

***Allocution de M. Jean-Pierre BEL,
Président du Sénat***



***81^{ème} Congrès
de l'Assemblée des Départements
de France***

Besançon, Vendredi 21 octobre 2011

Monsieur le Président de l'Assemblée des Départements de France, Mon cher Claudy,

Mesdames et Messieurs les Présidents de Conseil Général,

Mesdames et Messieurs,

Les circonstances font quelque fois bien les choses. Je ne pouvais rêver mieux que d'effectuer un de mes premiers déplacements depuis mon élection à la Présidence du Sénat pour assister au Congrès de l'ADF. Je vous remercie vivement de votre invitation, Monsieur le Président, mon cher Claudy.

Ma volonté permanente sera d'être à l'écoute des élus locaux, et d'abord à l'écoute de leurs associations pluralistes.

Je l'ai constaté à maintes reprises, vos travaux sont toujours d'une extrême richesse et source d'inspiration féconde pour le législateur. Vous savez par ailleurs que les Présidents de Conseils généraux sont bien représentés au Sénat – vous êtes 35 - et que leur parole est toujours très écoutée. Vous me permettrez de leur adresser, ce matin, une salutation cordiale et amicale.

Besançon – Vendredi 21 octobre 2011.

Je crois pouvoir dire qu'en tant qu'homme, en tant qu'élu, je connais particulièrement bien les Conseils généraux pour y avoir passé plus de dix ans de ma vie et avoir été moi-même Conseiller général de l'Ariège, élu du canton de Lavelanet.

Vous me permettrez aussi une attention particulière pour Augustin Bonrepaux, mon Président, qui se bat, parfois contre vents et marées, même si elles sont rares en montagne, pour faire entendre la voix des départements, de la ruralité et de la montagne.

Je n'aurai que quelques mots sur ce qui s'est passé au Sénat.

Chacun pourra donner sa propre analyse, mais je pense que le phénomène est plus profond qu'une simple victoire électorale de circonstance.

Il est l'expression d'une évolution profonde dans nos territoires, d'un ras-le-bol de méthodes qui s'apparentent plus à la stratégie du bulldozer qu'à la concertation et au dialogue, d'un refus de réformes qui s'apparentent à des reculs.

Dans ce contexte, votre Congrès prend une signification toute particulière, à l'heure où les interrogations sur la réforme territoriale se font chaque jour plus nombreuses et où certains considèrent que le département, pour reprendre le thème de votre Congrès, n'est plus un territoire d'avenir.

Quel paradoxe quand on pense qu'au-delà même des missions définies par la loi, vous avez organisé la solidarité entre les territoires, développé les réseaux à haut, et bientôt à très haut débit, pour favoriser l'attractivité des zones urbaines comme celles des campagnes, soutenu

d'importantes manifestations culturelles, facteurs d'identité et de lien social fort.

Je suis convaincu, pour ma part, que nous sommes aujourd'hui à la croisée des chemins.

Notre pays, avec l'Europe et le monde, traverse une crise d'une gravité inédite. Cette crise économique, financière, sociale, fait ressentir chaque jour davantage ses effets. Et face à cela, vous, les élus locaux, à la tête des départements, vous êtes en première ligne. Car vous le voyez bien, dans les demandes qui vous sont adressées, dans l'évolution de vos budgets : le lien social dans notre pays repose en grande partie sur vous, sur l'action que vous menez et sur les politiques que vous mettez en œuvre.

Dans ce contexte, il y a deux attitudes possibles.

La première, considérer que les collectivités territoriales sont surtout des facteurs de dépenses et des lieux d'endettement.

Autant dire prendre le risque de tuer les politiques de solidarité et de proximité dont nos concitoyens ont tant besoin.

C'est aussi s'engager dans une voie dangereuse. La voie de la stigmatisation des élus locaux. La voie du recul des services publics, pourtant si nécessaires à nos concitoyens. Et la voie de l'abandon des territoires, avec le spectre, jamais totalement conjuré, du désert français.

Malheureusement, ce danger-là n'a rien de théorique.

Il me semble, au contraire, très actuel. Oui, le risque existe que la décentralisation ne devienne un concept galvaudé. Que ce grand progrès dans l'organisation de notre République ne devienne, pour les Français, synonyme de complexité, de surcoûts, d'inefficacité. Car dans le débat public, la décentralisation a trop souvent été assimilée au fameux mille-feuille, au lieu d'être présentée comme une tendance de fond vers une administration plus proche des territoires et de ceux qui y vivent.

