

Intervention de Monsieur le Président du Sénat

Congrès de l'Assemblée des départements de France

Jeudi 19 octobre 2017

Théâtre National de Marseille

Monsieur le Président de l'Assemblée des départements de France, cher Dominique Bussereau,

Madame la Présidente du département des Bouches-du-Rhône, chère Martine Vassal,

Mesdames et Messieurs les Parlementaires,

Madame la Préfète,

Mes chers collègues présidents de conseils départementaux,

Mes chers collègues élus,

Mesdames et Messieurs,

Je suis heureux d'être parmi vous aujourd'hui à l'occasion de votre 87ème congrès, qui intervient à un moment important.

Moment important, tout d'abord, parce que le paysage institutionnel national est désormais stabilisé, à l'issue d'une année marquée par une séquence électorale dense : élection d'un nouveau Président de la République, d'une nouvelle Assemblée nationale, puis renouvellement de la moitié du Sénat qui a conforté la majorité sénatoriale sortante.

Le Sénat est la seule institution qui ne procède pas de l'élection présidentielle. Fort de sa légitimité renforcée (à l'issue des élections), je peux vous assurer qu'il jouera pleinement son rôle de représentant constitutionnel des collectivités territoriales !

Stabilisateur institutionnel indispensable à une démocratie apaisée, contre-pouvoir exigeant mais jamais « anti-pouvoir » : il ne dit jamais « non » par dogmatisme, jamais « oui » par discipline partisane !

Mais en tant que représentant constitutionnel des collectivités territoriales, le Sénat -et chaque sénateur individuellement - a une mission particulière, une responsabilité spécifique :

Ils sont au Parlement les représentants de la France de la proximité, de la France du concret, celle de la vie quotidienne des Français dans chacune de leurs communes et de leurs départements. C'est la raison pour laquelle la question de l'équilibre des territoires est au cœur des préoccupations du Sénat.

\*\*\*

Votre 87ème congrès intervient également trois mois après la Conférence nationale des territoires, au cours de laquelle le gouvernement s'est engagé dans la restauration de la confiance et l'engagement d'un véritable dialogue avec les collectivités, dans le respect des élus.

Trois mois qui ont fait apparaître une divergence entre les discours et les actes. Trois mois qui ont suffi à nourrir à nouveau les inquiétudes sur l'avenir des collectivités territoriales et sur la manière dont le gouvernement conçoit la décentralisation.

Et sur le terrain, au long de l'été, je l'ai très fortement ressenti lors de la campagne pour les élections sénatoriales, auprès de tous les élus locaux !

\*\*\*

Mesdames et Messieurs les Présidents,

Nous avons souvent eu l'occasion d'échanger sur l'avenir des collectivités territoriales, en particulier sur l'avenir du département. Mon opinion n'a pas changé, les résultats du premier tour de l'élection présidentielle – qui ont fait apparaître une France fracturée en quatre – l'ont même renforcée

Alors, plus que jamais, je pense que nos concitoyens ont besoin à la fois d'efficacité et de proximité. Le département reste le bon niveau de collectivité pour assurer une mission fondamentale : celle de garantir la solidarité entre les personnes et les territoires ! Le département a vocation à être le pivot des politiques territoriales.

Le département est inscrit dans notre ADN territorial car, comme la commune, il est au cœur du quotidien des Français qui lui témoignent un attachement réel.

Il fait tous les jours la preuve de sa pertinence en répondant aux besoins de proximité de nos concitoyens, qu'il s'agisse des politiques sociales, des collèges, des routes ou des politiques culturelles et touristiques.

Avec la commune, le département est notre collectivité territoriale la plus ancienne, mais elle est également moderne profondément remaniée par les lois de décentralisation de 1982-1983, puis par les réformes territoriales successives qui, en dépit parfois des attaques, ont toujours consacré sa place.

Le département est également un échelon pertinent en matière d'aménagement du territoire, situé à juste distance entre région, communes et intercommunalités. Il joue un rôle de solidarité et d'ingénierie territoriale, en direction des communes rurales ainsi que des villes petites et moyennes et l'exemple de mon département, pourtant en Ile-de-France, en porte témoignage par son agence d'Ingénierie publique.

