégique. Aujourd'hui, chacun définit sa stratégie de son côté, isolément, sans vision de ce que font les autres et de ce que serait la meilleure manière d'articuler l'action publique. Imaginons la simplification radicale qui en résultera pour les dirigeants de PME. Ceux-ci pourront *trouver dans un même endroit, près de chez eux, en région, à proximité de leur entreprise, un prêteur, un garant, un investisseur, un gestionnaire de fonds et un soutien à l'exportation*. Il est clair que c'est sur le terrain que la BPI devra ainsi faire la preuve de sa valeur ajoutée. C'est à ce niveau qu'elle devra être connue de tous et avoir la confiance de ses clients. (Séance du 10 décembre 2012, projet de loi relatif à la création de la Banque publique d'investissement.)

*Relancer la croissance et dynamiser la « machine anti-chômage »*

Le projet de budget pour 2011 se donnait l'emploi comme première priorité de politique économique. L'objectif était de « ramener avant la fin de l'année 2012 le taux de chômage à ses niveaux d'avant-crise ». De ce point de vue, les choix budgétaires pour 2011 étaient-ils suffisamment ambitieux en matière d'investissement public ?





Comment réagir, comment faire pour relancer efficacement la machine anti-chômage ? J'estime, pour ma part, qu'obtenir un taux élevé de croissance doit constituer une priorité immédiate. Le développement économique doit, à cet égard, pouvoir s'appuyer sur l'efficacité des secteurs qui échappent en tout ou partie aux marchés : je veux parler de l'éducation, de la santé, des infrastructures ou de la recherche. L'attractivité et la compétitivité de notre pays nécessitent des infrastructures et une main-d'œuvre de qualité. À cet égard, le sondage dont les résultats ont été publiés le 11 octobre dernier par le quotidien *La Tribune* sous le titre « Les entreprises de croissance veulent plus d'État » ne dit rien d'autre. Cela suppose, mes chers collègues, des investissements publics importants, qu'il faut financer. (Séance du 18 novembre 2010, projet de loi de finances pour 2011.)

## II
## L'attractivité teritoriale du Finistère : une ambition sans cesse réaffirmée

Tout parlementaire a naturellement vocation à porter les intérêts du territoire qu'il représente, et ceci en s'extrayant d'une vision par trop politisée. Il importe également de porter la parole des différentes collectivités qui le composent et d'œuvrer à son attractivité. Cela est encore plus vrai pour un territoire « périphérique » tel que le Finistère.

### La mobilisation pour la desserte et le désenclavement du territoire

L'éloignement géographique au sein de l'Hexagone et par rapport au cœur de l'Europe continentale du département du Finistère a conduit depuis des décennies nombre d'élus et d'acteurs socio-économiques à porter avec pugnacité une revendication portant sur le désenclavement et la légitime exigence d'un aménagement équilibré du territoire.

Sensibilisé de longue date à la prédominance de ce combat vital du désenclavement pour la Bretagne, et tout particulièrement pour nos territoires de l'extrême Ouest, j'ai régulièrement relayé la revendication régionale relative à la juste compensation des handicaps naturels de l'éloignement géographique. Il va de soi que la défense de la spécificité culturelle et linguistique de la Bretagne ne pouvait être absente d'une telle mobilisation en faveur de la promotion du territoire régional.

***Pour une desserte ferroviaire à la hauteur des enjeux territoriaux***

Les Bretons ont depuis des décennies bataillé ferme pour obtenir un désenclavement effectif de leur région. Grâce à la mobilisation de tous, des avancées notables ont été obtenues, notamment au niveau du plan routier. La desserte ferroviaire de la Bretagne doit cependant encore être améliorée. L'objectif partagé des années 2000 étant de mettre Brest et Quimper à trois heures de Paris (en TGV).

Mon intervention de janvier 2010 (question orale) portant sur la desserte ferroviaire grande vitesse intra-bretonne :

> Ma question porte sur la *desserte ferroviaire à très grande vitesse à l'intérieur de la Bretagne*. L'objectif du projet de Bretagne à grande vitesse est d'améliorer la desserte de la Bretagne par une réduction à environ trois heures du temps de parcours des liaisons Brest-Paris et Quimper-Paris, au lieu des quatre heures vingt minutes qui sont actuellement nécessaires. Vous le savez, la Bretagne lutte depuis de longues années pour être désenclavée. Grâce à la mobilisation de tous les Bretons, des engagements ont été obtenus, notamment quant au plan routier breton et à l'annexe B ter. Nous abordons ici un sujet similaire. La modernisation qui sera entreprise sur le nouveau tronçon TGV Le Mans-Rennes va, certes, apporter des gains de temps indéniables. Mais au-delà de Rennes, il n'y a pas de TGV, et les liaisons Paris-Brest et Paris-Quimper demanderont toujours un temps de transport de l'ordre de trois heures trente, ce qui est évidemment très important. Quelles actions peuvent-elles être entreprises pour ce trafic intérieur ? Tel est l'objet de ma question. Pour des raisons d'attractivité, il devient en effet urgent de connecter le territoire breton aux grands réseaux de communication européens. La Bretagne étant, par ailleurs, handicapée par sa « périphéricité », un réseau à grande vitesse infrarégional plaçant Quimper à une heure trente de Nantes permettrait de tendre vers un équilibre territorial global, notamment au regard de la réalisation prochaine de l'aéroport du Grand Ouest Notre-Dame-des-Landes. Je tiens à cet égard à souligner que, au-delà du projet Bretagne à grande vitesse, l'accessibilité du Finistère passe obligatoirement par une amélioration de ses liaisons ferroviaires avec Nantes et le sud-ouest de la France. Envisagée pendant un certain temps, la technologie pendulaire est aujourd'hui abandonnée, de nombreuses réserves ayant été exprimées. Des pistes alternatives sont recherchées. La région Bretagne en a suggéré quelques-unes. Alors que s'esquisse enfin une carte ferroviaire reliant les grandes régions entre elles, sans passage obligé par le centre de Paris, la réponse technique espérée pour la Bretagne se fait toujours attendre ! Ma question est simple, M. le secrétaire d'État : alors que les priorités de la loi Grenelle I, en son article 16, mettent en avant la nécessité de liaisons ferroviaires viables et durables, le Gouvernement a-t-il réellement l'intention d'inscrire un projet ambitieux de desserte ferroviaire grande vitesse intra-bretonne dans le nouveau schéma national des infrastructures de transports ? Je souhaiterais que vous puissiez nous donner des précisions à ce sujet. (Séance du 26 janvier 2010, ma question n° 727 adressée à M. le secrétaire d'État chargé des Transports.)



En octobre 2010, ma question orale sur le respect par l'État de l'objectif n° 1 du contrat de projet 2007-2013 concernant la desserte TGV du Finistère et de l'extrême Ouest breton :

> Ma question porte sur l'objectif d'assurer une desserte ferroviaire de l'extrémité de la Bretagne en moins de trois heures depuis Paris. J'ai déjà interpellé sur ce sujet plusieurs ministres, dont celui des Transports, ainsi que le président de RFF, Réseau ferré de France. Nous sommes inquiets de constater que RFF n'a visiblement reçu aucune commande au titre de la phase 2 de ce projet. Nous avons même pu lire, à la page 106 de l'avant-projet de SNIT, le schéma national des infrastructures de transport, que la Bretagne est classée parmi « les territoires restant à l'écart du réseau des lignes à grande vitesse ». Les choses sont donc très claires ! Il va de soi que nous ne pouvons-nous satisfaire de cette situation, d'autant que l'objectif n° 1 du contrat de plan État-région était de ramener à trois heures le temps de trajet entre Brest ou Quimper et Paris, cela étant jugé « impératif pour le développement économique de la région ». Grâce à l'implication active des collectivités concernées et de la région, la phase 1 du

contrat de plan État-région est en bonne voie d'achèvement. Comme vous l'avez indiqué tout à l'heure, M. le secrétaire d'État, trente-sept minutes de temps de trajet seront gagnées sur la ligne Le Mans-Rennes, et cinq autres grâce à la suppression de passages à niveau, soit un gain total de quarante-deux minutes. Toutefois, le train le plus rapide met aujourd'hui quatre heures vingt-deux pour relier Quimper ou Brest à Paris. À la suite du gain de quarante-deux minutes que j'évoquais à l'instant, ce temps sera ramené à trois heures quarante. Or l'État s'est engagé à le réduire à moins de trois heures ! Nous sommes d'autant plus inquiets que M. Borloo a déclaré récemment dans la presse que le principe de la création d'une ligne à grande vitesse Nantes-Rennes avait été entériné. Le renvoi aux calendes grecques de la réalisation des lignes TGV Brest-Rennes et Quimper-Rennes semble donc très clairement envisagé par l'État. Devant ce constat, M. le secrétaire d'État, ma question est simple : l'État a-t-il réellement la volonté d'atteindre l'objectif de trois heures de temps de trajet sur lequel il s'est officiellement engagé en 2007 ? Compte-t-il respecter l'épure du document officiel qu'il a signé le 12 avril 2007 ? Les 100 millions d'euros de crédits prévus par l'État pour les études de la phase 2 – qui auraient dû être lancées depuis deux ans déjà ! – seront-ils inscrits au budget de 2011 ? Pour l'heure, RFF n'a toujours reçu aucune commande ! Enfin, va-t-on réviser le SNIT pour y intégrer cette exigence fondamentale ? Alors que Strasbourg sera à une heure cinquante-cinq de Paris et Bordeaux à deux heures cinq, est-il concevable que trois heures quarante soient nécessaires pour rejoindre Brest ou Quimper depuis la capitale ? C'est tout à fait inadmissible ! M. le secrétaire d'État, cela fait deux ans que nous attendons que la phase 2 soit engagée : nous demandons aujourd'hui des réponses précises à nos questions. (Séance du 28 septembre 2010, ma question n° 982, adressée à M. le secrétaire d'État chargé des Transports.)

***Pont de Térénez, un lien territorial stratégique***

Équipement structurant du Finistère, le pont de Térénez est un élément essentiel de désenclavement pour la presqu'île de Crozon. Sa reconstruction a été décidée en 1998. Soucieux d'une



répartition équilibrée des charges financières liées à la reconstruction de cet équipement stratégique, j'ai été conduit à solliciter maintes fois le Gouvernement à ce sujet, par exemple lors de la séance publique de novembre 2004.

Ma question porte sur le *financement du pont de Térénez, dans le Finistère*. […] Le coût de cet ouvrage serait (chiffré à ce jour) de 33 millions d'euros. Le conseil général du Finistère sera-t-il le seul à financer cet ouvrage ? *Il y a, M. le ministre, une légitimité à ce que l'État participe à ce financement*, car l'ouvrage correspond aux caractéristiques mentionnées dans l'article L146-8 du code de l'urbanisme « installations, constructions, aménagements de nouvelles routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile » (Séance du 3 novembre 2004, ma question n° 534, adressée à M. le ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales.)

***Desserte numérique***

En 2009, j'ai souhaité saisir en séance publique le Gouvernement sur l'enjeu que représente la desserte numérique et l'intérêt de résoudre le problème des fameuses « zones blanches », notamment dans le Finistère.

Ma question orale sur la *couverture numérique des zones rurales* :

Ma question concerne la faiblesse de l'accessibilité numérique en France, en particulier dans les zones rurales. […] Dans mon département, on estime aujourd'hui que, si 98 % à 99 % de la population peut *a priori* se connecter à l'ADSL, à peu près 12 % des lignes ne reçoivent pas un débit suffisant. Alors que l'initiative privée est défaillante dans ces territoires, on peut regretter que l'État ait insuffisamment pris en compte les impératifs du haut débit dans le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. De la même manière, le plan de relance du Gouvernement ne semble comporter aucune disposition concernant l'accès au numérique ; vous nous apporterez certainement des précisions sur ce point, Mme la secrétaire d'État. (Séance du 29 avril 2009, ma question n° 481, adressée à Mme la secrétaire d'État

chargée de la Prospective et du Développement de l'économie numérique.)

*La desserte routière du Finistère par l'axe central*

Concourant au désenclavement du centre Bretagne, les travaux de mise à 2 fois 2 voies de la RN 164 ont requis une mobilisation constante des acteurs et décideurs locaux. À mon niveau, j'ai été conduit à plusieurs reprises à saisir le ministre sur ce dossier répondant aux enjeux de la périphéricité propres à la Bretagne.

Exemple : ma question orale de 2008 sur l'arrêt des travaux d'aménagement routier sur la RN 164.

> Je souhaitais vous interroger sur l'arrêt des travaux d'aménagement routier de la RN 164. Cette route traverse le centre de la Bretagne d'ouest en est, entre Châteaulin et Montauban-de-Bretagne. La situation périphérique de la Bretagne, et singulièrement celle du Finistère, justifie qu'une attention particulière soit portée par l'État à son désenclavement. L'amélioration de la desserte ferroviaire s'intègre certes dans le cadre de cette préoccupation. Toutefois, certains territoires ne recevront pas l'impact positif significatif de cette modernisation ferroviaire. C'est ainsi que le centre-Bretagne, dépourvu d'axe ferroviaire, restera irrigué par la seule RN 164. L'État a d'ailleurs confirmé l'intérêt de cet itinéraire, et la modernisation de la RN 164 constitue une priorité régionale. Il faut rappeler que les collectivités territoriales bretonnes ont décidé, dans le cadre de la décentralisation et de la mise en œuvre d'un plan de modernisation des itinéraires, d'accompagner l'État, avec des moyens financiers très importants. Ainsi, la moitié des 243 millions d'euros serait financée par les collectivités – 37,5 % par la région et 12,5 % par les départements. Les retards constatés à ce jour portent sur un total de soixante kilomètres. *Dans le Finistère, il reste aujourd'hui onze kilomètres à réaliser pour 34 millions d'euros, dont l'achèvement de la déviation de la Garenne-TyBlaise et la section de Châteauneuf-du-Faou entre TyBlaise et Landeleau*. Face à un engagement relativement déterminé des collectivités territoriales – la région a indiqué qu'elle pouvait ajouter de nouveau 22 millions d'euros –, la question se pose de l'engagement de l'État dans la poursuite de ces travaux. (Séance du 16 décembre 2008, ma question n° 344, adressée à M. le secrétaire d'État chargé des Transports.)



*Un rôle affirmé pour les chambres consulaires du département*

En 2010, le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services visait à renforcer l'échelon régional des chambres consulaires. Pour notre pointe bretonne, l'impact territorial aurait relevé de l'éloignement programmé des centres de décision… Était-ce un choix équilibré ?

> Des inquiétudes fortes ont été exprimées sur l'éloignement programmé des centres de décision en ce qui concerne les chambres régionales, la diminution de l'autonomie financière et la capacité d'initiative réduite des chambres départementales ou encore l'affaiblissement des missions de service public et d'intérêt général. Ces points sont très importants et suscitent de graves interrogations. […] Je considère que la réforme des CCI reste « au milieu du gué » et ne satisfait ni les acteurs du réseau, ni les objectifs de la révision générale des politiques publiques. (Séance du 9 juin 2010, projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services.)

> Il y a lieu de souligner de nouveau la nécessité de prévoir une représentation équitable des différents territoires au sein de la chambre de commerce et d'industrie de région. (Séance du 10 juin 2010, projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services.)

Les CCI ont dû repenser leur maillage territorial et s'adapter aux nouvelles exigences budgétaires. Acteurs historiques de l'animation économique dans les territoires, les chambres consulaires constituent un outil indispensable au développement des entreprises locales, notamment dans les territoires éloignés et périphériques. Dans le cadre du budget pour 2015, du fait de nouvelles normes comptables, les chambres de commerce et d'industrie qui

s'étaient engagées dans les grandes politiques publiques auraient pu être freinées dans leur mobilisation. Je me suis investi pour que la CCI de Brest puisse continuer à honorer ses engagements en matière de bonne réalisation des investissements en faveur des centres d'apprentissage et des centres de formation en alternance ayant fait l'objet d'une contractualisation ou en voie de contractualisation. À cet égard, j'ai obtenu le vote d'un amendement législatif visant d'une part à exclure de ce prélèvement les investissements décidés dans un cadre contractuel par les CCI jusqu'au titre de l'exercice 2014 et, d'autre part à prendre en compte les comptes de l'année 2013, et non de 2012, dans la répartition du prélèvement.

> Il s'agit en effet d'éviter de sanctionner les chambres de commerce et d'industrie qui, à la demande et en coordination avec le représentant de l'État, autorité de tutelle, se sont engagées dans les grandes politiques publiques. Singulièrement, la priorité nationale à l'apprentissage réaffirmée par le président de la République doit être prise en compte, afin de veiller à la bonne réalisation des investissements en faveur des centres d'apprentissage et des centres de formation en alternance ayant fait l'objet d'une contractualisation ou en voie de contractualisation, à la suite d'une validation opérée par le Premier ministre dans le cadre du programme d'investissements d'avenir. (Séance du 25 novembre 2014, projet de loi de finances pour 2015.)

### *Pour une montée en puissance des énergies renouvelables dans la pointe bretonne*

La Bretagne présente des fragilités d'alimentation électrique, notamment en période de pointes de consommation. Avec moins de 8 % de l'énergie produite localement (en 2009), son taux d'indépendance énergétique était l'un des plus faibles en France ; le caractère péninsulaire de la Bretagne accentuant les effets de cette dépendance et engendrant des contraintes fortes sur les réseaux de transport d'énergie… Soucieux que le défi énergétique puisse faire l'objet d'une appropriation par les acteurs



de terrain, j'ai eu à cœur que puissent se développer des modèles décentralisés de production énergique fondés sur l'exploitation des sources locales renouvelables.

Ma question orale sur l'alimentation électrique de la Bretagne :

> Ma question porte sur l'approvisionnement énergétique, notamment électrique, de la Bretagne. La Bretagne présente une originalité énergétique, puisqu'elle ne produit que 8 % de l'énergie électrique qu'elle consomme. Bien entendu, la situation péninsulaire de la région entraîne un surcoût en matière d'acheminement de l'électricité. Des projets de toutes sortes ont donc été imaginés s'agissant de la production additionnelle nécessaire. Aujourd'hui, compte tenu de la prise de conscience de ces problèmes, en Bretagne comme ailleurs, trois enjeux sont mis en avant : la constitution d'un appoint d'électricité, certes, mais aussi et surtout la maîtrise de la demande et la dynamisation des énergies alternatives, à travers la production de sources décentralisées. Les collectivités bretonnes, qui se sont engagées récemment à travers un « pacte électrique », ont essayé d'imaginer des réponses optimales pour le territoire dont elles ont la charge. Plusieurs préconisations ont été formulées dans ce cadre. Bien entendu, nous avons tous conscience que les projets qui seront mis en œuvre dépendront d'innovations technologiques sur les sources, qu'il s'agisse d'énergies marines, d'éolien terrestre ou offshore ou d'installations de production électrique à partir de la biomasse. Nous savons aussi que le Grenelle de l'environnement a souligné l'impérieuse et urgente nécessité de lutter contre les dérèglements climatiques, en particulier par le biais des économies d'énergie et de l'efficacité énergétique, et que le Grenelle de la mer a récemment abouti à un certain nombre d'engagements sur ce sujet. Je vous serais donc reconnaissant de bien vouloir préciser, d'une part, le cadre d'action partenariale dans lequel l'État entend œuvrer auprès des collectivités bretonnes pour développer ce type de politique énergétique « relocalisée », et, d'autre part, les moyens spécifiquement dédiés à la problématique électrique bretonne. (Séance du 13 octobre 2009, ma question n° 626, adressée à M. le ministre

d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat).

*Pour une offre universitaire de qualité et gage d'attractivité*

Ma question orale sur le budget de l'université de Bretagne occidentale pour 2007 :

> Ma question porte sur la situation budgétaire et financière très difficile à laquelle est aujourd'hui confrontée l'université de Bretagne occidentale. Cette situation trouve pour une part son origine dans la politique des moyens financiers consentis aux universités, à l'enseignement supérieur et à la recherche, mise en place à l'échelon national. Cette austérité budgétaire est particulièrement ressentie dans les activités de « formation initiale ». Je souligne à cet égard que, dans le secteur universitaire, le manque de moyens est chronique. Ainsi, la France dépense en moyenne 6 800 euros par étudiant, contre 9 000 euros pour la moyenne des pays de l'OCDE, et de 12 000 à 24 000 euros pour les étudiants des classes préparatoires. Ce déficit est préjudiciable au fonctionnement des universités et rend légitime l'inquiétude de leurs présidents. En ce qui concerne plus particulièrement l'université de Bretagne occidentale, des arguments spécifiques peuvent être avancés pour expliquer les besoins financiers insuffisamment pris en compte à ce jour par l'administration centrale. Monsieur le ministre, je souhaite avant tout attirer l'attention sur le handicap géographique de l'université de Bretagne occidentale. En effet, dans le dispositif universitaire français, cette université est éloignée de 250 kilomètres au minimum des autres centres universitaires, ce qui entraîne un certain nombre de charges inévitables. L'influence combinée des exigences de qualité d'enseignement supérieur et du maintien de toutes les filières conduit aujourd'hui cette université à une situation particulière. Faute d'abondements financiers significatifs, le risque d'une fermeture de certaines filières spécialisées, ouvertes ces dernières années, existe, du fait de l'insuffisance des dotations budgétaires. (Séance du 20 février 2007, ma question n° 1228, adressée à M. le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.)



