

Congrès ADF d'Orléans
Octobre 2008
Intervention de Michel DINET

Monsieur le président, mes chers collègues,

Notre congrès intervient cette année au cœur d'un débat qui resurgit au niveau national sur la question importante de l'organisation territoriale, de la légitimité et du nombre de collectivités, des chevauchements constatés de leurs compétences.

L'assemblée des Départements de France est bien évidemment prête à contribuer fortement à ce débat. Encore faudra-t-il bien en préciser les objectifs et les termes : s'agit-il d'économies de finances publiques, de simplification du paysage institutionnel, de réduction de certains pans de la fiscalité locale, de rééquilibrage des pouvoirs, de modification des modes d'élection..... ?

Probablement un peu tout cela et pas tout à fait cela. Mais on voit bien qu'à ne pas préciser les objectifs, on peut vite monter des catégories les unes contre les autres et résumer ces problématiques complexes à quelques affirmations à l'emporte-pièce : trop de communes, trop de niveaux de collectivités, trop d'indemnités d'élus, trop de fonctionnaires, trop de chevauchements, etc.....

Le président Lebreton m'a chargé d'une mission de réflexion avec vous tous, visant à éclairer le débat, à préciser notre point de vue collégial et à contribuer à la recherche de voies pour répondre à cette difficile et récurrente question.

Je vous propose aujourd'hui d'introduire ce questionnement, en rappelant tout ce que nous avons déjà travaillé ensemble à ce sujet, en tentant de mieux circonscrire le débat aux questions essentielles, et en vous proposant une méthode collégiale de travail pour les mois qui viennent pour éviter deux écueils majeurs : d'un côté, le consensus mou sur des propositions de surface, les habituels clivages partisans de l'autre.

C'est en travaillant à partir des attentes de nos concitoyens que nous parviendrons plus aisément à faire converger nos points de vue pour élaborer une position solide et offensive, scellée par un portage inter partisan.

1 Le débat est déjà largement entamé au sein de l'ADF

Depuis plusieurs années, sous la houlette du président Lebreton, nous avons cherché à exprimer d'une voix la plus unanime possible les positions des départements de France en direction de l'Etat et de nos concitoyens.

Par un travail progressif appelant la participation de nos collaborateurs, sollicitant l'avis de chaque président, exigeant l'analyse de chacun des groupes de notre assemblée, nous avons ensemble élaboré le projet de l'ADF approuvé à l'unanimité, lors du congrès de Marseille.

J'en rappelle les 19 propositions :

- **Proposition n° 1** : Après le respect de la pause des transferts de compétences, poursuivre la décentralisation ;
- **Proposition n° 2** : Conforter le Département dans son rôle de chef de file des solidarités sociales et territoriales et d'acteur majeur de l'aménagement du territoire et du développement économique ;
- **Proposition n° 3** : Conforter le Département dans sa mission de création et de gestion des équipements fonctionnant en réseaux (éducation, transports interurbains, SDIS, routes) ;
- **Proposition n° 4** : Confier le pilotage du haut-débit, et de la téléphonie mobile au Département ;
- **Proposition n° 5** : Renforcer la capacité des collectivités à adapter les conditions de mise en œuvre de la loi dans le champ de leurs compétences obligatoires ;
- **Proposition n° 6** : Donner au titulaire d'une compétence la capacité d'animer et de coordonner les interventions dans le domaine qu'il pilote. Préciser les moyens juridiques et financiers de la notion de chef de file ;
- **Proposition n° 7** : Imposer à l'Etat de ne plus intervenir dans la fiscalité locale sous la forme de dégrèvements ;
- **Proposition n° 8** : Confirmer le financement de la protection de l'enfance et instaurer un financement national pour les allocations individuelles de solidarité nationale – APA, RMI, RSA, PCH, tout en maintenant une mise en œuvre départementale ;
- **Proposition n° 9** : Renforcer le caractère péréquateur des dotations de l'Etat ;
- **Proposition n° 10** : Reconnaître le rôle des associations représentatives des collectivités territoriales dans l'élaboration des normes législatives et réglementaires qui les concernent (obligation de leurs soumettre un projet de loi ou de décret concernant leurs compétences) ;
- **Proposition n° 11** : Créer un contrat prévoyant l'évolution sur 3 à 5 ans des financements de l'Etat aux collectivités et les engagements des collectivités en matière de maîtrise des dépenses publiques ;
- **Proposition n° 12** : Clarifier la représentation des collectivités locales auprès de l'Etat, éviter la dispersion des interlocuteurs ;
- **Proposition n° 13** : Créer un statut de l'élu local répondant notamment aux questions des indemnités de fonction et de transports, des frais de garde d'enfant, des droits retraite et sécurité sociale, de la fin de mandat... ;
- **Proposition n° 14** : Faciliter l'expérimentation locale en donnant la possibilité aux collectivités de proposer des thèmes d'expérimentation et en proposant après celles-ci des options intermédiaires entre généralisation et abandon ;
- **Proposition n° 15** : Confirmer le droit à initiatives des départements dans le cadre de leur compétence générale, rendre possibles des adaptations locales de l'organisation des pouvoirs publics en permettant aux collectivités d'engager librement entre elles des délégations de tout ou partie de leurs compétences ;

