



Présidé par :

Dominique BUSSEREAU

*Président de l'Assemblée des Départements de France, Ancien Ministre, Député et Président
du Conseil départemental de la Charente-Maritime*

« Les Départements à l'heure de la réforme territoriale »

Mercredi 27 avril 2016

Dominique BUSSEREAU, *Président de l'Assemblée des Départements de France, Ancien Ministre, Député et Président du Conseil départemental de la Charente-Maritime*

Mes chers amis,

Merci beaucoup de votre présence. C'est la première fois, depuis l'année dernière, que l'ADF organise un colloque à l'Assemblée nationale. Notre souhait est en effet d'organiser chaque année un colloque – alternativement au Sénat et à l'Assemblée nationale – qui précédera notre congrès, dont la tenue a traditionnellement lieu à l'automne.

L'ADF est la maison des départements. Elle a vocation à les relayer, fédérer et promouvoir. Elle a également pour mission de travailler avec ces derniers et de permettre les échanges de bonnes pratiques entre les 102 collectivités départementales françaises. Deux collectivités se superposent en effet à Lyon : le département du Rhône et la métropole de Lyon, qui exerce les compétences du Conseil départemental sur son territoire.

La loi NOTRe, parue le 8 août 2015 au Journal officiel, est une réforme complexe et floue. À cet égard, les demandes de précisions et d'analyses sont nombreuses, notamment par rapport au pouvoir des régions et au pouvoir de l'État. Ainsi allons-nous échanger sur ce sujet durant cette matinée et, à cette fin, deux tables rondes ont été organisées pour mettre en exergue tous les aspects entourant la loi NOTRe.

Comme vous le savez, la loi NOTRe est le fruit d'un compromis politique entre la majorité sénatoriale du centre et de droite et la majorité de gauche de l'Assemblée nationale. La commission mixte paritaire, présidée par notre excellent collègue M. Philippe BAS, a notamment su trouver les accords politiques au Sénat.

De nombreuses personnes jugent positive la fin de la clause générale de compétence. Si, sur le papier – et pour certains praticiens du droit –, la fin de la clause générale de compétence est une bonne chose, je ne suis guère certain que cette suppression facilite le déroulement des politiques locales et constitue un acquis de cette loi. J'en veux d'ailleurs pour preuve les allers et retours entre les gouvernements de MM. FILLON et AYRAULT.

D'aucuns estiment que les compétences des départements ont été réduites. Or, si je devais mesurer sur une échelle de cent ce qui a été maintenu dans les compétences départementales, je dirais que nous sommes près de quatre-vingt-dix, voire même au-delà.

En effet, même dans le domaine économique, nous avons encore une possibilité d'agir. Certes, nous ne pouvons plus agir directement auprès de certaines catégories socioprofessionnelles et des petites entreprises. Cela pose d'ailleurs problème sur le terrain, d'autant plus que les régions nous disent ne pas disposer des moyens financiers suffisants pour mener des politiques économiques égales à la somme de ce que faisaient auparavant les départements et les régions. Le risque est ainsi que l'aide à l'économie soit divisée par deux.

La loi NOTRe redistribue les compétences à défaut de les clarifier. L'État a cru pouvoir donner un éclairage supplémentaire par deux circulaires publiées le 22 décembre 2015. A nos yeux, ces circulaires témoignent d'une vision très étatiste et très restrictive de l'application de la loi NOTRe et assez contraire à l'esprit des débats parlementaires.

Au regard de cette lecture dogmatique de nos compétences, nous avons décidé d'attaquer les deux circulaires devant le Conseil d'État. Certes, nous avons été déboutés en référé, le Conseil d'État estimant qu'il n'y avait pas d'urgence, mais attendons avec grand intérêt sa position sur le fond. La première audience aura d'ailleurs lieu le 4 mai prochain.

La loi NOTRe consacre les départements comme une collectivité incontournable pour les services de proximité, et en particulier pour la ruralité dont le département est l'interlocuteur privilégié. Nous devons à cet égard mettre en place, avec l'État, les fameux schémas d'accessibilité. J'attire votre attention sur ce point, car le contenu de ces schémas demeure incertain.

Il pourra en effet s'agir d'un document complètement technocratique produit en collaboration avec l'État. Il pourra aussi s'agir d'un instrument très utile fournissant une véritable cartographie du département, à la condition toutefois qu'il soit tourné vers le terrain et que les maires y apportent leur concours. Du reste, le schéma d'accessibilité devra être actualisable en permanence afin que nous puissions disposer d'une photographie précise des services utiles à nos concitoyens.

Nos relations avec nos autres partenaires ne posent guère de difficultés. Nous sommes depuis longtemps l'interlocuteur privilégié des communes, notamment rurales. Toutefois, la montée en puissance des intercommunalités peut poser un certain nombre de difficultés – je pense par exemple à la carte des transports – et dévitaliser certains départements. Nous devons naturellement veiller à ce que cela n'arrive pas, mais, si le travail en commun est correctement effectué, la coopération avec les intercommunalités peut être de qualité.

La qualité de la coopération avec les régions dépend des lieux et n'est pas forcément liée à un antagonisme gauche-droite. Certes, il faut laisser du temps aux différents acteurs pour se connaître, mais je ne vois pas comment une région pourra travailler – sur l'économie, le tourisme, les solidarités territoriales, le très haut débit, le financement des contrats de plan... – sans s'appuyer sur les compétences des départements.

Je suis optimiste. Je pense ainsi que nous trouverons un bon cheminement avec les régions, mais cela requerra sans nul doute un peu de temps. Ce n'est en tout cas pas la fameuse Conférence régionale qui y parviendra. Dans certaines régions, deux cents intercommunalités et plus de dix départements seront en effet autour de la table.

En conséquence, c'est davantage grâce à un travail préalable que nous pourrions avancer. Les conférences régionales constitueront avant tout une grand-messe destinée à avaliser ce travail préalable. Peu de conférences régionales s'étant déjà tenues, nous ne pouvons pas encore d'établir de bilan. Nous le ferons lors de notre Congrès, qui se déroulera au mois d'octobre au Futuroscope de Poitiers.

Naturellement, le souci premier des départements est financier. Jean-René LECERF, Président de notre commission des finances et Président du département du Nord, en témoignera dans un instant. À l'instar des autres collectivités locales, la baisse des dotations de fonctionnement nous affecte. Pareillement, les départements ont été touchés par cet invraisemblable prélèvement de CVAE, dont le prétexte est de financer les transports, qui ne seront par ailleurs du ressort des régions qu'à compter de l'année prochaine – et encore, dans des conditions très différentes selon les lieux.

Le problème des allocations individuelles de solidarité doit être naturellement évoqué. Comme vous le savez, de nombreux départements connaissent des difficultés pour payer

le RSA et l'APA, et nous menons actuellement des négociations difficiles avec l'État afin d'identifier des pistes de sortie à court terme.

D'autres sujets complexes de nature économique devront également être traités. Je pense ainsi au maintien, par la signature d'une convention avec les régions, d'une action économique menée par les départements. De même, nous devons voir avec les communautés de communes comment continuer à faire de l'immobilier d'entreprise. Les communes nous le demandent, et les régions ne veulent pas le faire. Si les régions ont réclamé la totalité de la compétence économique, certaines d'entre elles se tournent néanmoins vers nous pour que nous continuions à mener cette action au prétexte que leur budget ne leur permet pas de le faire.

Or, le préfet ou la DGFIP expliquent que cela n'est pas possible et soumettent même parfois certaines délibérations au contrôle de légalité. Il est par conséquent important que le Conseil d'État se prononce, je l'espère, le plus sagement possible.

Enfin, nous travaillons sur les pistes d'économies possibles. Je pense ainsi à la mutualisation entre départements pour les achats, à la mutualisation entre les SDIS ou entre les départements et les SDIS, au rapprochement de départements ou encore au rapprochement des comités départementaux du tourisme. Tout est ouvert, et toutes les pistes d'économies intelligentes sont devant nous.

J'en terminerai par un souhait personnel qui n'engage en rien l'ADF quant aux grandes échéances politiques de l'année prochaine. Je ne crois pas qu'il faille repartir vers le grand soir des modifications des textes qui régissent les collectivités locales. Mettre en œuvre des réformes d'ampleur, alors que nous vivons déjà très mal la nouvelle carte de l'intercommunalité que les préfets veulent nous imposer à marche forcée, ne nous rendrait guère service.

Bien sûr, je souhaite que le prochain Président – ou la prochaine Présidente – et la future majorité législative puissent procéder à des aménagements de la loi NOTRe. Plus de souplesse, d'expérimentation et de pragmatisme sont en effet impératifs, sans qu'il soit toutefois nécessaire de bouleverser une nouvelle fois le paysage des collectivités territoriales.

Tous ces sujets sont à l'ordre du jour de cette matinée et des tables rondes animées par M. Éric REVEL. Je vous prierai de m'excuser : accompagnant notre Premier ministre en Nouvelle-Calédonie, je serai en effet dans l'obligation de vous quitter avant la fin de notre colloque et ne pourrai donc pas écouter M. Patrick BERNASCONI, Président du Conseil économique, social et environnemental, qui clôturera notre matinée.

Merci beaucoup, bon colloque et merci d'avoir patienté aussi longtemps pour nous rejoindre.

Jean-René LECERF, *Président du Conseil départemental du Nord*

- *Exemple d'un pilotage de Département après 9 mois d'expérience de mise en œuvre de la loi NOTRe*

Bonjour à tous,

Je tâcherai de ne pas trop m'éloigner du thème, même si ce pilotage à vue n'a rien d'un conte de fées.

Avant toute chose, je souhaiterais dresser rapidement le décor du département Nord. Celui-ci compte 2,6 millions d'habitants, dont 152.000 allocataires du RSA, et a un

budget de 3,6 milliards d'euros et plus de 12.000 collaborateurs – assistants familiaux inclus.

Lors de mon retour au Conseil départemental en 2015, j'ai en outre trouvé un budget dans lequel onze mois de RSA sur douze étaient budgétés. Il manquait ainsi sur cette seule ligne 60 millions d'euros. L'endettement, en forte croissance, s'élevait à 1,4 milliard d'euros, ce qui ne constitue toutefois pas un montant colossal au regard de la population du département. La difficulté était davantage liée à l'absence d'épargne.

Des dépenses d'investissement d'un montant 185 millions d'euros étaient inscrites au compte administratif 2015. Celles-ci approchaient les 500 millions d'euros quelques années auparavant.

Lorsque j'ai rencontré le Préfet pour la première fois en tant que Président du Conseil départemental, je lui ai dit que mon département était en situation de mise sous tutelle et lui ai en conséquence demandé si je devais requérir la mise sous tutelle. Celui-ci m'a imploré de ne le faire, afin de ne pas inciter d'autres départements à faire de même. Ainsi, la mise sous tutelle n'est plus une menace de l'État à l'égard des collectivités territoriales, mais une menace des collectivités territoriales à l'égard de l'État.

J'évoquerai en quelques mots les ponctions de l'État sur le budget départemental. En 2015, celles-ci se sont élevées à plus de 500 millions d'euros. Les restes à charge sur les allocations individuelles de solidarité en représentent 450 millions, dont 270 millions pour le reste à charge RSA, 125 millions pour le reste à charge APA et 55 millions pour le reste à charge PCH. Quant à la baisse de la DGF, elle a atteint 52 millions d'euros. Ainsi, ce sont 502 millions d'euros que nous devons financer avant de songer à nos propres compétences et responsabilités de service public.