*L'écotaxe, le combat de l'accessibilité territoriale*

L'écotaxe, encore appelée taxe « poids lourds » ou « taxe Borloo », est née en 2009, sous le gouvernement Fillon. Sa mise en perspective a suscité un large mouvement de colère dans le Finistère, avec en particulier la manifestation du 9 août 2013 dans le « Léon légumier » qui fut le détonateur d'une large mobilisation populaire contre ce qui était clairement ressenti comme l'institution d'un nouveau handicap fiscal pour l'extrême Ouest breton.

Dès l'examen de la loi de finances pour 2009 au Sénat, j'avais très clairement indiqué au gouvernement de l'époque que le dispositif de taxation envisagé allait entraîner des dépenses supplémentaires pour les entreprises finistériennes avec une distorsion de concurrence difficilement acceptable. D'autres interventions du même type furent prononcées par la suite en vue de sonner l'alerte (alors qu'il en était encore temps).

Examen de l'article 60 du PLF 2009 – mon intervention au Sénat dès le mois de novembre 2008, soit cinq ans avant l'abandon de l'écotaxe ! – :

> L'article 60 donne une traduction concrète aux conclusions du Grenelle de l'environnement en ce qui concerne les transports, et plus particulièrement le transport routier, en créant une écotaxe de 2,5 à 20 centimes d'euro par essieu et par kilomètre pour les trajets effectués sur notre territoire. L'objectif visé au travers de cet article paraît certes louable. Cela étant, quelles conséquences sur notre économie peut-on attendre de la mise en œuvre d'un tel levier fiscal ? […] Le fait est que le dispositif de cet article suscite de l'inquiétude dans le monde économique. En effet, les mesures prévues peuvent engendrer des distorsions de concurrence ou des pertes de compétitivité pour certains territoires. Voilà ce qui me préoccupe. Aujourd'hui, deux questions se posent. Première question, existe-t-il en France des disparités territoriales, des régions sont-elles handicapées par leur éloignement des marchés, qui sont de plus en plus situés à l'est de l'Europe ? Incontestablement, la réponse est positive. Afin de tenir compte de cette réalité, des actions ont

été conduites en faveur de l'aménagement du territoire et d'une meilleure desserte des régions les plus excentrées, et ce depuis deux ou trois décennies. […] Dans ma région, il y a déjà bien longtemps, en 1969, le général de Gaulle avait lancé le plan routier breton, qui a conduit à la réalisation de voies express ouvertes gratuitement aux usagers.
Seconde question, ce dispositif d'écotaxe ne contribuera-t-il pas à aggraver les handicaps liés à la périphéricité, à l'éloignement ? Le monde économique, dans plusieurs de nos régions, s'interroge, concernant les transports routiers, sur la possibilité de recourir à des modes de transport de substitution et sur l'incidence d'une telle mesure sur les coûts. Je pense en particulier ici aux denrées périssables, à la filière du poisson, pour lesquelles il n'existe pas vraiment d'autre solution que le transport par camions. À la lumière de tout cela, une question essentielle vient à l'esprit : en instaurant un dispositif insuffisamment articulé et n'offrant pas assez de possibilités de modulation pour tenir compte des handicaps géographiques, ne risque-t-on pas d'envoyer un signal négatif aux acteurs économiques implantés dans des régions périphériques, aux transporteurs, certes, mais aussi aux autres entreprises ? Pour revenir au cas de la Bretagne, beaucoup d'entreprises s'interrogent déjà sur leur localisation et envisagent de se rapprocher des marchés. Si le handicap du coût de transport s'accroît, des départs massifs d'entreprises se produiront sans aucun doute. Par conséquent, afin de parer à ce risque, le dispositif d'écotaxe doit être revu pour qu'il ne génère pas de nouveaux handicaps de coûts dans les régions les plus excentrées. (Séance du 27 novembre 2008, projet de loi de finances pour 2009.)

Suite à cette prise de position en séance publique, j'avais soumis un amendement visant à écarter l'impact de l'écotaxe en Bretagne, amendement à l'époque rejeté par la majorité et le gouvernement Fillon.

L'accessibilité étant une des clés de la survie de l'extrême-ouest breton, il était, à mes yeux, essentiel de tenir bon sur la gratuité des voies express, pour ne pas ajouter du handicap au handicap. En accord avec la position que j'ai toujours défendue



depuis que les débats étaient nés en 2009 autour de la « taxe Borloo », je me suis exprimé à de nombreuses reprises sur le maintien de la gratuité des voies express. En 2014, alors rapporteur général de la commission des finances, j'ai souhaité rappeler que la décision de suppression de l'écotaxe annoncée par la ministre Ségolène Royal et le recours envisagé à un autre dispositif non pénalisant pour la Bretagne étaient une bonne décision.

L'article 5 bis prévoit la suppression de l'écotaxe et son remplacement par un péage de transit poids lourds. Cette solution permet de préserver la logique pollueur-payeur tout en évitant de mettre en place un dispositif pénalisant pour les régions excentrées qui n'était ni compris ni accepté. Je me félicite que, sur ce sujet sensible, une solution équilibrée ait été trouvée.(Séance du 7 juillet 2014, projet de loi de finances rectificative pour 2014.)

## Mise en avant de la spécificité culturelle et linguistique de la Bretagne

Ayant à cœur de porter haut les caractéristiques et la diversité qui font la singularité de la Bretagne, je me suis exprimé dans le débat public sur un certain nombre de sujets relatifs aux spécificités culturelles de notre territoire.

### *Les langues régionales minoritaires, un patrimoine à faire vivre*

Le débat sur les « langues régionales minoritaires » fait surgir immanquablement depuis trente ans la question de la conformité à la Constitution de toute réforme qui pourrait remettre en question la primauté du français dans la République. Un tel sujet est un combat sans cesse recommencé : chaque texte législatif touchant à la Constitution (en 2003, en 2005, en 2008) a en effet été l'occasion de reposer la question des langues régionales. Et lors de chacun de ces débats, on a vu se lever des oppositions de toutes sortes à l'évolution demandée, qu'il s'agisse des technocrates parisiens peu au fait des

réalités du pays, des jacobins de tous bords, et bien entendu des obédiences franc-maçonnes systématiquement hostiles aux combats des régionalistes.

En 2005, nous avons eu à examiner un projet de révision constitutionnelle ayant pour objet d'adapter notre texte fondamental aux avancées prévues par le traité constitutionnel européen. Alors que le Conseil constitutionnel constatait, le 15 juin 1999, la non-conformité avec notre Constitution de la Charte des langues régionales ou minoritaires du Conseil de l'Europe, il convenait, si nous voulions pouvoir la signer, de modifier notre loi fondamentale sur ce point. La révision de la Constitution à laquelle nous procédions alors était donc bien une occasion nouvelle, et peut-être la dernière avant longtemps, d'introduire un article permettant cette ratification ultérieure. En explication de vote sur ce projet de loi, je suis intervenu pour exposer les arguments essentiels en faveur de la ratification de la Charte européenne des langues régionales (16 février 2005 au Sénat).

> Les analyses comparatives qui ont été rendues publiques ces dernières semaines et ces derniers mois établissent très clairement que la France détient un record absolu en Europe, celui de la médiocrité pour l'apprentissage des langues étrangères. Peut-on, mes chers collègues, établir un rapprochement entre cette situation et le peu de cas qui est par ailleurs fait de la préservation des langues régionales ? Je le crois, tant la problématique est, dans les deux cas, de nature culturelle, sociologique et politique. Bien sûr, les déclarations d'intention ne manquent pas en matière de préservation des langues en déclin. Le président de la République est d'ailleurs cité ce matin dans la presse pour avoir défendu des langues minoritaires en Espagne. Une démarche identique aurait pu être conduite en France ! Le président de la République [Jacques Chirac], le 6 septembre 1999, à Iqaluit, devant l'assemblée territoriale du Nunavut, dans le Grand Nord canadien, ne rappelait-il pas son engagement « en faveur de la diversité culturelle dont dépend la richesse du monde de demain » ? Il déclarait notamment : « Nous devons encourager et promouvoir nos créations, nous battre et imposer nos langues, nos cultures, nos traditions. » Aujourd'hui, mes chers collègues, de nombreuses langues régionales sont menacées dans notre pays. Il est urgent de donner un signe fort de soutien et de reconnaissance. Il est donc nécessaire que la France ratifie la Charte européenne en ce qui concerne les trente-neuf articles sur lesquels elle s'est engagée, sur mandat exprès du président de la République Jacques Chirac, en 1999.
>
> Bien entendu, les arguments contraires ne manquent pas ; nous en avons entendu quelques-uns. Première objection : le moment serait mal choisi, dans un débat sur la Constitution européenne, de s'intéresser à ces questions. Au fond, ce n'est jamais le moment ! Le président de la République fait à tout bout de champ des déclarations sur la nécessité de préserver les langues dans le monde, mais ici ce n'est jamais le moment ! La Constitution est faite pour autre chose, les réformes qui nous sont proposées ont d'autres objets ! Si nous procédons de la sorte, il est clair que nous n'aboutirons jamais.
>
> Deuxième objection, que le rapporteur vient encore à l'instant de nous opposer : soutenir les langues régionales, qui ne sont apprises aujourd'hui que par 2 % ou 3 % des enfants dans les régions les plus avancées, créerait « des ferments de division de la République française ». À entendre ce type d'argumentation, nous avons le sentiment d'être revenus au XIXe siècle ! À nos yeux, on ne peut raisonnablement prétendre que la ratification de la charte des langues régionales pour les trente-neuf articles sur lesquels la France s'est déjà engagée serait contraire aux dispositions constitutionnelles qui proscrivent, dans le droit public français, la reconnaissance de droits spécifiques, y compris dans le domaine culturel, à des groupes minoritaires. En effet, d'une part, la ratification de la charte sera conforme aux dispositions du traité qui reconnaissent la diversité linguistique et, d'autre part, cette reconnaissance de la diversité linguistique ne pourra conduire à l'attribution de droits collectifs. Tels sont, mes chers collègues, les arguments essentiels en faveur de la ratification de la Charte européenne des langues régionales. Il me semble légitime de préserver un patrimoine linguistique en voie de disparition qui a marqué des siècles de notre histoire dans beaucoup de régions. Y a-t-il urgence à adopter aujourd'hui des dispositions pour préserver ce patrimoine ? Nous le pensons,

car ces langues régionales disparaîtront progressivement si nous ne leur apportons pas un soutien décisif. Le Gouvernement en a-t-il la volonté politique ? La réponse est, à l'évidence, négative. Les arguments avancés par M. Perben ne correspondent plus à la situation actuelle. Ils sont dépassés par l'argumentation qui sous-tend cet amendement et, aujourd'hui, par le projet de Constitution européenne.
C'est pourquoi, mes chers collègues, nous vous proposons d'adopter cet amendement et de manifester ainsi la volonté politique du Parlement face à l'exigence de préservation de ce patrimoine essentiel de nos territoires ! (Séance du 16 février 2005, projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV de la Constitution.)

En 2008, nous avons eu à examiner un autre projet de loi constitutionnelle visant à des modifications de la Constitution jugées nécessaires par le Conseil constitutionnel afin de permettre la ratification du traité de Lisbonne. Ce projet de loi devait permettre à la France d'appliquer le traité de Lisbonne une fois ce dernier entré en vigueur, à l'issue du processus de ratification par les États membres de l'Union européenne. Comme à chaque révision constitutionnelle, j'ai déposé un amendement visant à ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du Conseil de l'Europe.

De nombreuses langues minoritaires régionales sont aujourd'hui en péril dans notre pays. Nous constatons malheureusement une baisse considérable du nombre de locuteurs de ces langues, que ce soit l'occitan, le basque, le breton, l'alsacien et bien d'autres. D'ailleurs, le 2 février 2003, le président de la République de l'époque, Jacques Chirac, avait évoqué l'importance d'une mobilisation pour enrayer la disparition des langues dans le monde, lors des Rencontres internationales des organisations professionnelles de la culture. D'après les chiffres qui avaient été évoqués, la moitié des langues auraient disparu dans un demi-siècle, ce qui était jugé comme une perte incommensurable. Face à la montée en puissance de la langue anglaise, en Asie et partout dans le monde, d'ici à quelques décennies, j'imagine que c'est sur



le sort du français que nous devrons nous pencher. C'est au regard de ce constat qu'un certain nombre d'entre nous ont manifesté, depuis quelques années, la volonté de préserver ce patrimoine. Si nous voulons consolider les dispositifs éducatifs de transmission et donner un signe de la détermination de la puissance publique en ce sens, la signature de la Charte européenne des langues régionales peut se révéler particulièrement probante et incitative. C'est dans cet esprit que cet amendement a été proposé. (Séance du 29 janvier 2008, projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV de la Constitution.)

### *Métropole brestoise : un levier pour le développement de la Bretagne occidentale*

La Bretagne doit pouvoir s'appuyer sur ses deux pôles urbains majeurs que sont Rennes et Brest. C'est dans cette optique, après bien des obstacles, que le cheminement de la reconnaissance du statut de métropole pour Brest a pu aboutir. Le maire de Brest François Cuillandre s'est battu pour cela avec détermination face aux autorités parisiennes et à certains *lobbies* qui voulaient réserver le statut de métropole aux très grandes agglomérations (dites de taille européenne) de plus de 500 000 habitants. Il faut d'ailleurs noter que les clivages sur le sujet n'étaient pas vraiment politiques : les élus de grandes agglomérations, qu'ils soient de droite ou de gauche, se montraient hostiles à ce qu'ils appelaient la « banalisation du statut de métropole ». Au Parlement, les mêmes lignes de clivage traversaient tous les groupes politiques.

Il est heureux que le gouvernement Ayrault ait su prendre de la hauteur sur ce point et que, grâce au travail du Parlement, un compromis ait pu être trouvé pour que toutes les agglomérations assumant de fait d'ores et déjà toutes les compétences reconnues à de véritables « métropoles d'équilibre » puissent accéder au statut convoité, et cela même si le nombre d'habitants de la ville était sensiblement inférieur au standard des grandes villes européennes.

Le dispositif législatif adopté après mobilisation active des parlementaires bretons a intégré l'idée que l'action intercommunale se démontre sur le terrain chaque jour à travers de multiples

réalisations et projets. En France, c'est depuis trente ans en Bretagne que l'action mutualisée des communes (communautés urbaines, d'agglomération, communautés de communes) s'est organisée de façon pionnière. Cela était particulièrement vrai à Brest où des fonctions métropolitaines étaient déjà assurées de façon déterminée. Il n'était dès lors que justice de voir le législateur reconnaître par le statut officiel la fonction déjà exercée dans les faits, avec efficacité pour la valorisation des atouts du « Penn ar Bed ».

Intervention en séance :

> Je souhaite donner mon point de vue sur les métropoles. J'ai cru comprendre que certains d'entre nous reprenaient le slogan « *big is beautiful* » : la métropolisation n'aurait de sens que pour des aires de grande taille, comme les métropoles à vocation internationale ou européenne. Il n'y aurait pas d'autre métropolisation possible. Ce n'est pas mon point de vue ni, et je m'en félicite, celui du Gouvernement, qui a retenu l'idée de métropoles de territoire, de métropoles d'équilibre, de métropoles assumant dans nos territoires une fonction d'animation économique, d'enseignement supérieur et de recherche, tout en améliorant leur accessibilité. L'appréciation du caractère de métropole comprend dès lors – l'exposé des motifs le précise – une dimension qualitative. Dans cette perspective, on ne peut être favorable à un amendement comme celui de Pierre-Yves Collombat, qui vise à relever à 700 000 habitants le seuil quantitatif de création des métropoles. Je ne souhaite évidemment pas suivre cette voie. S'agissant de l'amendement du Gouvernement, présenté par Marylise Lebranchu, je considère que l'automaticité est intéressante. Il me semble en effet que la transformation automatique des métropoles telle qu'elle est prévue par le texte initial et telle qu'elle a été adoptée par l'Assemblée nationale est une formule pertinente. Je pense que c'est sans doute la meilleure façon de procéder. En outre, l'automaticité permettrait une simplification de la mise en œuvre des métropoles. (Séance du 4 octobre 2013, projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, MAPTAM.)



### *Élargissement souhaité à la Loire-Atlantique du périmètre de la Bretagne*

Le Sénat examinait en février 2013 les modalités du « référendum d'initiative partagée » ; l'occasion de se pencher sur une disposition adoptée à l'Assemblée en décembre 2011, mais supprimée par la commission des lois du Sénat. Un amendement proposait de la réintroduire dans la loi. Cette disposition votée à l'Assemblée nationale autorisait une consultation publique de la population pour envisager un redécoupage des Régions. En séance, je me suis exprimé pour défendre cette mesure introduite à l'Assemblée, grâce à la conjonction de votes émanant de tous les groupes politiques. C'est assez rare pour le souligner. La réunification de la Bretagne est en effet un sujet qui transcende les considérations politiques traditionnelles. Au regard de la respiration démocratique implicitement autorisée par ce dispositif s'il était adopté, j'ai donc voté pour un amendement visant à réintroduire cette disposition. Comme on pouvait s'y attendre, une majorité « jacobine » de sénateurs veillait au grain et a fait capoter cette initiative !

> Je ne suis pas totalement convaincu par les explications de M. le rapporteur et de Mme le garde des Sceaux, même si j'ai bien entendu leur argumentation juridique. Nous discutons d'une disposition introduite à l'Assemblée nationale, grâce à la conjonction de voix émanant de l'ensemble des groupes politiques – c'est suffisamment rare pour le souligner –, de l'UMP aux socialistes en passant par les centristes, les Verts et même peut-être les communistes. C'est la preuve que ce sujet transcende les clivages politiques traditionnels. Ces amendements, qui visent à rétablir l'article 3 ter dans sa rédaction initiale, après sa suppression par la commission des lois de la Haute Assemblée, n'ont d'autre objet que de permettre une respiration démocratique, une expression populaire, en autorisant l'organisation d'un référendum sur un projet de rattachement d'un département à une région. Je le disais, cette question transcende les clivages partisans et divise même les partis politiques. Or un référendum,

> une mobilisation citoyenne, peut justement contribuer au règlement de questions qui ne peuvent être tranchées par les partis politiques ou par les groupes politiques siégeant dans les différentes assemblées, tout simplement parce qu'ils sont dans l'impossibilité d'y apporter une réponse homogène. Mes chers collègues, donner la parole aux citoyens sur ces sujets me paraît être une excellente chose. Les présents amendements, soyons clairs, visent à offrir un cadre sans préjuger le résultat. Il s'agit de permettre l'expression populaire. C'est pourquoi leurs auteurs proposent une procédure en deux temps : solliciter l'avis du département concerné, puis celui de la région d'accueil. (Séance du 28 février 2013, projet de loi portant application de l'article 11 de la Constitution.)

## Terre et mer : porter au Parlement des intérêts économiques vitaux pour la Bretagne

L'économie de la Bretagne est, on le sait, héritière d'une *longue tradition d'exploitation de ses potentiels agricoles et maritimes*. En tant que parlementaire breton, on ne peut bien sûr qu'être attentif à ces sujets majeurs et à la *défense des très nombreux emplois induits* par ces activités des secteurs primaires ainsi que des activités nautiques et touristiques. C'est surtout à l'occasion des crises ou des difficultés conjoncturelles que l'intervention des élus est sollicitée pour relayer les doléances des professionnels en difficulté ou préconiser auprès des Autorités publiques des réformes appropriées aux exigences exprimées en Bretagne.

### *Agriculture et agroalimentaire : un secteur soumis à rude concurrence*

*Une succession de crises inquiétantes*

Le monde agricole est confronté d'une manière cyclique à différentes crises très pénalisantes et douloureuses pour les exploitants et leurs familles. La mobilisation des parlementaires est à chaque fois légitimement sollicitée pour relayer les préoccupations du monde professionnel agricole.



• La grave crise laitière de 2009 a en particulier appelé la mobilisation de tous. À travers différentes initiatives, les parlementaires finistériens ont exprimé leur attachement à la filière laitière française et européenne, et plus généralement à l'ensemble des productions agricoles frappées par l'effondrement des cours.

• En octobre 2009, la présentation du budget de l'agriculture par le ministre Bruno Le Maire devant la commission des finances du Sénat a donné lieu à un débat sur la généralisation d'un régime assurantiel pour les revenus agricoles. De légitimes inquiétudes s'étaient exprimées à ce sujet. J'ai fait remarquer au ministre que la démarche inscrite dans ce budget agricole, si elle comportait une prise de conscience des risques introduits par la dérégulation, restait orientée vers un système d'agriculture individualiste et de compétition entre les exploitants. Le système assurantiel est à mes yeux quelque chose d'inquiétant pour l'avenir, dès lors qu'il s'inscrit dans cette logique de compétition individuelle jusqu'au-boutiste. L'appel à plus de régulation ne doit pas constituer un paravent circonstanciel ou une simple clause de langage !