- **Proposition n° 16** : Faciliter l'articulation des actions des pouvoirs publics à l'échelle d'un territoire par le biais d'un contrat territorial entre l'Etat et les collectivités publiques ;
- **Proposition n° 17** : Affirmer le CPER comme outil global, intégrant un volet routier et un volet territorial, et l'inscrire dans un calendrier permettant un diagnostic partagé;
- **Proposition n° 18** : Permettre aux départements de participer à l'élaboration des SCOT;
- **Proposition n° 19** : Développer l'évaluation des collectivités territoriales. »

Ces 19 propositions ont montré à l'opinion publique et à nos partenaires que le département du XXIème siècle dont nous tentions alors de définir les contours n'avait rien à voir avec une vision courtelinesque d'une collectivité territoriale poussiéreuse, ni d'un objet historique à protéger dans un quelconque réflexe corporatiste et défensif.

Elles ont au contraire dessiné les fondations possibles d'une clarification des missions et moyens de nos collectivités. Elles ont de surcroît été élaborées, affinées et exprimées dans le respect de la différence entre nos multiples sensibilités, tout en s'attachant à aborder le fond des problématiques actuelles.

Nous avons ensemble compris depuis longtemps que toute posture de stricte défense de l'existant conduirait à l'impasse, le seul objectif utile, au-delà de toutes les autres considérations, étant celui du service optimal à nos concitoyens.

Nous enclenchons aujourd'hui la dernière étape de notre réflexion commune. Cette dernière étape tombe bien puisqu'elle coïncide avec la relance par le Président de la République de la question de la réforme des administrations locales à l'occasion de son discours de Toulon, le 25 septembre dernier.

En installant le comité pour la réforme des collectivités locales le 22 octobre dernier, il en a précisé les six questions essentielles à ses yeux : la clarification des compétences, la simplification des structures, les ressources financières, la taille des collectivités, la diversification selon les territoires et le statut des élus locaux.

Nous avons regretté que ce travail soit proposé à une nouvelle mission alors que le Parlement, dont le rôle doit être renforcé, aurait toute légitimité à être prioritairement saisi dans ses deux assemblées.

Mettons à profit ce temps d'avance pour tirer tous les enseignements de notre longue histoire départementale, et pour les mettre au service de la modernité. Notre société aujourd'hui encore plus qu'hier, a besoin d'une organisation claire des pouvoirs publics, en qui elle a besoin de renouveler sa confiance, pour s'engager avec plus d'assurance dans un futur en grande partie incertain.

2 La nécessité de clarifier le contenu du débat

Afin d'engager de la meilleure manière cette dernière étape de notre travail, il nous faut préciser les termes du débat. De quoi s'agit-il ?

Tout d'abord, écartons d'emblée ce qui ne serait que faux débat, voire agitation pour éviter le débat : la question n'est pas une question de pouvoir, voire de maintien de majorité à tel ou tel niveau de responsabilité politique. Cette recherche serait vaine tant nous avons appris ensemble l'humilité devant le suffrage universel et la versatilité des raisonnements à courte vue. Sur ce point, le président Lebreton a concrétisé sa volonté initiale de porter le consensus le plus fort de notre Assemblée dans l'intérêt de tous au-delà des intérêts particuliers ou partisans. C'est donc dans cet esprit que nous abordons cette nouvelle étape de réflexion.