Toutefois, certaines dotations de l'État relatives aux dépenses liées aux allocations individuelles de solidarité sont en hausse. Ainsi, le département a reçu 40 millions d'euros au titre du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), 34 millions d'euros au titre du transfert des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties et 11 millions d'euros d'aides d'urgence – soit 4,8 jours de RSA –, pour un montant total de 85 millions d'euros. *In fine*, ce sont donc 417 millions d'euros qui nous font défaut pour exercer correctement nos responsabilités en termes de solidarité sociale et territoriale.

Je crains par ailleurs que cette contribution ne cesse de se développer, au regard de l'évolution vraisemblable du RSA et de la poursuite de la baisse de la DGF. Elle devrait ainsi dépasser les 500 millions d'euros en 2016, alors que la baisse de la DGF pour le département du Nord sera de l'ordre de 38 millions d'euros en 2017. Je ne perds toutefois pas l'espoir qu'une bonne nouvelle relative à la suppression de la dernière tranche de baisse des dotations de l'État soit annoncée lors du Congrès des maires.

Le budget 2016 du département du Nord a été voté le 13 avril. Il prévoit notamment 100 millions d'euros d'économies sur les dépenses de fonctionnement, en sus des 55 millions d'euros d'économies déjà réalisées lors l'exercice 2015. À cette fin, l'ensemble des dépenses de fonctionnement a été diminué en moyenne de 5%.

S'il est aisé de le faire lorsque cela concerne le sport ou la culture, il est beaucoup plus complexe de réduire les dépenses de fonctionnement relatives aux EHPAD ou aux maisons de personnes en situation de handicap.

Par ailleurs, ce budget 2016 a également acté une augmentation sensible – plus de 4,4 points, soit une augmentation de taux de plus de 25% – de la fiscalité relative au foncier bâti, pour une recette supplémentaire de 100 millions d’euros intégralement vouée à la reprise de l’investissement et à la solidarité territoriale.

Bref, ces quelques petits soucis relativisent les aléas liés à la mise en œuvre de la loi NOTRe, mais rassurez-vous j’y viens, car tel était l’exercice qui m’était assigné.

Le département du Nord compte sur son territoire la Métropole européenne de Lille (MEL). Ainsi, celui-ci est confronté à deux catégories de transfert de compétence : la première relative au transfert de compétences vers la région, la seconde relative au transfert de compétences vers la métropole.

Le principal transfert vers la région est celui de la compétence transport. Les dates de transfert varient au regard du domaine concerné. Les lignes interurbaines seront ainsi transférées au 1^{er} janvier 2017 et les lignes scolaires au 1^{er} septembre 2017. Or, le Président de la région des Hauts-de-France M. Xavier BERTRAND souhaite laisser l’exercice de ces compétences aux départements. Tous ne sont pas totalement d’accord, mais le département du Nord y est favorable.

Si la loi prévoit que les départements peuvent continuer à exercer leur compétence en matière de transport scolaire, rien n’indique en revanche que cela sera possible pour le transport interurbain. Surtout, quid de la compensation financière par l’augmentation de la CVAE de la région et, par voie corrélative, la diminution de la CVAE des départements ?

En effet, le transfert de 25% de CVAE départementale à la région sera mis en œuvre au 1^{er} janvier 2017, que la région exerce ou non la compétence, à moins qu’une proposition de loi, prévoyant que le transfert de CVAE ne se fera qu’en faveur des régions exerçant pleinement cette compétence, ne soit votée d’ici là.

Autre évolution majeure : la compétence économique. Depuis des années, le département du Nord développe un réseau de ruches d’entreprises qui abrite aujourd’hui 242 entreprises pour 580 emplois. Qu’advient-il de ce réseau ? Passera-t-il à la région ? Aux intercommunalités ? Ou, au contraire, demeurera-t-il dans le giron départemental au titre de l’immobilier d’entreprise ? Encore une fois, rien n’est évident.

Le département du Nord a récemment soutenu un vaste projet de maisons du tourisme en plein cœur de Lille, avec la mise en place d’incubateurs d’entreprises touristiques. Pourra-t-il conserver cette compétence au titre du tourisme – qui est une compétence partagée – ou doit-il inéluctablement la perdre ?

Enfin, la communauté urbaine de Dunkerque m’a fait savoir qu’elle n’était pas intéressée pour reprendre le port de Gravelines. J’ai en conséquence proposé de le garder à titre conservatoire dans le giron du département. La nouvelle mandature du Conseil régional s’installant à peine, il convient en effet de lui laisser du temps pour prendre ses marques et s’interroger sur ce qu’il entend faire du port de Gravelines.

S’agissant des transferts en faveur de la Métropole européenne de Lille (MEL), je pense en premier lieu à la voirie. En l’espèce, les règles semblent claires : toute la voirie départementale sur le territoire de la métropole est concernée. Or, une innocente interrogation demeure toutefois quant au montant et aux modalités de la compensation.

La loi MAPTAM sur les métropoles prévoyait que la compensation se fasse par le biais d'une dotation en fonctionnement. Or une dotation en fonctionnement nous amènerait à réduire nos capacités d'autofinancement et d'investissement.

Dans sa grande sagesse, la loi NOTRe a prévu qu'une loi de finances déterminerait les modalités, ce qui nous laisse espérer que l'option d'une dotation d'investissement puisse être privilégiée. Toutefois, nous attendons toujours la loi de finances qui précisera les modalités de ce transfert.

Les métropoles ne sont guère boulimiques. Il semble en effet que l'exemple de la Métropole de Lyon ne fasse pas réellement recette. S'agissant de la MEL, nous semblons tendre vers un accord quant au transfert de la compétence FSL et de la compétence Fonds d'aide à l'emploi des jeunes.

La MEL avait, du reste, une ambition plus grande sur la compétence culture, sport, tourisme. Seulement, j'ai vite compris qu'il s'agissait d'une prise de compétences à la carte, et non au menu. En conséquence, sur ce point, seules des bribes de compétences seront transférées à la MEL dans la cadre de l'application de la loi NOTRe.

Ainsi, au-delà des problèmes déjà colossaux du département du Nord, nous rencontrons également des difficultés relatives au balisage de ces transferts de compétences. Il demeure en effet indicatif, alors que des décisions devront être prises demain.

Notre difficulté la plus importante concerne néanmoins la mise en œuvre de nos compétences relatives à la solidarité sociale et territoriale. S'agissant de la solidarité sociale, j'ai respecté la motion adoptée lors du congrès de l'Assemblée des départements de France qui s'est tenu à Troyes : ainsi, j'ai inscrit sur le reste à charge RSA ce qui était inscrit dans le budget 2015, bien qu'il soit peu vraisemblable que cela permette de faire face à nos obligations. Or, tout le monde le sait. Il s'agit donc d'un budget insincère dont la sincérité est totale.

S'agissant de la solidarité territoriale, nous ne pouvons la reprendre qu'en raison de l'augmentation de la fiscalité. Rien ne dit cependant pour combien de temps.

Merci de votre patience et de votre écoute.

LOI NOTRe : ENTRE AMBITION POLITIQUE ET SÉCURITÉ JURIDIQUE

- *Quelles sont les dynamiques de la réforme de notre organisation territoriale ?*
- *Un cadre réglementaire en construction au service d'une réelle spécialisation des compétences départementales ?*

Éric REVEL, *Journaliste*

Merci M. le Président LECERF, ainsi qu'à M. le Président BUSSEREAU, d'avoir ainsi cadré les débats de ce premier colloque de l'Assemblée des départements de France.

Au-delà des discussions qui animent la représentation nationale, il me semble que ce sujet soit également un débat dont les citoyens doivent s'emparer. La ruralité et la défense des territoires sont constitutives de l'identité républicaine et intéressent à ce titre le citoyen français.

De mon point de vue de journaliste, et non de praticien, la loi NOTRe est une loi de 136 articles, promulguée le 7 août 2015 et publiée au Journal officiel le 8 août 2015. Elle

comporte un certain nombre de flous, relatifs notamment à la suppression de la clause générale de compétence et aux transferts de compétences entre les départements et les régions. Tant d'un point de vue juridique qu'un point de vue économique, je souhaite en conséquence que nous soyons le plus concret possible lors des deux tables rondes de ce colloque.

Je commencerai cette première table avec une question – que d'aucuns jugeront polémique – à destination de M. le Président Damien ABAD. Au regard du transfert des compétences en direction des régions et des critiques adressées par M. le Président Jean-René LECERF, pouvons-nous dénoncer la baisse des dotations sans admettre qu'un certain nombre de compétences doivent – peut-être – être confiées aux régions eu égard à leurs moyens plus importants ?

Damien ABAD, *Député et Président du Conseil départemental de l'Ain*

Effectivement, le paradoxe que vous soulevez est réel. D'un côté, nous demandons à conserver la dynamique et la diversité de nos compétences. De l'autre, nous subissons une forte réduction des dotations.

La réduction des dotations oblige chacune et chacun d'entre nous à faire des efforts supplémentaires, notamment en termes de fonctionnement. Or, si demain le département n'a plus de compétence à exercer, cela signifiera la fin des départements.

Par conséquent, le premier combat à mener concerne la conservation par les départements de leur cœur de compétence que sont les solidarités sociales et territoriales. Il leur incombera ensuite d'assurer la diversité et la diversification de leurs missions.

Je suis le Président du premier département industriel de France. Il est ainsi essentiel que nous soyons en mesure d'intervenir dans le domaine économique, même à la marge.

Éric REVEL, *Journaliste*

Nous ne l'avons pas encore souligné, mais il convient de rappeler que la loi NOTRe portait originellement en son sein la disparition programmée des départements à l'horizon 2020. Le flou entourant le transfert des compétences orchestré par la puissance publique n'est-il pas volontaire et ne poursuit-il pas à dessein l'idée de supprimer à un horizon programmé les départements ?

Damien ABAD, *Député et Président du Conseil départemental de l'Ain*

Beaucoup disaient que la Constitution de la Ve République était volontairement vaporeuse. Je pense que la loi NOTRe est volontairement vaporeuse et floue, mais également que cela nous arrange.

En effet, ce flou permet de dégager des intelligences territoriales lorsque le débat fonctionne correctement entre les différentes collectivités. Au-delà de ses nombreux inconvénients, le grand avantage de cette loi NOTRe est, nonobstant les circulaires attaquées par l'Assemblée des départements de France, de laisser une marge de manœuvre et une possibilité d'action importantes.

Bernard de FROMENT, *Avocat spécialisé en Droit public – fondateur du cabinet B2F avocats Affaires publiques*

Il est absolument évident que la loi NOTRe est floue. M. le Président ABAD dit que cela arrange les départements, mais l'État a enjoint ses préfets, gardiens de la légalité dans

les départements, d'appliquer rigoureusement – et même de façon contraire à l'esprit de la loi – cette loi NOTRe.

À ce titre, les instructions du 22 décembre 2015 sont tout à fait inquiétantes. Je pense notamment à la disposition qui prévoit que le département ne peut pas intervenir lorsque l'aide apportée bénéficie à une entreprise.

Je demeure néanmoins raisonnablement optimiste, dans la mesure où le Conseil d'État a dissocié l'examen des deux instructions, en commençant le 4 mai par l'instruction relative aux interventions économiques. J'ai ainsi bon espoir de faire annuler une partie des instructions données.

Éric REVEL, *Journaliste*

Parmi les dispositions structurelles de cette loi, figuraient notamment la mise en place d'un Haut-Conseil des territoires et l'élection au suffrage universel d'établissements publics de coopération intercommunale. Je m'adresse aux praticiens : cette loi était-elle juridiquement bien positionnée ?

