18 octobre 2001 - Seul le prononcé fait foi

Télécharger le .pdf

Discours de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur la place du département dans la vie des Français, la nécessaire redistribution des responsabilités entre l'Etat, l'Union européenne et les collectivités locales selon le principe de subsidiarité, la décentralisation, le principe de délégation et la coopération entre les collectivités locales, Rodez, le 18 octobre 2001.

Cher Jean Puech,
Monsieur le président du Sénat,
Mesdames et messieurs les présidents des Conseils généraux, et permettez-moi de saluer tout particulièrement les présidents des Conseils généraux d'outre-mer qui ont fait un long voyage pour être avec nous aujourd'hui,
Monsieur le maire de Rodez,
Mesdames et messieurs les parlementaires,
Mesdames et messieurs les élus,
Je voudrais d'abord, vous me permettrez et après votre Président qui l'a fait hier, rendre hommage à la mémoire de l'un des vôtres, votre ami, mon ami Martial TAUGOURDEAU, qui aurait dû être avec nous aujourd'hui. Il était homme de caractère, de devoir, et aussi de service, de générosité et de proximité. Il nous a quitté brutalement. Il nous manquera.
Je suis heureux d'être présent parmi vous, à la date que vous avez depuis longtemps choisie pour tenir votre assemblée annuelle.
Dans les périodes d'interrogations, d'inquiétude, de tensions internationales plus encore qu'à l'habitude, nos compatriotes se tournent vers les responsables de l'Etat mais aussi vers leurs élus, parce qu'ils sont en quête de dialogue, d'informations, d'assurances parce qu'ils ont besoin de réponses, de décisions.
Dans ces périodes, votre rôle au plus près de nos compatriotes est un rôle essentiel. Ils ont besoin de vous. Et c'est aussi cela que je voulais vous dire aujourd'hui.
Naturellement, c'est vers l'Etat, responsable de la diplomatie, de la sécurité, que se dirigent les principales attentes.
Mais, dans les temps d'inquiétude, votre mobilisation, votre parole, votre capacité d'écoute, votre esprit d'initiative et de responsabilité, la contribution que vous apportez à l'exercice d'un devoir de vigilance qui s'impose à tous, l'ensemble de ces vertus sont plus que jamais nécessaires à la cohésion de notre société, à notre unité nationale.
Il y a trois ans, m'exprimant devant le Conseil Régional de Bretagne, j'engageais une réflexion nationale pour le renouveau de notre démocratie. Devant vous, élus des départements de France, je voudrais prolonger cette réflexion et vous dire ma conviction que vos collectivités sont appelées à prendre une part importante, très importante à ce renouveau.
Notre démocratie a besoin, c'est vrai, Monsieur le Président, d'un nouvel élan. Elle ne le trouvera que dans la reconnaissance d'une plus grande autonomie de la société par rapport à l'Etat, dans

que dans la reconnaissance d'une plus grande autonomie de la société par rapport à l'Etat, dans l'instauration de rapports différents entre les pouvoirs et l'individu, dans l'acceptation pleine et entière des libertés locales.
Pour répondre aux exigences des Français, notamment en matière de sécurité, pour ouvrir de nouvelles capacités d'action à chacun de nos concitoyens, pour améliorer le service de tous, la France va devoir se réformer en profondeur, restaurer l'autorité de l'Etat, le réformer et redistribuer les responsabilités entre les collectivités de la République. Elle va devoir dessiner une nouvelle architecture des pouvoirs pour les rapprocher des citoyens. C'est de cela que je voudrais vous parler aujourd'hui, à partir des réalités départementales.
Le principe de subsidiarité, qui implique que les décisions soient prises au niveau le mieux adapté, doit guider notre réflexion et notre action.
Il y a des politiques qui ne peuvent être menées qu'au niveau national. Je pense aux missions essentielles de souveraineté, à l'organisation de la solidarité, au fonctionnement des grands services publics, comme l'enseignement, la santé, la police, la justice et, naturellement, je pense à l'anticipation de l'avenir pour la nation.