Ensuite, d'aucuns ont feint de présenter le besoin de réforme des organisations territoriales comme répondant à un objectif d'économie financière. Ce serait évidemment trop simple de considérer qu'en supprimant tel ou tel échelon de collectivité, on économiserait le montant cumulé des budgets de la catégorie. Mais puisque la question est latente, et que nous ne souhaitons en éluder aucune, l'assemblée des départements de France propose de missionner le cabinet KPMG pour simuler les impacts financiers des réorganisations envisagées au niveau national dans différentes hypothèses : effets liés aux rapprochements de compétences, aux économies d'échelle des structures, aux ressources humaines, élues comme administratives, etc.....

Nous le savons par intuition, nous constaterons vite ensemble que la question essentielle n'est pas là.

La vraie question qui se pose à nous est celle de la lisibilité, ou plutôt de l'efficacité dans la lisibilité de l'action des collectivités locales. Cette question est au cœur même de la question démocratique.

Faisons le pari que nos collectivités sont capables de prendre en compte le désir légitime de nos concitoyens d'une lisibilité accrue de l'action publique. Nous la leur devons constitutionnellement, et le rapport originel, dans la première constitution républicaine, entre d'une part l'action publique en direction du citoyen et d'autre part, sa capacité contributive au bien commun, doit rester notre référence essentielle.

Cette lisibilité passe par la clarification et donc le débat autour de trois dimensions indissociables de l'action publique :

- le contenu de l'action de chaque niveau de collectivité. **C'est l'efficacité dans la lisibilité des compétences exercées ;**

- la manière dont le contribuable est sollicité pour y participer ; **c'est l'efficacité dans la lisibilité des recettes fiscales** ;

- l'identification claire des responsables qui sont désignés pour la mettre en œuvre ; c'est l'efficacité dans la lisibilité des modes de scrutin et plus globalement de la qualité de l'exercice des pouvoirs locaux, dans l'esprit de la décentralisation.

Je vais tenter d'aborder quelques ingrédients possibles de chacun de ces champs de questionnements afin d'introduire une série de travaux que j'animerai en votre nom jusqu'en décembre prochain, date de notre prochain séminaire de conclusion.

2.1 Sur la question des compétences

Comment peut-on exprimer dans ce domaine la question de la lisibilité pour nos concitoyens ?

Je vous propose de la résumer en trois attentes :

- il y a un vrai besoin et une attente forte de clarification et de simplification de l'organisation des relations entre les collectivités locales mais aussi entre les collectivités locales et l'Etat
- il est urgent de créer un mouvement de réforme qui doit permettre de redonner du sens à l'intérêt général qu'incarnent autant l'Etat que les collectivités territoriales
- la décentralisation s'est essouffée et seule une refondation des pouvoirs locaux pourra les rapprocher de nos citoyens

Il semble donc vain de chercher à en rester au statu quo qui ne répond pas à ces attentes.

Pour aborder la question de la clarification des compétences, nous disposons d'un certain nombre de rapports et contributions qui exposent les problématiques et suggèrent des hypothèses

Le rapport Lambert esquisse deux pistes essentielles de réforme.

La première réside dans une clarification des compétences sur des politiques d'ores et déjà bien identifiées par le législateur, (sans suppression de la clause générale de compétence) dans les domaines de la solidarité et de l'action sociale, de la formation professionnelle, de l'action économique et du développement des entreprises, de l'éducation et de l'aménagement du territoire.

Concrètement, cette première hypothèse ne modifierait pas fondamentalement la structure du paysage institutionnel local. Elle pourrait par contre modifier les effectifs et les budgets des deux niveaux de collectivités, au gré des transferts de compétence nécessaires à la spécialisation effective des deux échelons territoriaux

La seconde hypothèse du rapport Lambert va plus loin puisqu'il s'agit d'envisager la suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions au profit de compétences spéciales.

Cela suppose cette fois que les Régions et les Départements n'interviennent plus que dans des domaines limitatifs de compétences. Dans ces domaines, leurs compétences seraient soit exclusives, ou par exception, clairement partagées avec un seul autre acteur public. Leurs compétences seraient également prescriptives c'est-à-dire opposables aux autres niveaux administratifs, y compris à l'Etat.

Il s'agit là de la réaffirmation du principe de collectivité « chef de file ».

La clause générale de compétence est donc au cœur de ces réflexions. Je vous propose de nous y arrêter un peu. L'article 72 alinéa 2 de la Constitution dispose que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon. ».

