

Congrès de Marseille de l'ADF, 17 et 18 Octobre 2007.

Intervention de Michel DINET, trésorier de l'ADF, en assemblée générale extraordinaire.

Monsieur le président de l'Assemblée des Départements de France,
Monsieur le président du conseil général des Bouches du Rhône,
Mesdames et messieurs les présidents de conseils généraux,
Chers collègues,

Cette assemblée générale extraordinaire s'inscrit dans une démarche engagée il y a deux ans, lors de notre Congrès de Valence.

Le Président Lebreton a alors posé le principe d'une mission aussi pragmatique qu'ambitieuse, visant à proposer des adaptations du fonctionnement de notre assemblée en fonction de la vision d'avenir que nous souhaitions affirmer pour les Départements.

J'ai été chargé de conduire ce travail en y associant l'ensemble des composantes de notre association.

Au travers des démarches que j'ai conduites en lien constant avec le bureau, les responsables des différentes sensibilités ont pu s'exprimer, tout comme les conseillers généraux, mais aussi les directeurs généraux de nos collectivités et les équipes de l'ADF, que je remercie vivement de leur soutien au cours de cette mission.

Respect du pluralisme, volonté de dialogue : ce sont là deux piliers essentiels du fonctionnement de notre assemblée qui ont permis progressivement de construire un projet largement partagé.

Le respect de ces principes a permis d'aboutir au Congrès de Reims, en 2006, sur un premier accord enrichi depuis lors par de nouveaux échanges.

Je vais donc vous présenter ici ce qui fait consensus entre nous sur deux objectifs très complémentaires :

- Le premier est de construire une Assemblée des Départements de France mieux organisée, plus ouverte encore à la diversité, plus présente aussi dans le débat public,
- Le second vise, en s'appuyant sur ces adaptations, à affirmer notre volonté commune d'un renforcement des responsabilités de nos départements, d'une rénovation du cadre de notre dialogue avec l'État, et d'une reconnaissance des capacités d'innovation des conseils généraux en matière d'action publique locale.

Notre congrès de Reims a acté en septembre 2006 10 propositions d'adaptation de l'organisation et du fonctionnement de l'Assemblée des Départements de France.

La plupart d'entre elles ont déjà été mises en œuvre, et j'en ferai très rapidement le point.

D'autres nécessitent la modification de nos statuts à laquelle nous allons procéder ce matin.

J'y reviendrai de manière plus détaillée.

La première série de mesures décidées à Reims vise à améliorer, dynamiser l'organisation de l'Assemblée des Départements de France.

Cette volonté s'est traduite depuis le 1^{er} janvier de cette année dans la réorganisation des services de l'Assemblée autour de 5 grands pôles de politiques publiques.

Dans le même esprit, les liens avec l'Institut pour la Formation des Elus Territoriaux ont été renforcés, avec des partenariats nouveaux sur plusieurs axes, dont la coopération décentralisée.

L'IFET, avec l'ADF, développe depuis quelques mois des propositions de formation en direction d'élus étrangers, notamment est européens.

Il reste, pour parachever ces mesures, à mettre en œuvre deux préconisations qui nécessitent une modification de nos statuts et qui ont en commun de préciser et de resserrer le fonctionnement de nos instances pour en garantir l'efficacité.

La première modifie l'article 6 de nos statuts concernant le Bureau.

Il sera composé de trente membres, avec une réduction du nombre des vice-présidents, ramené de quinze à quatre.

Parallèlement, la représentation des conseils généraux d'outre-mer, et du conseil de Paris dans le bureau est confirmée.

Enfin, la modification qui vous est soumise précise les conditions d'élection du Président de l'ADF par l'assemblée générale, en stipulant qu'au premier tour, la majorité absolue des votants est requise.

Un article 6 bis est également introduit pour créer, dans les statuts, la commission exécutive de l'Assemblée.