Bernard de FROMENT, *Avocat spécialisé en Droit public – fondateur du cabinet B2F avocats Affaires publiques*

À mon sens, non. Le flou qui l'entoure est préjudiciable à une organisation normale des relations entre les différentes collectivités de la République.

Olivier GOHIN, *Professeur de Droit public – Université Paris 2 Panthéon-Assas*

J'estime que le Conseil constitutionnel n'a guère été attentif à ces questions dans ses décisions du 23 janvier 2014 relative à la loi MAPTAM et du 6 août 2015 relative à la loi NOTRe pour laquelle le contrôle de constitutionnalité a d'ailleurs été parfaitement bâclé.

La catégorie des départements existe en tant que telle dans la Constitution. J'imagine que nulle révision constitutionnelle n'est sérieusement envisagée en vue de la suppression des départements de la Constitution.

Éric REVEL, *Journaliste*

L'article 72 de la Constitution précise qu'aucune collectivité locale ne doit prendre l'ascendant sur une autre. Au regard de la suppression de la clause générale de compétence, pouvons-nous dire que les régions prennent l'ascendant sur les départements, mettant ainsi à mal l'article 72 de la Constitution ?

Olivier GOHIN, *Professeur de Droit public – Université Paris 2 Panthéon-Assas*

La notion de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, mentionnée à l'alinéa 5 de l'article 72 de la Constitution, doit être mise en perspective avec la notion de chef de file, qui est de doctrine. Lorsqu'une collectivité est chef de file, elle ne peut pas, néanmoins, être en situation de placer sous tutelle les collectivités associées à elle.

La notion de chef de file révèle, en outre, l'impuissance du législateur à répartir, de façon univoque, les compétences entre les différentes collectivités. Recherchée depuis 1982, cette répartition demeure malaisée. Il n'est, du reste, pas forcément indispensable d'y parvenir : des compétences peuvent, en effet, être parfaitement partagées, et le département peut avoir toute légitimité pour être chef de file. Sa position intermédiaire entre les intercommunalités et les régions lui confèrent une place centrale dans la cadre

de la décentralisation territoriale. Or, il est assez logique qu'un équilibre se forme au centre.

Marie LHERITIER, *Avocate spécialisée en Droit public – Cabinet LHERITIER*

Pour revenir brièvement sur les propos de M. le Professeur GOHIN, il est vrai que l'on parle de chef de file et que, par définition, il n'existe pas de suprématie des régions sur les départements. Toutefois, ce débat comporte une part d'hypocrisie. La loi NOTRe réaffirme en effet l'hégémonie de la région en matière de développement économique.

Le flou doit laisser place à l'optimisme. Les départements conservent des îlots de compétences consistants, palpables et concrets qui ne sauraient être ignorés au prétexte que la clause générale de compétence a été supprimée et que la région bénéficie clairement d'une préférence en matière de développement économique. J'en veux pour preuve deux exemples concrets.

La gestion des équipements tels que les ports ou les aéroports induit des compétences transversales et des interventions dans le domaine économique. En ce qui concerne les ports, la loi NOTRe précise expressément que lorsqu'aucune autre collectivité ne manifeste son intérêt pour en assumer la gestion, le département continue de plein droit à exercer cette compétence.

Dans l'hypothèse où plusieurs collectivités se manifestent, celles-ci sont incitées à se réunir dans un syndicat mixte. D'une certaine manière, le département reste dans la course et bénéficie des financements croisés des autres collectivités intéressées. Si les collectivités ne parviennent pas à s'accorder, il incombe au Préfet de région d'arbitrer.

S'agissant des aérodromes, leur gestion était fondée sur la loi du 13 août 2004, cette compétence étant elle-même fondée sur le volontariat. La loi NOTRe ne s'oppose absolument pas à ce que cette compétence continue à être exercée par les départements qui géraient des aérodromes avant son entrée en vigueur.

En outre, un rapport du Sénat exprime explicitement cette volonté de pérenniser cette compétence des départements dans le cadre du dispositif initié par la loi du 13 août 2004. Pareillement, une intervention de Mme LEBRANCHU effectuée lors de la première séance sur le texte en date du 1^{er} juillet 2015 confirme parfaitement cette analyse.

Olivier GOHIN, *Professeur de Droit public – Université Paris 2 Panthéon-Assas*

L'alinéa 4 de l'article 72-2 de la Constitution dispose que toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. Or, à l'évidence, les réformes réalisées n'ont pas lié, sur la durée du moins, l'extension des compétences et l'expansion des ressources.

J'ajoute, sur un autre point, que les départements n'ont pas forcément à craindre les régions. Celles-ci étant devenues souvent très vastes, les départements me semblent favorisés par cette situation.

A contrario, les départements doivent craindre les grandes métropoles et les puissantes intercommunalités. Que deviendra le département du Rhône face à la métropole de Lyon ? Que deviendra le département des Bouches-du-Rhône face à la métropole d'Aix-Marseille-Provence ?

Pareillement, que deviendront la région Ile-de-France face à la métropole du Grand-Paris et les départements de la Petite couronne dans un millefeuille qui s'est sensiblement épaissi ?

Damien ABAD, *Député et Président du Conseil départemental de l'Ain*

Deux éléments d'optimisme demeurent : le flou, qui nous permet d'agir sur un certain nombre de compétences, et le couple département région. Je pense en effet que le véritable adversaire des régions sera les métropoles.

Tout président d'un département s'interroge sur ses compétences dans le domaine économique. Si je prends l'exemple de l'aide à l'immobilier d'entreprise, la loi NOTRe dispose que les départements perdent cette compétence, mais peuvent toutefois la récupérer par délégation à condition de conventionner – de manière générale ou au cas par cas – avec l'intercommunalité concernée. Or, si une telle convention est signée, l'intercommunalité n'a plus le droit d'accompagner l'aide à l'immobilier d'entreprise.

Un tel exemple démontre que les départements ont la possibilité de récupérer des compétences, mais seulement au prix d'acrobaties administratives. Le transfert de la compétence transport en est une preuve supplémentaire. Il n'est en effet guère aisé de différencier sur chaque ligne ce qui relève du transport scolaire et du transport interurbain.

Les propos de M. le Président LECERF quant à la CVAE sont justes. Les départements seront dans l'obligation de transférer la compétence transport, même si la région leur délègue par la suite. Ainsi, nous aurons transféré une partie d'une recette dynamique et récupéré une dotation qui, par essence, ne sera guère dynamique.

Pour trouver sa place entre l'intercommunalité et la région, le département doit conserver sa situation centrale entre les deux collectivités et demeurer un interlocuteur unique et essentiel pour aménager le territoire et organiser l'effort sur celui-ci.

Éric REVEL, *Journaliste*

Dans un échange en commission mixte datant du mois de février 2015, M. Germain PEIRO, Président du Conseil départemental de la Dordogne, expliquait que son département comptait 5.000 points de ramassage scolaire. Comment la région pourra-t-elle s'occuper efficacement du transport scolaire ?

Bernard de FROMENT, *Avocat spécialisé en Droit public – fondateur du cabinet B2F avocats Affaires publiques*

En tant qu'ancien Président du Conseil départemental de la Creuse, je n'imagine pas que le transport scolaire puisse être géré à partir de Bordeaux, à moins qu'une délégation ne soit donnée aux départements pour le faire.

Je ne suis pas très optimiste quant à l'application de la loi NOTRe. Le flou n'est pas forcément positif pour les départements, d'autant plus que les préfets sont aujourd'hui incités par la direction générale des collectivités locales à intervenir dans le cadre du contrôle de légalité. Je suis même assez pessimiste quant à l'évolution des choses.

Il est du reste dommage que l'on ne laisse pas les collectivités locales s'entendre entre elles pour trouver le chemin idoine au regard de la réalité des territoires. Le défaut de réalisme est absolument évident, et j'ai ainsi l'impression que certains fonctionnaires des administrations centrales n'ont jamais dépassé la barrière du périphérique.

Damien ABAD, *Député et Président du Conseil départemental de l'Ain*

Je suis prêt à prendre le pari que la grande majorité des régions donneront aux départements la compétence sur le transport scolaire. Or, certains départements ne le souhaiteront pas : ainsi, dans la région Rhône-Alpes-Auvergne, deux des douze départements ne veulent pas exercer cette compétence.

De surcroît se pose la question du type de délégation. Si le transport scolaire n'est pas une compétence stratégique, il n'en demeure pas moins une compétence visible pour lequel les départements ont un savoir-faire. Je dis d'ailleurs souvent que la puissance de feu régionale doit être alliée au savoir-faire départemental.

Dans certains départements, le transport scolaire est payant. Dans d'autres, il est gratuit. Qu'advient-il dans une même région ? Une tarification propre à chaque département sera-t-elle mise en œuvre ou, a contrario, une harmonisation tarifaire sera-t-elle appliquée ? De telles questions seront soulevées et devront être résolues par l'ensemble des parties prenantes, car je suis certain que les régions ne seront pas en capacité de gérer et organiser le transport scolaire. Il sera en conséquence impératif d'être attentif aux conditions dans lesquelles la délégation sera faite.

Olivier GOHIN, *Professeur de Droit public – Université Paris 2 Panthéon-Assas*

L'incohérence de la réforme entreprise est d'autant plus grande que, par exemple, les départements demeurent compétents sur les collèges sans l'être pour le transport des collégiens. En réalité, la loi est construite sur des principes de compétences, et non sur des blocs de compétences.

J'ai bien entendu que M. le Président BUSSEREAU ne souhaitait pas que la loi NOTRe soit excessivement modifiée en cas de changement de majorité, en 2017. Il me semble, toutefois, que certains points de la loi doivent être rectifiés afin qu'elle devienne plus efficace, car plus simple.

Par ailleurs, le contentieux administratif n'est pas seulement un contentieux de la légalité, déclenché par les autorités préfectorales. Des contentieux administratifs peuvent, par exemple, naître à l'occasion d'un marché public de transport. Or, dans un avenir proche, la complexité des textes induira une insécurité juridique.

Dominique BUSSEREAU, *Président de l'Assemblée des Départements de France, Ancien Ministre, Député et Président du Conseil départemental de la Charente-Maritime*

Il convient de rappeler que les départements disposent souvent d'autorités organisatrices de niveau 2 telles que les SIVOM ou SIVOS. Or, la loi NOTRe est passée complètement à côté de celles-ci. Ainsi, une région pourrait déléguer la compétence transport aux départements, mais, dans le même temps, les autorités organisatrices – qui deviennent ainsi de niveau 3 – devront travailler avec la région pour organiser un mini-transport local, et non avec le département.

Nous avons alerté Mme LEBRANCHU sur ce point, mais n'avons pas été entendus. En conséquence, notre collègue sénateur M. Bruno SIDO a déposé une proposition de loi visant à ce que, lorsque le département deviendra autorité organisatrice de niveau 2 d'une région, les autorités organisatrices de niveau 3 puissent travailler directement avec le département.

Sans une telle précision, les choses seront en effet d'une extrême complexité.

Marie LHERITIER, *Avocate spécialisée en Droit public – Cabinet LHERITIER*

Je demeure pour ma part optimiste. Néanmoins, il est évident que les difficultés mises en lumière par M. le Professeur GOHIN génèrent beaucoup d'insécurité juridique pour les acteurs publics, mais également pour les opérateurs qui travaillent quotidiennement avec eux. Il est également certain que les conditions d'application de cette loi constitueront des nids à contentieux.