Le code général des collectivités territoriales précise dans son article L1111-2 que « les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. Ils concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie. »

En revanche, la théorie des blocs de compétences est reconnue par l'article L1111-4 : « La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions. »

Cette théorie des blocs a des conséquences sur le partage des financements : le même article précise que « les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi. »

Dans cette liste indicative des attributs juridiques de la collectivité territoriale, force est de constater que la clause générale de compétence est la plus relative, pour ne pas dire la plus faible. La clarification des compétences est à cet égard, la piste de réforme et d'argumentation la plus crédible pour les départements.

Mais cette approche sur les compétences interroge dans le même temps la question des articulations entre niveaux de collectivités.

*** Disons-le d'emblée, la suppression pure et simple d'un échelon territorial est inutile et inefficace :**

- cette hypothèse feint d'omettre qu'en supprimant une collectivité on ne supprime pas les politiques publiques qu'elle anime
- elle aboutira nécessairement à créer des effets de concentration administrative et de centralisation politique de nature à engendrer des déperditions contraires aux attentes de proximité et de démocratie territoriale que manifestent les citoyens,
- son application générale et uniforme sera nécessairement contraire aux réalités des spécificités et des expériences territoriales, de l'histoire et de la culture locales.
- elle ne s'appuie sur aucune expertise sérieuse en termes d'efficience et de performance : ainsi le coût global de la fonction politique des pouvoirs locaux représente à peine 2 % de leurs charges de fonctionnement tandis que près de deux tiers de la hausse des dépenses de fonctionnement des départements s'explique par la croissance des charges de transfert de compétences sur lesquelles ils n'ont pas de marge de manœuvre

***Une autre hypothèse consiste à préconiser le regroupement des régions et des départements.** Cette entreprise permet-elle d'obtenir de meilleurs résultats par une simplification ? Conduit-elle à réaliser des économies sur les moyens mis en œuvre ? Ces économies par réduction du nombre des élus ou des emplois fonctionnels, apparaissent peu significatives.

A l'inverse, les regroupements de collectivités pourraient être porteurs de coûts supplémentaires par un accroissement de leurs fonctions de pilotage et de gestion des ressources, et donc des coûts correspondants.

A ce stade, il nous faut insister sur une question plus importante. Les Régions ont besoin d'une place européenne plus affirmée. Dans le même temps, les départements doivent renforcer leur apport au niveau de la vie quotidienne et des solidarités, tant en direction des habitants qu'en direction des territoires de proximité.

Rappelons en effet que dans l'esprit de la décentralisation, la proximité est le niveau qui permet l'innovation sociale et la mobilisation des acteurs locaux. C'est à ce niveau que le citoyen est le plus à même de faire le lien entre le projet qui le concerne et l'engagement qui lui est demandé, lien qui renforce le fonctionnement démocratique. C'est dans cette proximité que s'opère l'alchimie entre la dimension sociale et culturelle, la dimension économique et la dimension environnementale du développement durable. C'est dans cette proximité que s'enrichissent les modes démocratiques de gouvernance.

Il nous faudra également débattre des propositions visant à différencier l'organisation territoriale selon le contexte plus ou moins urbain du territoire : départements ruraux, départements-agglomérations, départements mixtes,...

Enfin, si l'on cherche à optimiser les compétences, ne faut-il pas les harmoniser par thématiques ? Le regroupement des dépenses de "transports", celui des dépenses d'enseignement pour ne prendre que ces deux exemples constitue une piste permettant de faire plus avec autant de moyens, ou d'obtenir les mêmes résultats avec une économie de moyens.

En résumé, sur l'efficacité dans la lisibilité des compétences exercées, je vous propose que nous répondions aux questions suivantes :