Aujourd'hui comme hier sous le quinquennat précédent, à rejeter toute approche idéologique, mon attitude est identique, je rejette toute approche idéologique, technocratique ou de pure

communication, sur le nombre d'élus locaux ou sur un nombre de collectivités qui serait pertinent, notamment de départements :

Et supprimer un quart des départements pour répondre à une politique du chiffre, ce n'est pas l'objectif du Sénat !

Par contre, laissons faire les initiatives de rapprochement, de coopération, de fusion, qui viennent du territoire, comme pour les communes nouvelles. Cessons de tout attendre ou de tout subir de la loi ! et de demander toujours plus de loi !

Je crois indispensable de vous donner les moyens d'agir et de faciliter les projets de coopération qui émanent du terrain. Je pense notamment aux mutualisations : j'ai des exemples concrets, comme les politiques conjointes lancées par les départements de l'Indre-et-Loire et de Loir-et-Cher en matière de communication touristique ou d'aménagement numérique, ou encore en ce qui concerne l'aide au retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA.

D'autres exemples en France peuvent être cités, y compris mon département des Yvelines avec les Hauts-de-Seine, ou encore entre les départements de Savoie et de Haute-Savoie. Certaines de ces initiatives peuvent parfois déboucher sur des projets de rapprochement mais c'est du terrain et de l'initiative des élus départementaux que doivent émaner ces projets, pas de l'État sur des critères éloignés des réalités concrètes !

\*\*\*

J'ai tenu à transmettre au Président de la République un message qui m'a souvent été délivré lors de mes déplacements dans les départements au cours des douze derniers mois : il faut laisser le temps aux élus de « digérer » et de mettre en œuvre les réformes puis de se projeter. Ceci sans exclure les aménagements qui pourraient s'avérer indispensables pour s'adapter aux réalités locales.

Pour le Sénat, la loi NOTRe, qui n'est pas une loi de décentralisation, n'est pas un « totem », même si nous pensons qu'il faut en préserver l'économie générale car on ne va pas faire une réforme tous les 5 ans. Mais il faut savoir être pragmatiques et procéder aux ajustements nécessaires qui sont attendus par les élus locaux.

Ce sera notre démarche, qui s'appuiera sur davantage de consultations directes des élus locaux et sur la mission d'évaluation des réformes territoriales qui va être reconduite.

C'est en effet ainsi, par le dialogue direct avec les élus locaux, que nous pourrons apporter des solutions satisfaisantes, en tenant compte des spécificités et des attentes des territoires dans leur diversité ! Nous devons faire en sorte que la collaboration entre les différents niveaux territoriaux soit optimisée, en veillant à garantir constamment dialogue et complémentarité.

\*\*\*

Le Sénat doit contribuer à réinstaurer de la confiance et du respect dans les relations entre l'État et les collectivités territoriales. On ne redressera pas notre Pays sans ou contre les collectivités territoriales ! Il faut que cessent ces rendez-vous.

Je l'ai redit au Président de la République : il ne peut y avoir de pacte de confiance sans respect réel des élus locaux !

----- entre le Gouvernement et nos associations d'élus et j'espère que demain à Marseille, ce sera mieux qu'à Orléans ou Nantes.

Le Sénat sera très attentif au respect de la libre administration des collectivités territoriales, garantie par l'article 72 de notre Constitution et qui inclut aussi la liberté de gestion des personnels, ainsi qu'au respect de leur autonomie financière. Ce sont des lignes rouges !

La réforme de la taxe d'habitation et le gel des dotations sont de nature à menacer la santé financière de nombreuses communes et à remettre en question leur autonomie à terme.

L'annulation de 300 millions d'euros de crédits, notamment sur la DETR, annoncée trois jours après la Conférence nationale des territoires, a été pour moi, outre les aspects financiers, une rupture de la méthode pourtant arrêtée le 17 juillet. Il en est de même de la diminution brutale du nombre de contrats aidés, annoncée sans concertation préalable.

Certes, nous avons repris le dialogue depuis mais maintenant j'attends les « preuves concrètes » en direction des collectivités car la C.N.T. ce peut-être une vraie méthode de dialogue.