• En janvier 2011, l'urgence portait sur les réponses à apporter aux éleveurs de porcs traversant une crise sans précédent. Les parlementaires bretons se sont interrogés sur la volonté du Gouvernement de donner une utilité aux travaux de l'Observatoire des prix et des marges, voté lors de la loi de modernisation de l'agriculture et dont on voyait qu'il était inopérant dans ce contexte de crise. Ils ont donc demandé que le Gouvernement mette en place des mesures d'encadrement en direction des industriels et des distributeurs afin que les marges soient mieux réparties et qu'il y ait un vrai engagement de leur part à s'approvisionner en produits français, valorisés par un étiquetage clair pour les consommateurs.

• En novembre 2013 était lancé le Pacte d'avenir pour la Bretagne : il s'agissait d'une chance qu'il fallait saisir. Dans un contexte économique régional morose, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault proposa la mise sur pied concertée d'un pacte

d'avenir pour la Bretagne. Cet outil de mobilisation collective visait à la fois à répondre concrètement à la situation de crise à laquelle notre région était confrontée et à porter un projet de développement régional valorisant l'ensemble des atouts de notre territoire. Dédié tout autant à l'urgence sociale de la situation des salariés laissés pour compte qu'à la presante et incontournable restructuration de l'agriculture et de l'agroalimentaire, le pacte d'avenir avait pour objectif de traiter de la compétitivité des entreprises et des territoires. Comme beaucoup d'autres élus du territoire, j'ai suivi ces réunions qui se sont tenues à Rennes pour élaborer ce pacte d'avenir. Les Bretons étaient invités à saisir la main tendue et il était important de ne pas négliger cette offre de dialogue.

• Le 8 octobre 2015, j'ai participé au Sénat à l'audition de Phil Hogan, commissaire européen à l'Agriculture et au Développement rural. Alors que les problèmes conjoncturels de l'agriculture en Europe et dans le monde étaient connus, notamment en ce qui concerne la production laitière et la production porcine, je l'ai interrogé sur la question de l'embargo russe pour l'exportation de viandes porcines. Afin que les revenus des producteurs agricoles puissent être relevés le plus rapidement possible, il m'avait été indiqué que les mesures de stockage et les différents soutiens aux producteurs décidés alors à Bruxelles devaient permettre d'améliorer la situation.

*Abattoir Gad (Lampaul)*

La filière porcine dans l'impasse ?

Le 4 juillet 2013, j'ai interrogé Guillaume Garot, ministre délégué en charge de l'Agroalimentaire sur l'impasse dans laquelle se trouvait la filière porcine française (séance des questions d'actualité au Gouvernement du jeudi après-midi). Si les industries agroalimentaires (IAA) s'étaient par le passé caractérisées par une certaine robustesse, elles traversaient une mauvaise passe dans les années 2010. La perspective d'une mise en liquidation de Gad dans le Nord-Finistère laissait entrevoir un coup très dur avec le risque de 1 000 licenciements.



La balle était dans le camp des décideurs économiques.

Le 7 juillet 2013, je m'adressais par écrit au président du tribunal de commerce de Rennes, en précisant que la production porcine du Finistère était supérieure à la capacité d'abattage. C'est dire que la fermeture d'un abattoir n'avait aucun sens du point de vue de l'économie du territoire. Il me paraissait donc souhaitable que tout soit entrepris pour qu'une solution alternative soit mise sur pied et que l'on puisse, en préservant cet abattoir, sauvegarder durablement le bassin de production du Nord-Finistère, considéré comme le plus performant en France.

La tentative de cinq ex-cadres de porter un projet de reprise sur le site était pleine de sens : la fermeture de la société Gad à Lampaul-Guimiliau en octobre 2013 fut une véritable catastrophe pour des centaines de salariés et pour toute l'activité économique du bassin de Landivisiau. On ne pouvait que se réjouir de l'initiative de cinq ex-cadres de porter un projet de reprise sur le site, Lampaul Agro, avec création de 250 emplois. Faute d'activité d'abattage, la filière porcine nord-finistérienne serait très lourdement handicapée, tant dans les activités amont qu'aval.

On ne peut que regretter que cette initiative n'ait pas pu trouver un appui de la CECAB, propriétaire du site de Lampaul-Guimiliau.

En 2015, on pouvait faire état d'un reclassement encourageant des ex-salariés : à l'issue de l'accord de fin de conflit conclu le 31 octobre 2013, un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) avait été adopté. Il est à noter qu'un grand nombre d'actions ont été menées en faveur des ex-salariés : 1,8 million d'euros pour financer des formations et de nombreuses actions collectives dans le but de favoriser le retour à l'emploi et la reconversion. La fermeture des ex-établissements Gad à Lampaul-Guimilau était une véritable catastrophe pour l'emploi dans toute la région. On peut au moins constater que les moyens mis en œuvre par l'état dans le cadre de ce PSE se sont révélés significatifs et ont permis à de nombreux salariés d'avancer dans leur processus de recherche d'un nouvel emploi.

*Loi de modernisation de l'agriculture de 2010 : comment aider la profession à mieux s'organiser ?*

Le pouvoir d'influence limité des agriculteurs sur le terrain économique se révèle préoccupant. Dans les filières, leur poids est très limité face aux alliances des grandes centrales d'achats. De quelle manière est-il possible de mieux défendre la valorisation de leur travail ? À mon sens, la reconnaissance des organisations de producteurs (OP) apporterait une partie de la solution. Dans le cadre de ce projet de loi, j'ai averti de la perte de la dimension collective contenue dans le texte, la force permanente de l'agriculture bretonne étant fondée jusque-là sur la dynamique d'un modèle social solidaire appuyé sur des coopératives, mutuelles et autres CUMA (coopérative utilisant du matériel agricole)… Il semblait d'ailleurs qu'avec la crise du modèle capitaliste traditionnel du fait de la crise économique née en 2008, la formule « coopérative », ayant pour objectif de servir au mieux les intérêts économiques de ses participants (sociétaires ou adhérents), soit à nouveau regardée avec intérêt.

> La France et l'Europe subissent, depuis deux ans, une crise qui a fortement touché l'agriculture. Le texte qui nous est soumis soulève donc une question urgente, ce qui nous contraint à prévoir une mise en œuvre rapide de mesures qui permettront, demain, d'améliorer la condition des agriculteurs. Face au problème posé, il existe, au fond, une solution toute simple : nombreux sont aujourd'hui ceux qui estiment qu'il serait préférable de laisser s'appliquer les règles de l'économie libérale. Un article publié récemment dans *Les Échos* incitait la France agricole à « accepter la course à la taille critique en favorisant l'émergence de très grands producteurs ». Voilà ! L'alternative est simple ! Ou bien, comme le souhaitent certains responsables économiques et politiques, on favorise l'émergence de très grandes exploitations agricoles, à l'instar de ce qui s'est passé dans d'autres régions du monde ; ou bien, dans la perspective adoptée depuis tant d'années par les coopératives françaises, on réfléchit à une plus grande mutualisation, à un modèle plus solidaire. Pour les coopératives, il n'existe qu'un seul mode d'organisation économique, celui qui permet de regrouper l'offre des produits agricoles, d'en disposer en propriété pour en assurer les meilleures conditions de vente, sous le contrôle des producteurs associés et des fournisseurs, à savoir les coopérateurs. Ces deux solutions posent au fond une alternative fondamentale : soit nous laissons aller la logique de la concentration, qui risque de s'accélérer avec la crise à laquelle le monde agricole est confronté, soit nous instaurons un mécanisme permettant de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs et, ce faisant, de consolider nos tissus ruraux et de préserver un grand nombre d'exploitations. Notre amendement s'inscrit dans cette dernière perspective. Nous nous appuyons sur les contrats donnant lieu à transfert de propriété, mais avec des exigences moindres. Nous souhaitons en effet privilégier la reconnaissance des organisations de producteurs avec transfert de propriété, pour des raisons d'efficacité commerciale, mais aussi dans un souci de respect du droit de la concurrence. Pour autant, nous considérons qu'il ne faut pas totalement exclure la possibilité de reconnaître des organisations de producteurs avec mandat de négociation commerciale, afin de faciliter la mise en place d'organisations de producteurs en amont des entreprises commerciales. (Intervention à la séance du 26 mai 2010, projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche.)

*Contrebalancer les pouvoirs de la grande distribution*

Dans les années 2010, beaucoup notaient avec inquiétude que les coûts de production agricoles grimpaient jusqu'à étouffer les prix rémunérateurs et limiter dangereusement les revenus agricoles. C'est sur la base d'un tel constat que j'avais défendu au Sénat l'idée de mettre en valeur « les bonnes pratiques contractuelles ».

> Nous souhaitons aller au-delà des simples contrats types en permettant aux interprofessions d'établir, en complément, des guides de bonnes pratiques contractuelles. Cet amendement vise à préserver au maximum le pouvoir de décision économique des producteurs et à éviter les « dérives intégratives ». Dès lors que les clauses sont connues, la définition claire de bonnes pratiques contractuelles susceptibles d'être adaptées localement pour tenir compte des pratiques professionnelles régionales permettra

d'offrir des conditions plus satisfaisantes aux interprofessions. » (Séance du 25 mai 2010, projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche.)

De manière régulière, je me suis exprimé pour que soit mis fin à la pratique des « marges arrière ». Certains acteurs de la grande distribution percevaient des « marges arrière » par le biais d'entités localisées à l'étranger, contournant à la fois leurs obligations commerciales et leurs obligations fiscales. Alors rapporteur pour avis de la commission des finances, j'ai à cet égard pointé l'enjeu principal du texte relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, à savoir l'obstacle que représentaient les conventions fiscales, ainsi que la nécessité pour les entreprises concernées d'avoir un établissement stable en France…

Depuis quelques années, la technique dite des « enchères inversées », notamment mise en œuvre via internet, a placé les PME dans un contexte de concurrence sauvage de plus en plus pernicieuse. Manifestation concrète d'un ultralibéralisme sans barrières, cette méthode de fixation des prix et de choix du fournisseur moins disant conduit, on l'a constaté – en particulier dans l'agroalimentaire des produits périssables – à des mises en péril d'entreprises pourtant reconnues pour leurs qualités et savoir-faire. La pression vers les prix les plus bas peut aussi conduire à des risques croissants sur la traçabilité et la sécurité sanitaire, sans oublier la fuite en avant dans la délocalisation de certaines unités de production. Il était donc attendu du Gouvernement une action immédiate pour mieux encadrer cette pratique de mise en concurrence. Dans le cas précis d'enchères inversées réalisées dans le secteur agroalimentaire, où le raisonnement économique s'applique à la chaîne du vivant, le fait de connaître son interlocuteur constitue un élément important dans l'optique du renforcement de la sécurité alimentaire, qui demeure une préoccupation forte de nos concitoyens depuis les crises avicole et bovine que nous avons connues ces dernières années. (Séance du 15 juin 2005, projet de loi en faveur des petites et moyennes entreprises.)



*Mieux tirer parti des fonds européens d'accompagnement des mutations agricoles*

En tant que rapporteur spécial de la commission des finances chargé de la contribution française au budget communautaire dans le projet de loi de finances pour 2015, j'ai souhaité souligner l'intérêt du recours aux instruments de flexibilité qui sont utilement prévus par le cadre financier pluriannuel 2014-2020 de l'Union européenne. Dans ce contexte, avons-nous suffisamment tiré parti des moyens d'accompagnement financier de l'Union européenne ?

Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, plafonné à 162 millions d'euros par an, vise à faciliter la réintégration sur le marché du travail des personnes privées d'emploi. Ainsi, 918 000 euros devraient être accordés pour aider 760 travailleurs licenciés par l'entreprise Gad à la suite de la fermeture des sites de Lampaul-Guimiliau, Saint-Martin-des-Champs et Saint-Nazaire. D'autre part, la réserve de crise pour le secteur agricole, destinée à soutenir le secteur agricole en cas de crises affectant la production ou la distribution, avec un maximum de 400 millions d'euros par an, sera mobilisée pour aider les producteurs européens des filières animales et des filières végétales. La France pourra-t-elle bénéficier de l'intervention d'une telle réserve pour les filières fruits et légumes et la filière laitière ? Nous le savons, l'embargo russe aura pour effet une perte de chiffre d'affaires de 4 milliards à 5 milliards d'euros minimum. (Séance du 26 novembre 2014, projet de loi de finances pour 2015.)

*Préserver le régime fiscal des coopératives agricoles*

En 2010, il était important de rappeler en quoi le modèle coopératif agricole n'avait en aucune manière contribué à la situation financière dans laquelle notre pays s'est retrouvé après la crise financière. Dans ces conditions, était-il légitime d'envisager, « au nom de la loyauté des règles de concurrence », une remise en cause du régime fiscal des coopératives agricoles, comme le suggéraient certains ? Ces derniers proposaient en effet de limiter l'exonération dont bénéficient les coopératives

agricoles aux seules activités réalisées avec leurs membres et, d'autre part, de supprimer un dispositif fiscal qui avait fait ses preuves.

> On ne peut aujourd'hui accuser les entreprises coopératives ou mutualistes d'avoir cédé à la tentation de cette dérive capitaliste, à la spéculation, qui nous a conduits aux situations dramatiques que nous connaissons. Compte tenu de la situation particulière de l'économie sociale, nous devons, me semble-t-il, accorder un minimum d'attention aux coopératives agricoles, qui ne sont en rien responsables des dérèglements actuels. Par ailleurs, comme l'a rappelé M. le ministre, notre agriculture se trouve aujourd'hui dans une situation très délicate ; chacun peut s'en rendre compte dans les territoires. Il ne me semblerait donc pas très judicieux de charger encore la barque ! Peut-être faudra-t-il effectivement rechercher une harmonisation dans le temps, mais je pense que ce n'est vraiment pas le moment dans le contexte actuel ! En tout cas, la mesure qui nous est proposée ne me semble ni bienveillante à l'égard du monde mutualiste et coopératif, ni opportune aujourd'hui. (Séance du 6 décembre 2010, projet de loi de finances pour 2011.)

*Pour des incitations fiscales à la modernisation des outils de production des exploitations familiales*

Alors rapporteur général de la commission des finances, j'ai œuvré pour que les engrais agricoles d'origine organique soient éligibles, au même titre que les engrais d'amendements calcaires utilisables en agriculture biologique, au taux de 10 %.

> Au sein du grand marché des engrais à vocation de fertilisation agricole figurent deux catégories bien distinctes : les engrais minéraux et les engrais d'origine organique. Cet amendement tend à ce que les engrais organiques soient, comme les engrais bio, taxés au taux intermédiaire de TVA de 10 %, afin d'encourager leur usage au lieu de celui des engrais chimiques. Le présent article prévoit d'ailleurs que ces derniers se voient appliquer le taux normal de 20 % en 2014. L'adoption de cet amendement favoriserait les circuits courts, le recyclage des effluents d'élevage et des composts, ainsi que le développement de la méthanisation, et aurait donc un impact bénéfique sur l'environnement. […] Par cet amendement, nous tentons d'accélérer la mise en place du dispositif et de l'orienter vers une finalité tout à fait vertueuse, afin de limiter autant que faire se peut l'usage des engrais chimiques. (Séance du 22 novembre 2013, projet de loi de finances pour 2014.)



*Promotion d'un modèle agricole prenant mieux en compte les exigences environnementales*

La question des aides PAC à destination de l'agriculture biologique (en 2005) :

> Ma question porte sur le développement de l'agriculture biologique en France qui connaît une situation pour le moins paradoxale, pour ne pas dire quelque peu caricaturale. En effet, à l'heure où l'environnement figure en tête des préoccupations de nos concitoyens, alors que la consommation en produits biologiques augmente chaque année en nombre de clients et de produits consommés, la France reste à la traîne de nombreux autres États membres de l'Union européenne en matière de production biologique. L'application française de la PAC semble même pénaliser les agriculteurs qui ont adopté les systèmes les plus respectueux de l'environnement ; quant aux agriculteurs qui se sont engagés dans l'agriculture durable, ils se considèrent comme durement traités. C'est notamment sur le différentiel de DPU, droit à paiement unique, entre agriculteurs biologiques et agriculteurs conventionnels que je souhaite attirer l'attention de M. le ministre de l'Agriculture. À système agronomique équivalent, l'écart de droit à paiement unique entre agriculteurs biologiques et agriculteurs conventionnels s'échelonne, en effet, de 5 % à 50 %, selon les productions. Cet écart est dû aux choix techniques induits par la pratique de l'agriculture biologique : plus faible chargement en bétail, plus forte proportion de prairies, etc. On peut signaler à titre d'exemple que la perte de DPU chez les éleveurs laitiers biologiques varie entre 35 % et 50 %. Les élevages laitiers biologiques sont en effet les plus pénalisés par le calcul des DPU sur la base des références historiques. Au total, les inégalités de traitement entre agriculteurs sont telles qu'à type

> équivalent de production un paysan « bio » touchera 20 % à 40 % en moins. Les agriculteurs qui se sont engagés dans l'agriculture durable et biologique touchent en effet 150 à 250 euros par hectare d'aides publiques en moins, soit jusqu'à 10 000 euros par exploitation. (Séance du 3 mai 2005, ma question n° 724, adressée à M. le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité).

Les conséquences directes sur l'environnement des herbicides, fongicides et insecticides sont connues. Alors que les dégâts occasionnés sur les espèces sauvages, sur l'ensemble de la chaîne alimentaire et sur la santé humaine sont avérés, la France figure parmi les derniers pays européens qui appliquent un taux réduit de TVA sur les pesticides et, surtout, le taux d'utilisation des produits phytosanitaires y est très élevé. Il était temps de ne plus encourager leur usage, pour la santé des agriculteurs mais aussi celle de la nature.

> De multiples études ont révélé à quel point les produits phytosanitaires sont nocifs pour la santé des usagers, qu'il s'agisse des agriculteurs ou des jardiniers du dimanche. Il paraît évident qu'il faut trouver des solutions pour restreindre l'utilisation de ce type de produits et diminuer les incitations à les acheter. Franchement, pourquoi leur appliquer le taux réduit de TVA ? S'agit-il de produits de première nécessité pour les jardiniers du dimanche ? Nous sommes tout de même en droit de nous étonner ! Il est donc parfaitement logique de proposer de leur appliquer le taux normal de TVA, afin notamment de décourager les consommateurs. (Séance du 21 novembre 2011, projet de loi de finances pour 2012.)

*Prendre en compte la pénibilité et se prémunir contre les accidents du travail dans l'agroalimentaire : le cas particulier des TMS (troubles musculosquelettiques)*

En 2003, ma question orale au ministre sur la nécessité de mieux réglementer le travail pour atténuer les risques personnels des salariés les plus exposés aux TMS :



> Je souhaite attirer votre attention sur les conditions de travail des métiers de l'agroalimentaire, et plus particulièrement sur les risques d'accidents du travail encourus par les employés de la profession. Particulièrement déterminants en Bretagne, les métiers de l'agroalimentaire, notamment ceux de l'abattage et de la conservation, révèlent un taux d'accidents de travail bien supérieur à celui du régime général ainsi qu'un indice de fréquence plus élevé que pour l'ensemble de la France. […] Un salarié sur cinq dans l'abattage du bétail et la découpe de viande est susceptible de connaître un accident du travail chaque année, soit 225 pour 1 000 contre 46 pour 1 000 pour le régime général, où le risque est d'un accident du travail tous les vingt ans. Dans l'agroalimentaire, en particulier dans la découpe, il est de un tous les quatre ans ! Au-delà du coût financier causé par les arrêts de travail, le coût humain engendré par le travail à la chaîne est inquiétant (maladies professionnelles, troubles musculosquelettiques). Il y a bien une situation d'injustice due à une pénibilité et une exposition au risque bien supérieures à celle de l'ensemble des autres secteurs professionnels. (Séance du 26 février 2003, ma question orale sans débat n° 0142S.)

En 2010, nous avons examiné le projet de loi relatif à la réforme des retraites. Ce texte avait pour objectif de rééquilibrer le financement du système français de retraites par répartition au moyen, notamment, du report de l'âge légal de départ à la retraite à 62 ans. Serait-ce l'occasion de fendre l'armure et d'aller beaucoup plus loin sur les questions fondamentales de la pénibilité ? La question était importante pour le secteur agroalimentaire, fortement caractérisé de ce point de vue-là.

> Nous abordons ici la pénibilité du parcours professionnel. […] Cette question est au cœur de la conception que nous nous faisons de l'égalité républicaine. Le fronton de notre grande maison républicaine est frappé en lettres d'or du mot « ÉGALITÉ ». Or ce principe est parfois malmené, et l'on en a encore concrètement la preuve aujourd'hui. […] L'INSEE a clairement démontré que l'espérance de vie des travailleurs manuels est inférieure d'au moins sept années à celle des

cadres. […] Je voudrais attirer votre attention sur les troubles musculosquelettiques, les TMS, véritable mal breton. Les TMS se concentrent majoritairement dans les secteurs agricole et agroalimentaire, qui emploient, en Bretagne, 68 000 salariés. Or, dans notre région, les TMS représentent 90 % des maladies professionnelles. Les 3 300 cas qui y sont déclarés chaque année représentent 10 % du total national. Ce problème touche de la même manière les salariés des entreprises agricoles relevant de la Mutualité sociale agricole : plus de 40 % des TMS sont développés dans le secteur agroalimentaire, alors que celui-ci représente entre 15 % et 20 % de l'emploi salarié. En 2007, pour 10 millions d'heures travaillées, les salariés des abattoirs totalisaient un taux de fréquence treize fois supérieur à la moyenne des TMS habituellement observés, ce qui illustre encore un peu plus les inégalités et les problèmes de santé majeurs rencontrés avec un certain nombre de tâches répétitives. La question de la santé au travail et celle de l'espérance de vie sont insuffisamment prises en considération. (Séance du 16 octobre 2010, projet de loi portant réforme des retraites.)