Elle sera composée de neuf membres : c'est à dire du Président, des quatre vice-présidents, du secrétaire général, du trésorier et de leurs adjoints.

Seconde préconisation touchant nos instances internes : la mise en place de commissions thématiques plus resserrées en lieu et place des commissions permanentes actuelles.

Nous avons aujourd'hui 18 commissions.

Certaines travaillent sur des thèmes très proches, avec des effets de redondance inévitables à cette échelle.

Les statuts prévoient donc de les limiter à 12, et le projet de règlement intérieur en confie la présidence à un président de conseil général membre du bureau, pour les rendre plus efficaces.

Ce même projet de règlement, dont l'adoption relève de la compétence du bureau, permettra en outre d'ouvrir à l'ensemble des conseillers généraux une séance annuelle des commissions thématiques.

C'est une des illustrations du second objectif d'évolution de l'ADF : une place plus grande à l'expression et au dialogue de ses différentes composantes, et notamment des conseillers généraux de proximité.

La création, à l'article 10 ter des statuts, d'une « Conférence permanente des conseillers généraux de France » est de ce point de vue un élément majeur.

Cette conférence, qui succédera à l'actuel collège associé, sera composée de deux conseillers généraux par Département, dont un d'opposition, et sera présidée par un conseiller général.

Elle constituera une instance d'expression de nos collègues sur les questions relatives à l'institution départementale et participera à l'organisation de rencontres des conseillers généraux.

Ces temps sont d'ailleurs plus nombreux depuis le début de cette année, avec la mise en place de séminaires territorialisés et de « rendez-vous des conseillers généraux » tous les trimestres, concrétisant l'une des propositions validées à Reims.

S'ouvrir plus largement à l'expression de la diversité, c'est aussi mieux reconnaître les sensibilités politiques qui composent l'ADF.

C'est le sens du nouvel article 10 bis des statuts qui reconnaît leur existence.

Le projet de modification du règlement intérieur complètera cette disposition en prévoyant les moyens mis à disposition de ces sensibilités.

Le troisième grand axe d'évolution de notre organisation vise à lui permettre d'être plus présente dans le débat public et auprès de ses partenaires.

Là aussi, plusieurs démarches ont été mises en œuvre depuis notre congrès.

La représentation de l'ADF auprès de ses partenaires, en France, mais également à l'échelle européenne et internationale a été améliorée.

L'ADF est désormais représentée dans les instances exécutives de Cités Unies France, et une convention de partenariat sera prochainement signée avec l'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe.

Les outils de communication qui permettent l'expression de nos positions seront également adaptés et diversifiés.

Ainsi, une lettre électronique va être créée et diffusée tant à l'interne qu'auprès des parlementaires.

Il est par ailleurs prévu de remettre en place des campagnes de promotion de l'action départementale après les prochaines échéances électorales.

A travers ce tableau rapidement brossé, chacun constatera les évolutions et adaptations en cours.

Il faut nous en féliciter et en remercier bien entendu toute l'équipe technique de l'Assemblée des Départements de France qui constitue la cheville ouvrière de ces réformes.

Parallèlement, nous devons faire entendre quelques convictions communes fortes, sur la place des Départements dans l'organisation décentralisée de notre République.

La première de ces convictions porte sur la nécessité de poursuivre la décentralisation en renforçant les responsabilités des collectivités locales et notamment celles des Départements.

Le bilan de 25 ans de décentralisation en France est positif.

Les services publics ont été améliorés, les territoires sont mieux aménagés, plus développés, et les finances publiques locales, on ne le dit pas assez, sont maîtrisées.

Les collectivités locales sont les 1ers investisseurs publics, elles représentent 10% de l'investissement réalisé en France, alors que leur dette publique est équivalente à 0.1 % du Produit Intérieur Brut en 2005.

On a donc eu raison de miser sur l'initiative locale dans ce pays, et il faut poursuivre dans cette voie, mais pas bien entendu dans n'importe quelles conditions.