Alors, il s'est répandu l'idée, fortement suggérée, que les élus coûteraient trop cher et qu'il fallait en réduire le nombre. C'est de ce raisonnement qu'est issue l'idée du conseiller territorial.

Or, je veux le dire avec force : non, les élus locaux ne sont pas trop nombreux. Ils sont, au contraire, une richesse pour notre démocratie, attachés à faire vivre, jour après jour, les valeurs de la République.

Les collectivités territoriales ne sont pas un poids, elles sont, au contraire, une force pour la France, car elles savent faire leurs preuves dans la bonne gestion des deniers publics.

C'est pourquoi, je prône une autre attitude pour les territoires, dans le contexte de crise que nous connaissons. Elle tient en quelques mots clés : responsabilité, solidarité, respects :

- responsabilité : nous devons regarder en face l'ensemble des sujets, avec pragmatisme, sans déni de réalité ;
- solidarité, entre nos concitoyens et entre les territoires, pour que les territoires contribuent à la justice au sein de la République ;

- l'écoute et respect, pour avancer ensemble et bâtir dans la concertation les politiques publiques de demain.

Je l'ai dit, et nous le savons tous : la situation est grave, et les territoires n'échappent pas à la crise qui nous frappe de plein fouet.

C'est pourquoi, nous ne devons éluder aucun des grands sujets. Je n'en prendrai que quelques uns :

1^{er} sujet : La suppression de la clause générale de compétence entend cantonner le département dans de strictes attributions définies par la loi en diminuant la capacité juridique des assemblées élues de définir les politiques publiques qu'elles veulent mettre en œuvre. L'émoi provoqué par cette perspective dans le monde du tourisme, culturel et sportif, exclu du champ des compétences obligatoires, a permis d'en atténuer la portée et la rigueur. Mais, méfiez-vous de discours récents prononcés au plus haut niveau.

2^{ème} sujet : la réforme de la taxe professionnelle a réduit de moitié l'autonomie fiscale des départements qui ne disposent désormais que de peu de levier pour faire évoluer leurs recettes. Les moyens financiers des conseils généraux ont été ainsi considérablement affaiblis.

Ces mesures, prises ensemble, aboutissent inévitablement à un processus de recentralisation qui fait régresser les pouvoirs d'initiative des élus et limite leurs capacités d'intervention.

Vous connaissez depuis plusieurs mois de nouveaux motifs d'inquiétude.

L'explosion des dépenses sociales (RSA-APA-PCH) rend l'équilibre budgétaire de vos collectivités de plus en plus problématique. En effet, les compensations très insuffisantes par l'Etat des allocations de solidarité vous contraignent à puiser dans vos ressources fiscales locales ou à revoir à la baisse vos interventions dans d'autres secteurs.

Je ne prendrais que l'exemple de notre département d'accueil, cher Claude Jeannerot, à tout seigneur tout honneur. La dette de l'Etat à l'égard de ton département s'élève désormais à 195 millions d'euros. Au budget primitif 2011, plus de 47 millions d'euros de différentiel entre allocations versées et ressources transférées ont dû être portées à moitié par la fiscalité locale, et moitié par des efforts de gestion supplémentaires.

L'agence Standard and Poor's (même si vous savez l'appréciation, qu'avec vous, je peux porter sur les agences de notation), soulignait l'an dernier déjà combien la situation était tendue pour certains départements. Pour la première fois, l'exercice de compétences obligatoires et la mise en œuvre de politiques d'initiative locale vont conduire à de délicats arbitrages, voire à des coupes franches dans vos budgets.

Il est important de noter que l'agence attribuait bien la détérioration de la situation financière des départements à des facteurs structurels, c'est-à-dire la sous compensation des dépenses obligatoires, et non à des erreurs de gestion comme on voudrait parfois le faire croire.

Le fonds d'aide aux départements en difficulté doté de deux enveloppes de 75 millions d'euros chacune ne devrait finalement bénéficier qu'à sept départements. Nous sommes évidemment bien loin du compte. Ce n'est pas seulement d'une bouée de sauvetage dont les Conseils Généraux ont besoin, mais d'une règle de financement stable et juste.