### *Mer, littoral et pêche*

*Pour une pêche durable*

En 1999, la question du renouvellement de la flotte de pêche était en Bretagne au cœur de l'actualité. D'où ma question orale sur le sujet :

M. le ministre, vous avez annoncé, par une circulaire du 25 septembre 1999, la délivrance d'une enveloppe nationale supplémentaire de 5 000 kilowatts, dont 2 010 kilowatts pour la région Bretagne, afin de permettre des opérations de renouvellement de navires, à puissance équivalente, au sein de la flotte de pêche. Les critères retenus pour le renouvellement de la flotte posent cependant quelques problèmes d'application. […] Au nombre des dossiers examinés figurent les cas des bateaux à vocation mixte de goémonier-coquillier, sur lesquels je souhaite, M. le ministre, attirer votre attention. En application du décret du 8 janvier 1993 et en particulier de son article 7, un navire exerçant exclusivement l'activité de goémonier ne nécessite pas de permis de mise en exploitation. En revanche, un navire polyvalent ayant une activité complémentaire contingentée doit obtenir ce permis. Dans ce cas, c'est la puissance globale du navire et non celle qui est utilisée effectivement pour les activités contingentées qui est retenue pour son octroi. Il va de soi que, dans un contexte de rareté, dans un souci d'efficacité maximale, la COREMODE est naturellement tentée d'écarter les dossiers des coquilliers si fortement handicapants pour l'enveloppe globale de kilowatts à répartir, puisque l'activité de pêche ne représente qu'une période de trois à quatre mois par an, le reste de l'activité étant consacré au goémon. Le problème ainsi soulevé crée une situation inéquitable pour les activités plurielles. (Séance du 22 décembre 1999, ma question n° 635, adressée à M. le ministre de l'Agriculture et de la Pêche.)

*Lutte contre la pollution marine*

En 2006, création proposée d'une redevance de « sacs de caisse » :

Selon l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer, l'IFREMER, on peut trouver 120 millions de sacs en matière plastique sur le littoral. La diminution, voire la suppression de ces sacs constitue donc un enjeu immédiat pour l'environnement. Les chiffres, à cet égard, parlent d'eux-mêmes : 500 sacs sont utilisés en France par seconde, soit 17 milliards de sacs par an, dont 80 % mis en circulation par la grande distribution ; il faut 400 ans pour qu'un sac en plastique disparaisse ; 60 % des sacs ne sont ni recyclés ni incinérés ; ces sacs représentent 60 % à 75 % de la pollution sous-marine. Les mentalités commencent néanmoins à évoluer dans le sens d'une prise de conscience des risques encourus par notre planète en la matière, et certaines initiatives tentent d'enrayer la distribution de ces sacs. […] Notre amendement vise, en créant une redevance sur la fourniture de sacs en plastique à la demande du client, à responsabiliser les consommateurs. Le produit de cette redevance, affecté à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, l'ADEME, contribuerait au

financement du recyclage des emballages et des déchets d'emballage ménagers. (Séance du 28 novembre 2005, projet de loi de finances pour 2006.)

*La sécurité en mer (cas du Bugaled Breizh)*

En 2004, ma question orale sur les accidents maritimes et l'insuffisance des moyens de repérage des navires :

La disparition en mer du *Bugaled Breizh* a créé en Bretagne, et bien au-delà, une immense émotion, car ce naufrage, qui est en lui-même une catastrophe, s'ajoute à beaucoup d'autres. […]
Il y a lieu d'avoir conscience de la difficulté du métier de marin-pêcheur, métier très dur et très risqué : tous les ans, un marin sur huit est victime d'un accident grave. Dès lors, l'amélioration de la sécurité en mer et des conditions de travail doit constituer une véritable exigence pour les pouvoirs publics. Ma question est double. La première partie porte sur l'amélioration des conditions de navigation et de surveillance en mer. À ce propos, je souhaite connaître les engagements du Gouvernement s'agissant du renforcement des moyens : je pense en particulier aux radars des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage en mer, les CROSS, et au système d'information automatique, le SIA, puisqu'une directive européenne du 22 juin 2002 incite à l'installation progressive de ce système. Dans quelles conditions le Gouvernement français envisage-t-il la mise en application de cette directive ? Plus généralement, quelle est sa position en ce qui concerne l'organisation maritime internationale ? Chacun est bien conscient du fait que, sans harmonisation des pratiques au niveau international, aucune solution ne pourra être dégagée.
La seconde partie de ma question porte plus particulièrement sur le *Bugaled Breizh*. Compte tenu de l'émotion considérable que cette affaire a suscitée en Bretagne, voire bien au-delà, la recherche des causes précises de ce naufrage et l'identification du coupable constituent des impératifs. Je voulais donc vous interroger, M. le secrétaire d'État, sur les engagements qu'a pris le Gouvernement. Il a promis que des moyens financiers seraient mis en place afin que le renflouement intervienne rapidement. Quelles décisions le Gouvernement va-t-il prendre dans les prochains jours pour que toute la lumière soit faite sur cette affaire qui donne lieu à de nombreuses rumeurs sur les quais ? Il est important de connaître très vite la vérité. (Séance du 25 février 2004, ma question n° 411, adressée à M. le secrétaire d'État aux Transports et à la Mer).



*Compagnies maritimes*

Les compagnies exploitantes de *ferries*, comme Brittany Ferries, sont confrontées à d'importantes disparités de concurrence. L'article 50 du projet de loi de finances pour 2010 visait à appliquer la règle de taxation au lieu de départ prévue par le droit communautaire (taxer la restauration à bord à 5,5 %, c'est-à-dire le taux français, si le navire partait de France, et taxer à 15 % si le navire partait de Grande-Bretagne). Était-ce viable pour l'activité de nos armements maritimes sous pavillon national ?

Pour l'instant, il n'y a pas de taxation. Ce qui va se passer, c'est que la France va taxer les repas servis à bord des navires qui font la navette entre l'Angleterre et la France, tandis que les Anglais ne vont pas les taxer. Les compagnies maritimes devront donc établir deux menus : l'un au départ de la France, avec TVA ; l'autre au départ de l'Angleterre, sans TVA. Je crains qu'une telle disposition soit totalement inapplicable. Vous imaginez qu'il faudra modifier le menu à bord de bateaux qui font jusqu'à deux à trois fois par jour la navette entre la France et l'Angleterre ? Ingérable ! (Séance du 7 décembre 2009, projet de loi de finances pour 2010.)

En 2013, alors rapporteur général de la commission des finances, j'ai déposé et défendu un amendement visant à faire bénéficier du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) les compagnies maritimes de commerce au titre des rémunérations versées à leur personnel navigant. Les entreprises de transport maritime sont imposées selon le régime de la taxe au tonnage. Elles peuvent bénéficier du CICE au titre des rémunérations versées aux salariés affectés à leurs activités non éligibles à la taxe au tonnage.

> Le CICE est un outil majeur et bienvenu de renforcement de la compétitivité de nos entreprises. C'est un dispositif d'allégement des charges et du coût du travail qui doit bénéficier au plus grand nombre d'entreprises, quel que soit leur statut. En particulier, il doit améliorer la compétitivité des entreprises à forte intensité de main-d'œuvre et soumises à la concurrence internationale. Or les transporteurs maritimes sont exclus du bénéfice du CICE, car ils établissent leur impôt selon le régime forfaitaire dit « de la taxe au tonnage ». En effet, dans la théorie fiscale, les crédits d'impôt ne peuvent bénéficier aux entreprises imposées selon un régime forfaitaire. En l'espèce, cependant, les transporteurs maritimes, en particulier les compagnies de ferry sur la Manche et la Méditerranée, sont soumis à une forte concurrence internationale, de la part des autres compagnies maritimes européennes – danoises, britanniques, italiennes –, mais aussi d'autres modes de transport – l'avion et le train, notamment – qui, eux, bénéficient du CICE. C'est pourquoi cet amendement, qui tend à s'inspirer du rapport sur la compétitivité des services et transports maritimes remis voilà quelques jours par le député Arnaud Leroy, vise à permettre à ces entreprises de bénéficier de l'allégement de charges que représente le CICE. (Séance du 25 novembre 2013, projet de loi de finances pour 2014.)

*La pêche à pied, une activité à réguler*

En 2013, ma question orale sur le respect des bonnes pratiques pour la récolte d'algues de rive, une filière stratégique pour le territoire :

> Ma question porte sur la filière relative aux algues, dont chacun connaît l'importance en France au moment où les algues sont présentées comme une richesse d'avenir. Elle a trait aux conditions de développement de cette filière, en particulier à la récolte des algues de rive. Je souligne que, même si les zones de récolte se situent essentiellement en Bretagne, ce problème concerne une frange importante du littoral français. La récolte d'algues de rive s'inscrit dans une logique de filière visant à l'approvisionnement des usines de transformation. Pour les récoltants, il peut s'agir d'une activité principale ou secondaire. Dans ce contexte, des pratiques différentes ont cours qui peuvent donner lieu à une certaine forme de concurrence entre, d'une part, des récoltants professionnels soumis à des normes environnementales croissantes et à des contraintes administratives et, d'autre part, des récoltants occasionnels dont les pratiques de récolte sont parfois moins respectueuses de l'écosystème et de la durabilité de la ressource. Les dommages que certaines pratiques peuvent causer sur les champs d'algues sont déjà perceptibles. […] D'autre part, cette forme de concurrence porte préjudice aux récoltants professionnels soumis à des contraintes environnementales. […] En définitive, il apparaît que la mise en place d'un véritable statut professionnel du métier de récoltant d'algues de rive, pleinement reconnu, contribuerait à améliorer l'encadrement du ramassage des algues. (Séance du 16 janvier 2013, ma question n° 189, adressée à M. le ministre délégué auprès de la ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche.)

*Le monde de la plaisance*

Le cas de la taxe « petits bateaux » : en 2010, le rapporteur général de la commission des finances avait le projet de créer une nouvelle taxe pour tous les détenteurs de bateaux de 3 à 7 mètres. Cette taxe (appelée DAFN : droit annuel de francisation et de navigation) n'était alors applicable qu'aux bateaux de plus de 7 mètres. Son produit était affecté au Conservatoire du littoral. L'objectif visé était d'étendre la perception de ce droit annuel (de l'ordre de 50 à 70 euros) à tous les détenteurs de bateaux de plaisance ou de sport de moins de 7 mètres. Dans le Finistère, cette nouvelle taxe n'aurait pas été sans conséquence puisque plus de 50 000 bateaux de moins de 7 mètres sont à ce jour immatriculés. Plus de 10 % des foyers fiscaux du département auraient donc été redevables de cette nouvelle fiscalité ! J'ai vivement réagi en séance et dénoncé le fait que le jour même où le Premier ministre déclarait solennellement qu'il n'y aurait aucune fiscalité supplémentaire pour les Français, le rapporteur général de la commission des finances proposait de créer cette nouvelle taxe

« petit bateau ». Finalement, après discussion, l'amendement a été retiré. De ce fait, les pêcheurs plaisanciers ont donc été (au moins provisoirement) assurés de pouvoir voguer sans risque de tomber dans le filet des collecteurs d'impôts !

> La taxe dont vous proposez la création concernerait un assez grand nombre de nos concitoyens. J'ai demandé aux Affaires maritimes de mon département, le Finistère, d'évaluer le nombre de bateaux qui seraient touchés. Il ressort de leur étude que 57 000 bateaux seraient concernés par cette taxe, qui frapperait donc plus de 12 % des 400 000 foyers fiscaux du département, dont beaucoup de foyers modestes. M. le rapporteur général, je vous invite à venir visiter le département. Nous irons ensemble à la rencontre des modestes retraités qui habitent dans nos communes côtières, qui ne perçoivent parfois que 700 à 800 euros par mois mais qui possèdent une petite coque de trois ou quatre mètres et vont pêcher trois ou quatre maquereaux toutes les semaines. *Cette taxe n'a rien d'anodin et concernera un grand nombre de foyers*. Son montant devrait osciller autour de 50 euros, ce qui n'est pas négligeable. Elle est donc en soi difficile à accepter. J'ajoute que l'argumentation qui est avancée pour justifier la création de cette taxe est pour le moins surprenante. Son produit serait en effet destiné à financer l'entretien des phares. On peut admettre que les bateaux de plus de sept mètres soient assujettis à une taxe dans la mesure où ils bénéficient de l'éclairage des phares pour s'orienter. En revanche, il n'en est pas de même des petites coques de trois ou quatre mètres : généralement, on ne pêche pas le maquereau la nuit sur nos côtes !
>
> Par ailleurs, si l'on considère que les phares constituent un patrimoine qu'il faut préserver, la question du financement de leur entretien dépasse largement celui de la recherche d'une ressource auprès des détenteurs de petits bateaux. Dans ces conditions, pourquoi ne pas considérer que ces bateaux font eux aussi partie du patrimoine côtier, M. le rapporteur général ? Ceux qui viennent sur nos côtes, durant l'été, ont plaisir à photographier nos petits ports et leurs bateaux. J'invite donc nos collègues du Sénat à voter « contre » cette nouvelle taxe sur les petits bateaux. (Séance du 24 novembre 2010, projet de loi de finances pour 2011.)

## III
## Un investissement personnel conséquent sur les questions de régulation financière et de bonne gestion des finances publiques

En tant que membre de la commission des finances et eu égard au contexte de crise financière récurrente depuis les années 2000, j'ai été amené à porter une particulière attention aux nombreux dossiers portant sur la régulation financière.

Porte-parole de mon groupe pour les textes législatifs relatifs aux marchés financiers, j'ai régulièrement été conduit à m'exprimer sur le thème de la réglementation et du contrôle des abus de marché. Ces questions, *a priori* techniques et un peu opaques, peuvent avoir des conséquences très importantes et somme toute très concrètes sur la vie des entreprises.

En mars 2006, j'ai mis en place et animé un groupe d'étude sénatorial relatif au « capitalisme financier ». Face aux conséquences inacceptables de la dérive constatée, il paraissait souhaitable que l'État puisse apporter les régulations nécessaires et participer au maintien des équilibres économiques locaux. Les effets pernicieux d'un capitalisme financier débridé étaient alors patents, mais pour autant peu anticipés ni régulés par les Autorités publiques. Il était fréquemment fait état des « licenciements boursiers » (Total, France Télécom, Gaz de France…).

En 2008, j'ai fait partie du groupe de travail commun « Assemblée nationale – Sénat » sur la crise financière internationale. Cette initiative conjointe des deux Chambres était

une première dans l'histoire parlementaire. Son objectif était de formuler des propositions pour faire face à la situation financière et économique internationale, ainsi qu'à ses répercussions sur l'économie française, et notamment apporter une contribution parlementaire à la position de la France, dans le cadre des réunions du G20.

Le 20 juin 2012, le Sénat me désignait pour occuper la fonction de rapporteur général de la commission des finances. On doit préciser que si l'Assemblée nationale élit un « rapporteur général du budget », le Sénat désigne de son côté un « rapporteur général de la commission des finances ». Cette différence a été progressivement forgée par l'évolution historique spécifique des deux assemblées. Au Sénat, la fonction recouvre non seulement les questions budgétaires et fiscales, mais aussi les questions liées à la régulation financière (sécurité financière, régulation bancaire et boursière, transposition de directives européennes, etc.). Le rapporteur général est l'interlocuteur naturel du Gouvernement en ce qui concerne l'examen des textes financiers et budgétaires. Il a vocation à éclairer le Sénat sur les tenants et aboutissants des projets de loi et coordonne le travail de proposition d'amendements des textes soumis au vote.

C'est dans le cadre de ces missions, délégations et groupes de travail que j'ai été amené à affiner mes analyses personnelles sur les sujets de la finance et à promouvoir par mes diverses interventions une option politique clairement régulatrice d'une sphère financière en proie aux comportements déviants des spéculateurs et aux dérives d'un système gangrené par le « courtermisme » et le poids grandissant de la finance de l'ombre.





## Le sujet lancinant du rééquilibrage des finances publiques

### *Promouvoir un discours de vérité*

*L'endettement gigantesque provient de causes identifiées*

Face à la présentation du budget qui nous était proposée pour 2008 à l'aube de la séquence Sarkozy, fallait-il rester silencieux quant à l'ampleur que prenait déjà le problème de la dette publique ?

> Le deuxième défi, c'est celui de la dette publique, qui présente un caractère insoutenable. Ce point soulève des interrogations, me semble-t-il, car, si le ministre a annoncé ce matin sa promesse de faire baisser quelque peu, en pourcentage du PIB, la dette de notre pays, nous avons ensuite entendu le rapporteur général exprimer sa crainte que celle-ci ne s'accroisse. La question reste donc entière ; en tout cas, la dette publique est considérable et nous devons dès lors faire de sa réduction une priorité absolue. (Séance du 22 novembre 2007, projet de loi de finances pour 2008.)

À la même période, alors qu'était examiné au Sénat le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, Éric Woerth, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique de l'époque, prenait acte de l'état dégradé de nos finances publiques :

> À ma place, au-delà des graves enjeux conjoncturels, faire preuve de responsabilité, c'est oser dire que le passé nous rattrape et qu'il faut en tirer les conséquences. Le passé nous rattrape du fait de la dette publique accumulée ces trente dernières années. […] Si tous ces efforts avaient été réalisés sur les dix dernières années, le budget de l'État serait tout simplement à l'équilibre. J'insiste sur ce point parce que je veux que tout le monde en ait bien conscience : si cette politique avait été menée depuis dix ans, nous pourrions tenir un autre discours aujourd'hui.

Fin 2009, c'était un « nouvel âge de la dette » qui se mettait en place, avec l'apparition d'une bulle des dettes publiques dans beaucoup de pays européens.

Chômage massif, déficits abyssaux, dette publique vertigineuse : voilà une « trilogie » qui va marquer durablement les lois de finances des prochaines années. Dans un contexte de croissance faible, l'emballement de la dette réduit à néant les marges de manœuvre budgétaires. […] Aujourd'hui, nous sommes confrontés à une phase inédite, à une sorte de nouvel âge de la dette. Certes, cela n'est pas propre à la France : au sein de l'Union européenne, l'injection de liquidités par la Banque centrale européenne comme l'intervention des États pour parer à la crise financière étaient nécessaires. Malheureusement, ces interventions ont nourri une nouvelle bulle : celle des dettes publiques. Une telle situation suppose que la sortie de crise fasse l'objet d'une stratégie coopérative, au moins au sein de la zone euro, à l'inverse de ce qui s'est passé pour le plan de relance. La France ne pourra pas, une nouvelle fois, se comporter en passager clandestin. Elle doit chercher les voies et moyens de cette stratégie avec notre partenaire principal qu'est l'Allemagne. (Séance du 25 novembre 2009, projet de loi de finances pour 2010.)

L'examen au Parlement de la loi de règlement pour l'année 2010 était l'occasion de pointer l'explosion de l'endettement sous l'ère Sarkozy.

Rappelons que, depuis 2007, le déficit de l'État n'a pas diminué. Il s'est même accentué de 117,4 milliards d'euros. Entre 2002 et 2010, il aura été multiplié par trois, pour représenter aujourd'hui près de la moitié des dépenses nettes du budget général ! La dette de l'État continue de se creuser, l'accumulation des déficits budgétaires successifs augmentant chaque jour un peu plus son coût. Faut-il rappeler que 27 % des dépenses courantes de l'État, hors intérêt de la dette, ne sont pas financées par des ressources permanentes et doivent être couvertes par de nouveaux emprunts ?! […] J'attire votre attention sur une autre conséquence symptomatique : la dangereuse diminution, d'année en année, du taux de couverture des dépenses par les recettes : 85,9 % en 2007, 79,5 % en 2008, 55,3 % en 2009, puis seulement 53,3 % en 2010, ce qui correspond, en trois ans, à une baisse de 32,6 points. Côté





dépenses, qu'en a-t-il été en 2010 ? Les dépenses de l'État se sont fortement éloignées des prévisions votées en loi de finances initiale. (Séance du 7 juillet 2011, projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010.)

De 2002 à 2012, les gouvernements de droite, par une politique fiscale inadaptée, ont contribué à creuser le trou…

Le dérapage budgétaire ne date pas, hélas ! d'aujourd'hui. En 2003, l'endettement public dépassait déjà les 60 % du PIB. Et la situation n'a fait qu'empirer depuis. La dette aura doublé en dix ans. Comment expliquer que, en 2007, la France ait été l'un des rares pays à voir sa dette publique s'alourdir, malgré une croissance supérieure à 2 % ? L'ensemble des niches fiscales votées depuis 2007 pèse très lourd dans la balance ! Du fait de ses choix fiscaux, le Gouvernement s'est privé de dizaines de milliards d'euros de ressources, pour des niches dont on savait d'emblée qu'elles seraient inefficaces économiquement… On connaît pourtant le danger d'une trop grande dépendance à l'emprunt. Actuellement, la France emprunte entre 0,5 milliard d'euros et 1 milliard d'euros chaque jour sur les marchés financiers afin de couvrir une grande partie de ses dépenses courantes. (Séance du 8 septembre 2011, deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2011.)