Il revient à l'Etat de jouer pleinement son rôle dans ce qu'il peut accomplir mieux que d'autres. Cela n'implique certes pas un Etat faible, en repli, doutant de lui-même, mais bien au contraire un Etat actif, conscient de ses responsabilités, décidé à les assumer pleinement, modernisé, réorganisé, affirmant ses missions avec plus de force.
Face à des problèmes aussi graves que l'insécurité ou la lutte contre le terrorisme, tout affaiblissement de la loi républicaine, tout renoncement de l'Etat, toute atteinte à son autorité, doivent être proscrits.
D'autres politiques ne peuvent être bien définies qu'au niveau européen : c'est le cas par exemple pour la monnaie, le contrôle des migrations, les règles de protection de l'environnement, ou la négociation de nos tarifs douaniers avec le reste du monde. Je pourrais citer d'autres exemples. L'Union européenne permet aux Etats de mener ensemble des actions qu'ils n'avaient plus les moyens de conduire efficacement à l'échelon national. Loin de diminuer notre capacité d'action, elle l'augmente.
Mais beaucoup plus de responsabilités devront désormais relever exclusivement des communes, des départements, des régions. Dans une France en mouvement, dans l'Europe telle qu'elle se construit, dans le monde tel qu'il évolue, c'est aujourd'hui devenu essentiel.
Une nouvelle philosophie de l'action est déjà à l'oeuvre. Elle fait confiance aux énergies qui naissent de nos territoires et grandissent par l'initiative des forces vives de notre pays. Elle a compris que les impulsions qui viennent du sommet ne descendent pas vers la base par ondes successives mais conduisent très souvent à des situations de blocage. Elle aspire à l'innovation, au dynamisme et à la création de richesses en faisant confiance à l'esprit d'engagement, à la mobilisation des talents, à la confrontation des idées, au dialogue et au contrat.
En Europe, nous voyons apparaître une véritable compétition des territoires pour attirer les investissements pour créer nos emplois.
Avec l'euro, les économies européennes ne se concurrencent plus par la valeur de leurs monnaies mais principalement par l'école, par les équipements, par les services publics. Et, bien sûr, elles se concurrencent aussi par le niveau de l'impôt et par la simplicité des réglementations.
Dans cette compétition, nous avons des points forts, mais aussi des faiblesses, et vous les connaissez, je n'y reviendrai pas aujourd'hui. L'omniprésence de l'Etat associée, c'est vrai, à une certaine forme d'impuissance publique, nous pénalise. Une attention accrue doit être apportée à la performance de la gestion publique. Un effort plus important doit être consacré aux infrastructures, à l'aménagement du territoire, à l'animation de l'économie locale. La compétition des territoires exige de notre Etat qu'il donne l'exemple en se réformant, qu'il lève les hypothèques qui pèsent sur notre avenir, qu'il desserre les freins qui nous empêchent d'avancer, et bien sûr qu'il donne plus de pouvoirs aux territoires. Les responsabilités de nos collectivités territoriales doivent impérativement être élargies. Si l'on regarde les pays voisins, par exemple l'Espagne, l'Italie, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, tous ont dans ce domaine une très réelle avance sur nous.

Devant pareils enjeux, la décentralisation, même si elle fut une étape essentielle de notre histoire administrative, ne suffit plus.
Il faut changer d'échelle et de méthode et prendre cette fois des garanties contre tout retour en arrière. Face à la tendance permanente de notre Etat à vouloir toujours tout contrôler, les réformes sont en effet constamment soumises à l'épreuve de tentations recentralisatrices. Ces tentations, il faut les écarter définitivement.
La nouvelle répartition des pouvoirs qu'il s'agit de mettre en place pour clarifier les responsabilités devra être consacrée par notre loi fondamentale, afin de lui apporter la garantie ultime du Conseil Constitutionnel. Elle aura naturellement pour limite le respect de l'unité de la République, c'est-à-dire les mêmes droits et les mêmes devoirs pour tous les Français partout en France.
Ce sera aussi l'occasion de donner aux populations de l'outre-mer le droit de faire évoluer leurs institutions.