Nous pourrions laisser le soin à la jurisprudence de préciser et clarifier les choses, mais cela me paraît encore trop insuffisant. Des modifications de la loi seront en effet sans nul doute nécessaires pour en corriger les incohérences les plus frappantes.

Éric REVEL, *Journaliste*

M. le Sénateur MEZARD, vous vous êtes montré très actif lors des débats qui ont animé la représentation nationale et êtes apparu très remonté lorsque la mise en place du Haut-Conseil des territoires a été évoquée. Pourquoi cette loi a-t-elle suscité chez vous autant de prises de position tranchées ?

Jacques MEZARD, *Sénateur du Cantal*

Il est positif pour l'existence des départements que mon groupe et moi ayons eu ces positions tranchées. En effet, il nous est arrivé, à un certain moment, de dire très clairement que les ministres radicaux de gauche quitteraient le gouvernement si l'existence des départements continuait à être mise en cause.

J'ai qualifié la loi NOTRe de loi leurre. Son origine est un rapport de Terra Nova rédigé en 2011 par une dizaine de hauts fonctionnaires, dont deux sont aujourd'hui à l'Élysée et à Matignon. Celui-ci contient de nombreuses idées qui ont été par la suite adoptées. Je pense notamment au fameux binôme, au Haut-Conseil des territoires, à la Conférence territoriale et tout ce qu'à force de pugnacité le gouvernement est parvenu à mettre dans les textes.

Éric REVEL, *Journaliste*

Pardonnez-moi M. le Sénateur, mais en quoi est-ce choquant qu'un rapport d'un *think tank* de gauche – j'en profite pour saluer la mémoire de M. Olivier FERRAND – préfigure en amont une loi telle que la loi NOTRe ?

Jacques MEZARD, *Sénateur du Cantal*

Je crois en la démocratie représentative et, en ce sens, suis persuadé que les élus savent davantage ce qui est bon pour nos territoires. Je crois également en l'expérience de ceux qui gèrent des collectivités et des parlementaires, et n'estime pas qu'il soit positif que tout découle d'un rapport produit par des personnes, aussi intelligentes soient-elles, qui n'ont jamais géré la moindre collectivité territoriale.

Le fait que l'on s'attaque à la clause générale de compétence ne me choque guère. Nous avons en effet besoin de clarté et de simplification. Or, la loi NOTRe est un salmigondis qui a nécessité la rédaction d'une circulaire en date du 22 décembre 2015 afin d'éclairer les préfets. Toute l'incohérence de la fabrication de ce texte apparaît à la lecture de cette circulaire.

Certes, la loi a été votée, y compris au Sénat à la suite d'un compromis. Je n'ai pas voté ce compromis, car j'estime que la loi crée plus de problèmes qu'elle n'en supprime. Accuser ceux qui n'ont pas soutenu cette réforme territoriale d'être des ringards qui refusent le

changement est totalement faux : nous avons en effet déposé des amendements novateurs et de simplification.

S'agissant des compétences, je ne comprends pas en quoi la loi NOTRe fait œuvre de simplification. De surcroît, *in fine*, le véritable objectif d'une partie des gens qui ont soutenu la réforme – et je le dis librement puisque j'ai voté pour eux – est la suppression du Sénat et des départements et la multiplication des communes nouvelles.

Le 19 janvier 2014 à Tulle, le Président de la République s'est adressé à ses concitoyens en disant : « Vive les départements », et en particulier les départements ruraux. Or, trois mois après, les objectifs de la loi mentionnaient la suppression des départements à l'échéance 2020. L'objectif initial n'était en rien de constituer de grandes régions, mais l'Europe a demandé des gestes significatifs de réforme.

Ce qui me choque, c'est qu'en aucun cas les collectivités locales n'ont été consultées. Il était pourtant logique qu'elles le soient. Lorsque j'ai posé la question, il m'a été rétorqué que si les collectivités locales avaient été consultées, elles auraient été contre. Il s'agit d'une curieuse conception de la démocratie.

Plusieurs années seront nécessaires pour remettre les choses dans le bon ordre. Il est stupide de vouloir supprimer ou réduire les départements à la portion congrue alors que de grandes régions sont constituées.

Pourquoi ai-je fait du Haut-Conseil des territoires un *casus belli* ? Car, rajouté au non-cumul des mandats, cela signifierait à terme la disparition du Sénat. Il ne s'agit en rien de conservatisme, mais d'une volonté de trouver des solutions lisibles et compréhensibles. Je défie quiconque d'expliquer le fonctionnement de la loi NOTRe à nos concitoyens et constate par ailleurs que les médias ne sont guère meilleurs que les citoyens.

Olivier GOHIN, *Professeur de Droit public – Université Paris 2 Panthéon-Assas*

L'alinéa 3 de l'article 72-1 de la Constitution prévoit la possibilité de consulter les populations sur les modifications des limites des collectivités territoriales. Or, nulle consultation n'a eu lieu à l'occasion de la création de grandes régions. Il faut, en conséquence, être prudent ou modeste lorsque certains demandent à ce que les populations soient correctement représentées.

Éric REVEL, *Journaliste*

L'une des compétences dont la région aura la charge est l'aménagement durable du territoire. N'est-il pas en conséquence cohérent que les régions, aux termes de la loi NOTRe, s'occupent du développement économique durable ?

Marie LHERITIER, *Avocate spécialisée en Droit public – Cabinet LHERITIER*

Il y a certainement de la cohérence au cas par cas, mais décréter la mise en œuvre de cette compétence régionale sans y associer étroitement l'ensemble des autres collectivités et EPCI n'a absolument aucun sens. S'agissant de la complexité de loi et de son manque de lisibilité pour les citoyens, la loi NOTRe constitue un exemple parmi d'autres de volonté de simplification affichée qui complexifie en réalité le quotidien des gens.

Jacques MEZARD, *Sénateur du Cantal*

Il est tout à fait évident que, dans certains secteurs, le fait de disposer de régions puissantes peut faciliter l'atteinte de grands objectifs seulement réalisables avec des moyens supérieurs. Ce que je conteste, c'est le déchirement supplémentaire de la

proximité pour des raisons qui ne sont en rien liées avec la géographie, l'économie ou l'intérêt des citoyens.

Bernard de FROMENT, *Avocat spécialisé en Droit public – fondateur du cabinet B2F avocats Affaires publiques*

À mon sens, le développement durable est une compétence naturelle de l'ensemble des collectivités territoriales. Je suis davantage inquiet par le manque de cohérence des nouvelles grandes régions.

Il a beaucoup été dit qu'il était nécessaire d'abandonner les petites régions. J'observe pourtant que la région Centre-Val de Loire, relativement petite, a été maintenue. Pareillement, le Limousin a été rattaché à la région Aquitaine-Poitou-Charentes alors qu'il avait été auparavant annoncé qu'il rejoindrait la région Centre. Or, il se trouve que le maire de Tulle était conseiller du Président de la République et a demandé le rattachement à l'Aquitaine.

Les collectivités n'ont pas été consultées. J'observe en outre que l'Allemagne est dotée de grandes et de petites régions qui correspondent à des réalités historiques. En ce qui nous concerne, les réalités historiques n'ont guère été prises en compte. L'Aquitaine, qui va jusqu'à la frontière espagnole, n'a absolument rien à faire des préoccupations d'un département tel que la Creuse.

Olivier GOHIN, *Professeur de Droit public – Université Paris 2 Panthéon-Assas*

Si nous traçons une ligne entre La Rochelle et Genève, huit régions sont au-dessus de cette ligne et quatre au-dessous. Nous voyons ainsi tout l'arbitraire politique du découpage régional.

Par ailleurs, ce n'est pas tellement la suppression des départements qu'il faut craindre : ils sont, en effet, constitutionnalisés, en tant que catégorie de collectivités territoriales. C'est leur dévitalisation. Cette menace vaut également pour les communes que la création des métropoles a très largement marginalisées.

Enfin, un dernier mot, tout de même, sur et pour l'État : ce n'est pas seulement l'affaiblissement des départements qui est aujourd'hui constaté, mais également celui préoccupant de l'État. Du reste, une contradiction demeure : la déconcentration de l'État reste centrée sur le département, en tant que circonscription administrative, tandis que sa décentralisation territoriale a conduit au renforcement des intercommunalités et des régions au détriment du département, en tant que collectivité territoriale.

Éric REVEL, *Journaliste*

Je remercie tous les intervenants pour leur participation à cette première table ronde et ne doute pas que la seconde sera tout aussi instructive.

LES DEPARTEMENTS, NOUVELLE POLITIQUE, NOUVELLES PRATIQUES, NOUVEAUX OUTILS

- *Les Départements acteurs de leur renouveau, sous quelles formes et à quelles conditions ?*
- *Un contexte territorial très favorable à une évolution juridique majeure des politiques publiques locales.*

Éric REVEL, *Journaliste*

Lors de cette seconde table ronde, nous évoquerons les nouvelles pratiques et nouveaux outils que les départements peuvent mettre en place pour digérer les transferts de compétences et la nouvelle organisation dont les territoires devront se doter.

Je souhaite ouvrir le second temps de ce colloque par des propos qu'a tenus M. le Président Germinal PEIRO. Vous avez en effet dit, lors de débats relatifs au transfert des compétences économiques en matière d'aide aux TPE ou PME, que de tels transferts étaient inimaginables dans une grande région, à moins de créer de nombreux postes de fonctionnaires. Êtes-vous de bonne ou de mauvaise foi ?

Germinal PEIRO, *Député et Président du Conseil départemental de la Dordogne*

Il m'arrive très rarement d'être de mauvaise foi.

Toutes les réformes territoriales entreprises depuis ces trente dernières années ont eu pour objectif de rendre plus efficace la politique des collectivités territoriales et, plus récemment, de rationaliser la gestion des personnels. Nous ne pouvons pas reprocher aux gouvernements de droite et de gauche d'y avoir réfléchi afin que les politiques publiques soient les plus efficaces possible.

La loi NOTRe permettra-t-elle de réduire le nombre d'agents ? Je ne le crois pas. En matière économique, les régions ont très peu de personnels déployés sur les départements. La majorité des acteurs des services économiques des anciennes régions se déplaçait depuis le chef-lieu de la région. Au regard de l'agrandissement des régions, ces déplacements seront plus difficilement réalisables.

Dans ma grande région Aquitaine, nous demandons une présence effective des personnels régionaux dans nos départements. Dans le domaine économique, il faut non seulement être réactif, mais également proche des acteurs.

Je me suis battu pour que les départements demeurent, car il s'agit d'un espace pertinent, au regard notamment de la réforme des régions. En les agrandissant, il est de fait apparu nécessaire de conserver les départements. Sans ces derniers, les régions ne peuvent fonctionner.

Éric REVEL, *Journaliste*

En ouverture du colloque qui nous réunit, M. le Président BUSSEREAU rappelait que le débat relatif à l'organisation du territoire est un débat où les clivages politiques n'ont pas forcément lieu d'être.

La ruralité constitue une partie importante de l'identité républicaine. M. le Président Hervé GAYMARD, estimez-vous que certains transferts de compétences sont plus choquants que d'autres ?

Hervé GAYMARD, *Ancien Ministre, Député et Président du Conseil départemental de la Savoie*

J'ai été l'orateur de mon groupe pour tous les textes de loi territoriaux depuis le début du quinquennat. Il est vrai que les débats ont été assez difficiles et incertains et que le résultat est tout sauf rationnel.