La politique budgétaire menée depuis 2002 dans notre pays nous avait conduits à une situation désastreuse. Les cadeaux fiscaux avaient creusé la dette publique. En 2007, le Premier ministre François Fillon ne nous disait-il pas être « à la tête d'un État en faillite » ?!

Au lieu de chercher à rééquilibrer les comptes, le Gouvernement s'est lancé dans une politique de cadeaux fiscaux à tout va ! À tel point, mes chers collègues, que la dette de la France se sera accrue de 500 milliards d'euros en cinq ans : voilà le résultat du quinquennat ! Avec 80 milliards d'euros de déficit prévisionnel pour 2012 et un endettement prévu de 87,7 % du PIB, ce projet de budget pour 2012 s'inscrivait dans cette regrettable dérive. (Séance du 6 décembre 2011, projet de loi de finances pour 2012.)

Après l'élection de François Hollande, il était essentiel de positionner la question des finances publiques à l'échelle européenne. De quelle crise parlait-on ? La crise de la zone euro n'était pas en premier lieu une crise des finances publiques. Elle était la crise d'une zone monétaire qui n'avait pas tiré toutes les conséquences du partage d'une devise, l'euro. Puis elle devint une crise des finances publiques lorsqu'il apparut que les États seraient inévitablement appelés à payer la facture de ces déséquilibres… Il était à mes yeux indispensable, dans ces conditions, de jouer la solidarité européenne (avec le TSCG, traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance).

> Après son élection, François Hollande a immédiatement cherché à traduire l'un de ses principaux engagements de campagne : rééquilibrer la politique européenne, en mettant sur le même plan la nécessaire discipline budgétaire et l'indispensable promotion de la croissance. Cet après-midi, nous avons beaucoup évoqué le pacte pour la croissance et l'emploi. À ce sujet, j'ai eu du mal à comprendre l'argumentation de certains de nos collègues, en particulier celle de l'un d'entre eux, qui parlait de la « supercherie » que serait ce pacte. M. le ministre, vous avez, dans votre réponse, apporté les éléments d'éclairage qui permettent de passer ce type d'appréciation par pertes et profits. (Séance du 10 décembre 2012, projet de loi autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.)

*Respecter la trajectoire des finances publiques, la voie de la responsabilité*

Rapporteur général de la commission des finances et fidèle à mes convictions, je me suis constamment attaché à défendre une seule et même ligne, celle du respect de la trajectoire du redressement des finances publiques. Était-on en capacité de déroger à cet horizon ? Non, car il faut savoir que la faculté d'une économie à rembourser sa dette est jugée autant au regard des équilibres des finances publiques que de son potentiel de croissance…





Le Sénat sera-t-il au rendez-vous historique, jamais vu depuis la Seconde Guerre mondiale, d'un tel effort d'assainissement des finances publiques ? La question nous est posée et c'est dans cette perspective que nous nous mobiliserons tout au long de ce débat. Pour ma part, j'invite en tout état de cause le Gouvernement à ne pas dévier du cap qu'il s'est fixé, car la crise de la zone euro n'est pas finie. […] Dans ce contexte, le Gouvernement doit être présent sur trois fronts à la fois, sans qu'il soit possible de les hiérarchiser, au risque de fragiliser l'ensemble. Premier front : la discipline budgétaire. Qu'on le veuille ou non, la capacité à respecter leur trajectoire de finances publiques est un élément désormais essentiel de la crédibilité des États. Deuxième front : la compétitivité et la recherche de la croissance de l'économie. Si l'on considère que la crise de la zone euro s'explique mieux par les déséquilibres des balances des paiements que par les finances publiques, alors il nous faut remédier à notre déficit du commerce extérieur. Troisième front : la justice sociale. Une nouvelle majorité a été élue au printemps. Elle doit répondre aux attentes qui se sont exprimées. […] Pour tenir le déficit, la méthode est connue : elle vise en particulier à interdire que les dépenses de l'État ne progressent plus vite que l'inflation et à stabiliser en valeur des dépenses autres que la charge de la dette et les pensions. Cela implique de réaliser une dizaine de milliards d'euros d'économies, en mettant à contribution, pour ce qui est du fonctionnement et des interventions, l'ensemble des ministères. Cela implique de stabiliser les effectifs et la masse salariale. Cet effort sur les dépenses est conçu dans la durée, car le fonctionnement des services publics ne peut s'accommoder de coups d'accordéon qui conduiraient à réduire massivement les crédits une année, pour en réattribuer l'année suivante. Mais j'entends déjà les critiques sur ce qui est présenté comme le point faible de ce projet de loi de finances, à savoir la concentration sur l'année 2013 de l'effort en recettes. Pour ce qui concerne le budget de l'État, on ajoute une quinzaine de milliards d'euros de hausses d'impôts aux 4 milliards d'euros issus des effets, en 2013, des mesures votées par la majorité précédente et aux 3 milliards d'euros issus des effets pour 2013 des mesures du collectif budgétaire. Mes chers collègues, de mon point de vue, ce choix est le meilleur possible. Comme

> je l'avais expliqué au moment du collectif budgétaire, à court terme les hausses d'impôts sont moins récessives que les baisses de dépenses. (Séance du 22 novembre 2012, projet de loi de finances pour 2013.)

Le projet de loi de finances rectificative pour 2014 qui nous était soumis constituait la première traduction législative du pacte de responsabilité et de solidarité. Celui-ci visait à concilier le soutien à la croissance et à l'emploi, à l'aide de baisses ciblées de prélèvements, et la consolidation des finances publiques, qui prenait la forme d'un plan d'économies de 50 milliards d'euros sur la période allant de 2015 à 2017. En tant que rapporteur général de la commission des finances, j'ai défendu avec régularité la posture de responsabilité qui s'imposait à notre pays.

> La poursuite du redressement de nos finances publiques est un impératif. Ce redressement requiert des efforts importants dès cette année. En 2015, des économies devront être réalisées à hauteur de 21 milliards d'euros. Les dépenses publiques devraient ainsi progresser moins vite que l'inflation, ce qui constitue un effort inédit. Ce redressement repose en outre sur des réformes permettant de garantir sa pérennité et de réduire structurellement la dépense publique. La mise en œuvre des réformes, le Premier ministre l'a rappelé voilà quelques jours, demande du courage, de la cohésion et de la constance.
> Les économies programmées nécessiteront en effet de réformer en profondeur nos manières de piloter et de mettre en œuvre les politiques publiques. N'ayons pas la faiblesse de croire que nous y arriverons seulement en réduisant le train de vie de l'État ou en supprimant ici ou là des structures publiques. De telles mesures sont sans doute nécessaires, mais c'est d'une révision plus profonde de la mise en œuvre des politiques que doit résulter l'essentiel des économies qu'il nous faut consentir. Cette révision doit également contribuer à une plus grande équité, à une modernisation de nos services publics et à une simplification de nos règles et de nos procédures. (Séance du 7 juillet 2014, projet de loi de finances rectificative pour 2014.)





*La transparence, pilier de la confiance*

Qu'il s'agisse des marchés financiers, de l'intervention des agences de notation ou des relations financières avec l'Europe, j'ai toujours plaidé pour que la décision politique puisse contribuer à une meilleure transparence de la situation et du rôle des acteurs publics et privés.

• 2005 : davantage de transparence réclamée pour les marchés financiers accessibles aux PME

Sous couvert de modernisation des règles de fonctionnement des entreprises, le projet de loi pour la confiance et la modernisation de l'économie entendait faciliter l'accès aux financements bancaires et boursiers des entreprises. Les nouvelles règles répondaient-elles aux enjeux des PME ? En aucun cas !

• 2010 : davantage de transparence s'agissant du rôle des agences de notation

L'organisation des agences de notation reposait sur un conflit d'intérêts potentiel et permanent. Elles étaient en effet rémunérées par les émetteurs qu'elles notaient ! Du point de vue de la transparence, nous étions en droit d'attendre des avancées apportées par le texte sur la régulation bancaire et financière. Qu'en a-t-il été ?

> Si le présent projet de loi témoigne d'une véritable exigence en matière de transparence pour les agences de notation financière, il ne permet pas de progresser beaucoup dans la voie d'un accroissement de leur responsabilisation. En effet, s'il est assez simple, pour des superviseurs, de contrôler les procédés d'évaluation utilisés, il est bien plus aléatoire de déterminer si une note émise est fiable ou non ! Sur quelles informations se fondent aujourd'hui les agences de notation financière dans leurs évaluations ? La réponse est simple : elles s'appuient sur les informations mises à leur disposition par les entreprises et les États. Or, depuis l'affaire Enron, sans oublier celle, plus récente, des statistiques trafiquées de la Grèce, chacun a conscience que les informations comptables et budgétaires, et même certaines données dites officielles des États, ne donnent pas une image fidèle et fiable de la réalité

patrimoniale sous-jacente. (Séance du 30 septembre 2010, projet de régulation bancaire et financière.)

***Le sens du bien commun***

*La sortie de crise nécessite la mobilisation du pays*

Fin 2011, face aux velléités de la droite gouvernementale visant à alléger l'ISF, il était à mes yeux essentiel de réagir. Comment pouvions-nous laisser dire que le bouclier fiscal allait dans le sens d'une plus grande justice fiscale ? La mobilisation du pays passait au contraire par un tout autre type de réforme fiscale.

> Aujourd'hui, il me paraît de bon sens de refuser cette évolution qui, outre qu'elle n'est pas satisfaisante en termes de justice fiscale, n'est pas susceptible de mobiliser nos concitoyens. En effet, de quoi avons-nous fondamentalement besoin en cette période de crise ? Il faut que tout le monde se sente associé dans une juste répartition de l'effort. Cet article 1er introduit-il une juste répartition de l'effort ? Je ne le crois pas du tout ! Il est donc opportun de le supprimer. (Séance du 21 juin 2011, projet de loi de finances rectificative pour 2011.)

En dix ans de pouvoir exercé par la droite, l'impôt proportionnel, essentiellement la TVA, était devenu une ressource de plus en plus significative, alors que la part de l'impôt progressif avait diminué. Un traitement beaucoup plus équitable et plus juste des contribuables français devait à mes yeux être préconisé.

> La situation de nos finances publiques est très difficile. Nous avons clairement indiqué notre préférence pour la progressivité de l'impôt et le respect du grand principe républicain qui veut que chacun contribue selon ses capacités. Or nous avons le sentiment que ce projet de loi de finances rectificative n'intègre pas suffisamment cette exigence. Cela nous conduira à proposer au Sénat de nombreux amendements qui viseront à établir un système fiscal à la fois plus équitable et mobilisateur. Les amendements que nous allons présenter sont de nature lui





> donner une autre ambition, une ambition pour plus de justice et pour l'avenir ! (Séance du 13 décembre 2011, quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2011.)

Pour avancer et reprendre confiance, les acteurs économiques ont besoin de visibilité. À mes yeux, les signaux envoyés par le Gouvernement en 2014, avec le pacte de responsabilité, sont à cet égard allés dans le bon sens.

> Ces deux textes, s'ils ne comprennent certes pas l'ensemble des mesures législatives prévues par le pacte, permettent de tracer une perspective pour l'évolution des dépenses publiques, mais aussi pour celle des prélèvements obligatoires, pour la suite de la législature et au-delà. Nous le savons, cette visibilité est essentielle pour le retour de la confiance des acteurs économiques, après une période qui a contraint les gouvernements successifs à procéder à des ajustements fréquents, compte tenu de l'ampleur de la crise et de ses effets sur les finances publiques. (Séance du 7 juillet 2014, projet de loi de finances rectificative pour 2014.)

*La réorientation de notre modèle*

Alors rapporteur général de la commission des finances, il me paraissait important de rappeler, à l'occasion de ce premier vote du budget du quinquennat de François Hollande, que ce budget pour 2013 avait exigé du courage politique : 30 milliards d'euros pour commencer à redresser les finances publiques ; il s'agissait de la démarche la plus ambitieuse de redressement des comptes publics depuis la Seconde Guerre mondiale.

> J'en appelle à toutes les composantes de la majorité de gauche du Sénat : nous devons avoir le souci de préparer, pour demain, une société dans laquelle la génération future aura moins de dettes à assumer ; pour ce faire, nous devons assainir les finances publiques. Nous devons préparer une société dans laquelle la croissance aura permis de créer des emplois alors que l'on constate aujourd'hui les effets terribles que l'impréparation de la

France et la politique inefficace qui y a été menée depuis dix ans ont eus sur sa situation industrielle. Dans cette navigation en eaux tumultueuses, il nous faut soutenir le Gouvernement dans ses efforts pour que, demain, notre jeunesse puisse voguer sur une mer plus calme. Par conséquent, j'appelle tous les membres de la majorité à voter la première partie du présent projet de loi de finances. (Séance du 28 novembre 2012, projet de loi de finances pour 2013.)

Dans son projet de loi de finances rectificative pour 2014, le Gouvernement poursuivait et amplifiait les mesures prises depuis deux ans, qui visaient trois objectifs, à savoir l'assainissement des finances publiques, le rétablissement de la progressivité du système fiscal et la mobilisation de la fiscalité pour soutenir l'emploi. En tant que rapporteur général de la commission des finances, je ne pouvais que souscrire à cette démarche.

Les arbitrages à court terme ne peuvent pas davantage remettre en cause la nécessité de réduire la charge que nous laissons aux générations futures et de mener à bien les réformes qui nous permettront de retrouver des marges de manœuvre budgétaires. (Séance du 7 juillet 2014, projet de loi de finances rectificative pour 2014.)

J'ai également pu m'exprimer sur la meilleure maîtrise des dépenses, qui avait d'ailleurs été pleinement reconnue par la Cour des comptes.

Des choix ont été effectués pour permettre de financer nos priorités, notamment en faveur de la jeunesse. Ils sont exigeants, pour l'État comme pour la Sécurité sociale ou les collectivités territoriales. Ils impliquent de revisiter en profondeur nos politiques publiques, en nous interrogeant systématiquement sur le champ de l'action publique, ainsi que sur ses modalités de mise en œuvre. Un tel effort doit être l'occasion de moderniser nos services publics et d'améliorer nos procédures. C'est la condition du maintien de la qualité du service rendu à nos concitoyens. C'est la raison pour





laquelle le Gouvernement doit poursuivre ses travaux en faveur de la simplification et de la rationalisation des normes, par exemple dans le secteur de la construction. De telles initiatives sont des facteurs de réduction des dépenses publiques et de stimulation de la croissance. (Séance du 15 juillet 2014, débat sur l'orientation des finances publiques et discussion du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013.)

**Mieux réguler la finance**

On peut dire sans risque de se tromper que les dérives de la sphère financière ont durablement endommagé le moteur du développement économique mondial au début de ce XXIe siècle. Le débat parlementaire a, dans ces circonstances, régulièrement fourni l'occasion d'évoquer les responsabilités dans la crise ainsi que les voies de redressement à privilégier.

La manifestation la plus aiguë de la crise financière du début du siècle s'est fait sentir à la suite de la grave déconvenue des « subprimes » sur le marché américain à l'été 2007. Dans la foulée, la crise s'est prolongée puis amplifiée chaque jour. Si un consensus s'est établi au sujet de l'action nécessaire de la puissance publique pour améliorer les régulations d'un système financier défaillant, on peut toutefois regretter une conversion bien trop tardive des adeptes du laisser–faire à cette approche politique, car c'est bien parce que les dérives du capitalisme financier ont été depuis trop longtemps tolérées, voire encouragées par certains responsables politiques et de nombreuses autorités en place, que la recherche de solutions pertinentes et rapidement efficaces vis-à-vis de l'économie réelle s'est révélée ensuite particulièrement difficile.

Dans le cadre de mes fonctions, j'ai donc apporté l'explication politique de la situation de crise du système financier et formalisé des préconisations de lignes d'actions réformatrices qu'il apparaissait opportun de mettre rapidement en œuvre.

***Les excès du capitalisme financier ont généré de dangereuses dérives***

*Un contexte politique marqué par un laisser-faire coupable*

Au tournant du XXe siècle, c'est dans un environnement pousse-au-crime que la finance débridée a pu se développer un certain nombre d'années durant. L'attitude politique consistant à laisser-faire était certes dénoncée ici et là, mais hélas trop souvent privilégiée par les gouvernements des grands États des pays développés.

Quand on se réfère au diagnostic que Christine Lagarde, ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi à l'époque,





faisait de la situation, il aurait été attendu que des actions salvatrices de régulation soient entreprises. Dans le cadre de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, Christine Lagarde reconnaissait en effet, le 6 novembre 2008, que : « La crise financière [était] une crise des abus, des excès : excès de crédit, excès d'endettement, excès de complexité, excès de cupidité, excès de volatilité, excès d'irrationalité. » Sur la base de cette analyse, pleine de sens selon moi, des actions ambitieuses de régulation avaient-elles été entreprises ? Très insuffisamment selon nous. Au contraire même : depuis 2002, on assistait à un laisser-faire coupable de la droite qui avait rejeté systématiquement nos propositions au Sénat. C'est que je rappelais en séance en 2008, suite à la déclaration du Gouvernement portant sur la crise financière et bancaire.

> Comme nous l'avons toujours répété ici, il faut réviser totalement le modèle du capitalisme financier, le modifier pour lui adjoindre des garde-fous. Dès l'éclatement de la bulle spéculative et la chute d'Enron en 2001-2002, nous appelions ici-même à « une montée en puissance du pouvoir régulateur de l'État face aux risques de surchauffe issus des pratiques spéculatives poussées à l'extrême » […] Au cours des discussions menées depuis six ans, nos propositions ont porté sur cinq thèmes essentiels :
> • Premièrement, les agences de notations doivent être mieux encadrées. […]
> • Deuxièmement, il n'est plus possible aujourd'hui de prétendre réguler les marchés financiers tout en continuant à fermer les yeux sur l'existence et l'accroissement des paradis fiscaux.
> • Troisièmement, il faut tout mettre en œuvre pour renforcer la transparence afin de mieux identifier le risque de crédit, imposer aux banques plus de transparence sur les opérations de titrisation, mieux les contrôler et davantage les responsabiliser.
> • Quatrièmement, il convient de mieux contrôler les interventions bancaires hors bilan qui participent au processus de titrisation. […] Il faut accélérer la coordination entre les « gendarmes de la Bourse » en Europe et dans le monde.

• Cinquièmement, il faut faire fusionner, pour les rendre plus efficaces, certaines des autorités de contrôle. En France, aujourd'hui, la fonction de contrôle est éclatée entre cinq organismes différents. […]
Nous avons présenté au moins une centaine d'amendements sur ces sujets depuis cinq ans, sans jamais recueillir l'assentiment ni l'accord du Gouvernement. […] Il est grand temps de réintroduire de l'équité et de la justice dans un système qui, faute de se réformer en profondeur, court à sa perte, risquant d'entraîner dans sa chute des pans entiers de l'économie réelle et de réduire au désespoir des millions de petits épargnants et de salariés qui risquent aujourd'hui d'être happés par le chômage. (Séance du 8 octobre 2008, débat sur une déclaration du Gouvernement portant sur la crise financière et bancaire.)

2012, constat accablant :

Pourtant, les véhicules législatifs n'ont pas manqué aux gouvernements de droite en place depuis 2002 pour renforcer les outils d'incitations, de régulation et de contrôle. Je pense à la loi dite « de sécurité financière » en 2003, à la loi de transposition de la directive sur les marchés d'instruments financiers, dite directive MIF, en 2005, ou encore à la loi de modernisation de l'économie en 2008. Lors de chacun de ces débats législatifs, j'ai, avec mon groupe, formulé de nombreuses propositions d'amendements pour durcir la régulation, restreindre les rémunérations éhontées des dirigeants ou fiscaliser plus durement les activités spéculatives. Peine perdue… La vérité, c'est que la philosophie « libérale » des gouvernements en place ces dernières années s'est, dans les faits, accommodée d'une régulation a minima de la sphère financière. Dans ces conditions, la dérive s'est poursuivie, ici comme ailleurs, et de nouvelles bulles se sont constituées. Le trading à haute fréquence et la cupidité des acteurs ont fait le reste et la crise s'est, comme on le sait, brutalement aggravée en 2008 ! Résultat de cette régulation a minima : depuis 2008, pour aider au rétablissement du système bancaire et atténuer les effets dévastateurs de cette crise du capitalisme financier, l'État





> s'est endetté encore un peu plus, cela sous l'œil de plus en plus critique des agences de notation. L'enseignement à tirer est très clair à mes yeux : depuis toutes ces années, les gouvernements se sont endormis en laissant libre cours à la voracité des marchés. Ils se sont satisfaits, de façon coupable, du vœu pieux de l'« autorégulation » des financiers et des banquiers. D'ailleurs, avant de partir pour Washington, Mme Christine Lagarde ne nous assurait-elle pas, ici même, au printemps dernier, que tout allait bien pour les banques françaises, qui n'avaient, selon elle, nul besoin d'être recapitalisées ? À travers la dégringolade accélérée de cet été, on a vu où menait cette vision pour le moins angélique et déconnectée de la réalité ! Si la crise financière a créé un état de défiance généralisé et gravement affecté l'état de nos finances publiques, appelées à la rescousse, elle n'est pourtant responsable que d'un tiers du très lourd déficit – de 87 milliards d'euros – présenté dans ce budget. Le déficit de la France est structurel pour deux tiers et conjoncturel pour un tiers. Le constat est donc accablant pour les gouvernements qui se sont succédé depuis 2002 ! (Séance du 17 novembre 2011, projet de loi de finances pour 2012.)