\*\*\*

Le projet de loi de programmation des finances publiques, que le Sénat va examiner d'ici la fin du mois, fixe des objectifs particulièrement exigeants pour les collectivités territoriales :

Je veux être très clair. Nul ne conteste la nécessité d'assainir les finances publiques. C'est une exigence qui s'impose à tous. Toutes les entités publiques et les collectivités locales en font partie, devront y contribuer. Mais il faut savoir aussi constater que les efforts demandés n'apparaissent pas tout à fait équilibrés.

Pas tout à fait équilibrés au regard des efforts déjà consentis depuis 5 ans. Le rapport de la Cour des comptes sur les finances locales, publié la semaine dernière, confirme les progrès substantiels réalisés par les collectivités territoriales. Grâce à d'importants efforts de gestion, leurs dépenses ont diminué de 1,1 % l'an dernier. Elles ont pu afficher un excédent de plus de 4 milliards d'euros, l'équivalent de 0,2 % du PIB.

Dans le même temps, l'État creusait son déficit à 3,4 % du PIB, soit 74 milliards d'euros !

Des progrès en matière d'efficacité de la dépense sont sans doute encore possibles. Mais ceux réalisés ces dernières années ne sont pas reproductibles indéfiniment. Dans ces conditions, vouloir limiter pendant cinq ans l'augmentation des dépenses de fonctionnement à 1,2 %, c'est-à-dire bientôt moins que l'inflation, paraît peu réaliste.

Les efforts exigés n'apparaissent pas non plus équilibrés dans l'absolu : Faut-il rappeler que les collectivités territoriales sont à l'origine d'à peine 20 % de la dépense publique ?

Or la programmation qui est soumise à l'examen du Parlement prévoit que les dépenses publiques locales diminuent de 1,1 point de PIB d'ici 2022, soit près d'un tiers de l'effort global !

Le Gouvernement veut engager une contractualisation financière avec les collectivités locales. Pourquoi pas ? Mais cela doit évidemment s'opérer sur la base d'un constat partagé, dans des conditions équilibrées et avec des objectifs réalistes. Cela doit aussi respecter la philosophie d'un contrat, dont le code civil rappelle qu'il est « un accord de volontés », que « chacun est libre de contracter ou de ne pas contracter », et que « les contrats doivent être négociés, formés et exécutés de bonne foi ».

La contractualisation sous la menace ne serait pas une vraie contractualisation. Elle ne doit pas non plus conduire à une « recentralisation rampante » !

Les collectivités sont des partenaires de l'Etat : elles doivent être traitées avec respect, leur autonomie et leur libre administration doivent être préservées ! Il ne faut pas avoir peur de la différenciation de l'expérimentation, cela ne va pas contre l'unité de la Nation ;

#### Parlons Action sociale

Le département est le meilleur échelon de proximité pour l'action sociale. Encore faut-il qu'on lui donne l'autonomie nécessaire dans la gestion des prestations ! Je pense en particulier au RSA. Les départements ont démontré la pertinence de leur action en matière d'insertion, il faut leur faire confiance ! et l'insertion cela ne se recentralise pas ! et comment l'imaginer au moment même où on parle de régionalisation de la formation professionnelle au nom de l'efficacité !

Encore faut-il que l'Etat assume ses responsabilités ! Je prendrai un seul exemple, actuel, concret, brûlant dont le Président Bussereau a parlé dans son interview au Monde, exemple que j'ai évoqué avec le Président de la République.

Si la charge liée aux mineurs isolés augmente, de 50 millions d'euros en 2012 à près d'un milliard cette année, c'est, en grande partie, la conséquence d'une défaillance de l'Etat dans sa mission régaliennne de contrôle des flux migratoires. Et cela n'a pas commencé en mai dernier !

La question n'est pas que budgétaire, c'est également une question d'humanité M. le Président Bussereau : le laxisme en la matière favorise le développement des réseaux d'exploitation des êtres humains, etc.

Mes collègues Elisabeth Doineau et Jean-Pierre Godefroy l'ont souligné en juin dans le cadre d'un rapport sur les mineurs non accompagnés : nous sommes confrontés à une grande détresse ! Celle de ces jeunes bien sûr, mais aussi celle des services sociaux qui sont débordés par leur nombre.