Nous devons nous en accommoder : la loi NOTRe a été publiée, les nouvelles régions sont désormais installées et le département a été maintenu. Ainsi, la situation transitoire dans laquelle nous sommes est amenée à perdurer au minimum pour la durée des mandats départementaux et régionaux. En outre, la loi s'avère assez imprécise quant au transfert de certaines compétences.

Pour ma part, il ne me choquait pas que les collèges passent à la région, un continuum collège lycée ne me choquant guère. Je sais que cette position n'était pas partagée par l'ensemble des présidents des conseils départementaux.

J'estime également que le transfert des transports à la région est une bonne chose, au regard de l'unité que doivent constituer le transport ferroviaire et le transport par bus. C'est une fois encore une position personnelle qui ne fait guère l'unanimité au sein de l'ADF.

Je suis extrêmement vigilant quant à la question économique. Durant les débats, celle-ci a fait l'objet de nombreuses discussions et polémiques. Les masses budgétaires concernées ne sont pas très importantes, mais, symboliquement, ce sujet a cristallisé de nombreuses discussions.

Lorsque nous évoquons aujourd'hui l'action économique, nous traitons concrètement de trois sujets : les aides aux entreprises, les pôles d'activité et l'attractivité des territoires.

Les aides aux entreprises ont fait l'objet de nombreux débats, mais ne constituent plus un sujet. Avec les règles de minimis de l'Union européenne, les budgets en jeu ne sont guère importants. En outre, la loi NOTRe est explicite : il s'agit d'une compétence exclusivement régionale. Le sujet est ainsi réglé.

Pareillement, le sujet des zones de développement économique est plutôt derrière nous. Durant une trentaine d'années, les départements ont joué un rôle de coordinateur afin que le développement de ces zones soit équilibré. Maintenant, la logique voudrait que cette compétence soit essentiellement exercée par les intercommunalités.

En revanche, s'agissant de l'attractivité territoriale, le périmètre départemental ou bidépartemental est pertinent, a fortiori au regard des très grandes régions dessinées. Il va de soi que nous devons travailler en bonne intelligence avec la région, mais il est nécessaire de conserver avec un pôle d'identité territoriale. L'attractivité d'un territoire est aussi liée à son identité.

Éric REVEL, *Journaliste*

Un rapprochement entre la Savoie et la Haute-Savoie a été initié. Je crois qu'un même mouvement a été amorcé entre les Yvelines et les Hauts-de-Seine.

Hervé GAYMARD, *Ancien Ministre, Député et Président du Conseil départemental de la Savoie*

Je dois évoquer en quelques mots le parcours commun entrepris par les départements de la Savoie et de la Haute-Savoie.

Dès 1983, les départements se sont réunis pour créer l'Entente régionale de Savoie qui a notamment permis d'ouvrir l'Université de Savoie. En 2001, M. Ernest NYCOLLIN, alors Président du département de Haute-Savoie, et moi-même avons trouvé un texte de 1932 codifié au Code général des collectivités territoriales, mais jamais utilisé. Celui-ci permettait à deux départements de mettre leurs compétences en commun, sans toutefois pouvoir fusionner ni voter l'impôt en commun.

Depuis 2001, toutes les compétences facultatives ont été progressivement mutualisées. Une compétence obligatoire – la lecture publique – l'a également été. Ainsi, l'enseignement supérieur, l'agriculture, le tourisme, la forêt et une grande partie de nos politiques culturelles sont désormais bidépartementaux.

Les moyens des deux départements ont été mutualisés. L'Assemblée des Pays de Savoie a été créée en 2001 afin d'exercer, à moyens constants, ces compétences bidépartementales. Avec mon collègue de Haute-Savoie, nous la présidons alternativement tous les trois ans.

Plus récemment, M. Christian MONTEIL, actuel Président du département de Haute-Savoie, et moi-même avons décidé de lancer les études préalables à l'éventualité d'une fusion. Elles seront rendues publiques à l'automne prochain. Je souhaiterais qu'une décision – négative ou positive, bien que j'y sois personnellement favorable – soit prise le plus rapidement possible.

Germinal PEIRO, *Député et Président du Conseil départemental de la Dordogne*

Tout le monde souhaite une clarification des compétences. Or, nous nous rendons compte qu'il est très difficile de toucher au puzzle. Lors de la création des régions, la compétence économique leur était dévolue. Dire que la compétence économique appartiendra exclusivement aux régions avait donc une certaine cohérence. Pareillement, la compétence transport et mobilité est historiquement dévolue aux régions.

Pourtant, la complexité de l'organisation administrative de la République est telle que nous nous apercevons immédiatement qu'il est impossible de supprimer d'un coup de crayon des intervenants. Le projet de loi examiné par le Conseil des ministres en juin 2014 prévoyait la suppression d'un niveau, en l'occurrence le département.

J'ai fait partie de ceux qui ont affirmé que c'était intenable. Les départements jouent en effet pleinement leur rôle d'aménageur du territoire, de surcroît à une échelle pertinente aujourd'hui entre des régions très grandes et des intercommunalités qui restent petites, sauf à remplacer les départements par des intercommunalités de la taille des départements. Concentrer les compétences d'un côté ou de l'autre dans un souci de clarification ne choquait guère, mais, à l'usage, il apparaît que c'est très difficile à mettre en œuvre.

Si, en matière économique, les départements ont perdu les aides directes aux entreprises – sauf pour l'agroalimentaire et tout ce qui relève du bois –, ils ont été confortés sur deux grandes compétences : les solidarités sociales et les solidarités territoriales. En utilisant le levier des solidarités territoriales, les départements peuvent intervenir aux côtés des EPCI pour aménager des zones et de réaliser de l'immobilier d'entreprise.

Éric REVEL, *Journaliste*

J'aimerais maintenant me tourner vers un homme de terrain, M. Olivier DUCROCQ, Directeur général du Centre de la fonction publique territoriale du Rhône, afin qu'il nous explique comment l'on s'organise administrativement pour mettre en place cette musique.

Olivier DUCROCQ, *Directeur général du Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône et de la métropole de Lyon, Ancien Directeur général adjoint des Ressources humaines de Nice et de la Communauté urbaine de Nice Côte d'Azur.*

Des évolutions des périmètres, des fusions, des rapprochements auront nécessairement lieu, dans les départements comme ailleurs. Il est ubuesque de croire que ce sont les fonctionnaires situés à Lyon qui géreront le Cantal ou la Haute-Savoie. Lorsqu'un département développe une politique sur son territoire, tout ne se fait pas à partir de la préfecture : les maisons du département agissent, et il convient de rappeler cette évidence.

Je souhaite évoquer une expérience concrète menée à Nice. J'ai été recruté par M.le Président Christian ESTROSI avec deux objectifs : assurer les transferts de personnel dans le cadre de la transformation d'une communauté d'agglomération en communauté urbaine et mutualiser les directions ressources de Nice Côte d'Azur et de la ville de Nice.

Afin de s'assurer le soutien des maires en vue de la transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine, M. le Président ESTROSI a proposé que seules les directions opérationnelles soient transférées à la communauté urbaine, les directions fonctionnelles étant exclues. Les maires ont eu les yeux qui brillaient, se disant qu'ils disposeraient ainsi de directions ressources surdimensionnées qu'ils pourraient réduire. Pour gérer la communauté urbaine, la seule solution fut de mutualiser les directions fonctionnelles de la ville de Nice avec celles de la communauté urbaine.

Nous avons trois mois, du 1^{er} janvier au 31 mars 2009, pour régler les transferts de 1.500 agents de 27 communes, puis neuf « longs » mois pour réaliser la mutualisation intégrale des directions ressources.

En termes d'effectif, la ville de Nice employait 7.300 personnes, contre 900 personnes pour la communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur. En un an, le rapport en faveur de la ville de Nice s'est largement amoindri : au 1^{er} janvier 2010, la communauté urbaine et la ville de Nice employaient respectivement 3.800 et 5.750 personnes.

Deux directions fonctionnelles – la direction générale et la direction des finances – n'ont pu être mutualisées. Toutes les autres l'ont été. Or, toute ambition de mutualisation soulève des problématiques sociales, financières, immobilières, mobilières, de gouvernance et d'évaluation.

S'agissant précisément des ressources humaines, je ne saurais trop vous conseiller de régler ce que j'ai appelé la croix des inquiétudes. Un agent lambda a quatre inquiétudes particulières relatives à ce qu'il gagnera ou perdra du fait de la mutualisation, à son futur lieu de travail, aux outils dont il disposera – l'harmonisation d'un système d'information constitue d'ailleurs un chantier dans le chantier – et les personnes avec lesquelles il travaillera.

La mutualisation a été mise en œuvre au 1er janvier 2010. Les agents de la ville de Nice devaient demander leur mutation effective à la communauté urbaine. 95% d'entre eux

l'ont fait. Nous pouvons ainsi affirmer que les résultats immédiats du chantier mutualisation ont été tenus.

La mutualisation crée-t-elle des économies ? Je crois que oui. Le dernier rapport de la Chambre régionale des comptes sur la ville de Nice indique en effet que les économies liées à la mutualisation des directions fonctionnelles ont été de 3 à 4 millions d'euros par an s'agissant du personnel et d'environ 0,5 million d'euros en matière immobilière.

Des limites à l'exercice sont néanmoins apparues. Une partie des gains réalisés grâce à la mutualisation doit ainsi être redistribuée afin de s'assurer une certaine paix sociale. Par ailleurs, il n'est guère évident pour les directions mutualisées de travailler dans un environnement – secrétariat général, direction générale, direction des finances – qui n'est pas mutualisé. Du reste, aucune des autres communes qui constituaient la communauté urbaine n'a rejoint les directions mutualisées.

Enfin, il convient de veiller au temps de la mutualisation. Celui-ci dépasse en effet amplement le temps politique si l'on veut que la mutualisation soit effective et culturellement intégrée. Toutefois, sans commande politique forte, il est difficile de mener un tel changement. Le politique doit borner le temps du chantier, et la mutualisation doit évidemment être réelle, c'est-à-dire concerner la gestion des domaines concernés et pas simplement leurs directions.

Éric REVEL, *Journaliste*

Merci M. DUCROCQ pour la présentation de cette boîte à outils. M. le Professeur Vincent AUBELLE, vous avez publié il y a quelque temps un ouvrage intitulé « Osons la décentralisation ! ». Les transferts de compétences et la nouvelle géographie des territoires induisent des modifications urbaines. Pouvez-vous nous faire part de votre analyse ?

Vincent AUBELLE, *Professeur au Département de génie urbain – Université Paris-Est Marne-la-Vallée*

Le terme de puzzle territorial a été précédemment cité. Bien que j'en comprenne l'image, celui-ci me met toujours mal à l'aise. Lorsque l'on évoque les collectivités territoriales, il est intéressant de discuter des structures, mais il ne faut pas oublier une contrainte : la population. Je citerai simplement deux chiffres pour corroborer ce propos. Aux élections municipales de 1977, le taux d'abstention était de 21,2%. En 2014, il était de 38,4%.

En géographie, nous parlons des proximités, et non de la proximité. La véritable question de fond est ainsi de savoir comment gérer des proximités variables. Il y a du reste un véritable problème avec la géographie. Nul ne sait par exemple comment sont fixés les seuils de population des structures intercommunales. Un autre exemple est celui des métropoles, pour lesquelles les débats ont été ratés. Il est en effet étonnant qu'une métropole à vocation mondiale comme le Grand Paris en arrive à déconnecter les politiques de logement et les politiques transports.

Enfin, si la décentralisation est régulièrement évoquée dans les différentes réformes territoriales, je cherche pour ma part les décentralisateurs. La décentralisation n'existera véritablement que si les décentralisateurs construisent, devancent et proposent une décentralisation.