Beaucoup s'interrogent encore sur la place que le département pourra prendre dans cette nouvelle donne. Moi, je ne m'interroge plus. Certains sont déjà prêts à programmer la disparition du département ou son dépérissement. Je ne partage pas leur point de vue. Ce n'est pas sur la base de préjugés que s'établira la nouvelle organisation territoriale de la République, mais en partant de nos réalités.
A l'heure où les Français sont en attente de plus de démocratie et de plus de proximité, la France ne saurait rayer d'un trait de plume deux siècles de progrès des libertés locales accomplis dans le cadre départemental. Deux siècles qui ont amené le département à pleine maturité. Deux siècles qui ont fait de lui une collectivité de service, plus proche des Français qu'il ne l'a jamais été.
Le département est devenu le plus fidèle soutien des maires dans la poursuite du développement local. Il est au fait des réalités géographiques et humaines, rapide dans ses décisions, il fait efficace dans son action, souple dans ses modalités d'intervention, gestionnaire responsable et prudent des deniers du contribuable.
Ma conviction est faite depuis longtemps. Facteur irremplaçable d'enracinement de la démocratie dans le territoire, le département reste incontournable.
En France, au coeur de nos terroirs, chacun connaît son conseiller général. L'ancrage territorial des élus départementaux est sans aucun doute l'une des forces de notre démocratie locale. Et je regrette qu'on ne le comprenne pas toujours et, s'agissant de nos régions, je pense qu'il y aurait intérêt à s'inspirer du même principe : un territoire, une population, un élu, et j'ajoute même : un élu responsable que ses concitoyens identifient, avec lequel ils peuvent travailler et dont ils peuvent contrôler et évaluer l'action.
Le rôle du département ne peut qu'être conforté par l'approfondissement d'une démocratie de proximité, une démocratie où l'action de chacun sera jugée à l'aune de son dynamisme, de son efficacité et de son utilité.
Le département tisse des liens entre les hommes. Liens de solidarité entre les générations, par l'aide sociale à l'enfance, par le soutien aux personnes âgées. Liens de cohésion sociale, par ses politiques d'insertion et par l'assistance apportée aux personnes sans ressources. Lien entre les hommes, et aussi entre les activités, car, avec les villes, avec l'intercommunalité, dans les bassins d'emploi, par les routes, par les infrastructures, par les équipements publics, c'est lui qui relie entre eux les terroirs et qui crée les conditions du développement local. Il prend également une place croissante dans la diffusion des nouvelles technologies de l'information. La puissance publique doit l'y aider davantage, afin que soit assurée la couverture de tout le territoire national.
Pour quelle raison voudrait-on demain se passer du département alors que, créé de toutes pièces par la Constituante et par l'Empire, il a réussi à traverser l'histoire mouvementée de notre pays pour s'ancrer profondément dans notre tradition républicaine et s'enraciner dans notre culture politique ? Comment ne pas voir que le département est devenu un lieu d'identification pour tous les Français et qu'il fait désormais partie de notre personnalité administrative et politique ?
Contrairement à ce que l'on dit souvent, la France ne comporte pas plus d'échelons d'administration que la plupart de nos voisins européens.

En revanche, il est vrai qu'à chaque niveau d'administration, elle compte des collectivités plus petites et plus nombreuses. Cela peut être un inconvénient. Mais cela peut être aussi un atout si l'on sait apporter à cette organisation les tempéraments nécessaires.
Dans un pays marqué par une tradition de centralisation qui confine parfois à une forme d'absolutisme républicain, le contrepoids que constituent nos centaines de milliers d'élus est un contre-poids salutaire pour la démocratie. On ne peut vouloir à la fois plus de démocratie, plus de proximité, une meilleure prise en compte de la diversité, une plus grande participation des citoyens, et prôner la suppression de collectivités comme la commune et le département, ceci au nom d'une illusoire rationalité.
Toute collectivité doit cependant pouvoir mobiliser les capacités d'action nécessaires pour bien rendre les services que les citoyens attendent d'elle.
Trop grande et trop lointaine, elle n'aurait plus une bonne compréhension des hommes et des réalités. Elle se perdrait dans les règles et les procédures, qui sont toujours les alliées les plus fidèles de la bureaucratie.
