

**79<sup>e</sup> Congrès de l'Assemblée des Départements de France**

**Intervention de Claudy LEBRETON,  
Président de l'ADF**

---

Monsieur le Ministre,  
Monsieur le Président du Conseil général du Puy-de-Dôme,  
Mesdames et Messieurs les Présidents de Conseils généraux,  
Messieurs les parlementaires,  
Mesdames, Messieurs,

En votre nom je veux d'abord remercier Monsieur Brice HORTEFEUX, Ministre de l'Intérieur, de l'Outre mer et des collectivités territoriales qui a accepté de répondre à notre invitation et qui va intervenir devant nous au nom du Gouvernement.

Vous êtes aujourd'hui dans un département que vous connaissez bien, dans une région que vous appréciez au point d'envisager de la présider.

Monsieur le Ministre, ensemble nous aurions aimé vous interroger sur un nombre important de sujets qui touchent directement nos collectivités, je pense à la question de **l'insertion** –sujet majeur pour nous, avec la mise en œuvre du RSA, je pense à la prise en charge de la **dépendance**, je pense aux sujets qui touchent aux services publics, aux questions relatives aux **SDIS et aux sapeurs-pompiers**, etc.

Voilà certaines questions que nous aurions souhaité approfondir avec vous, mais **l'actualité nous contraint**.

**Deux sujets essentiels à l'avenir des départements monopolisent depuis des mois nos préoccupations**, et nous vous remercions encore d'être parmi nous pour entendre nos interrogations.

Je veux parler de la **réforme de la fiscalité locale** dans le contexte de la Loi de finances 2010 et de la suppression de la taxe professionnelle d'une part, et de la réforme de notre **organisation territoriale** d'autre part.

**Quel est notre constat ?**

Premièrement, c'est **le Président de la République** qui à Toulon, en septembre 2008, lance officiellement le chantier de l'organisation territoriale, en confiant à Edouard BALLADUR le soin d'en trouver les contours.

Pour autant, deuxième constat, **le contexte économique et social n'est plus le même** que celui de l'année dernière. La crise financière, d'abord mondiale, a essaimé. Aujourd'hui beaucoup de nos concitoyens sont dans des situations très difficiles. De ce fait, nous nous interrogeons tous sur l'urgence de la réforme territoriale. Est-ce le moment le plus opportun pour la faire ?

Dit d'une autre manière, la relance, maître mot de l'action du gouvernement pour affronter la crise, a-t-elle un sens quand les collectivités territoriales voient leurs moyens d'action réduits et leur légitimité à intervenir trop encadrée, elles qui réalisent chaque année 73 % de l'investissement public ?

Troisième élément de ce constat : **le flou demeure sur les réels choix du gouvernement**. Monsieur le Ministre vous nous avez rendu destinataire d'un avant-projet de loi relatif aux collectivités territoriales, incomplet au demeurant puisque certains articles n'étaient pas renseignés, le 15 juillet dernier. De même, nous avons reçu un « document administratif de travail » -c'est le terme employé- le 4 août sur la réforme fiscale. Depuis plus rien. Or, tous les jours, la presse se fait l'écho de versions nouvelles de ces documents. Qu'en est-il Monsieur le Ministre ?

En quatrième lieu, il existe une **question de méthode**. Nous avons été consultés, largement je dois dire, au printemps, par votre prédécesseure. J'observe que les propositions conjointes des associations d'élus, sur les points cruciaux tant de la réforme des collectivités que sur la réforme fiscale n'ont pas, pour le moment, été conservées par le gouvernement. Pourquoi concerter, pourquoi négocier, si quand il y a unanimité sur un point celui-ci n'est pas retenu ?

Cinquième constat : **l'urgence c'est la compensation de la taxe professionnelle et la réforme fiscale**, projets qui seront présentés la semaine prochaine au Comité des finances locales et au Conseil des ministres. Car, les dispositifs dont on nous parle ici ou là sont, en l'état, inacceptables pour les départements.

### **C'est sur cette question que je voudrais vous interroger en premier**

Monsieur le Ministre, **les collectivités territoriales n'ont jamais demandé la suppression de la taxe professionnelle**. Cette taxe professionnelle représentait l'année dernière la moitié des ressources de fiscalité directe des collectivités et pour nos départements près de 9 milliards d'euros.