Le désarroi des travailleurs sociaux est immense. Ils ne peuvent plus remplir leur mission d'accompagnement et de suivi et assurer à ces jeunes, non seulement l'accueil, mais surtout anticiper ce qui se passera ensuite : la scolarisation et l'insertion sur le marché du travail. On ne peut pas continuer ainsi ! Je l'ai dit en tête-à-tête la semaine passée au Président de la République.

La contractualisation devra donc respecter la libre administration et l'autonomie financière des collectivités locales. Cela suppose des ressources, notamment fiscales, adaptées à la nature et la dynamique des charges que chaque niveau de collectivité doit assumer au titre des compétences qui sont les siennes. Le Sénat examinera donc avec la plus grande vigilance les projets de lois de finances et de programmation des finances publiques et je souhaite une loi de programmation pluriannuelle des finances locales.

Les départements se trouvent à cet égard dans une situation tout à fait particulière :

Près des deux tiers de leurs dépenses de fonctionnement sont constitués de dépenses sociales : RSA, aides aux personnes âgées dépendantes et aux personnes handicapées, aide sociale à l'enfance sans oublier l'accompagnement des mineurs isolés dont je viens de parler.

Globalement, les dépenses sociales des départements connaissent une croissance structurellement plus rapide que les ressources qui les financent. La Cour des comptes confirme d'ailleurs que ce phénomène va perdurer.

Déjà aujourd'hui, la compensation versée par l'État est notablement insuffisante. Le reste à charge, qui a dépassé 8,5 milliards d'euros l'an dernier, progresse à vive allure. Cette situation n'est pas tenable ! La suppression du fonds d'urgence ne fera qu'aggraver encore la situation.

Or les marges de manœuvre dont disposent les départements, variables selon les prestations, sont dans l'ensemble très limitées. À terme, c'est donc la viabilité financière des départements et leur capacité à exercer l'ensemble de leurs compétences qui sont en jeu.

Un nouveau mode de financement, adapté et pérenne, doit être trouvé pour remédier à l'impasse dans laquelle les départements ont progressivement été enfermés. Il devra notamment correspondre à la dynamique naturelle des dépenses sociales et satisfaire la grande diversité des situations locales selon les niveaux de richesse et de charges.

La proposition consistant à opérer un transfert de CSG pour couvrir les dépenses de solidarité des départements a été évoquée : elle me semble être une piste intéressante qui mérite d'être explorée et discutée. Financer par un impôt national des dépenses dont les principaux déterminants sont fixés au niveau central semble a priori faire sens. Cette perspective pourrait alors s'inscrire dans le cadre d'une remise à plat de la fiscalité locale, qui respecterait l'autonomie financière des différents niveaux de collectivité. Et le débat d'ailleurs sur la taxe d'habitation doit ouvrir un débat plus général sur la fiscalité locale et les ressources.

Je vous rejoins, cher Dominique Bussereau. Cette étape de remise à niveau est indispensable. Elle doit être intégrée pleinement dans la contractualisation entre les départements et l'État.

Au-delà des questions budgétaires, le Sénat sera très attentif à l'équilibre des territoires, dont il se pose en garant.

Il n'y a pas d'un côté la France des métropoles « qui seraient tout » et sur laquelle il faudrait miser, et de l'autre la France des territoires « qui ne seraient rien » on a besoin de l'un et des autres. Il n'y a qu'une seule France !

La cohésion territoriale, ce n'est pas seulement un sujet d'élus ou de spécialistes en ingénierie territoriale. C'est un sujet profondément politique, essentiel pour la cohésion de notre pays.

Comment se sentir pleinement intégré à la Nation quand on a le sentiment que l'Etat vous abandonne ?

Comment se sentir pleinement intégré à la Nation quand on a le sentiment d'être laissé de côté parce qu'on n'habite pas au bon endroit ?

La question se pose aussi en région parisienne : nous l'avons abordée très directement avec plusieurs présidents de départements d'Île-de-France il y a deux jours, face à la tentation de l'Etat de créer une « supermétropole riche » qui reléguerait dans les marges le reste de la région d'un côté 7 millions d'habitants et 80 % de PIB et de l'autre 5 millions d'habitants et 20 % du PIB.

Oui, l'équilibre des territoires, c'est un enjeu fondamental.

Trois exemples que je ramène de mes rencontres :

On ne peut pas accepter les ruptures durables d'égalité en matière de couverture numérique des territoires : la fracture numérique, c'est aussi important aujourd'hui que le déploiement de l'électricité et du téléphone par le passé.