- faut-il accepter le remplacement pur et simple du principe de la clause générale de compétence par un principe de spécialisation des compétences par niveau de collectivité ?
- faut-il entrer dans la négociation sur le contenu d'une clause générale de compétence plus restrictive, autour du principe du chef de filat ?
- faut-il engager une démarche de contractualisation du partage de l'exercice des compétences, en début de mandature, avec la région ou les grandes collectivités ?
- faut-il entrer dans la négociation sur un texte législatif qui crée un cadre national de schémas régionaux de compétences partagées ?
- faut-il accepter la spécialisation sociale des départements ?
- faut-il qu'ils restent acteurs des solidarités territoriales et de l'aménagement des territoires ?
- faut-il continuer à intervenir aux côtés de la région en matière de développement économique ?
- faut-il harmoniser la gestion des collèges et des lycées par une seule collectivité ?
- Les questions du même type seront à poser dans les différentes compétences qui concernent les départements : équipements universitaires, transports interurbains et scolaires, action culturelle, tourisme, développement des réseaux numériques, etc...
- Faut-il solliciter le respect de la pause dans les transferts de compétences par l'Etat aux collectivités locales
- Faut-il entrer dans une négociation à la marge sur des transferts cohérents avec les blocs de compétences actuels, sous réserve bien entendu de l'exactitude et de la pérennité des compensations financières ?
- Faut-il recentraliser certaines compétences, comme par exemple, la gestion des SDIS ... ?
- Faut-il rejeter d'emblée la fusion/absorption Départements /Régions ?

2.2. Sur la question des finances et de la fiscalité

Cette question est évidemment centrale dans l'évolution du paysage institutionnel. Elle constitue l'un des attributs de l'autonomie des collectivités locales. Nous savons tous combien ce pouvoir fiscal représente une part de plus en plus réduite des recettes départementales.

La spécialisation fiscale est évoquée comme une piste de clarification. Elle ne peut être abordée qu'en cherchant en parallèle comment garantir qu'une telle évolution n'amplifie pas la disparité de ressources d'un département à l'autre. Mais elle doit aussi s'accompagner de la recherche d'autres assiettes fiscales pour les collectivités.

Certaines compétences qui ont été transférées aux départements ces dernières années consistent en la gestion et la délivrance d'allocations individuelles de solidarité. Nous avons souvent ensemble, fait le constat de la disparité relative de charges qu'elles constituent pour les différents départements en fonction du rapport entre leurs réalités socio économiques et leurs bases fiscales.

En effet, la compétence des départements réside essentiellement dans la gestion de ces allocations individuelles et la mise en œuvre des politiques correspondantes, pendant que le cadre de ces politiques est défini, et nous devons continuer à y veiller, au niveau national. Il s'agit donc plus de politiques nationales déléguées aux départements que de réelles compétences transférées.

Plus généralement, il nous faudra revenir aux principes constitutionnels, et reposer pour chaque niveau de collectivités la question de la cohérence entre le niveau de définition des politiques publiques et celui de levée des recettes correspondantes.

Dans le respect de ces principes, pourrait être distingué dans le budget des départements :

- d'une part, ce qui relève des compétences de plein exercice, pour lesquelles le département détermine tant les orientations politiques que leurs critères d'application.

Celles-ci sont alors tout à fait légitimes à être intégralement financées par la fiscalité locale, dans une conception responsable de l'élu face à ses contribuables au regard de ce qu'il a décidé

- d'autre part, ce qui relève des politiques publiques déléguées par l'Etat, qui en fixe tant les orientations politiques que leurs critères d'application, les départements n'ayant sous leur responsabilité que la gestion et l'animation des dispositifs, celles là doivent alors être intégralement financées par une fiscalité nationale réparties entre les départements.

Dans le même ordre d'idées, signalons au passage, (et je pense qu'aucun président de Conseil général ne sera contre cette idée), qu'il serait aujourd'hui nécessaire sur l'ensemble des champs des allocations individuelles transférées aux départements de faire réaliser et expertiser précisément le solde entre les charges supportées par les départements et les recettes correspondantes transférées par l'Etat.

La question plus générale du financement des collectivités peut être également posée. Faut-il reposer la question des financements croisés d'investissements ? Ils pourraient permettre à l'Etat de trouver les voies d'une réduction du besoin de financement public, et aux collectivités régionales et départementales d'y gagner une autonomie responsable. Mais cette hypothèse implique une reconnaissance et une confiance réciproques.

En résumé, sur l'efficacité dans la lisibilité des recettes fiscales, voici les questions que nous serons ensemble amenés à éclaircir :

- Faut-il un renforcement de la spécialisation fiscale : un ou deux impôts par niveau de collectivité ? et si oui lesquels ?
- Doit-on privilégier l'affectation d'une part d'impôt national aux collectivités locales pour financer leurs politiques ? Par exemple, l'attribution d'une part de CSG aux départements pourrait-elle être considérée comme un outil adapté au financement des politiques départementales de solidarité ?
- Faut-il à ce sujet que l'ADF entre dans la négociation de règles nationales encadrant les financements croisés des investissements locaux :
 - Minimum de participation du maître d'ouvrage (50% par exemple)
 - Limitation du nombre de cofinanceurs (deux par exemple) ;
- Faut-il demander à ce que ces règles s'appliquent à l'Etat pour les projets dont il est maître d'ouvrage ?
- Ou faut-il fixer des règles locales de participation minimale du maître d'ouvrage aux projets que le département cofinance ?