A cet effet de ciseaux entre dépenses et recettes s'ajoute une crise du financement du secteur local. La crise bancaire, illustrée par la déconfiture de Dexia, prive les collectivités locales de moyens de financement suffisants. Il manquerait ainsi entre 1,5 et 2 milliards d'euros d'offres de prêt jusqu'à la fin 2011.

Les crédits, quant ils sont accordés, voient leurs marges multipliées par deux ou trois, sur des durées plus courtes. Les banques arguent de la rareté de la ressource sur les marchés et de la nécessité de se conformer aux accords « Bâle III ».

Les obstacles à l'obtention des prêts entraînent déjà un ralentissement des programmes d'investissement, avec toutes les conséquences que l'on peut craindre sur des secteurs économiques essentiels comme le bâtiment et les travaux publics.

Le Gouvernement a d'ailleurs anticipé ce reflux des investissements locaux en diminuant de 500 millions d'euros les crédits affectés au FCTVA pour 2012, après les 636 millions d'euros soustraits de la loi de finances rectificatives pour 2011.

La situation des collectivités ayant souscrit des emprunts toxiques n'a pas encore trouvé réellement de solution.

La mise au point d'une charte l'an dernier entre les établissements bancaires et les associations d'élus, qui vise à rendre plus clairs les conditions de prêts et les risques encourus, constitue un premier pas qui appelle néanmoins une vigilance soutenue.

La discussion à l'Assemblée nationale et au Sénat cette semaine du devenir de Dexia et l'esquisse d'une reprise de ses actifs par une

nouvelle entité réunissant la Caisse des Dépôts et La Banque Postale ne garantit pas que l'accès au crédit redeviendra aussi aisé qu'auparavant, même si nous ne pouvons que nous réjouir de voir un acteur de poids revenir dans le financement des collectivités.

Nous sommes face à des échéances lourdes pour le devenir de l'Europe et de notre monnaie. Mais dans ce contexte de crise, il me semble que les pouvoirs publics n'ont pas suffisamment pris la mesure du rôle de nos collectivités locales en matière d'investissement, en matière de lien social ou en matière d'aménagement des territoires.

Mais au-delà de la question des moyens, il y a toujours la question du respect réciproque.

Nous avons eu le sentiment d'une lente érosion du lien de confiance qui nous unissait à l'Etat. Chacun d'entre nous, quelle que soit sa sensibilité, a été confronté à cette interrogation à l'occasion des élections sénatoriales.

Tout se passe comme si le rôle des collectivités territoriales n'était plus perçu comme celui d'institutions démocratiques fondatrices de la République mais, à l'inverse, uniquement comme une addition de charges et de dépenses improductives.

Trente ans bientôt après la loi du 2 mars 1982 sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions, il y a encore dans notre pays comme une nostalgie d'un jardin à la française sous la surveillance des représentants de l'Etat.

Mais cette vision jacobine ignore la réalité de la France des territoires. Leur diversité n'est pas un handicap mais un atout. Ils ont été façonnés par une histoire longue. Ils sont porteurs de projets.

Plutôt qu'un regard suspicieux, on devrait surtout les percevoir comme des lieux vivants de la démocratie locale, des acteurs majeurs du service public.

C'est à la lumière de ces réalités que nous devons imaginer ensemble les étapes à venir. De ce point de vue, la réforme adoptée il y a deux ans a, à l'évidence, et là-dessus je crois que tout le monde pourrait être d'accord, été conduite trop vite et de manière trop systématique.

Le Premier ministre lui-même, lorsqu'il m'a reçu dans mes nouvelles fonctions, a bien voulu admettre qu'il fallait se donner du temps. C'est vrai de l'intercommunalité. C'est vrai du redécoupage cantonal, repoussé au deuxième semestre 2012.

Pour ma part, je pense avec beaucoup d'entre vous que pour aller plus loin, il faut remettre en cause cette réforme, reprendre complètement ce chantier, et se fixer un cap nouveau.

Ce cap, c'est d'abord celui de la démocratie territoriale. C'est le sens d'une nouvelle étape de la décentralisation qui est à l'évidence nécessaire. Elle passe d'abord par un nouveau contrat de confiance entre l'Etat et les territoires, respectueux du rôle de chacun et à rebours de cette recentralisation insidieuse que nous vivons tous le plus souvent comme un retour vers le passé.