C'est pourquoi l'ADF a demandé une pause des transferts engagés dans l'Acte II de la décentralisation, mais confirme sa volonté de travailler à une organisation locale des pouvoirs publics plus claire et plus efficace.

J'ai constaté à cet égard que nous avons de nombreux points d'accord sur les propositions à formuler.

Ensemble, nous demandons une clarification de la répartition des compétences, en consolidant la vocation des conseils généraux dans leur rôle pilote des solidarités sociales et territoriales, de la création et gestion des équipements fonctionnant en réseaux, comme les équipements scolaires, les SDIS, les routes ou bien encore les réseaux Hauts Débits.

Il faut aussi que nous ayons vraiment les moyens de piloter les politiques publiques qui nous sont confiées.

Pour cela, deux propositions font consensus.

La première est de renforcer la capacité des collectivités à adapter les conditions de mise en œuvre de la Loi dans le champ de leurs compétences obligatoires.

Les règlements d'application des Lois doivent laisser des marges plus importantes d'adaptation des objectifs légaux aux réalités locales.

Il y a plus à gagner en permettant aux assemblées départementales de s'approprier les objectifs fixés par la Loi qu'en les limitant au rôle d'exécutantes.

La deuxième proposition dans ce domaine serait de donner au titulaire d'une compétence la capacité d'animer et de coordonner réellement les interventions dans le domaine qu'il pilote.

La constitution prévoit dans son article 72 que « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles à organiser les modalités de leur action commune ».

Il semble nécessaire de reprendre cette idée et de réfléchir aux moyens de la concrétiser sur les grandes politiques de compétence départementale obligatoire.

Plus de responsabilités pour les conseils généraux, cela veut dire aussi plus d'autonomie financière.

Dans ce domaine, trois convictions sont largement partagées par l'ensemble des présidents de cette assemblée :

- Il faut viser l'arrêt des interventions de l'Etat en matière de fiscalité locale sous forme de dégrèvements,
- Il faut développer la péréquation des dotations d'Etat,
- Enfin, il faut mettre en place un financement national clair pour les « grandes allocations » qui, comme le RMI, l'APA ou aujourd'hui la PCH, relèvent de la solidarité nationale.

Cette dernière proposition est directement liée au thème de ce congrès, « les politiques de solidarité et leur financement ».

Je pense que nous aurons l'occasion d'y revenir cet après-midi.

En revanche, des divergences existent, dans notre assemblée, sur la nécessité d'une réforme de la fiscalité locale et surtout sur les modalités d'une telle réforme.

C'est, peut-être, une question sur laquelle nous aurions intérêt à poursuivre notre réflexion commune.

Un deuxième accord se dégage des consultations que j'ai pu mener : il concerne l'organisation des relations avec l'Etat.

Le cadre du dialogue Etat – collectivités locales n'a pas pris en compte les évolutions fortes liées aux transferts de compétences et de moyens, et il est aujourd'hui inadapté.

L'Assemblée des Départements de France fait dans ce domaine trois propositions concrètes.

La première, c'est de mieux reconnaître le rôle des institutions représentatives des collectivités locales dans l'élaboration des normes législatives et réglementaires qui les concernent.

Pratiquement, et nous le demandons collectivement depuis de nombreuses années, tout projet de Loi ou de décret concernant une compétence décentralisée aux Départements devrait obligatoirement être soumis pour avis à l'ADF.

Ce n'est toujours pas le cas aujourd'hui.

La seconde proposition, c'est de revoir complètement le dispositif de négociation financière entre l'Etat et les collectivités locales.

Le rapport « Solidarité et performance » de Pierre Richard, président du conseil d'administration du groupe Dexia, propose notamment la formalisation d'un contrat déterminant l'évolution sur trois à cinq ans des financements de l'Etat en direction des collectivités locales et les engagements des collectivités locales sur la maîtrise des dépenses publiques.