En revanche, trop petite et trop proche, les moyens d'action lui feraient défaut. La proximité, en effet, n'est pas une fin en soi. Elle cesse d'être bonne quand elle débouche sur l'impuissance.
Il faut donc rechercher la dimension optimale pour avoir à la fois la proximité et les moyens. La solution est naturellement variable d'un endroit à l'autre, tout simplement parce que la campagne n'est pas la ville, que la montagne n'est pas la mer, et l'industrie et le commerce ne sont pas l'agriculture. La France est diverse. Pourquoi devrait-elle être administrée dans l'uniformité ?
Bonne ici, telle solution est mauvaise ailleurs car les besoins sont différents. Les formules "clés en main" ont vécu. Dans notre siècle, il n'y aura d'efficacité que par la discussion et l'accord des volontés, gages d'une meilleure adaptation à la diversité.
Quand on ne peut atteindre l'optimum par soi-même, il faut savoir s'entendre avec d'autres. C'est ce que font les communes avec l'intercommunalité. C'est ce que les départements devront faire de plus en plus eux aussi.
Dans le cadre régional d'abord, en collaborant toujours plus étroitement avec les régions ou en s'alliant avec d'autres départements, comme récemment dans les départements savoyards.
Mais aussi dans un cadre infra-départemental, en multipliant les accords avec des villes ou des communautés de communes qui peuvent mettre leur expérience et leur capacité de gestion à la disposition des politiques de proximité du département.
Pourquoi ne pas imaginer par exemple qu'une partie de ce qui relève du département en zone rurale puisse relever d'une communauté d'agglomération en zone urbaine, si cela permet une gestion plus efficace ? Et pour quelle raison faudrait-il empêcher qu'une région, par accord, délègue certaines compétences aux départements qui la composent, si cela doit apporter un plus dans le service de nos concitoyens ?
En reconnaissant le droit à l'expérimentation, nous permettrons aux collectivités territoriales de conclure entre elles des accords de délégation ou de mise en commun de leurs moyens, afin d'adapter l'organisation de l'action publique aux réalités locales.
Le droit à l'expérimentation est devenu, dans les démocraties modernes, une exigence essentielle.
N'oublions pas que de grandes réformes comme le RMI ou la prestation dépendance n'ont pu se faire que parce que des départements ont pris l'initiative et le risque de les expérimenter.
L'allocation d'autonomie des personnes âgées sera à coup sûr un progrès pour beaucoup de nos compatriotes. Elle a le mérite de reconnaître l'expérience acquise par les départements. Mais c'est aussi un risque car vos collectivités n'ont pas suffisamment de visibilité financière. La part de l'Etat devra être durablement assurée et il faudra préciser, naturellement, le rôle de la Sécurité Sociale, notamment pour les maisons de retraite. C'est ainsi que la pérennité de cette réforme pourra être garantie.
C'est toujours en prenant les décisions là où s'expriment les besoins, dans un dialogue permanent avec les citoyens et entre les acteurs concernés, que les bonnes solutions sont trouvées et appliquées. Et c'est ainsi que toutes les énergies se mobilisent pour en assurer le succès.

succès.
Notre pratique démocratique reste curieusement suspicieuse à l'égard des citoyens, méfiante dans l'initiative de leurs collectivités, toujours aussi sceptique sur la capacité de celles-ci à développer nos territoires.
Subordonner les décisions des assemblées locales, des maires et des présidents de conseil général, des présidents de conseil régional à des réglementations surabondantes, rendues chaque année plus complexes, voire contradictoires, c'est refuser de croire en une régulation démocratique des pouvoirs locaux par les citoyens. C'est refuser la démocratie locale.
Rendre impossible tout investissement local sans la mise en jeu de subventions d'autres collectivités et de l'Etat, c'est diviser pour mieux régner et c'est empêcher l'épanouissement d'une démocratie locale pleinement autonome.
Il est grand temps de mettre fin au système généralisé des financements croisés qui va jusqu'à s'appliquer aux investissements les plus modestes de nos communes.