Ce choix, c'est l'exécutif qui l'a fait sans concertation avec les associations d'élus. Je tenais à rappeler cette vérité.

Quel est le mobile de cette suppression ? Vous croyez vraiment que la compétitivité de nos entreprises en dépend ?

D'autre part : **il y a une situation particulière des départements en matière de fiscalité locale.**

Une part importante des dépenses des départements correspond à la mise en œuvre au titre de la solidarité nationale des prestations universelles que sont l'APA, la PCH, le RSA. Compte tenu de ces compétences qui correspondent à des droits sociaux, quel département peut refuser à un allocataire le RSA ou à une personne retraitée une APA ? Sans autonomie les départements deviennent des établissements publics et la place des élus locaux n'a plus de sens.

D'autant que parallèlement à la réforme, les départements sont plus particulièrement touchés par la crise et constatent une baisse du produit des droits de mutation à titre onéreux qui devrait atteindre **20% en deux ans** (soit une diminution d'1,5 milliards d'euros en 2009 par rapport à 2007). Or c'est l'évolution de ces droits de mutations qui avait jusqu'alors permis aux départements de supporter le double effet de l'augmentation de leurs dépenses sociales obligatoires et le lent désengagement financier de l'Etat.

Monsieur le Ministre, avez-vous toujours dans votre poche le petit carton qui mentionnait les recettes des droits de mutation des départements et que vous sortiez à chaque congrès de l'ADF lorsque vous étiez Ministre en charge des collectivités locales ?

Surtout : **le projet de loi de finances et sa partie concernant la fiscalité locale n'est pas acceptable** en l'état par les départements.

En effet :

- **Il ne règle pas la question des dépenses de solidarité nationale** assumées par les départements, ni pour le passé, ni pour l'avenir
- **Il introduit un déséquilibre important entre la fiscalité des ménages et la fiscalité des entreprises.**
- **Il met gravement à mal l'autonomie fiscale des départements**, puisque nous n'aurions plus de capacité de fixer les taux que sur le foncier bâti, et encore cette capacité serait plafonnée.  
En effet, **un certain nombre de ressources classées administrativement dans les ressources fiscales (TIPP, TSCA) ne sont de fait que des parts de fiscalité nationale redistribuées** aux départements. Leur assiette comme leur taux étant fixés au niveau national, il devient inconvenant d'affirmer qu'ils constituent une part de notre autonomie financière.
- **Il ne réforme pas les critères actuels inadaptés de la péréquation. La DGF et les concours de l'Etat se sont fortement complexifiés et ne couvrent pas les charges** qu'ils étaient à l'origine chargés de compenser, comme ils n'assurent pas la péréquation censée être assumée



par l'Etat. En outre, leurs principaux montants correspondent à des compensations de fiscalité locale supprimée.

- **Il aggrave à terme l'effet de ciseau** dont souffrent les conseils généraux en organisant le tarissement progressif de leurs ressources.
- **Il s'inscrit à contre courant de toutes les analyses.**  
Que sont devenus le **rapport Lambert** (de décembre 2007) qui proposait de responsabiliser les assemblée délibérantes en matière de fiscalité locale, ou le **rapport Pébereau** sur la dette publique qui demandait (je cite la proposition n°6) pour limiter la dépense locale d'« assurer aux collectivités territoriales une plus grande maîtrise de leurs ressources et de leurs dépenses » ? Ces deux rapports commandés par le gouvernement seraient-ils caducs ?

Dés lors, les départements de France ne peuvent accepter ce projet. Ils revendiquent une évolution de la structure de leurs recettes, appuyée sur trois piliers :

**1. une fiscalité nationale pour financer les dépenses relatives aux allocations nationales de solidarités** en conformité avec le pacte républicain, et répartie entre les départements en fonction des besoins réels de leurs habitants, c'est-à-dire des dépenses réellement constatées.

Un tel dispositif est majeur pour les départements. Il aurait l'avantage d'assurer un financement au coût réel des prestations et de ne pas obérer les capacités fiscales locales sur les ménages et l'activité économique.

Pour assurer ce financement, l'Etat devrait nous transférer une part d'impôt national. Nous plaillons pour une part de CSG ce qui se pratique déjà par le biais de la CNSA.