On le voit, les questions sont nombreuses et nous aurons besoin en particulier sur ce point que vos contributions éclairent nos débats de décembre.

2.3. Sur la question des modes électoraux et de la démocratie locale

Dans l'esprit même de la décentralisation, le rapprochement entre les pouvoirs publics et le citoyen ne doit pas conduire à un repli des collectivités sur elles-mêmes, mais au contraire à une proximité conçue comme la source de la mise en lien de chaque habitant avec les autres.

Dès lors, la question des modes de désignation s'entend comme le rapport à établir entre les citoyens, et leurs élus, non seulement au moment de leur désignation, mais tout au long de l'exercice de leur mandat.

Nous devons tout d'abord trouver un consensus sur la question du rythme de renouvellement de nos exécutifs départementaux. La rapidité de retour des périodes électorales ne favorise pas l'anticipation à long terme et la lisibilité pour le citoyen d'un projet durable pour les départements. Le consensus était proche lors de nos discussions à Marseille autour de la proposition d'un renouvellement de toute l'assemblée tous les 6 ans. Nous ne l'avons finalement pas retenu dans les conclusions car certains d'entre nous craignaient que cela n'entraîne une modification du mode électoral et notamment l'introduction d'une part de proportionnelle. Nous devons, aujourd'hui, pouvoir séparer ces deux questions et finaliser le consensus sur l'élection tous les 6 ans.

Dans le même ordre d'idées, l'appellation de notre collectivité a fait débat qui n'a pu se conclure. Je sais la réticence d'une partie d'entre nous sur l'appellation « conseil départemental », en ce qu'il fait écho à des périodes peu glorieuses de notre histoire. Il nous faut pourtant reconnaître la difficulté pour le citoyen de faire la correspondance entre département et conseil général.

Nous savons par ailleurs que le mode électoral cantonal garantit à nos assemblées un fort ancrage dans les territoires et une bonne identification des conseillers généraux pour les électeurs. Pour autant, les contestations de ce mode intégral de représentation par les inégalités de représentation territoriale qu'il génère doivent être entendues et trouver des pistes de résolution.

Dans ce même cadre de la représentativité, la question de la disparité de taille des cantons est régulièrement posée. Nous devons pouvoir en discuter sereinement avec les représentants nationaux au-delà des réalités que chacun d'entre nous, par son canton ou son département, représente.

La loi a défini dans certains modes de scrutins des règles de parité hommes-femmes. Ces règles ne sont évidemment pas transposables en l'état à des modes de scrutin uninominaux. Les derniers scrutins cantonaux ont introduit une règle relative au tandem candidat – remplaçant. Admettons ensemble que, tout en représentant un progrès par rapport au passé, cet aménagement ne résout pas de manière satisfaisante la question de la parité et que nous devons pouvoir ensemble faire preuve de plus d'imagination et de détermination pour progresser plus rapidement vers un réel partage des pouvoirs locaux entre les hommes et les femmes.

Mais au-delà de nos assemblées, de leurs modes de désignation et de leur fonctionnement, je vous propose que nous allions plus loin dans la recherche d'une démocratie plus vivante en cherchant notamment à généraliser les bonnes pratiques d'association des habitants aux politiques départementales. Sur ce point, il nous faut dépasser la trop habituelle association des habitants qui prend la forme la plus restrictive qui soit : celle de les informer d'une démarche ou d'un projet en les réunissant à telle ou telle étape de sa réalisation. Bien entendu, c'est positif, mais cela fait partie intégrante de la nécessité d'information de base que toute collectivité publique se doit de mettre en œuvre

Ne pouvons-nous pas, sur la base de notre proximité historique avec l'habitant, innover dans ce domaine ? Ne pouvons nous pas montrer que nous sommes

capables d'une association beaucoup plus ambitieuse des habitants d'un territoire aux politiques qui concernent son devenir, son destin ?