Parmi tous les textes de décentralisation adoptés depuis trente ans, aucun ne vient du terrain, à l'exception de ceux relatifs à la métropole de Lyon et aux communes nouvelles. Le rapport entretenu par l'État à l'égard des collectivités territoriales est ainsi

totalelement infantile. Or, la décentralisation doit être plus adulte afin que cesse cette absence de participation aux différentes consultations électorales.

Éric REVEL, *Journaliste*

M. le Professeur Frédéric ROUVILLOIS, pouvez-vous nous en dire plus quant à la logique juridique de la loi NOTRe ? De nombreux élus ont en effet évoqué le flou qui l'entoure. Un flottement juridique existe-t-il également ?

Frédéric ROUVILLOIS, *Professeur de Droit public – Université Paris 5 René Descartes*

Le théorique et la pratique ne sont, en définitive, pas dissociables. Au cours du présent colloque, la loi NOTRe a été qualifiée en cette matinée de floue, de vaporeuse, d'incertaine. Toutefois, au regard notamment des travaux préparatoires de la loi, quelques grands thèmes – ou termes – émergent et nous permettent de mieux comprendre les difficultés de mise en œuvre. Il s'agit des termes « rationaliser », « efficacité » et « moderniser ».

Rationaliser consiste à simplifier, économiser et rendre cohérent. Or, d'autres éléments tout aussi pertinents et légitimes peuvent entrer en ligne de compte. Nous avons évoqué la proximité et les proximités durant ce colloque. Pareillement, la notion de souplesse est tout aussi légitime. En 1943, Michel DEBRÉ expliquait ainsi que le département, élément essentiel du système politique français, doit être conçu de manière souple. Autre aspect de la rationalité : l'identité. Pourtant, celle-ci semble assez largement disparaître du projet de loi.

Sommes-nous parvenus à véritablement simplifier ? D'ailleurs, faut-il forcément simplifier, M. Jean-Jacques HYEST, auteur d'un rapport sur le projet de loi, évoquant en effet le mythe du millefeuille territorial ? Tout au long du présent colloque, les différents intervenants ont constaté que cette recherche de simplification s'était avérée vaine. Pis, d'aucuns ont même constaté un recul en termes de simplicité et un renforcement de l'insécurité et de l'incertitude juridiques.

Les économies réalisées constituent également un aspect important de la rationalisation. Or, un rapport sur le projet de loi laissait entendre que les économies seraient plus apparentes que réelles. En effet, les coûts seraient transférés d'une collectivité territoriale à une autre.

S'agissant de la cohérence, nul ne sait quel est le futur des départements. Le flou est total.

La thématique de l'efficacité est omniprésente dans les travaux préparatoires, les exposés des motifs et les interventions des ministres. Pourtant, nul n'a interrogé ce que cette thématique signifie et implique. Pouvons-nous croire à une action efficace si une dimension telle que la proximité est oubliée ? Pareillement, pouvons-nous croire à une action efficace si nous oublions la thématique – essentielle – de la subsidiarité ?

Il en va de même pour la modernité. Le terme est aussi présent dans les travaux préparatoires. La loi MAPTAM de 2014 prétendait moderniser les choses en expliquant qu'il était impératif de retrouver la clause générale de compétence. Or, un an et demi plus tard, il nous est expliqué que la suppression de cette clause est nécessaire à une modernisation. Partant, la cohérence générale de différentes lois pose question. Les textes s'empilent depuis 1982 sans que nous ne sachions véritablement où nous allons. Il s'agit, à mon sens, de la pire des choses en politique.

Éric REVEL, *Journaliste*

J'aimerais poser deux questions politiques, et à la fois journalistiques à M. le Président GAYMARD. Nombre de critiques ont été adressées par les hommes et femmes de terrain et par les experts en droit public à la loi NOTRe. Si une nouvelle majorité était élue en 2017, faudra-t-il revenir sur l'organisation de la ruralité et des territoires mise en place par l'actuelle majorité ?

Hervé GAYMARD, *Ancien Ministre, Député et Président du Conseil départemental de la Savoie*

Je ne suis pas habilité à répondre à une telle question. Je peux néanmoins vous faire part d'une remarque générale et d'une remarque plus personnelle.

Ma première remarque est que les élus départementaux et régionaux l'ont été pour un mandat de six ans. Du reste, aucun conseil départemental ou régional n'a été dissous en Conseil des ministres. En conséquence, il n'y aura guère de changement dans les années qui viennent.

Ma seconde remarque, qui est en l'espèce une opinion, est que nous sommes à mi-chemin. Il me semble que nous traitons d'une matière en devenir. La messe n'est pas dite, et le sujet devra être un jour ou l'autre être réexaminé. Un clivage assez fort me semble exister entre celles et ceux qui étaient favorables au conseiller territorial et les autres.

En outre, je considère que l'érection des régions en 1982 comme collectivités territoriales fut une bêtise. Il eut été plus pertinent de faire les grands départements décentralisés chers à Michel DEBRÉ, dont l'intelligente carte de 1945 n'était pas basée sur le regroupement des départements existants, mais sur une recomposition autour des arrondissements. Ces derniers respectent en effet mieux les communautés de vie traditionnelles.

Je suis favorable à une diminution du nombre d'élus territoriaux et donc à la création du conseiller territorial. Le nombre d'élus territoriaux est trop élevé, mais est-ce une priorité immédiate, notamment en début de quinquennat ? Je ne le crois guère. La priorité est avant tout économique et sociale.

Germinal PEIRO, *Député et Président du Conseil départemental de la Dordogne*

M. le Président BUSSEREAU disait en propos liminaire que nous avons besoin de stabilité. Je partage cette position. L'instabilité créée se traduit dans les collectivités, notamment en matière d'investissement. Il serait en conséquence néfaste de changer tous les quatre matins la carte administrative de notre pays.

Lorsque nous avons voté la loi instaurant le binôme de façon à assurer une meilleure représentation territoriale et la parité, il a été dit que cela ne marcherait pas. Or, en milieu rural, le binôme fonctionne correctement aujourd'hui.

Je ne partage pas l'avis de M. le Président GAYMARD quant à la diminution des élus territoriaux. La représentativité des territoires ne peut en effet pas être uniquement basée sur la démographie. Les petits départements et les départements excentrés méritent une représentativité supérieure à la seule proportionnalité démographique. L'ensemble du territoire doit être représenté.

Éric REVEL, *Journaliste*

M. le Président GAYMARD, le candidat que vous soutenez à la primaire de votre camp – et d'autres d'ailleurs – n'aborde guère ce thème. Il est pourtant central pour l'avenir du pays.

Hervé GAYMARD, *Ancien Ministre, Député et Président du Conseil départemental de la Savoie*

Je ne crois pas que nous soyons là pour évoquer la primaire. Toutefois, je répondrai précisément à votre question. M. Alain JUPPÉ s'est exprimé à de nombreuses reprises sur le sujet et est au minimum deux jours sur le terrain hors Paris et Bordeaux. Il aura l'occasion de formaliser l'ensemble de ses positions sur le sujet dans un corpus de propositions pour le développement des territoires ruraux.

Lorsque j'étais ministre de l'Agriculture, j'avais mis en chantier une loi relative au développement des territoires ruraux que M. le Président BUSSEREAU, mon successeur au ministère, s'était d'ailleurs chargé de défendre devant le Sénat. Cette préoccupation n'est donc pas nouvelle.

La dévitalisation des territoires est terrible. Elle est une cause de la montée du vote Front national dans les territoires qui se sentent totalement abandonnés par la République. Au-delà du seul sujet des services publics, ceux relatifs au développement économique, au numérique ou encore aux déserts médicaux ne sauraient être occultés.

Je pense très honnêtement que la question d'un nouvel aménagement est centrale. Néanmoins, elle ne peut être abordée avec les lunettes des années 50 ou 60. Du reste, de nombreuses alternances sont survenues depuis trente ans dans notre pays. Or, s'agissant de la ruralité, nous nous rendons compte qu'une désertification grandissante est à l'œuvre.

Il aisé d'aborder la question de la désertification par le prisme des services publics. À mon sens, la véritable question – et j'enfonce sans doute une porte ouverte – est celle du développement économique.

Les enjeux agricoles sont majeurs, et c'est pourquoi nous devons faire preuve d'une extrême vigilance sur les actuelles négociations transatlantiques. Pareillement, les enjeux industriels et ceux relatifs au développement numérique des territoires sont incontournables et représentent un très beau challenge.

J'ai eu de nombreuses discussions avec des élus locaux ces derniers mois. Ils sont très mobilisés sur ce sujet. L'initiative doit partir de la base – les élus, les chefs d'entreprise... –, et l'État doit simplement aider les acteurs locaux sans leur dire ce qu'il faut faire. Or, les élus locaux se sentent insuffisamment épaulés.

Éric REVEL, *Journaliste*

M. le Professeur AUBELLE, vous avez opéré un distinguo très important entre la proximité et les proximités. Quel est à votre sens le niveau de proximité le plus adapté à un territoire tel que le nôtre dans une économie mondialisée ?

Vincent AUBELLE, *Professeur au Département de génie urbain – Université Paris-Est Marne-la-Vallée*

La loi NOTRe conserve l'architecture existante. Je me demande toutefois si cette architecture ne devrait pas être redéfinie.

Prenons l'exemple des intercommunalités. Depuis 2010, l'enjeu est de doter les territoires d'intercommunalités de plus en plus intégrées du point de vue des compétences et d'une taille toujours plus importante.

Une des compétences données aux intercommunalités est celle liée à l'entretien des voiries. Pourtant, la proximité de l'entretien courant n'est pas la même que celle de l'investissement. C'est ici que la notion de subsidiarité revêt une importance. Si nous entendons repenser l'architecture de la décentralisation, il sera nécessaire de répondre à toutes les questions de compétence et de mettre la subsidiarité au bon niveau au regard des caractéristiques géographiques.

Éric REVEL, *Journaliste*

M. le Président PEIRO, n'estimez-vous pas que les départements expriment un manque d'envie en direction du secteur économique ? Les régions semblent en effet donner une image plus dynamique et proactive.

Germinal PEIRO, *Député et Président du Conseil départemental de la Dordogne*

M. REVEL, je crois que vous véhiculez une image faussée en posant une telle question. Certes, cette image est portée par les régions. Toutefois, il convient d'observer concrètement les choses. Sur les aides directes aux entreprises, les départements en faisaient autant que les régions.

Cette mauvaise image des départements doit être cassée. Cet échelon présente un véritable intérêt : il est en effet à une échelle que j'estime pertinente. A contrario, les communautés de communes sont trop petites pour mener de véritables politiques économiques.

Éric REVEL, *Journaliste*

Qu'elle soit juste ou fautive, cette image existe, et la loi NOTRe a peut-être pris racine sur celle-ci.

Germinal PEIRO, *Député et Président du Conseil départemental de la Dordogne*

La loi NOTRe a été bâtie sur l'idée de la simplification et de la suppression des départements. Tout du moins était-ce le cas en juin 2014, car en septembre 2014, lors du Congrès des maires, le Premier ministre a finalement reconnu l'intérêt des départements. De ce point de vue, le clivage droite gauche a été relativement effacé. Il y avait autant de régionalistes ou de départementalistes dans les deux camps.

En matière économique, la réalité est que les départements en font autant que les régions aujourd'hui. Si les départements n'ont plus le droit d'apporter des aides directes aux entreprises, à l'exception du secteur agroalimentaire et de ce qui relève du bois, quelle sera la politique régionale mise en œuvre pour suppléer l'action des départements ?