**2. une fiscalité départementale pour financer les dépenses d'équipement territorial et de solidarités territoriales.** Cette fiscalité devrait être basée sur un panier suffisamment diversifié d'assiettes dynamiques, elle comporterait néanmoins obligatoirement deux composantes principales sur les ménages et l'activité économique.

**3. une dotation complémentaire de l'Etat** pour assurer la péréquation de la richesse nationale entre toutes les composantes territoriales.

Le projet de loi de finances du gouvernement dans sa partie finances locales doit donc être modifié. Il ne peut rester en l'état.

Les associations pluralistes d'élus (AMF, ADF, ARF...) ont fait des propositions convergentes sur le sujet en lien avec la commission des finances de l'Assemblée nationale. Qu'en est-il ?

Monsieur le Ministre, vous êtes membre du gouvernement et à ce titre, nous vous demandons expressément de revoir ce projet. Les mesures prises dans la loi de finances ne conviennent pas. Alors que les collectivités territoriales sont les moteurs de la croissance, du développement, et de l'emploi local (73% des investissements publics sont réalisés par les collectivités), le gouvernement leur coupe les ailes et se trouve à contresens de l'histoire de la décentralisation partout en Europe et dans le Monde.

**Il est temps de lancer la véritable réforme des finances locales**, car sans cela, les départements vont devenir de simples guichets de l'action sociale. L'originalité de l'action départementale dans le domaine social c'est qu'elle repose sur des politiques locales d'insertion adaptées à leurs territoires. Or, sans moyens et sans autonomie fiscale, ces politiques ne pourront pas être mises en œuvre.

Vous l'aurez compris, le combat d'actualité des présidents de conseils généraux est celui des finances locales. Car si le projet était adopté en l'état, il modifierait la nature profonde de nos départements. Nous changerions de paradigme.

Nombreux sont les présidents qui ne savent pas où faire la coupe claires que la loi de finances les oblige à faire.

**Devons-nous arrêter nos financements à l'égard des territoires ?**

**Devons-nous arrêter nos politiques de transport scolaire ?**

**Devons-nous arrêter d'aider à la diffusion de la culture au plus près des citoyens ?**

**Devons-nous arrêter nos politiques contractuelles avec le mouvement sportif ?**

**Devons-nous arrêter de financer les compétences de l'Etat et les investissements pour lesquels l'Etat nous appelle continuellement ?**

**Certains mêmes s'interrogent sur la faisabilité de leurs budgets et s'ils ne demanderont pas à l'Etat lui-même de décider des choix à faire.**

**Nous n'en oublions pas pour autant le sujet de la réforme de l'organisation territoriale.** D'autant qu'en la matière, vous n'êtes pas un ministre parmi d'autres, **vous en êtes le chef de file**, pour reprendre une expression qui sied bien à cette réforme.

**La réforme des collectivités territoriales**

**Depuis des mois, le gouvernement reprend en boucle ses priorités :**

- Diminuer le nombre d'élus
- Simplifier le nombre d'échelons territoriaux
- réduire la dépense publique
- Arrêter les financements croisés

**Nous sommes prêts à débattre de toutes ces questions.**

Mais ce que je peux dès à présent vous dire Monsieur le Ministre, c'est que **le projet que vous nous avez fait parvenir le 15 juillet dernier ne répond en rien à ces quatre questions.**

***Diminuer le nombre d'élus ?***

La mesure emblématique de la réforme territoriale, la création des conseillers territoriaux, ne vise que les départements et les régions. En outre, elle exclut de son champ d'application la Corse et l'Outre-mer. Au final, cette réforme ne concerne donc qu'1 % des élus. Moins de 6000 élus sur les 536000 que compte la France.

***Simplifier le nombre d'échelons***

Le projet de loi instaure deux nouvelles collectivités territoriales : les communes nouvelles et les métropoles. Est-ce une mesure de simplification ?

***Réduire la dépense publique***

Monsieur le Ministre, le Premier Ministre François Fillon a demandé vendredi dernier aux collectivités locales lors d'un déplacement en Auvergne d'accroître leur effort pour réduire la dépense publique et les a accusées de trop recruter.