Chacun le constate, désormais plus de la moitié des ressources des collectivités locales dépendent de dotations nationales. C'est le résultat d'une longue évolution qui risque de conduire à la négation de toute responsabilité démocratique et de toute liberté locale. L'autonomie fiscale et financière de nos collectivités territoriales devrait être inscrite dans la Constitution, comme l'a justement proposé le Sénat, à l'initiative du Président Christian Poncelet. L'Etat, tout en continuant à veiller à la solidarité financière entre les territoires, ne doit pas laisser se tarir une fiscalité locale qu'il n'a jamais su réformer.
Enfin, la confiance de l'Etat devra aller jusqu'à déléguer à des collectivités élues une partie de l'exécution des politiques dont il entend conserver la haute responsabilité.
Nous sommes habitués à raisonner en fonction de catégories anciennes, avec d'un côté la décentralisation, pour tout ce dont l'Etat accepte de se dessaisir, et de l'autre la déconcentration, pour les missions dont il entend garder la maîtrise mais qu'il admet devoir exercer au plus près des réalités.
Il est temps de raisonner autrement et d'accepter à l'avenir que la mise en oeuvre de politiques nationales puisse être déléguée à d'autres collectivités publiques, sous l'autorité et le contrôle de l'Etat. Les maires connaissent bien cela puisque la pratique en a été instaurée depuis plus d'un siècle pour la gestion de l'état-civil. De l'aveu général, c'est l'un des guichets où l'accueil du public est le plus efficace.
Le principe de délégation est particulièrement adapté à notre temps. Il ne s'agit pas de déléguer des politiques mais leur mise en oeuvre, pour introduire une gestion de proximité plus adaptée aux besoins et aux réalités, plus souple dans ses moyens, plus efficace, plus économe des deniers publics, et sans doute aussi plus facile à évaluer.
Cette approche est bien préférable à celle de la déconcentration, qui, notamment dans le domaine social ou celui de la formation, conduit aujourd'hui l'Etat à entretenir des fonctions connexes de celles qu'exercent les collectivités territoriales, sans aucun souci de regrouper moyens et procédures. Il faut supprimer les doublons. Ils n'ont d'autre effet que de diviser, de ralentir et de renchérir l'action publique.
Naturellement, l'exercice de ces compétences déléguées par l'Etat doit être accompagné du transfert des ressources nécessaires. Là encore, un véritable contrat devra être conclu entre l'Etat et les collectivités délégataires. Ce contrat devra comporter des indicateurs de réussite et énoncer des méthodes d'évaluation objective.
Ainsi se fera progressivement l'apprentissage d'une démocratie plus efficace, plus participative et plus vivante.
Mesdames, Messieurs,
Choisir la confiance et la responsabilité, c'est le seul moyen non seulement de faire émerger des nouvelles réponses aux attentes des Français, mais aussi de leur redonner le goût de participer à la vie de la cité.
La démocratie prend naissance dans des communautés d'hommes et de femmes liés par des conditions de vie et d'activité communes, soudés par l'attachement à une même région, à un même département, à un même terroir, à une même ville, réunis par des problèmes à résoudre

ensemble en dépassant les contradictions entre intérêts particuliers. Jour après jour, au milieu de nos concitoyens, les acteurs de la démocratie locale sont les premiers à en faire l'expérience.
Inévitable aux temps fondateurs de la nation, la centralisation est devenue un handicap pour la France. A la longue, elle risque d'instaurer un divorce entre les Français et leurs pouvoirs publics, en donnant l'image d'un Etat distant, incapable d'assumer ses engagements et de répondre aux demandes qui lui sont adressées.
Entre l'étatisme jacobin, même tempéré par la décentralisation, et un fédéralisme importé, plaqué sur nos réalités, contraire à notre histoire comme à notre exigence d'égalité, une voie nouvelle doit être inventée, un nouveau modèle français doit être imaginé.
Parce que la France veut rester une grande démocratie, elle doit ouvrir un champ nouveau à la démocratie des territoires et la faire vivre. Dans cette révolution silencieuse, le département, soyez en sûrs, trouvera tout naturellement sa place, une place éminente. Je vous remercie.