Les régions se sont battues pour obtenir la totalité de la compétence économique. Elles doivent désormais assumer et ne pas nous dire aujourd'hui qu'elles n'ont pas les moyens de faire ce que les départements faisaient. Du reste, un risque existe pour l'aménagement du territoire si les régions oublient tout le tissu économique du monde rural.

La France n'échappe pas à une tendance mondiale : la création de mégapoles. Nous vivons à l'échelle de la planète la suite de l'exode rural. J'étais en Corée du Sud

récemment. L'agglomération de Séoul représente 25 millions d'habitants, soit la moitié de la population de la Corée.

Entre 2002 et 2012, la France a perdu un quart de ses exploitations agricoles. Or, l'économie du monde rural était en grande partie fondée sur l'agriculture. Il est en conséquence nécessaire aujourd'hui de la construire sur autre chose.

Éric REVEL, *Journaliste*

Le département est-il toujours un échelon adapté pour faire face à la mondialisation économique ?

Germinal PEIRO, *Député et Président du Conseil départemental de la Dordogne*

Le département est la cellule de base territoriale. Une communauté de communes de 20.000 ou 40.000 habitants ne pèsera guère. Il faut que nous ayons l'intelligence collective de créer des complémentarités et des souplesses entre les départements et les grandes régions. Un tel lien doit être renoué, bien que la loi nous l'interdise aujourd'hui. Il faut laisser les collectivités territoriales vivre et construire leurs complémentarités.

Je suis d'accord avec M. le Président GAYMARD quand il dit que l'aménagement du pays doit repasser par le terrain. Nous ne pouvons pas imaginer la France de demain autour des treize métropoles et une dévitalisation du reste du territoire. Il convient par conséquent de repenser aux territoires et d'accompagner les projets de territoire en recréant les complémentarités avec la région.

Enfin, un élément est aujourd'hui essentiel dans l'aménagement du territoire : l'accès au très haut débit et au numérique. À ce titre, le plan numérique national doit nous aider, la fracture numérique constitue une véritable injustice pour le monde rural.

Hervé GAYMARD, *Ancien Ministre, Député et Président du Conseil départemental de la Savoie*

Je souhaite évoquer en quelques mots l'exemple allemand. La force économique des länder est liée à la force intrinsèque des entreprises allemandes, et non aux länder en tant qu'institution administrative et politique. Penser que l'économie dans les länder est puissante grâce à des structures administratives ad hoc témoigne d'une vision jacobine décentralisée française, et les entreprises allemandes ne sont pas fortes grâce aux fonctionnaires ou élus territoriaux allemands.

Éric REVEL, *Journaliste*

En Allemagne, le pouvoir est extrêmement décentralisé – la Bavière est par exemple dotée d'un ministre des Finances. Ainsi, ce pouvoir politique décentralisé sert une administration également décentralisée.

Hervé GAYMARD, *Ancien Ministre, Député et Président du Conseil départemental de la Savoie*

Le ministre des Finances de Bavière n'occupe *in fine* que le même poste qu'un vice-président aux finances d'un département ou d'une région. Il n'a en effet pas la maîtrise de la loi fiscale qui appartient au *Bund*, à l'union. La force de l'Allemagne est liée à la force des entreprises et de l'économie, pas des collectivités territoriales ou des länder. Il ne faut pas se raconter d'histoire : ce sont les entreprises qui créent des emplois.

Par ailleurs, la logique voudrait que l'échelon départemental soit agrandi, au regard notamment de l'agrandissement des périmètres des intercommunalités. Je ne dis pas

qu'il faut systématiser les fusions ou agrandissements des départements, mais le sujet doit être regardé de près.

Les situations sont très différentes d'un département à l'autre. La caractéristique territoriale de la Savoie est d'être entourée de trois métropoles – Genève, Lyon et Grenoble – dont aucune n'est sur son territoire. Annecy ou Chambéry ne rivaliseront jamais avec celles-ci. De surcroît, plus de 70% du PIB de la Savoie et de la Haute-Savoie est produit hors des chefs-lieux de département. Ainsi, notre situation est inverse à celle de nombreux départements, et c'est la raison pour laquelle nous devons conserver des échelons pertinents de décision.

Durant les débats sur la loi NOTRe, nous avons déposé une proposition de loi afin de créer une collectivité Savoie Mont-Blanc. Celle-ci était soutenue par treize des quinze parlementaires des deux départements. Pourtant, nous avons été éconduits, au prétexte d'une nécessaire uniformisation de la gestion territoriale. Or, chaque territoire a ses spécificités.

Dans certaines régions, le tourisme devra être une compétence exercée au niveau régional. Dans d'autres, cette compétence doit être exercée à un niveau infrarégional lorsque des marques commerciales existent. D'aucuns font du tourisme en Bretagne, mais nul ne fait du tourisme en Auvergne-Rhône-Alpes, dont le nom reste une invention technocratique. Il faut faire preuve de bon sens.

Germinal PEIRO, *Député et Président du Conseil départemental de la Dordogne*

Le développement part des territoires. Preuve en est la présence d'industries et d'usines, souvent de pointe. Je ne souhaite pas faire de publicité pour la Dordogne, mais mon département accueille notamment la plus grande papeterie de France, l'usine Repetto ou encore le leader européen de la vanne hydraulique.

La France n'est pas vide. Considérer que la création de grandes régions permettra de soutenir le développement territorial est une erreur gravissime. Jusqu'à présent, la complémentarité entre les départements et les régions a fonctionné, mais doit sans doute évoluer au regard du poids de plus en plus important des intercommunalités.

La véritable innovation administrative des prochaines années sera celle des communes nouvelles. Maire durant trente et un ans de deux communes associées, je n'y croyais pas moi-même. Dans les années 70, les incitations de l'État visant à l'association de communes n'ont guère fonctionné. Aujourd'hui, à ma grande surprise, les communes nouvelles fleurissent, et le vivier d'économie réside sans nul doute dans cette innovation administrative.

Éric REVEL, *Journaliste*

M. le Professeur ROUVILLOIS, que pensez-vous des débats que nous venons d'avoir ?

Frédéric ROUVILLOIS, *Professeur de Droit public – Université Paris 5 René Descartes*

Il faut soutenir cet appel au réalisme dans la lecture de la loi NOTRe et, peut-être, dans sa réécriture. En 1943, Michel DEBRÉ expliquait que le département est le premier garant de l'unité française et qu'il doit en ce sens être impérativement conservé, tout en étant modifié et adapté au regard des besoins.

En 1947, dans « La Mort de l'État républicain », il évoque à nouveau la question et plaide pour une nouvelle division départementale en l'adaptant à des réalités nouvelles. C'est, au fond, ce que j'ai entendu tout au long de ce colloque.

Éric REVEL, *Journaliste*

Avant que ceux qui le souhaitent puissent poser des questions à nos intervenants, j'aimerais donner la parole à M. Francis GUIDICI, vice-président du Conseil départemental de Haute-Corse et à M. Pierre-Jean LUCIANI, Président du Conseil départemental de Corse-du-Sud.

L'article 30 de la loi NOTRe prévoit en effet la disparition des deux départements et de la région au profit d'une collectivité territoriale unique. Est-ce une bonne idée ? Est-ce faisable ? Et, enfin, cette réforme concernant la Corse est-elle trop rapide ?

Francis GUIDICI, *Vice-Président du Conseil départemental de Haute-Corse*

L'article 30 de la loi NOTRe prévoit la suppression des deux conseils départementaux, mais maintient néanmoins les départements en tant que tels. Elle prévoit également la suppression de la collectivité territoriale de Corse afin de créer une collectivité territoriale unique.

Le calendrier nous inquiète. Les ordonnances doivent en effet être prêtes pour le 17 février 2017 pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2018. Or, nous commençons à peine à y travailler. Aucune consultation populaire n'a eu lieu malgré le souhait des collectivités en ce sens. La loi a ainsi passé outre les délibérations et vœux des conseils départementaux. De plus, elle réduit les mandats des conseillers départementaux de Haute-Corse et de Corse-du-Sud de six à trois ans.

Je souhaite en outre mettre l'accent sur le fait que, sans cavalier législatif, je ne vois pas comment nous pourrions être prêts pour le 1^{er} janvier 2018. Nous devons notamment fusionner plus d'une centaine d'organismes. Du reste, qui siégera au sein de ces organismes, les départements administratifs étant maintenus, mais les conseils départementaux disparaissant ?

Pierre-Jean LUCIANI, *Président du Conseil départemental de Corse-du-Sud*

Cette loi modifiée par amendement gouvernemental sans concertation avec les élus des deux conseils départementaux de Corse a acté la disparition des départements au profit de la création d'une collectivité territoriale unique pour notre région à l'horizon 2018.

Si, sur le continent, les départements voient leur existence préservée et leurs rôles renforcés, il a été décidé dans la précipitation du contraire s'agissant de la Corse. Ce n'est évident pas neutre pour l'ensemble des acteurs départementaux – les élus, les 6.000 agents et les populations bénéficiaires des politiques menées sur les territoires.

Pour autant, mon propos n'est pas de contester la loi. Il vise davantage à vous interpeller et vous demander comment, en pareilles circonstances, vous auriez agi. Trouvez-vous en effet acceptable de ramener à une trentaine de mois un mandat prévu pour six ans ? Trouvez-vous tolérable que la représentation des territoires, le lien avec la population, les politiques de proximité, la prise en compte de la ruralité soient encore des sujets laissés en suspens ?

Certains d'entre vous sont également parlementaires. Vous verrez bientôt arriver les ordonnances concernant la Corse. Merci d'avance d'y être attentif.

Éric REVEL, *Journaliste*

Vous ne contestez pas loi, mais contestez toutefois ce qu'elle implique pour la Corse.

Pierre-Jean LUCIANI, *Président du Conseil départemental de Corse-du-Sud.*

Les bons républicains que nous sommes ne peuvent pas contester une loi. En revanche, ce qu'une loi a fait, une autre loi peut le défaire. Une alternance éventuelle aura lieu en 2017. Nous ne perdons donc pas espoir, mais, dans l'attente d'une nouvelle loi, nous sommes dans l'obligation de jouer le jeu. Nous demandons un assouplissement de loi et, pourquoi pas, le vote d'une loi supplémentaire permettant de constituer une assemblée des départements de Corse.

Éric REVEL, *Journaliste*

Je vous remercie pour cet éclairage spécifique sur la Corse et propose aux spectateurs qui le souhaitent de poser une question à nos intervenants.

Jean-Michel BRUN, *Secrétaire général du Comité national olympique et sportif français*

Permettez-moi de remercier M. le Président BUSSEREAU qui a initié ce temps d'échange qui permet de clarifier un certain nombre de situations, notamment en la présence d'élus qui vivent en permanence aux côtés du mouvement sportif.

Au vu des deux tables rondes, je note que certains intervenants incitent à espérer, d'autres à ne pas désespérer. Sommes-nous dans un vieux pays enkysté qui aurait quelques difficultés à mettre en perspective des projets d'avenir pertinents ?

J'aimerais également savoir comment vous percevez la mise en œuvre de la compétence partagée sport, culture et tourisme dans la nouvelle organisation territoriale.

Éric REVEL, *Journaliste*

Il est vrai que l'on oublie trop souvent que le redécoupage régional implique, pour les grandes fédérations sportives, la disparition de fédérations régionales.