En saisissant le Président de l'ARCEP début août. Je lui ai demandé de nous apporter les précisions à la suite des annonces du Président de la République, qui souhaite couvrir tout le territoire en haut et très haut débit d'ici la fin de l'année 2020.

Je partage l'approche volontariste de l'Etat vis-à-vis des opérateurs et le Sénat a clairement agi dans cette voie. Je souhaite évidemment que l'on parvienne à tenir l'objectif annoncé par le Président de la République. Mais je veux que l'on fasse attention aux fausses promesses qui créent des désillusions chez nos concitoyens et que l'on mesure bien le coût et les implications des annonces sur la concurrence entre les opérateurs.

On ne peut pas accepter les ruptures d'égalité en matière d'accès aux soins, de transports ! L'accès des soins est un sujet majeur de préoccupation pour nos concitoyens.

Il faut que les ARS soient davantage mobilisées sur cet enjeu, il faut simplifier les installations de médecins, réévaluer les dispositifs d'incitation, lever les freins au développement de la télémédecine, favoriser les nouveaux modes d'exercice, faire du stage de 6 mois chez le généraliste, un passage obligé de la formation.

De même, on ne peut plus ne pas voir « l'anorexie » progressive des centres-villes et des centres-bourgs. Le Sénat mène un travail sur ce sujet et fera prochainement des propositions, en étant attentif aux retours de terrain des élus locaux, qui sont notre boussole.

Mes chers collègues,

La fin du cumul des mandats d'exécutif local et de parlementaire a conduit certains d'entre vous, que je reconnais dans cette salle, à renoncer de siéger au Sénat, tandis que d'autres ont quitté la présidence de leur conseil départemental.

Certains craignent que cela n'entraîne une prise de distance entre le Sénat et les élus locaux. Même si je pense que cette loi a été une erreur pour l'équilibre entre démocratie territoriale et démocratie parlementaire, je vous le dis clairement aujourd'hui : ce ne sera pas le cas ! Il nous faut maintenant imaginer un nouveau mode de relation qui soit tout aussi solide, peut-être même encore plus fort qu'auparavant.

Je me suis fixé comme objectif à la Présidence du Sénat de réconcilier les citoyens avec la représentation nationale. Pour le Sénat, cet objectif ne peut être atteint qu'en renforçant les liens avec les élus locaux qui sont les vigies de notre République. Nous devons donc innover et nous le ferons :

\* Nous avons mis en place une mission d'assistance juridique que les élus locaux peuvent saisir au travers des sénateurs ;

\* La mission de suivi des lois de réformes territoriales que nous avons créée sera maintenue : elle sera force d'évaluation et de propositions en tenant compte des expérimentations que vous menez dans les territoires ;

\* Le Sénat consultera davantage les élus locaux sur des sujets très concrets, notamment en matière de simplification des normes, et va maintenir sa mission de suivi des réformes territoriales.

\*

Cher Dominique Bussereau, je souhaite également qu'un nouveau mode de relation se tisse avec les associations d'élus, qui doivent devenir des partenaires privilégiés de notre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Enfin, je veux vous dire que le Sénat, dans sa composition même, doit être le garant de l'équilibre des territoires à travers l'élection des sénateurs dans le cadre départemental, auquel nous sommes profondément attachés !

On en reparlera lors de l'examen de la réforme constitutionnelle.

Je le redis, le département est une circonscription politique de proximité, tout à fait essentielle, identifiée par nos concitoyens et par les élus locaux.



Vous avez tous dans vos mémoires cette déclaration de Mirabeau : « Je voudrais une division propre aux localités, aux circonstances dont l'objet fût de rapprocher l'administration des hommes et des choses, et d'y admettre un plus grand concours de citoyens.»

C'est ce que le Département s'est attaché à faire depuis près de 230 ans ! Et ce n'est pas l'ancien monde ! C'est ce que vous faites chaque jour au service de nos concitoyens !

Alors, oui, aujourd'hui comme demain, le Sénat sera toujours la maison des collectivités territoriales. Vous avez besoin de confiance, de respect, de liberté, pour la cohésion de notre Pays et pour donner « chair » à la République.

Je vous remercie.