Elle passe aussi par une nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Le débat n'est pas celui de la clause générale de compétence. C'est plutôt celui de la définition de nouveaux champs de compétences décentralisées et de nouvelles formes de coopération entre les collectivités locales et l'Etat, et entre les collectivités elles-mêmes.

Nous devons pouvoir réfléchir aux moyens d'exercer ces compétences au service des habitants. Pourquoi ne pas explorer la voie de l'adaptation de l'exercice du pouvoir réglementaire aux réalités des territoires ? Parce que nos territoires, vous le savez, ils sont différents, ils obéissent parfois à des problématiques différentes.

De même, il faudra s'interroger sur la réalité du principe d'autonomie fiscale des collectivités territoriales. Il a été rogné de réformes en réformes et nous ne disposons plus réellement de levier pour faire évoluer nos recettes.

Une véritable réforme du financement des collectivités locales devrait obéir à des principes simples :

Principe de l'autonomie financière qui doit être garantie :

- elle est la condition de la libre administration en permettant aux assemblées élues de fixer le taux de l'impôt local ;

Principe du décideur payeur :

- celui qui décide finance : à ce titre, les allocations de solidarité nationale doivent être financées par exemple par l'attribution aux départements d'une fraction d'une contribution nationale comme la CSG ainsi que vous le réclamez pour beaucoup depuis plusieurs années ;

Principe de justice :

- une meilleure justice fiscale entre les contribuables et une meilleure prise en compte des revenus des ménages ;

Principe de solidarité :

- la solidarité entre les territoires par le biais de la péréquation, qui doit être redéfinie.

Il me semble que c'est un élément majeur d'une réforme globale de la fiscalité dont nous savons qu'elle sera l'un des thèmes clés des grands débats nationaux à venir.

Je pense profondément, avec vous, que le département demeure un territoire d'avenir.

Il constitue avec les communes et les intercommunalités l'échelon de proximité indispensable à l'organisation d'un maillage fin, au plus près des besoins, des services publics locaux. Il doit être conforté comme collectivité de la solidarité sociale et territoriale. Il est porteur d'innovation et de modernité comme l'atteste le déploiement de réseaux publics à très haut débit en Seine-et-Marne ou dans la Manche, et quelques autres, là où l'initiative privée se limite aux zones les plus rentables.

Et puis il y a le Sénat...

Le Sénat est, aux termes de la Constitution, le représentant des collectivités territoriales. Il doit donc être au cœur du dialogue, restauré, entre l'Etat et les collectivités locales.

Le Sénat jouera à nouveau également tout son rôle de représentant des élus locaux.

Il a débattu mardi du malaise des territoires. Je crois qu'il faut en débattre avec l'ensemble des élus. Et ne pas en rester au simple constat mais esquisser les solutions. C'est la vocation même du Sénat d'en prendre l'initiative au-delà de toute logique partisane.

Pour concrétiser cet engagement, pour leur tendre la main, j'ai proposé que le Sénat organise dans les semaines qui viennent des Etats

Généraux des Elus Locaux. Ils réuniraient toutes les associations d'élus et les acteurs du développement local, associatif, économique et social. Majorité et opposition pourront y prendre toute leur part. Car oui, je souhaite que chaque élu de notre pays se sente concerné, écouté, entendu, avant que nous ne construisions ensemble les politiques d'avenir. Les Etats Généraux seront le lieu pour évaluer la situation des territoires et leur organisation et pour esquisser les solutions d'avenir.

C'est à partir de nos territoires eux-mêmes que des priorités pourront être ainsi dégagées pour une relance de la démocratie territoriale au service des libertés et des solidarités locales.

C'est le rôle du Sénat nouveau de vous appeler à ce vaste débat. C'est conforme à sa tradition et à son rôle constitutionnel.

Je suis venu vous dire aujourd'hui que le Sénat de l'alternance veut retrouver sa vocation de toujours, être l'interlocuteur de tous les élus, animer le dialogue avec vous et avec l'Etat, concourir en un mot à l'harmonie de la République.

Voilà, mes chers collègues, l'ambition qui nous porte, celle qui nous donne la force d'agir et qui, en même temps confère du sens à ce que nous avons entrepris.

Nous savons qu'une espérance est née, quelles que soient nos préférences et nos appartenances : servir la République pour mieux servir nos territoires.

C'est cette mission qui m'a été confiée et c'est à elle que je consacrerai toute mon énergie.

Je vous remercie.