Les pratiques ont fortement évolué sur ce point dans certains domaines, notamment dans les politiques de développement urbain, d'insertion, de développement local. Nous devons pouvoir relever le défi de ne pas les limiter aux politiques départementales qui, c'est d'ailleurs le paradoxe, concernent les gens et les territoires les plus en difficulté, et de les étendre progressivement à tous les domaines d'intervention des conseils généraux.

C'est probablement en étant ainsi, par l'action, capables de montrer le lien étroit, et donc le plus solide qui soit, avec nos habitants que nous ferons mieux valoir le caractère incontournable des départements, plus que toute démarche strictement défensive qui serait dépassée et noyée par une opinion publique qui ne leur reconnaîtrait plus la légitimité de sa bonne représentation.

A ce sujet, nous savons combien la démocratie nécessite une explication claire et permanente aux citoyens de ce qui est fait de leurs contributions financières à l'action publique. Chaque département le fait, bien évidemment à sa manière. Mais sans doute aurions-nous intérêt à concevoir la manière de le faire au nom de tous les départements au niveau national pour que l'action départementale, dans son ensemble, soit rappelée et prenne un sens pour tous nos concitoyens.

En résumé, sur l'efficacité dans la lisibilité des modes électoraux et de la démocratie locale, voici les questions que nous serons ensemble amenés à éclaircir :

- Faut-il solliciter le renouvellement en une seule fois de l'assemblée départementale tous les six ans ?
- Faut-il défendre le maintien pur et simple du mode de scrutin actuel, uninominal et majoritaire, dans le cadre cantonal
- Faut-il au contraire imaginer : l'instillation d'une dose de proportionnelle dans tous les départements ou dans les départements les plus urbanisés
- Faut-il mettre en oeuvre un redécoupage général des circonscriptions cantonales pour mieux tenir compte des évolutions démographiques
- Cet éventuel redécoupage doit il être effectué au niveau national ou le confier à l'Assemblée départementale par exemple à une majorité qualifiée
- Faut-il faire évoluer la loi et comment, pour garantir une représentation plus paritaire hommes/femmes dans les assemblées départementales ?

3. une méthode pour avancer ensemble vers une proposition commune de notre assemblée

Avant de conclure mon propos, je souhaite vous éclairer sur la méthode proposée afin de conduire cette dernière étape d'un chantier de fond engagé depuis plusieurs années au sein de l'ADF.

Dans le cadre de la mission qui m'est confiée, j'observerai avec attention et prendrai note des débats des tables rondes d'aujourd'hui où vous allez d'ores et déjà par vos échanges nourrir le débat.

Les services de l'ADF ont déjà engagé et finaliseront prochainement une analyse de tous les rapports déjà produits sur ce sujet. Cette démarche est essentielle à double titre : ne pas réinventer des propositions déjà suggérées, et rester en lien étroit et vigilant avec toutes les réflexions nationales pour ne pas en être écartés.

Dés la conclusion de notre congrès, nous nous attacherons à mettre sur pied un questionnaire reprenant la plupart des questions que nos débats auront soulevées. Il sera alors transmis aux deux groupes pour validation et transmission à leurs mandants qui constituent les 102 présidents de conseils généraux, comme nous en avons l'habitude dans le respect inter – partisan de notre association.

Toutes initiatives de travail pour étoffer les réponses à ce questionnaire au sein de chacun de vos départements seront les bienvenues. Elles vous permettront d'associer vos collègues des exécutifs départementaux et vos responsables administratifs à ce large mouvement de propositions que se propose d'animer notre association.

Comme l'a validé notre bureau sur proposition du président Lebreton, un séminaire aura lieu en décembre réunissant les 102 présidents de CG pour :

- prendre acte des propositions qui font convergence
- débattre celles qu'il faudra encore approfondir
- exclure celles qui apparaîtront comme trop peu consensuelles

L'objectif sera, dans un contexte national de multitude de réflexions parallèles, au travers notamment d'innombrables missions, de peser dans le débat par une position unanime co-portée par l'unanimité de nos départements.

Nous montrerons au travers de cette position unanime et volontariste, que nous ne sommes pas prêts à nous laisser ranger trop facilement et caricaturalement au rang de responsables politiques soucieux de leur seul pouvoir, de leur seule collectivité, de leur seule siége, mais bien au contraire soucieux d'un niveau de collectivité proche des habitants, actif pour le développement des territoires, responsable de la bonne utilisation des fonds publics, et porteurs de modernité.

Je vous remercie

Michel Dinet