La dépense locale s'élève en France à 200 milliards d'euros et compte pour 20% de la dépense publique totale. En Espagne et au Danemark ces dépenses représentent plus de 50%, plus de 40% en Allemagne, Suède, Finlande, Belgique, et plus de 30% en Italie, Autriche, Pologne, Grande-Bretagne, etc. Partout en Europe les collectivités sont des acteurs essentiels au service des citoyens. Seule la France, avec 20% du total des dépenses publiques assuré par les collectivités, constitue une exception en Europe, que nous payons cher. Le Gouvernement est-il prêt à voir cette réalité ?

La Caisse nationale des Caisses d'Épargne, avec l'INSEE ont fait l'analyse : « *les dépenses des collectivités hors transferts de compétence ont connu une quasi stabilité autour de 7,2% du PIB* ».

J'ajoute et ce sera l'objet du début de l'après midi, nous avons commandé à un cabinet d'audit une étude sur les économies générées par la fusion des échelons départementaux et régionaux, or les résultats ne seront pas à la hauteur des espérances gouvernementales, tant s'en faut !

En outre, et l'Etat dans tout ça ? Est-il en mesure de faire la leçon aux collectivités locales en matière de finances publiques quand son déficit a doublé en un an. Si l'endettement des collectivités locales est bien réel, il ne représente pas plus de 11 % de la dette de la nation qui s'élève à 1 500 milliards d'euros.

### **Arrêter les financements croisés**

Là encore, le présupposé du gouvernement ne résiste pas à l'analyse. Les départements et les régions n'interviennent pas partout, à tout propos, sans cohérence. 90 % des actions engagées par ces deux niveaux de collectivités relèvent de leur champ de compétences propres.

La confusion c'est le gouvernement qui l'entretient depuis des mois, quand parallèlement à cette annonce il appelle, à tout propos, les collectivités à financer ses propres compétences : la santé, les routes nationales, l'université, l'éducation, la solidarité numérique, etc. ou ses propres engagements, *confer* le plan de relance.

Mais au-delà de ces *a priori* qui sont faciles à démonter, **il demeure de grandes inconnues dans le projet du gouvernement.**

**Qu'en sera-il du mode de scrutin des conseillers généraux nouvelle formule ?** Rien n'est inscrit dans le projet de loi. Pourquoi ?

**Qu'en sera-t-il des compétences légales des départements lorsque la clause générale de compétence sera supprimée ?** Rien n'est écrit dans le projet de loi, pire, la réponse est repoussée à l'issue de l'adoption de la loi ! Un comble.

**Quel est l'avenir des départements dont l'espace territorial aura été en partie transféré aux métropoles ?** Rien n'est prévu pour Conseils généraux concernés. Deviendront-ils un sous niveau de collectivité territoriale ?

Je pourrais Monsieur le Ministre continuer longuement. Vous pourriez alors me rétorquer que « **rien de trouve grâce à vos yeux dans ces deux projets de loi ?** ».

**Pas du tout.** Mais sur deux textes de 100 articles, vous comprendrez que nous ne nous arrêtons pas aux articles qui nous conviennent et que nous nous focalisons sur ceux, une majorité, qui heurtent profondément la majorité des Présidents de Conseils généraux.

**Nous attendons maintenant de votre part des éclaircissements.** : nous vous demandons de préciser les intentions du gouvernement. Il y a urgence.

Il y a urgence à le faire, car la loi de finances c'est pour demain et nos budgets doivent être construits rapidement.

Il y a urgence à le faire, car nos concitoyens ne comprennent pas le débat que nous avons, et vont finir par se détourner de nos collectivités, alors même que ces sujets sont constitutifs du lien social que nous construisons collectivement par nos politiques publiques.

Comme tous mes collègues, je souhaite que nous retrouvions un climat de confiance pour que les départements, comme toutes les collectivités territoriales, aient le sentiment d'être considérés comme des partenaires disposant d'une réelle autonomie de gestion et d'une libre administration.

Monsieur Ministre, j'ai écrit au Premier Ministre parce que, dans le contexte actuel, je considérais que la réunion de la **Conférence Nationale des Exécutifs** était incontournable. Je regrette que nous n'ayons pas eu de réponse et que la promesse que ce dernier nous avait faite au printemps ne soit pas tenue.

Ce débat que nous avons n'est pas superflu. Car, n'oublions jamais que la démocratie territoriale est l'assise, le fondement de la démocratie nationale. C'est ainsi, à la base, que se conjuguent liberté et responsabilité.

Je vous remercie pour votre attention et je vous donne la parole Monsieur le Ministre.