Les dirigeants des grandes banques ou des fonds d'investissement étaient eux aussi pris dans une logique de conflit d'intérêts. Il importait de chercher à réformer leur statut. La proposition de loi présentée par le groupe socialiste au Sénat visait à atteindre un tel objectif. Nous y proposions un certain nombre de mesures dans le but de limiter les cumuls excessifs des rémunérations, d'introduire plus de contrôle et de transparence dans ces rémunérations, d'instaurer une véritable responsabilité personnelle du dirigeant, de favoriser un meilleur encadrement des stock-options, de mettre en place une fiscalité adaptée des indemnités. Il s'agissait de garde-fous nécessaires. Notre proposition de loi illustrait combien la transparence était à nos yeux et pour l'ensemble de nos concitoyens une exigence fondamentale. Comment alors interpréter la fin de non-recevoir qui nous a été opposée ? C'est dire la distance entre les déclarations d'intention vertueuses et les actions concrètes de nature législative qui

tardaient à venir… En œuvrant à faire rejeter notre proposition de loi sur une meilleure régulation du système en 2008, le Gouvernement privilégiait une attitude d'irresponsabilité pour l'avenir…

> Chaque fois, le Gouvernement nous répondait avec une certaine morgue qu'il fallait « respecter la grammaire du monde des affaires » et qu'il n'appartenait pas aux pouvoirs publics de se mêler de la finance. La grammaire du monde des affaires ! Merveilleuse expression qui ne voulait à peu près rien dire, si ce n'est que l'État s'était résigné au « laisser-faire ». […] Compte tenu de la situation actuelle, il est bon de rappeler que la montée en puissance de la crise va se faire *crescendo* et qu'un jour, probablement, l'opinion publique demandera aux législateurs et aux gouvernants de rendre des comptes, de faire état des décisions qui ont été prises. Nous avons le sentiment que le travail de propositions que nous avons mené ici depuis cinq ans et celui qui est à nouveau synthétisé dans cette proposition de loi va dans le bon sens et que la fin de non-recevoir qui nous est opposée traduit, au-delà d'un certain embarras, une attitude d'irresponsabilité pour l'avenir, et cela nous le regrettons fortement. (Séance du 4 novembre 2008, discussion de la proposition de loi visant à réformer le statut des dirigeants de sociétés et à encadrer leurs rémunérations, présentée le groupe socialiste, n° 54, 62.)

Alors que les dérives du capitalisme financier avaient été depuis trop longtemps tolérées voire encouragées, le projet de loi de régulation bancaire et financière de 2010 ne semblait toujours pas s'être appuyé sur une pleine conscience des enjeux…

> Voilà deux ans, le 25 septembre 2008, le président de la République dressait, dans son discours de Toulon, un réquisitoire implacable contre les dérives insensées du capitalisme : il fallait, nous expliquait-il, « moraliser le capitalisme financier ». Il s'engageait à agir en urgence, en déclarant : « Le Gouvernement de la République réglera le problème par la loi avant la fin de l'année. » Deux années se sont écoulées, et le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis ne paraît nullement correspondre





> à la vigueur de cet engagement, comme en témoignent son contenu, bien trop modeste à nos yeux, et le faible degré d'urgence de son examen par le Parlement. Dans ces conditions, nous sommes en droit de nous interroger : l'état d'esprit général aurait-il changé au cours de ces deux années ? Aux yeux de certains, le capitalisme financier serait-il à nouveau redevenu acceptable, sinon plus respectable ? Plusieurs indices conduisent à le penser. Pour s'en convaincre, il suffit de se reporter à une chronique du journal *Le Figaro* du 21 septembre dernier. Que nous y explique-t-on en effet avec aplomb ? Selon le chroniqueur, « le capitalisme va bien », et « non seulement [il] ne s'est jamais aussi bien porté, mais les États sont aujourd'hui des victimes consentantes de cette crise ». Et d'interroger doctement, avec une belle et ostensible assurance retrouvée : « Pourquoi le capitalisme est-il autorisé à crier victoire, alors qu'il y a deux ans, on l'enterrait sans fleurs ni couronnes ? » Eh bien, mes chers collègues, la réponse apportée par l'apologiste du *Figaro* à sa question laisse sans voix : si le capitalisme peut crier victoire, c'est parce que « jamais on n'a dépensé tant d'argent public (plus de 5 000 milliards de dollars en dix-huit mois) pour venir à son secours ». Devant cette ahurissante analyse, on se demande s'il faut parler de cynisme, d'arrogance ou de provocation calculée ! » (Séance du 30 septembre 2010, projet de loi de régulation bancaire et financière.)

Dans le cadre du projet de budget pour 2010, j'ai déposé un amendement visant à donner la primauté à l'esprit d'entreprise en faisant en sorte que l'argent reste au service de l'entreprise au lieu d'alimenter une spéculation toujours plus intense.

> Depuis 2003, à l'occasion de différents débats sur les marchés financiers et la nécessaire régulation de la sphère économique, chaque fois que nous avons argumenté en faveur d'une amélioration de celle-ci, on nous a opposé notre incompréhension supposée de l'économie de marché : tous ces mécanismes financiers, tous ces dispositifs spéculatifs étaient nécessaires, car c'était grâce à eux que l'on allait pouvoir créer de la richesse… Et puis est survenue cette crise terrible, qui illustre à quel point

nos propos étaient fondés quand nous réclamions, alors qu'il était encore temps, une anticipation suffisante et la mise en place de garde-fous. Aujourd'hui, nous constatons les dégâts. Devant cette situation, nous avons le sentiment qu'il existe deux catégories d'investisseurs : d'un côté, les entrepreneurs, de l'autre, les spéculateurs, je dirais même les prédateurs. Les premiers sont prêts à réinvestir les bénéfices dans l'entreprise au lieu de percevoir des dividendes, dont la part dans la répartition des résultats est en très forte augmentation depuis plusieurs années. Il faut donc favoriser une économie d'entrepreneurs plutôt qu'une économie de spéculateurs et de prédateurs. L'argument essentiel qui motive cet amendement est bien le suivant : il s'agit de donner la primauté à l'esprit d'entreprise en faisant en sorte que l'argent reste au service de l'entreprise au lieu d'alimenter une spéculation toujours plus intense. (Séance du 23 novembre 2009, projet de loi de finances pour 2010.)

*Le développement de la finance de marché et de gigantesques marchés de produits dérivés*

En 2006, au terme de l'examen du projet de loi relatif aux offres publiques d'acquisition, j'ai rappelé, dans le cadre du vote sur l'ensemble du texte, les racines du mal de la finance, générateur d'OPA hostiles dont il était question dans ce texte…

Chacun en convient aujourd'hui, le capitalisme financier est emporté dans une sorte de tourbillon. À cet égard, je citerai trois titres d'ouvrages récents : *Quand le capitalisme perd la tête*, du prix Nobel d'économie Joseph E. Stiglitz[1], *Le capitalisme est en train de s'autodétruire*, de Patrick Artus et Marie-Paule Virard[2], et *Dérives du capitalisme financier*, de Michel Aglietta et Antoine Rebérioux[3]. Les intitulés-mêmes de ces ouvrages d'auteurs prestigieux nous conduisent à penser qu'il faut accentuer l'effort de régulation, faute de quoi nos compatriotes risquent de se retrouver dans un système qui va connaître des

1. Paris, Fayard, 2003.
2. Paris, La Découverte, 2005.
3. Paris, Albin Michel, 2004.





dérives aux effets incommensurables. Avec ce texte de loi sur les OPA, il nous semblait justement qu'il fallait aller plus loin dans la régulation grâce à une transposition ambitieuse de la directive européenne. Tel n'a pas été le cas. La ligne libérale adoptée ne correspond pas à notre philosophie politique, et nous ne pouvons donc souscrire à la transposition de cette directive. Je regrette que nos amendements n'aient pas trouvé grâce aux yeux de la majorité. Pourtant, ils me semblaient pertinents et de nature à améliorer la régulation. (Séance du 23 mars 2006, projet de loi relatif aux offres publiques d'acquisition.)

Au cours des décennies récentes, la part des actifs financiers dans le PIB avait augmenté de 346 %, illustrant la dépendance croissante de l'économie à la finance. À cela s'ajoutait le développement spectaculaire des marchés des dérivés de crédit (dont le volume avait été multiplié par 67 entre 2001 et 2007 où il atteignait 62 trillions de dollars) et bien sûr celui des marchés de titrisation. Le développement du marché de la titrisation, depuis les années quatre-vingt-dix, avait pour effet une dissémination de certains sous-jacents via des produits financiers mondialement transmissibles. Dans ces conditions, on ne pouvait évidemment pas considérer que les préconisations régulatrices du projet de loi de régulation bancaire et financière étaient à la hauteur des enjeux !

On voit en effet aujourd'hui où les excès des marchés financiers nous ont conduits : les dégâts sont considérables ! Sachant que les mêmes causes produisent toujours les mêmes effets, il est essentiel, si l'on veut éviter d'autres catastrophes financières du même type, de prévoir des mesures législatives qui ciblent réellement les véritables causes de la dérive financière constatée. (Séance du 30 septembre 2010, projet de loi de régulation bancaire et financière.)

*La recherche d'une rentabilité de très court terme et les bonus des traders*

Les acteurs sont tous à la recherche constante d'un rendement additionnel d'un ou quelques points de base sur leur placement de court terme. Les traders ont joué un rôle majeur dans le développement de la crise. En 2005, le projet de loi relatif aux offres publiques d'acquisition du gouvernement Villepin avait-il pris la mesure de cette recherche effrénée de rentabilité à très court terme ?

> Avec la logique de transposition retenue dans votre projet de loi, vous n'offrez aucune possibilité de mobilisation aux acteurs sociaux de l'entreprise. De nombreux exemples tirés de l'actualité récente démontrent à quel point la recherche d'un maximum de profit à court terme dérègle bien des ressorts de l'économie mondiale. La course à la rentabilité à court terme nuit à l'emploi, sacrifié sur l'autel des exigences actionnariales des 15 % de rentabilité minimum. De nombreux scandales boursiers été générés par cette gigantesque course au profit ! Comment inverser la tendance, privilégier à nouveau le long terme sur le court terme, se préoccuper de la préservation des bassins d'emploi, mieux intégrer le monde du travail aux prises de décision qui le concernent ? […] On aurait ainsi pu souhaiter que cette transposition puisse être l'occasion d'une affirmation plus tranchée de principes d'action plus largement affranchis du carcan de la finance dominatrice. (Séance du 20 octobre 2005, projet de loi relatif aux offres publiques d'acquisition.)

*Une régulation insuffisante, des contrôles aux moyens limités*

Sur ces questions de régulation financière, la position laxiste de la droite était illustrée par les propos de Francis Mer, alors ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, tandis qu'était examiné, en mars 2003, le projet de loi sur la sécurité financière. Propos du ministre au Sénat :





> Cette loi ne supprimera pas le risque, et c'est heureux, car le risque est un moteur nécessaire pour le mouvement de nos sociétés. Elle ne supprimera pas davantage la volatilité, qui est consubstantielle aux marchés financiers. […] La loi ne doit pas édicter des règles pointillistes : ce sont les plus faciles à contourner. […] Le Gouvernement a délibérément choisi de laisser aux entreprises la liberté de s'organiser. Il a également choisi de ne pas traiter dans le cadre de la loi certains acteurs, et cette abstention a parfois été regrettée ; je pense notamment aux analystes et aux agences de notation. Réguler en France des acteurs dont les centres de décision sont aux États-Unis et qui sont aussi volatils que l'éther me laisse cependant sceptique, et je ne voudrais pas qu'un souhait légitime de meilleur contrôle se traduise par des réglementations inapplicables.

C'est dans un contexte européen un peu flottant que s'est inscrit le projet de loi de régulation bancaire et financière discuté fin 2010. Les risques de marché étaient-ils correctement appréciés ? Quelle compréhension des risques courus par les banques au titre de leurs activités de marché avait le gouvernement de l'époque ? Le développement sans précédent des marchés dérivés n'aurait-il pas exigé que l'on définisse des normes bancaires plus ambitieuses ?

> Dans le contexte très dégradé du moment, on ne peut que se féliciter du courage et de la détermination à agir du président Obama, qui, cet été, a doté les États-Unis d'une nouvelle réglementation contraignante, après une lutte sévère contre les *lobbies* très organisés de la banque et de la finance. Il est remarquable que les États-Unis aient décidé de remettre en cause l'architecture même de la fonction financière sous tous ses aspects. En ce sens, c'est une véritable réforme structurelle qui est en train de voir le jour. Quant à l'Union européenne, elle a abordé les problèmes au travers d'approches parcellaires, dans la mesure où il est très vite apparu impossible d'élaborer un consensus sur une architecture nouvelle. On peut regretter que la réforme institutionnelle des autorités européennes n'ait malheureusement pas transféré de compétences d'intervention à

l'échelon européen. Cela étant, on peut se féliciter de l'adoption récente par le Parlement européen du paquet « supervision financière ». Ces textes instaurent trois autorités de supervision et un Comité européen du risque systémique. Ces progrès sont sans nul doute importants, mais pas encore à la hauteur des promesses faites en 2009, à l'occasion des sommets du G20. (Séance du 30 septembre 2010, projet de loi de régulation bancaire et financière.)

Alors rapporteur général de la commission des finances, j'ai souhaité rappeler que cette dernière suivait au Sénat avec beaucoup d'attention les questions liées à la régulation financière. Fin 2012, le *shadow banking* était au cœur de nos préoccupations.

D'après le Conseil de stabilité financière, le « secteur bancaire parallèle » représenterait près de 45 000 milliards d'euros d'actifs financiers en 2010. Il comprend notamment certains fonds d'investissement, des fonds monétaires, des véhicules de titrisation ou encore les entreprises d'assurance, soit dans le cadre de leurs activités de crédit, soit en raison de leur taille et de leur importance dans le fonctionnement de l'économie. Cette évolution accroît donc, selon nous, le risque systémique, en renforçant les liens entre les banques et les établissements non régulés, dont certains sont déjà ou pourraient devenir d'importance systémique. Dans ce contexte, il convient de réfléchir aux conditions dans lesquelles pourraient contribuer à la TRS toutes les institutions financières qui sont ou d'importance systémique ou contribuent à la formation ou à la diffusion des risques systémiques. […] Le *shadow banking* commence vraiment à susciter des inquiétudes, et pas seulement en France. Il faut réguler davantage, il faut que l'information soit améliorée, comme nous le demandons au travers de cet amendement. (Séance du 26 juillet 2012, projet de loi de finances rectificative pour 2012.)

Le 18 février 2015, la réunion de la commission des finances du Sénat était consacrée à la mise en œuvre de la nouvelle loi bancaire qui vise à imposer aux banques de séparer clairement





activités courantes et activités spéculatives en compte propre. À cette occasion, la question de la finance parallèle est apparue comme la question la plus urgente à régler. Si le *shadow banking* s'est tant développé, c'est d'abord en raison de l'activisme et des prises de risques démesurées de certains opérateurs de la finance traditionnelle. Certes, il n'existe pas d'activité économique performante sans prise de risque… Mais lorsque l'appétit des preneurs de risque atteint la démesure, la finance mondiale s'installe dans une dangereuse course au rendement. Le scénario est hélas connu (Lehman Brothers n'est pas si loin !), car après la surchauffe surgissent les convulsions… et la crise peut un jour ou l'autre survenir.

La finance parallèle, ce que l'Agence économique et financière (AGEFI) appelle le cas de conscience du régulateur, a augmenté de volume de 20 % entre 2013 et 2014. La BCE s'inquiète de cette hypercroissance : il y aura bientôt plus d'actifs dans ce secteur que dans le secteur bancaire régulé. Les investisseurs institutionnels l'encouragent. Le système bancaire lui-même sécrète cette émergence rapide de la finance parallèle, qui offre plus de liquidités, de prêts aux entreprises, une transformation des échéances et un partage des risques. Les professionnels de l'Institute of International Finance s'inquiètent du transfert de risques que permettent ces interconnexions avec le système bancaire et redoutent des effets systémiques. La BCE voit deux solutions : soit limiter l'exposition du système bancaire traditionnel à la finance parallèle en le régulant encore plus, soit imposer la supervision de ces institutions. Nous avons l'impression de jouer un coup en retard, en nous fondant sur la situation d'il y a cinq ans. (Commission des finances du Sénat, 18 février 2015).

**Susciter et accompagner les réformes**

*Gouvernance des finances publiques*

• Renforcer l'administration fiscale

Avec l'adoption en 2014 de la proposition de loi sur les comptes bancaires inactifs et les contrats d'assurance-vie en déshérence, l'épargne des Français a été mieux protégée. Ce texte prévoyait en effet leur transfert dans des conditions sécurisées et clarifiées vers la Caisse des dépôts et consignations, tiers de confiance historique. Ces fonds, qui représenteraient plus de 7 milliards d'euros, ne resteraient donc plus de façon indue dans les comptes des banques et des assureurs. À mon initiative, plusieurs amendements ont été adoptés, de nature à renforcer le dispositif et la protection des épargnants et à sécuriser le transfert des fonds vers la Caisse des dépôts. Ce texte a fait l'objet d'une belle unanimité lors de sa discussion en commission des finances au Sénat.

> Les banquiers appliquaient assez peu jusqu'à présent les dispositions relatives aux comptes en déshérence. […] Une nouvelle intervention du législateur était donc nécessaire, à la fois pour traiter le stock considérable d'avoirs en déshérence qui s'est constitué et pour prévenir une aggravation de ce dernier. […] Les activités bancaires et d'assurance-vie, essentielles à la sécurisation de l'épargne et au financement de l'économie, reposent sur la confiance des épargnants. Le lancinant dossier des avoirs en déshérence était, on l'a bien compris, de nature à entamer cette confiance ; cette proposition de loi devrait permettre de la rétablir. […] Dans le même esprit, la commission des finances a introduit des dispositions visant à renforcer les moyens de recherche et d'information des assureurs, en leur permettant de bénéficier du concours de l'administration fiscale et des notaires. (Séance du 7 mai 2014, proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence.)





Issu d'une volonté très forte exprimée par le président de la République François Hollande de lutter avec détermination contre les corruptions et les fraudes, le texte sur la transparence et la lutte contre la grande délinquance économique et financière et la fraude fiscale a profondément été enrichi au cours de la discussion parlementaire. Rapporteur pour avis de la commission des finances sur le projet de loi, j'ai vu avec satisfaction que bon nombre de mes amendements avaient été adoptés. Ce texte renforçait considérablement les moyens des administrations fiscales et douanières, de la police et de la justice dans leur lutte contre les fraudeurs, et alourdissait les sanctions encourues par les contribuables qui se seraient soustraits à leurs obligations au détriment des Français qui acquittent normalement leurs impôts. Ce texte constituait bien une nouvelle étape dans la lutte déterminée du Gouvernement contre la fraude fiscale et pour le rétablissement des comptes publics : un euro récupéré sur la fraude était un euro d'impôt en moins…

> Il est un mouvement qui a pris de l'ampleur ces deux dernières années puisque pratiquement toutes les lois de finances rectificatives que nous avons eu à examiner depuis deux ans ont comporté des volets importants de lutte contre la fraude fiscale. Cela montre que celle-ci ne constitue pas fondamentalement un sujet de clivage politique. […] La détermination accrue à lutter contre la fraude fiscale, largement partagée, me semble-t-il, résulte de la crise financière. Dans une période où chacun est appelé à participer au redressement de nos comptes publics, il est indispensable d'éviter que des revenus échappent frauduleusement à l'impôt. À cela s'ajoute le fait que nos concitoyens peuvent parfois avoir le sentiment que l'État est plus prompt à combattre la « petite fraude ordinaire » qu'une fraude complexe, habile, astucieuse et mondialisée, pour laquelle l'administration ne dispose pas toujours des moyens d'investigation adaptés ou de sanctions suffisamment dissuasives. […] Il était donc nécessaire d'agir rapidement, car la fraude fiscale traduit un comportement de « passager clandestin ». Elle va à l'encontre des fondements de notre idéal

républicain. […] Chacun le constate : la lutte contre la fraude n'est pas un sujet propre à la France et ne sera pleinement efficace que lorsque nous aurons installé un système d'échange automatique d'informations permettant de mettre fin aux zones d'ombre qui permettent aux fraudeurs d'être à l'abri. Le secret bancaire a d'ores et déjà été considérablement fragilisé au cours des dernières semaines, mais il reste des étapes importantes à concrétiser pour qu'il ne couvre plus des agissements frauduleux. (Séance du 17 juillet 2013, projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.)