Etabli sur la base d'un diagnostic commun et révisé annuellement, ce contrat serait soumis au Parlement.

Nous sommes prêts à entrer dans cette logique de coresponsabilité et de transparence. Enfin, la troisième grande proposition, c'est de clarifier la représentation des collectivités locales auprès de l'Etat.

Il existe aujourd'hui un grand nombre de comités, de conseils ou de conférences à géométrie, positionnements et fonctions variables qui ont vocation à remplir ce rôle.

Il faut simplifier cette architecture et surtout faire en sorte que la ou les instances qui lui seront substituées soient les lieux d'un partenariat équilibré et non d'une simple consultation, parfois formelle.

De ce point de vue, la conférence nationale des exécutifs locaux mise en place par le Premier Ministre François Fillon sur à la rencontre que nous avons eue avec lui le 16 juillet dernier a suscité un vif intérêt des associations d'élus, et nous espérons qu'elle répondra à nos attentes.

Enfin, troisième domaine de consensus : les membres de l'ADF souhaitent que les Départements puissent développer plus encore qu'aujourd'hui leur capacité d'innovation en matière d'action publique locale.

Confirmer la possibilité d'expérimenter localement, pouvoir adapter l'organisation des pouvoirs publics en fonction du contexte local, mettre en place un contrat territorial global entre l'Etat et les collectivités locales pour articuler leurs politiques publiques, développer l'évaluation : voici les pistes que nous proposons de creuser pour l'avenir de la décentralisation.

En attendant, et sur le point précis de la contractualisation, les présidents de conseils généraux affirment leur intérêt pour les Contrats de Projets Etat Région inscrits dans une approche globale, mais aussi les Schémas de Cohérence Territoriale.

C'est pourquoi ils demandent la possibilité pour les Départements de participer pleinement à leur élaboration.

Vous le voyez, mes chers collègues, les points d'accord entre nous sont nombreux, et c'est toute la richesse d'une instance plurielle comme la nôtre de parvenir à les dégager.

Il y a un domaine cependant dans lequel nos divergences demeurent importantes : c'est celui de la démocratie locale.

J'ai fait à ce sujet plusieurs propositions, sur la parité hommes-femmes, les règles de cumul de mandat, le développement des démarches participatives ou encore la réforme du fonctionnement des assemblées, notamment pour mieux reconnaître les droits de l'opposition. Sur tous ces sujets, nous avons encore besoin de confronter nos points de vue avant d'aboutir à un éventuel accord.

Seule la nécessité de créer un vrai statut de l' élu local fait consensus entre nous.

J'ai cependant la conviction qu'il existe aujourd'hui un écart entre les responsabilités et les moyens croissants qui nous sont confiés et la réalité du contrôle citoyen qui doit légitimement s'exercer envers toute collectivité locale, et qui me paraît insuffisant.

Ce déficit démocratique a plusieurs causes.

La faible lisibilité des Départements dans l'architecture des pouvoirs publics et la complexité du mode d'élection des assemblées départementales me semblent particulièrement jouer en notre défaveur.

C'est pourquoi je pense que nous devrions à tout le moins clarifier l'appellation des Départements, cette arlésienne que l'on évoque à chaque projet de réforme des pouvoirs publics locaux, sans jusqu'à présent la mettre en oeuvre.

Le terme de conseil départemental est plus compréhensible par nos concitoyens que celui de conseil général : adoptons-le.

Par ailleurs, passons au renouvellement à date identique de l'ensemble de l'assemblée départementale.

Le renouvellement par moitié n'est pas lisible par les électeurs.

Il ne correspond pas par ailleurs à l'ampleur des responsabilités et des budgets de nos collectivités.

Les conseils généraux de France, je l'ai dit, investissent, développent, innovent, créent les richesses et construisent les territoires de demain.

Ils méritent une reconnaissance citoyenne plus forte de leur action s'inscrivant dans le moyen et non le court terme.

Je vous remercie pour votre attention.