Germinal PEIRO, *Député et Président du Conseil départemental de la Dordogne*

La Dordogne a fondé son action en matière de tourisme sur les marques Dordogne et Périgord, plutôt que sur l'entité administrative Aquitaine. Ainsi, sur le sujet, nous avons toujours faire preuve d'indépendance à l'égard de Bordeaux ou du littoral.

Sur le plan du sport, et plus particulièrement des activités de pleine nature, nous tâchons depuis trente ans de les développer en nous appuyant sur les lois de décentralisation de 1982 et 1983 qui confient notamment aux départements la compétence en matière de plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR).

Nous nous appuyons également sur la loi sur le sport de juillet 2000 a étendu cette compétence à l'ensemble des activités de pleine nature et a initié la création des commissions départementales des espaces, sites et itinéraires.

Pour le moment, l'articulation tourisme et activités sportives ne suscite guère de difficulté. Du reste, au titre des solidarités territoriales, le département continuera à pouvoir mener une politique sportive extrêmement offensive.

Benoît COMBES, *Directeur de l'Entente de lutte interdépartementale contre les zoonoses*

L'Entente de lutte interdépartementale contre les zoonoses – maladies transmises à l'homme par la faune sauvage – agit sur un territoire s'étendant au nord d'une ligne tracée entre le Morbihan et les Hautes-Alpes. Cet établissement a notamment lutté contre la rage grâce à l'union des départements.

Or, un certain nombre d'entre eux souhaitent quitter notre établissement en raison de la suppression de la clause de compétence générale, voire en raison d'une défiance quant à la légitimité de l'existence d'établissements interdépartementaux pour mener les actions qui sont les nôtres. Les départements n'ont-ils véritablement aucune marge d'œuvre ou légitimité ?

Notre établissement, de taille minime, couvre un large territoire à grâce à l'union des départements. Nous pouvons mener des études extrêmement précises que l'État n'est pas forcément en mesure de produire.

Germinal PEIRO, *Député et Président du Conseil départemental de la Dordogne*

La loi NOTRe a conforté l'existence des laboratoires départementaux et la compétence sanitaire des départements. En conséquence, je ne vois pas ce qui pourrait empêcher les départements de participer à une entente ou à une action de protection sanitaire qui dépasserait leur territoire.

Jean-René LECERF, *Président du Conseil départemental du Nord*

Je voudrais mettre trois bémols à ce qui a été dit durant ces deux tables rondes.

Je souhaitais tout d'abord dire à M. le Président GAYMARD que j'étais également favorable au conseiller territorial et à la fusion des départements du Nord et du Pas-de-Calais et de la région Nord-Pas-de-Calais. Or, désormais, cela n'est plus possible au regard de l'érection des grandes régions. Il n'est, du reste, guère possible de remettre en cause le découpage régional – il faut toucher aux lois importantes que d'une main tremblante comme aurait dit MONTESQUIEU. Partant, j'estime que le conseiller territorial s'est définitivement volatilisé.

S'agissant de la répartition des compétences, nous devons faire preuve de prudence et ne pas être trop catégoriques. En tant que Président du Conseil départemental du Nord, je ne détiens aucune compétence économique, mais passe l'essentiel de mon temps à travailler au retour à l'emploi des allocataires du RSA avec les acteurs économiques locaux.

Enfin, je rappelle qu'un conseiller départemental est identifié sur un territoire déterminé et a été élu sur son nom. Je ne connais pas pour ma part de conseillers régionaux qui assurent des permanences et de conseillers départementaux qui n'en fassent pas.

Michaël CERIVAL, *Directeur adjoint de cabinet de Mme Josette BOREL-LINCERTIN, Présidente du Conseil départemental de la Guadeloupe*

Je souhaite rebondir sur l'insertion dans l'emploi des bénéficiaires du RSA. En confiant le développement économique et l'économie en général à la région, la loi NOTRe ne règle pas la question de l'économie sociale et solidaire. Que faut-il faire pour que les départements soient en mesure de mettre en œuvre des plans pour le développement et la structuration de l'économie sociale et solidaire ? Enfin, que penseriez-vous du fait de confier un pouvoir réglementaire aux départements ?

Hervé GAYMARD, *Ancien Ministre, Député et Président du Conseil départemental de la Savoie*

Ce que vous dites conforte ce que nous pensons tous : il faut faire preuve de pragmatisme et s'adapter aux spécificités des territoires. En ce qui concerne plus précisément l'économie sociale et solidaire, il est malaisé de tronçonner les

compétences entre les départements et les régions. Imaginer tirer au cordeau toutes les compétences de manière extrêmement précise dans une loi n'est guère tenable.

S'agissant du pouvoir réglementaire dont pourraient disposer les collectivités infraétatiques, je n'ai pas d'opinion définitive sur le sujet. La question mérite en tout cas d'être posée, quoiqu'il faille néanmoins veiller à ne pas multiplier les niveaux réglementaires.

Éric REVEL, *Journaliste*

Je remercie l'ensemble des intervenants et invite M. Patrick BERNASCONI, Président du Conseil économique, social et environnemental, à venir nous rejoindre pour conclure ce colloque. Merci à tous !

CONCLUSION

Patrick BERNASCONI, *Président du Conseil économique, social et environnemental (Cese)*

Vous m'avez invité à venir conclure ce colloque, et c'est un honneur que je partage avec l'ensemble des conseillers du CESE que je représente ici.

J'aurais souhaité pouvoir participer à l'ensemble de vos travaux, le peu que j'ai entendu m'ayant particulièrement intéressé. Je regarderai par conséquent avec beaucoup d'attention le compte rendu des échanges.

La loi NOTRe redéfinit les cartes du territoire et inscrit de fait les départements dans une nouvelle dynamique et une nouvelle architecture des politiques publiques locales. Je ne reviendrai pas sur les enjeux et complexités dont cette nouvelle loi est porteuse et que vous connaissez mieux que quiconque.

Je préfère ici mettre l'accent sur notre communauté d'esprit. Il serait en effet absurde de nier le besoin criant de réduction des distances entre le politique et le citoyen. Vous le faites de votre côté, nous nous y employons du nôtre.

Au Conseil économique, social et environnemental, tout ce qui touche à ce lien invisible, et pourtant bien réel, entre le citoyen et le territoire revêt une importance toute particulière. Je suis donc le premier à comprendre qu'il soit également au cœur de vos préoccupations.

Le territoire concerne ce que nous avons de plus important, pour ne pas dire fondamental : le vivre ensemble. En outre, il développe chez chacun d'entre nous un sentiment d'appartenance et un attachement plus ou moins solide lié à notre bien-être, à notre emploi, à notre domicile et à nos familles. Il est le lieu où nous vivons, où nous partageons, où nous votons. Il est donc bien plus qu'un lieu à aménager, puisqu'il est un espace de citoyenneté.

Le CESE est pour sa part un relais de cette citoyenneté, un prolongateur naturel de ce lien, un facilitateur d'un dialogue avec l'État. J'ai coutume de dire que le CESE est une petite France. Nos conseillères et nos conseillers viennent en effet de mondes très différents, mais complémentaires. Cette petite France, c'est la société civile, et elle a vocation à se faire entendre. Les pouvoirs publics au niveau local, départemental, régional ou national ont, eux, vocation à l'écouter.

Ce lien entre la société civile et le pouvoir politique est le garant de la cohésion sociale, et c'est le plus souvent à l'échelle d'un territoire qu'il parvient à se concrétiser. Ce lien,

nous devons le défendre, le promouvoir et en montrer l'évidence. Il s'agit pour le CESE d'une mission, je dirais même un devoir. En effet, le CESE est le lieu privilégié d'expression de la société civile et doit en ce sens attirer l'attention des pouvoirs publics, susciter le débat et faire émerger des problématiques qui n'apparaissent pas de prime abord dans toute leur évidence.

C'est le travail réel, quoique discret, qu'effectuent tous les conseillers de notre assemblée. Ils font ainsi de celle-ci une force de proposition originale, car issue du dialogue, et portent la vision de notre société auprès des pouvoirs publics, éclairant souvent la nécessité de mettre en œuvre une politique publique.

Je tiens également associer d'autres institutions, totalement indépendantes du CESE, mais qui lui ressemble puisqu'elles représentent dans les régions la société civile organisée : je veux bien sûr bien sûr des CESER, injustement critiqués et avec lesquels vous devez apprendre à mieux et plus travailler. Car, comme le CESE, nous sommes tous des lieux de dialogue où peuvent se retrouver sans dualité des organisations patronales et syndicales, les défenseurs de l'environnement et les chasseurs, les ONG et les artisans.

Soyons bien conscients de la chance que représente l'organisation de l'expression de la société civile dans le cadre d'une assemblée constitutionnelle et que celle-ci puisse être consultée par le gouvernement. Vous comprendrez donc ma consternation et mon inquiétude quand j'entends encore certains politiques ou élus affirmer que le CESE n'aurait pas d'utilité. Si demain le CESE n'existe plus, la société civile n'aura plus de moyen pour s'exprimer, ou devrait tout du moins en trouver d'autres, plus difficiles et diffus, moins légitimes et donc moins démocratiques.

La section de l'aménagement durable du CESE a rendu treize avis, dont six ont fait l'objet d'une saisine gouvernementale. Nous avons ainsi voté un avis intitulé « Comment favoriser le dynamisme économique des espaces ruraux ? » et rapporté par M. Guillaume de RUSSE en octobre 2015. Plusieurs points de cet avis appellent à la vigilance quant aux conséquences de la loi NOTRe. La création de grandes régions et de plus grandes intercommunalités trouve son origine dans un pari. Par ces regroupements, les territoires en situation favorable devraient naturellement tirer vers le haut ceux qui le sont moins. Or, il s'agit d'un pari que nul n'est assuré de remporter. Il aurait peut-être fallu mettre en place un suivi statistique des anciens périmètres et faire une évaluation pour vérifier ce postulat de départ.

La loi NOTRe supprime la clause générale de compétence, tant pour les régions que pour les départements. Elle confirme en outre la compétence économique des intercommunalités et, surtout, des régions et la compétence de la solidarité des départements. Or, cette dichotomie entre l'économie et le social, entre la région et le département scinde le territoire alors que le citoyen, dans sa pratique, le ressemble. Cette disposition risque d'éloigner le rapport que les usagers entretiennent avec leur territoire.

Cette loi est donc imparfaite, mais était néanmoins nécessaire au sens où notre pays devait et doit s'engager dans la réforme de ses collectivités territoriales. Une décision a été prise, et un axe a été donné. Suivons-le, sans que cela n'empêche de l'améliorer et de la compléter demain.

Depuis la réforme constitutionnelle, le CESE a pour compétence l'évaluation de l'efficacité et de l'utilité des politiques publiques. De ce fait, je propose que d'ici trois ou

quatre ans, le CESE se saisisse d'une évaluation de la loi NOTRe et des nouveaux rapports entre les collectivités territoriales qui en découleront.

Mon credo est simple : sans cesse encourager un dialogue économique et social territorial avec les composantes de la société civile, un dialogue social de proximité orienté vers la réussite économique, sociale et environnementale des territoires.

Si nous pouvons avoir des inquiétudes sur la réelle efficacité d'une loi, je n'en ai en revanche aucune sur l'engagement, la persévérance et la force de conviction de nos élus locaux. Je n'ai guère plus sur la volonté du CESE à les aider dans leurs tâches.

Ensemble, nous sommes les meilleurs indicateurs et représentons le moyen le plus efficace de s'assurer de la faisabilité d'une politique publique. Nous sommes avant tout en prise avec la réalité, et c'est ce qui fait notre force.

Je vous remercie pour votre attention.