• Placer les fraudeurs dans l'insécurité

La fraude peut s'observer à l'occasion d'opérations de rapatriement… Pour ma part, j'ai souhaité revenir sur le débat relatif à la licéité des preuves. J'ai souhaité aller au-delà des prescriptions des juristes les plus avertis, qui ont tenté de me convaincre qu'il n'était sans doute pas opportun d'aller dans cette direction, car cela remettrait en cause un certain nombre d'us, de coutumes et de procédures… Considérant que la plus grande insécurité doit être mise en place à l'encontre des fraudeurs, j'ai proposé un amendement visant à élargir le champ de la qualité de la preuve prise en considération. Si les informations étaient fiables, elles devaient pouvoir être pleinement exploitées ; telle était ma position.

Il est nécessaire de placer les fraudeurs dans la plus totale insécurité. Pourquoi assiste-t-on aujourd'hui à une véritable montée en puissance des recettes fiscales liées au rapatriement d'un certain nombre de comptes et aux ajustements opérés par les titulaires de comptes ouverts à l'étranger ? La raison en est simple : ces personnes se retrouvent dans une telle situation d'insécurité qu'elles entament cette démarche de rapatriement, autrement plus satisfaisante, ce dont nous ne pouvons que nous réjouir. Un ancien ministre de l'Intérieur disait qu'il fallait « terroriser les terroristes ». De la même façon, il s'agit de placer les fraudeurs dans la plus grande insécurité en leur faisant savoir que la justice et l'administration françaises peuvent se fonder sur toutes les informations à leur disposition, quelle que soit leur





origine. (Séance du 8 octobre 2013, projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.)

*Meilleure régulation de la finance de marché et des rémunérations*

• La régulation de la sphère financière, une nécessité éthique

– Une taxe sur les transactions financière (TTF) pour enrayer l'explosion des comportements spéculatifs

Visant à enrayer l'explosion des comportements spéculatifs, la taxe sur les transactions financières (TTF) constituait un instrument de justice et d'efficacité. C'est la raison pour laquelle j'ai appelé à voter une proposition de loi traitant de ce sujet.

Certains considèrent aujourd'hui que cette taxe est inapplicable et doutent de son efficacité. Pourtant, les taxes dites « distorsives » existent. D'autres exemples de fiscalité visant à corriger des comportements nocifs sont déployés ici et là. La taxe sur le tabac illustre cette action dissuasive que l'autorité publique peut décider de mettre en œuvre. Le texte que nous étudions aujourd'hui vise à enrayer l'explosion des comportements spéculatifs. Eu égard à leurs conséquences négatives avérées, on peut, par la loi, tenter de renchérir le coût des actes spéculatifs et donc aboutir à une dissuasion améliorée. […] La taxe sur les transactions financières est, à nos yeux, une idée prometteuse. […] Cet outil fiscal libérerait de nouvelles sources de financement pour les États. Chaque année, il dégagerait des ressources nécessaires pour payer les coûts sociaux de la crise, pour financer les biens publics mondiaux, tels que la santé ou la lutte contre la pauvreté et le changement climatique. (Séance du 23 juin 2010, proposition de loi relative à la taxation de certaines transactions financières n° 285, rapport n° 535.)

– Le public appelé à la rescousse du privé avec le plan de sauvetage du secteur financier

En 2008 fut mis en place un plan de sauvetage du secteur financier. Le gouvernement d'alors entendait « opposer la

solidité de l'État à la volatilité des marchés, la permanence de l'État à l'évanescence de la liquidité ». Une société de refinancement allait être créée, assise sur une garantie accordée par l'État d'un montant de 320 milliards d'euros. Quelles étaient les contreparties ?

> Madame Lagarde a indiqué tout à l'heure vouloir redonner aux banques les boussoles éthiques et économiques qui ont fait défaut ces dernières années. Quelles exigences formalisées peut-on avoir quant à l'application de ces règles éthiques ? […] L'opinion publique doit savoir si le Gouvernement a exigé des établissements bancaires des informations précises, régulières et détaillées et si le Parlement pourra assurer son contrôle. (Séance du 15 octobre 2008, projet de loi de finances rectificative pour le financement de l'économie.)

• Renforcer les systèmes d'alerte

Le texte relatif à la séparation et à la régulation des activités bancaires traitait entre autres du statut des lanceurs d'alerte, qu'ils viennent du secteur privé ou du secteur public. Le Gouvernement avait le souci de permettre, dans l'intérêt général, la dénonciation de faits de fraude fiscale. Rapporteur pour avis de la commission des finances pour ce texte, j'ai posé la question de savoir s'il fallait laisser sans protection ces jeunes donneurs d'alerte.

> Le fait que beaucoup de jeunes, aujourd'hui, s'indignent et dénoncent tant de dysfonctionnements dans notre société doit être salué. […] Faut-il laisser sans protection ces jeunes donneurs d'alerte qui, aujourd'hui, s'indignent et remettent en cause ce qui leur est demandé ? On a vu récemment certains grands cerveaux utilisés à des fins d'espionnage dire qu'ils n'en peuvent plus et qu'ils refusent de supporter cela plus longtemps. Ils sont rejoints, par exemple, par ceux qui ont remis des fichiers et qui refusent, à leur tour, de supporter cette situation plus longtemps. […] Reconnaissons que ces donneurs d'alerte ont aujourd'hui un rôle social majeur. Et aidons à ce que notre société puisse accepter l'idée qu'ils conduisent aujourd'hui une





> action tout à fait bénéfique pour nous-mêmes, mais aussi pour les générations futures. (Séance du 18 juillet 2013, projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires.)

• L'encadrement des rémunérations des dirigeants

Des scandales liés aux parachutes dorés avaient émaillé l'actualité des années 2006-2007. L'ampleur de la rémunération versée de façon différée à un dirigeant, sans commune mesure avec la performance de celui-ci, a pu être extrêmement choquante. Tout comme ces cas de parachutes dorés accordés à des responsables qui quittaient leur entreprise et dont les performances avaient été calamiteuses ! Face à ces dérives, la question était de mieux contrôler les conditions du départ des dirigeants.

> Comment définira-t-on juridiquement la performance dans le contrat de travail du dirigeant d'entreprise ? […] Cette performance sera-t-elle liée à des résultats financiers ? Et si cette rentabilité financière est inversement proportionnelle à la masse salariale de l'entreprise, nous voyons tout de suite les conséquences qui découleront de ce dispositif : la performance du dirigeant d'entreprise sera mesurée à l'aune de l'efficacité des licenciements de personnels sur la valorisation des titres de propriété du capital ! Il est évident que des licenciements boursiers entraînent une revalorisation du titre. S'agira-t-il d'évaluer la performance au regard de cette montée en puissance du capital et de la valeur de l'action ? (Séance du 27 juillet 2007, projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.)

## L'Europe, notre avenir

### *Le rôle moteur de la France dans l'Europe*

Il avait pu être un temps reproché à la France de se contenter de relayer les exigences allemandes. Il était devenu important de conforter la place de notre pays en Europe et tel était le sens du projet de loi de finances rectificative examiné en juillet 2012.

> La France ne pourra pas être un moteur et nos partenaires ne pourront pas faire confiance à nos solutions si par ailleurs nous ne montrons pas notre capacité à garder notre maison en ordre. C'est la bonne gestion de notre pays qui assurera notre crédibilité en Europe. […] Ces règles sont strictes, mais leur respect est essentiel, notamment parce que la pression à la hausse des dépenses est importante et que les motifs de dépenses exceptionnelles surgissent sans cesse. Le versement en mars 2012, en dehors de la norme de dépense, de deux tranches de capital au lieu d'une au mécanisme européen de stabilité est, à cet égard, un bon exemple. (Séance du 24 juillet 2012, projet de loi de finances rectificative pour 2012.)

De quelle manière était-il possible d'amplifier le retour de la croissance en Europe ? Le fait que l'Europe passe d'une logique de bâton à une logique de dialogue pouvait générer un regain d'optimisme. D'autant que l'Europe s'était en outre dotée d'outils permettant de mieux se préparer à l'avenir.

> À l'heure où l'on s'interroge sur l'ambition européenne, passer d'une logique du bâton à une logique du dialogue révèle une priorité donnée à la croissance, plus clairement affichée à l'échelle européenne. On a davantage d'ambition en matière de transparence fiscale et de lutte contre l'évasion fiscale. Surtout, la doctrine a évolué, la croissance et la création d'emplois sont désormais des priorités plus clairement affichées à l'échelle européenne. On peut se réjouir des perspectives de croissance pour 2016 que vous évoquez, à 1,9 %. Mais atteindre un niveau de croissance élevé suppose de s'adapter aux exigences du temps présent, et en particulier aux évolutions du modèle de croissance





> au sein de l'Europe. Nombreux sont les économistes, parmi lesquels Jeremy Rifkin, qui estiment que ce modèle doit évoluer. Ne serait-ce que parce que nous devons faire face à des exigences environnementales, parce que, aussi, ce modèle doit davantage servir l'emploi, il doit évoluer. (Audition du 20 mai 2015 par les commissions des finances et des affaires européennes de M. Pierre Moscovici, commissaire européen aux affaires économiques et financières, fiscalité et douanes).

### *La « plus-value européenne » pour sortir de la crise*

#### *Le budget européen, levier de relance de la machine*

Le projet de loi de finances pour 2015 traitait de la participation de la France au budget de l'Union européenne. En tant que rapporteur spécial de la commission des finances, je me devais d'aborder le sujet de la plus-value européenne dans le contexte économique difficile que nous traversions.

> À mon sens, l'Union européenne doit apporter les leviers indispensables au relèvement de notre croissance potentielle. J'attends donc du budget communautaire qu'il s'oriente dans cette direction et qu'il mette l'accent sur les dépenses de compétitivité. J'ai apprécié que, dans son discours récent devant le Parlement européen, Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, annonce un plan d'investissements de 300 milliards d'euros sur les trois prochaines années. Depuis quelques années, en effet, les investissements internationaux dans l'Union européenne ont diminué de 15 %. C'est dire à quel point l'Europe doit relancer la machine pour les accueillir à nouveau.
> […] Ce plan d'investissements sera-t-il orienté vers les entreprises innovantes ou bien prioritairement dirigé vers le financement du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe, le MIE, c'est-à-dire vers des projets d'aménagements d'infrastructures en matière de transport, d'énergie et de numérique ? […] Il importe qu'une partie des moyens puisse être dédiée aux efforts considérables qu'il nous appartient de réaliser très rapidement pour la reconversion de certains comportements et de notre modèle économique. (Séance du 26 novembre 2014, projet de loi de finances pour 2015.)

*Pour une Europe plus crédible financièrement*

En 2011, nous étions manifestement entrés dans une nouvelle phase de la crise. Au cours des épisodes antérieurs, gouvernements et banques centrales avaient déjà épuisé un certain nombre de cartouches. Nous avions pu mesurer à quel point la régulation des pratiques spéculatives des acteurs financiers avait peu progressé, malgré les grandes envolées des dirigeants du monde entier en 2008 et 2009 ! Face à ces défaillances, l'idée d'un budget européen renforcé faisait son chemin. Il allait de soi qu'une Europe plus puissante financièrement gagnerait en capacité d'action et en crédibilité.

> Comme je l'ai démontré dans le rapport que j'ai déposé au nom de la commission des affaires européennes sur « le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne », la création de ressources propres s'avère aujourd'hui capitale pour consolider la stratégie européenne. Il en va notamment de l'exécution des investissements d'avenir proposés par l'Union. (Séance du 8 septembre 2011, deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2011.)

La construction européenne impose souvent d'aboutir à des compromis imparfaits. Le financement du budget communautaire, originellement fondé sur des contributions acquittées par chaque État membre, repose en principe sur des ressources propres depuis la décision du Conseil du 21 avril 1970, qui affecte à l'Union européenne (UE) des recettes de nature fiscale exigibles de plein droit. Le fait est qu'aujourd'hui, le système de financement de l'Europe est devenu très complexe, difficile à comprendre et à certains égards inéquitable.

> Je déplore bien évidemment que nous nous soyons éloignés des traités fondateurs qui prévoyaient d'abonder le budget européen par le biais de ressources propres et non par des contributions prélevées sur les budgets nationaux des États membres. Le système actuel de financement de l'Union européenne restera, de plus, dénaturé par la multiplicité des rabais et corrections. La





> France et l'Italie seront d'ici 2020 les seuls contributeurs nets à ne pas bénéficier d'un rabais spécifique. Il faut maintenant poursuivre la réflexion sur la réforme du système des ressources propres à l'horizon 2020. C'est tout l'enjeu du groupe à haut niveau, constitué l'année dernière et présidé par Mario Monti, qui a pour objectif de procéder à un réexamen du système des ressources propres en vue de le rendre plus simple, plus transparent et plus responsable. (Rapport n° 685 fait au nom de la commission des finances, déposé le 16 septembre 2015 dans le cadre du projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'UE.)

*L'Europe au secours des PME !*

En tant que rapporteur spécial des Affaires européennes, je me suis attaché à évaluer l'impact de la mobilisation des instruments financiers européens en faveur des PME. Dans le cadre d'un rapport d'information, il s'est agi de s'intéresser aux pays les plus durement touchés par la crise économique et financière, l'objectif étant d'identifier les moyens pour maximiser l'effet de levier, grâce à la combinaison des ressources des fonds structurels, du budget de l'Union européenne et de la Banque européenne d'investissement. Sur la base des résultats encourageants observés en Espagne, j'ai appelé à la poursuite du « volet PME » du plan Juncker.

> Si l'on s'intéresse de plus près au cas de la France, on constate que l'action menée au niveau national et l'intervention européenne sont largement complémentaires. Les bons résultats français – près de 780 millions d'euros en 2015, plus de 500 millions d'euros sur le début de l'année 2016 – s'expliquent par deux facteurs : le développement du marché du capital-investissement et du capital-risque en France et la forte mobilisation de Bpifrance. […] L'initiative PME apporte, me semble-t-il, des réponses pertinentes aux États membres ayant été le plus durement touchés par la crise économique et financière. Cette initiative permet d'associer le budget de l'Union européenne, au titre des instruments

COSME ou InnovFin, l'utilisation des fonds structurels et le soutien du groupe BEI. […] Mes cinq recommandations sont les suivantes. Tout d'abord, il conviendrait d'assurer la continuité des instruments financiers de garantie COSME et InnovFin jusqu'en 2020 afin de répondre à la demande de couverture des risques des institutions financières. Deuxièmement, il s'agirait de prolonger le FEIS au-delà de 2018 puisque, là aussi, le « volet PME » de ce plan d'investissement connaît un succès important. La troisième recommandation est de poursuivre le développement d'instruments de garantie en faveur des PME les plus risquées, en raison de leur caractère innovant ou de leur jeunesse. La quatrième recommandation consiste à faire bénéficier les banques nationales et régionales de développement de l'expertise du FEI et promouvoir leur mise en réseau afin d'atténuer la fragmentation des marchés du financement des PME en Europe. […] La cinquième recommandation est de mettre en place une instance de coordination entre l'État et les conseils régionaux intéressés par l'initiative PME afin d'expérimenter cet instrument financier en France. (Rapport d'information n° 768 « Financement des PME : quelle mobilisation des instruments financiers européens ? » fait au nom de la commission des finances, déposé le 6 juillet 2016.)

*Pour des ambitions nouvelles en matière d'investissement*

Pour l'ensemble des États européens, Valdis Dombrovskis était l'interlocuteur essentiel sur les questions budgétaires et j'ai souhaité l'interroger sur la nouvelle doctrine européenne et sur ce qu'il espérait de la réhabilitation du dialogue social en Europe et sur les volontés de l'Allemagne en matière d'investissement public.

Le two-pack et l'évolution du pacte de stabilité renforcent la surveillance des États membres soumis à une procédure de déficit excessif, ce qui est notre cas. Quelles seront les modalités de ce renforcement ? Quelle est la doctrine de l'Union européenne sur les mesures à mettre en œuvre ? Certains éditorialistes se demandent si, à la suite du FMI, elle est en train de devenir keynésienne. De fait, on a bien vu que certaines mesures trop drastiques pouvaient avoir des effets pervers et





limiter la croissance. Il faut donc éviter de taper trop fort. Quels sont les objectifs du renforcement du dialogue social, qui apparaît comme un nouveau départ ? Enfin, comment pousser l'Allemagne à utiliser ses marges budgétaires pour accroître son niveau d'investissement public ? (Audition par la commission des finances de M. Valdis Dombrovskis, vice-président de la Commission européenne en charge de l'euro et du dialogue social, 11 mars 2015.)

*Pour le « triple A social »*

Les négociations européennes avaient atteint un tel niveau de pression qu'il était devenu vital de sortir de l'ornière grecque, au plus vite. À mon sens, pour une relance de l'Europe, c'est de solidarité dont le système avait besoin. Avec mon groupe, nous soutenions le message d'un « intérêt général européen supérieur » qui devait être envoyé aux marchés.

En 2010, la priorité était à la baisse des déficits et des dettes publiques ; le plan Juncker rompt avec cette logique et fait prévaloir la vision française de relance portée par le Président Hollande. Le Fonds européen d'investissement stratégique monte en puissance ; son évaluation ne sera pas simple et son effet multiplicateur incertain. Mais il va dans le bon sens. […] Le projet serait un puissant outil de cohésion, porteur de sens pour la population. S'agissant de l'Union économique et monétaire, il y a un besoin évident de cap, de stratégie. La façon dont sa gouvernance sera renforcée sera révélatrice de la capacité à aller vers davantage d'intégration institutionnelle, économique et sociale. Je suis de ceux qui croient qu'il y a un lien entre importance des inégalités et faiblesse de la croissance ; la solidarité est un puissant levier de relance. Il faut penser la politique budgétaire et économique de chaque pays à partir d'une analyse globale de l'Union, et non l'inverse. C'est l'option mise en avant par la commission depuis l'automne 2014, avec de nouveaux indicateurs économiques et sociaux ; le passage d'une logique de bâton à une logique de dialogue devrait nous rendre optimistes. Renégocier les traités serait trop risqué, dans le contexte troublé où les extrémistes prospèrent. Mais les traités

existants recèlent des possibilités d'action encore inexploitées, comme les coopérations renforcées. Nous pouvons éviter la stagnation séculaire que nous prédisent certains : par la création d'un budget de la zone euro, l'achèvement de l'union bancaire, l'harmonisation des bases de l'impôt sur les sociétés. J'espère que nous avancerons également en coopération renforcée sur la taxe sur les transactions financières ; la protection de base des travailleurs ; le renforcement du contrôle démocratique de la gouvernance ; la recherche de la simplicité et de la cohérence, la souplesse enfin pour prendre en compte la conjoncture. » (Débat préalable au Conseil européen des 25 et 26 juin 2015, séance du 16 juin 2015.)

Le règlement de la conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne a été enfin adopté après deux ans de discussions. En tant que membre de la délégation du Sénat français, je suis intervenu lors de l'échange entre les délégués des 28 pays européens sur la dimension sociale de la gouvernance économique.

Il est clair que le renforcement de la dimension sociale européenne doit être une priorité, alors même que cette dimension avait trop souvent été mise à l'écart, négligée, voire opposée à l'Économie. Dans le prolongement de mon rapport de janvier 2014 au Sénat, je souhaite mettre en avant deux propositions fortes : la mise en place d'un système homogène d'assurance sociale européenne et la nécessité d'aller au plus vite vers un salaire minimum unique européen. (Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'UE, Luxembourg, les 9 et 10 novembre 2015.)

*Après le Brexit, le financement de l'Union européenne en danger*

Réunie le jeudi 3 novembre 2016, la commission des finances du Sénat a procédé à l'examen de mon rapport spécial sur la participation de la France au budget de l'Union européenne (article 27 du projet de loi de finances pour 2017).





L'examen du prélèvement sur recettes reversé au budget européen répond à un impératif de contrôle démocratique. Il offre également l'occasion d'évoquer l'actualité des sujets budgétaires européens. […] Les conséquences budgétaires de la sortie officielle du Royaume-Uni sont entourées de nombreuses incertitudes, le Royaume-Uni étant l'un des principaux contributeurs nets au budget européen. La dépréciation de la livre sterling d'environ 15 % a déjà entraîné, en 2016, un manque à gagner estimé à 1,8 milliard d'euros pour le budget européen. La Commission européenne a, en conséquence, provisionné 1,1 milliard d'euros d'amendes, mais il existe toujours un risque de report négatif sur le budget 2017. Bien que les effets de change puissent parfois jouer en faveur du budget européen, il est très surprenant qu'aucun mécanisme spécifique n'ait été prévu pour se prémunir contre les risques de change entre l'euro et la livre sterling. Un tel mécanisme devra être mis en place à l'avenir. […] Il ne s'agit pas seulement de se prémunir contre les risques de change sur la livre sterling, mais aussi contre d'autres risques, dans une Europe à vingt-sept. D'où l'utilité d'un mécanisme d'anticipation. (Rapport n° 140 sur la participation de la France au budget de l'Union européenne, article 27 du projet de loi de finances pour 2017, déposé le 24 novembre 2016.)

Le 27 février 2017, j'étais invité à animer une conférence organisée dans le cadre des Rendez-vous d'Europe, ce cycle de 9 conférences proposé par le Groupement d'intérêt scientifique (GIS) - Centre d'excellence Jean Monnet de Rennes et l'Association Europe Rennes 35. Au-delà de l'avenir des relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, le Brexit a remis au cœur des débats le projet européen dans sa globalité.

D'un point de vue budgétaire, le Brexit peut être, de prime abord, perçu comme une menace : avec le départ de la Grande-Bretagne, l'Union européenne perdra en effet l'un de ses principaux contributeurs nets au budget de l'Union européenne. Mais aux yeux de certains acteurs politiques ou spécialistes de l'Union européenne, la situation créée offre une opportunité pour réformer

en profondeur le budget de l'Union européenne et notamment supprimer définitivement les divers rabais et mécanismes de correction qui nuisent à la lisibilité du budget européen. […]
La perte de recettes liée au Brexit a ramené au premier plan la question de la taille du budget de l'Union. Cependant, on observe ces dernières années des interrogations croissantes concernant la « valeur ajoutée » des interventions financières de l'Union européenne.
Parallèlement, la crise migratoire, les atteintes à la sécurité des citoyens européens sur leur territoire et le contexte international ont mis en lumière de nouveaux besoins auxquels le budget européen n'a pu répondre qu'en sollicitant diverses réserves de crise ou en créant des structures en dehors du budget. Par exemple, le budget de l'agence européenne Frontex a été multiplié par cinq depuis 2013, notamment afin de créer de véritables capacités opérationnelles et une réserve européenne de garde-frontières et de garde-côtes. (Mon intervention à Rennes, le 27 février 2017 : « Le budget européen à l'épreuve du Brexit ».)

*Renforcer la régulation européenne du système financier parallèle*

Le *shadow banking* est souvent traduit en français par « finance de l'ombre » ou « finance parallèle ». De telles appellations ne manquent pas d'interroger, d'autant que l'intermédiation financière non bancaire est souvent mentionnée comme pouvant contribuer à certaines dérives spéculatives susceptibles de créer des bulles financières pernicieuses ou de générer des risques d'un nouveau genre. Que pèse réellement cette finance parallèle ? De quels risques émergents peut-on faire état ? Faut-il renforcer la régulation de ce secteur financier ? Ce sont là les questions qui appellent une information précise et la plus complète possible. C'est pour contribuer à atteindre un tel objectif d'information et faire quelques préconisations appropriées en matière de régulation publique de la transparence des marchés que j'ai conduit, au sein de la commission des affaires européennes du Sénat, un travail d'analyse sur le sujet. Ce travail a conduit à l'adoption d'un avis politique par cette même commission.





Le système financier parallèle se présente comme un processus complexe en constante évolution vis-à-vis duquel s'expriment à la fois des attentes et des craintes. Les unes comme les autres sont d'autant plus fondées que le contexte réglementaire, technologique et conjoncturel crée un terrain favorable à l'essor de cette forme d'intermédiation non bancaire. Les montants en jeu sont indubitablement très significatifs, sans même parler des incertitudes et des craintes concernant le poids effectif du système financier parallèle chinois. Les tentatives de chiffrage, qui se sont progressivement affinées mais qui doivent cependant être interprétées avec prudence, estiment le poids du système financier parallèle à risque à près de 12 % du système financier global.
La mesure et l'évaluation des risques du système financier parallèle constituent le préalable indispensable à toute tentative de régulation. La Banque centrale européenne a d'ailleurs récemment exprimé sa préoccupation que des risques financiers conséquents se développent dans des segments du système financier parallèle pour lesquels des informations détaillées ne sont en réalité pas disponibles. Le Conseil de stabilité financière, qui organise ces travaux à l'échelle internationale, considère que les principaux risques systémiques identifiés concernent l'impact des acteurs du système financier parallèle sur la liquidité des marchés, le risque de crédit amplifié potentiellement par le recours à l'endettement. Les gestionnaires d'actifs apparaissent comme les acteurs principaux de ces risques et concentrent désormais l'attention des régulateurs internationaux.
L'Europe doit clairement s'engager dans cette démarche, dans le sillage du livre vert de la Commission européenne, en clarifiant quelle institution ou autorité européenne sera chargée explicitement de l'évaluation et de la surveillance du système financier parallèle au sein de l'Union. Le Comité européen du risque systémique (CERS) avait dès 2012 suggéré d'entreprendre ces travaux. Il serait ainsi souhaitable que l'ensemble des activités liées au système financier parallèle, en y incluant la gestion d'actifs ainsi que le fait désormais le Conseil de stabilité financière, puissent faire l'objet d'une surveillance macro prudentielle par le CERS. (Rapport d'information n° 607 intitulé « Le système financier parallèle : pour une

transparence accrue et une régulation améliorée en Europe », fait au nom de la commission des affaires européennes, déposé le 12 mai 2016.)

*L'Union européenne au secours des États porteurs de handicaps*

Dans le cadre du travail de contrôle effectué par la commission des finances du Sénat, je me suis penché, en 2017, sur la question de l'intervention financière de l'Union européenne en faveur de certains États extérieurs à l'Union confrontés à des difficultés conjoncturelles ou exposés à des risques de déstabilisation (par exemple, l'Ukraine en proie à un conflit armé durant plusieurs années).

J'ai plus particulièrement porté attention au « programme d'assistance macro-financière aux pays tiers », dans le souci d'apporter un éclairage sur l'efficacité de ce programme européen et sur les adaptations qu'il pourrait s'avérer utile de mettre en œuvre à l'avenir.

Créée en 1990, l'assistance macro-financière (AMF) de l'Union européenne a pour but d'accorder une aide financière d'urgence, de nature macroéconomique à des pays tiers dont la balance des paiements connaît des difficultés à court terme. Elle prend la forme de dons et de prêts, adossés à une contribution financière du FMI dans le contexte d'un programme de redressement et de réformes dans le pays concerné. Sont concernés des pays qui ont des proximités géographiques, économiques et politiques avec l'UE, par exemple, la Géorgie, l'Ukraine, l'Albanie, la Tunisie…

L'assistance macro-financière, qui représentait pour l'UE un encours de 3 milliards d'euros au 31 décembre 2016, devrait se monter à 4,6 milliards d'euros à fin 2017, et cette forte progression appelle naturellement un travail d'évaluation et de suivi par le Parlement. Il est à noter en effet que l'UE assume un risque de non-remboursement par le pays bénéficiaire (ce risque étant tout de même provisionné par un fonds de garantie).

C'est pour répondre à ce type de questionnement qu'une mission du Sénat français a été conduite en 2017 par mes soins





et a donné lieu à la publication d'un rapport de contrôle consultable en ligne. Elle a été plus particulièrement examiné le cas de la Moldavie, pays le plus pauvre d'Europe, aux prises avec des difficultés de toutes sortes tant en matière économique que politique.

Le rapport a permis de mettre en exergue la progressive montée des paramètres « politiques » dans la gestion par l'UE des opérations d'assistance macro-financière. Il a de ce fait conduit à la préconisation d'instituer au plus vite un règlement-cadre pour clarifier les règles de mise en œuvre d'un programme dont on peut penser qu'il sera appelé à s'élargir durant les années à venir, eu égard à l'instabilité économique et politique croissante constatée dans de nombreux pays situés à l'est et au sud des frontières de l'Union. L'esprit de solidarité qui a depuis sa création guidé la construction de l'Union européenne doit ici aussi se concrétiser par une attention soutenue aux peuples de ces pays voisins plongés dans la détresse.

## Conclusion

J'ai été particulièrement heureux de pouvoir clore mon parcours d'élu sénatorial par un investissement personnel sur les questions européennes. Sur nombre de sujets, l'Union européenne avance certes à petits pas, mais la consolidation de la Communauté et l'affirmation d'une dynamique commune de développement sont, à mes yeux, les ferments indispensables à l'installation durable d'une logique de paix et de solidarité sur notre vieux continent.

Le présent rapport d'activités m'a par ailleurs permis de rappeler le fil conducteur idéologique d'un engagement orienté vers la concrétisation de valeurs ayant à voir avec la solidarité, l'esprit collectif, la transparence des décisions, sans oublier l'esprit d'écoute et de cohésion sociale.

Sans prétendre à l'exhaustivité, le récapitulatif des actions conduites sur le terrain a en outre permis de mettre en avant l'idée qui m'est chère, selon laquelle la politique, cela doit être avant tout l'action et le réel, comme l'avait si bien souligné Jean Jaurès.

Présentation différente de Partie II

et Partie III ???

## Table des matières


**Avant-propos** ..... **7**
**Introduction** ..... **9**

**Partie I** XXX
**Le choix de l'engagement et de l'action** ..... **13**
I. Les clés de l'engagement ..... 15
II. Les ressorts de l'action au quotidien ..... 27
III. Quelques enseignements éclairants ..... 52

**Partie II. Compte-rendu des activités électives locales et départementales** ..... **75**
I. Maire de La Roche-Maurice de 1983 à 2001 ..... 77
II. Pousser les feux de l'intercommunalité ..... 101
III. Vingt-sept années au conseil général du Finistère ..... 123

**Partie III. Les interventions au Parlement.** ..... **163**
Introduction ..... 165
I. Un mandat porteur de valeurs et de convictions ..... 171
II. L'attractivité teritoriale du Finistère : une ambition sans cesse réaffirmée ..... 219
III. Un investissement personnel conséquent sur les questions de régulation financière et de bonne gestion des finances publiques ..... 257

**Conclusion** ..... **301**

## Chez le même éditeur
## (extrait)

Xavier Crettiez, Bilel Ainine, *"Soldats de dieu". Paroles de djihadistes incarcérés*
Isabelle Albert, *Le trader et l'intellectuel. La fin d'une exception française*
Jean Claude Ameisen, avec Nicolas Truong, *Les chants mêlés de la Terre et de l'Humanité*. Illustrations de Pascal Lemaître
Alain Badiou, *D'un désastre obscur. Droit, État, politique*
Laurent Bazin, Pierre-Henri Tavoillot, *Tous paranos ? Pourquoi nous aimons tant les complots…*
Guy Bedos, Albert Jacquard, *La rue éclabousse*
Guy Bedos, avec Gilles Vanderpooten, *J'ai fait un rêve*
Tahar Ben Jelloun, *Un pays sur les nerfs*
Philippe J. Bernard, Thierry Gaudin, Susan George, Stéphane Hessel, André Orléan, *Pour une société meilleure !*
Lucien Bianco, *La révolution fourvoyée. Parcours dans la Chine du XX^e siècle*
Laurent Bibard, *Terrorisme et féminisme*
Régis Bigot, *Fins de mois difficiles pour les classes moyennes*
Jean Blaise, Jean Viard, avec Stéphane Paoli, *Remettre le poireau à l'endroit*
Guy Burgel, *Questions urbaines*
Isabelle Cassiers (dir.), *Redéfinir la prospérité*
Isabelle Cassiers, Kevin Maréchal, Dominique Méda (dir.), *Vers une société post-croissance*
Laurent Chamontin, *L'empire sans limites. Pouvoir et société dans le monde russe*
Bernard Chevassus-au-Louis, *Biodiversité : voir la vie autrement*
Pierre Clastres, *Archéologie de la violence. La guerre dans les sociétés primitives*

Daniel Cohn-Bendit, avec Jean Viard et Stéphane Paoli, *Forget 68*
Pierre Conesa, *Guide du paradis. Publicité comparée des Au-delà*
Ernst-Robert Curtius, *Essai sur la France*
Boris Cyrulnik, *La petite sirène de Copenhague*
Boris Cyrulnik, Edgar Morin, *Dialogue sur la nature humaine* (existe en version illustrée par Pascal Lemaître)
Caroline Dayer, *Sous les pavés, le genre*
Caroline Dayer, *Le pouvoir de l'injure*
Jean-Baptiste Decherf, *Le grand homme et son pouvoir*
Antoine Delestre, Clara Lévy, *L'esprit du totalitarisme*
Christine Delory-Momberger, François Durpaire, Béatrice Mabilon-Bonfils (dir.), *Lettre ouverte contre l'instrumentalisation politique de la laïcité*
François Desnoyers, Élise Moreau, *Tout beau, tout bio ?*
Toumi Djaïdja, avec Adil Jazouli, *La Marche pour l'Égalité*
François Durpaire, Béatrice Mabilon-Bonfils, *Fatima moins bien notée que Marianne… L'islam et l'école de la République*
Victor Eock, avec Nicolas Balu, *La rage de survivre*
Yassine Essid, *La face cachée de l'islamisation. La banque islamique*
Bruno Étienne, *Une grenade entrouverte*
Thomas Flichy de La Neuville, *L'Iran au-delà de l'islamisme*
Thomas Flichy de La Neuville, Olivier Hanne, *L'endettement ou le crépuscule des peuples*
Thomas Flichy de La Neuville, *Les grandes migrations ne détruisent que les cités mortes.* Illustrations de Pascal Lemaître
Mathieu Flonneau, Jean-Pierre Orfeuil, *Vive la route ! Vive la République !*
Jérôme Fourquet, *Karim vote à gauche et son voisin vote FN*
Jérôme Fourquet, Sylvain Manternach, *L'an prochain à Jérusalem ? Les Juifs de France face à l'antisémitisme*
Jérôme Fourquet, *Accueil ou submersion ? Regards européens sur la crise des migrants*
Jérôme Fourquet, *La nouvelle question corse. Nationalisme, clanisme, immigration*
Tarik Ghezali, *Un rêve algérien*
Hervé Glevarec, *La culture à l'ère de la diversité. Essai critique, trente ans après La Distinction*
Robert Giraud, *Cent années de Russie : de la Révolution à nos jours*
Martin Gray, avec Mélanie Loisel, *Ma vie en partage*



Michaël Guet, *Dosta ! Voir les Roms autrement*
Félix Guattari, *Lignes de fuite. Pour un autre monde de possibles*
Claude Hagège, *Parler, c'est tricoter*
Malika Hamidi, *Un féminisme musulman, et pourquoi pas ?*
Françoise Héritier, avec Caroline Broué, *L'identique et le différent*
Daniel Herrero, avec José Lenzini, *Mes Méditerranées*
Stéphane Hessel, évocations avec Pascal Lemaître, *Dessine-moi un Homme*
Stéphane Hessel, avec Gilles Vanderpooten, *Engagez-vous !*
Stéphane Hessel, avec Edgar Morin et Nicolas Truong, *Ma philosophie*
François Hollande, Edgar Morin, avec Nicolas Truong, *Dialogue sur la politique, la gauche et la crise*
François Jost, *Pour une éthique des médias*
François Jost, Denis Muzet, *Le téléprésident. Essai sur un pouvoir médiatique*
Jean-François Kahn, avec Françoise Siri, *Réflexion sur mon échec*
Marietta Karamanli, *La Grèce, victime ou responsable ?*
Dina Khapaeva, *Portrait critique de la Russie*
Étienne Klein, avec Denis Lafay, *Sauvons la progrès*
Denis Lafay (dir.), *Une époque formidable*
Denis Lafay (dir.), *Pour une véritable communauté humaine*
Hervé Le Bras, *Le sol et le sang*
Soazig Le Nevé, Bernard Toulemonde, *Et si on tuait le mammouth ?*
Franck Lirzin, *Marseille. Itinéraire d'une rebelle*
Mélanie Loisel, *Ils ont vécu le siècle*
Béatrice Mabilon-Bonfils, Geneviève Zoïa, *La laïcité au risque de l'Autre*
Noël Mamère, avec Stéphanie Bonnefille, *Les mots verts*
Virginie Martin, *Ce monde qui nous échappe*
Virginie Martin, Marie-Cécile Naves, *Talents gâchés. Le coût social et économique des discriminations liées à l'origine*
Gregor Mathias, *Les guerres africaines de François Hollande*
Dominique Méda, *Travail : la révolution nécessaire*
Éric Meyer, *Cent drôles d'oiseaux de la forêt chinoise*
Éric Meyer, Laurent Zylberman, *Tibet, dernier cri*
Danielle Mitterrand, avec Gilles Vanderpooten, *Ce que je n'accepte pas*
Edgar Morin, avec Denis Lafay, *Le temps est venu de changer de civilisation.* Illustrations de Pascal Lemaître
Edgar Morin, *L'esprit du temps*
Edgar Morin, Patrick Singaïny, *Avant, pendant, après le 11 janvier*

Janine Mossuz-Lavau, *Pour qui nous prend-on ? Les « sottises » de nos politiques*
Manuel Musallam, avec Jean Claude Petit, *Curé à Gaza*
Denis Muzet (dir.), *La France des illusions perdues*
Thi Minh-Hoang Ngo, *Doit-on avoir peur de la Chine ?*
Pascal Noblet, *Pourquoi les SDF restent dans la rue*
Michel Onfray, *La parole au peuple*
Yves Paccalet, avec Gilles Vanderpooten, *Partageons ! L'utopie ou la guerre*
Jéromine Pasteur, avec Gilles Vanderpooten, *La vie est un chemin qui a du cœur*
Serge Paugam, *Vivre ensemble dans un monde incertain*
Jérôme Pellissier, *Le temps ne fait rien à l'affaire…*
Edgard Pisani, *Mes mots. Pistes à réflexion*
Sandrine Prévot, *Inde. Comprendre la culture des castes*
Pun Ngai, *Made in China. Vivre avec les ouvrières chinoises*
Pierre Rabhi, *La part du colibri* (existe en version illustrée par Pascal Lemaître)
Dominique de Rambures, *Chine : le grand écart. Modèle de développement chinois*
Dominique de Rambures, *La Chine, une transition à haut risque*
Hubert Ripoll, *Mémoire de « là-bas ». Une psychanalyse de l'exil*
Laurence Roulleau-Berger, *Désoccidentaliser la sociologie*
Laurence Roulleau-Berger, Yan Jun, *Travail et migration*
Olivier Roy, avec Nicolas Truong, *La peur de l'islam*
Marlène Schiappa, *Où sont les violeurs ? Essai sur la culture du viol*
Céline Schoen, *Parents de djihadiste*
Youssef Seddik, *Le grand malentendu. L'Occident face au Coran*
Youssef Seddik, *Nous n'avons jamais lu le Coran*
Youssef Seddik, avec Gilles Vanderpooten, *Tunisie. La révolution inachevée*
Ioulia Shukan, *Génération Maïdan. Vivre la crise ukrainienne*
Mariette Sineau, *La force du nombre*
René Souchon, *Ruralité : quel avenir ?*
Philippe Starck, avec Gilles Vanderpooten, *Impression d'Ailleurs*
Benjamin Stora, avec Thierry Leclère, *La guerre des mémoires. La France face à son passé colonial*, suivi de *Algérie 1954*
Philippe Subra, *Zones À Défendre*
Didier Tabuteau, *Dis, c'était quoi la Sécu ?*
Pierre-Henri Tavoillot, *Faire ou ne pas faire son âge*
Nicolas Truong (dir.), *Résistances intellectuelles*



Nicolas Truong (dir.), *Penser le 11 janvier*
Nicolas Truong (dir.), *Résister à la terreur*
Nicolas Truong (dir.), *Le crépuscule des intellectuels français*
Gilles Vanderpooten, Christiane Hessel (dir.), *Stéphane Hessel, irrésistible optimiste*
Christian Vélot, *OGM : un choix de société*
Pierre Veltz, *Paris, France, monde*
André Versaille, *Les musulmans ne sont pas des bébés phoques*
Jean Viard, avec José Lenzini, *Quand la Méditerranée nous submerge*
Jean Viard, *Le moment est venu de penser à l'avenir*
Jean Viard, *Le triomphe d'une utopie*
Jean Viard, *Toulon, ville discrète*
Jean Viard, *Marseille. Le réveil violent d'une ville impossible*
Jean Viard, *La France dans le monde qui vient. La grande métamorphose*
Jean Viard, *Nouveau portrait de la France*
Jean Viard, *Fragments d'identité française*
Jean Viard, *Lettre aux paysans et aux autres sur un monde durable*
Jean Viard, *Penser la nature. Le tiers-espace entre ville et campagne*
Jean Viard, *Éloge de la mobilité*
Jean Viard, *Le nouvel âge du politique*
Patrick Viveret, *Reconsidérer la richesse*
Julien Wagner, *La République aveugle*
Patrick Weil, *Être français* (existe en version illustrée par Pascal Lemaître)
Yves Wintrebert, Han Huaiyuan, *Chine. Une certaine idée de l'histoire*
Emna Belhaj Yahia, *Tunisie. Questions à mon pays*
Mathieu Zagrodzki, *Que fait la police ? Le rôle du policier dans la société*

Achevé d'imprimer en août 2017
sur les presses de l'imprimerie ~~Pulsio~~
pour le compte des éditions de l'Aube
rue Amédée-Giniès, F-84240 La Tour-d'Aigues

Numéro d'édition : 2659
Dépôt légal : septembre 2017
N° d'impression :

*Imprimé en Europe*