

« Le Département au cœur des mutations territoriales » : Entre rapprochements, mutualisations et fusions

Mercredi 16 mai 2018

Sommaire

ACCUEIL	3
Ouverture du colloque	4
Le cadre juridique de la mutation de l'organisation locale et des compétences	5
Les traductions territoriales et les expérimentations départementales	7
Echanges avec la salle	13
Quelles réalités départementales face à ces nouveaux enjeux territoriaux ?	15
Echanges avec la salle	20
Clôture des rencontres	21



LES RENCONTRES DE L'ADF

« Le Département au cœur des mutations territoriales »
Entre rapprochements, mutualisations et fusions

Mercredi 16 mai 2018

09h00 - 13h00 // Salle des fêtes

Mairie du VI^e arrondissement de Paris - 78 Rue Bonaparte, 75006 Paris

- 08h30 - 09h00 *Accueil café des participants*
- 09h00 - 09h15 **Accueil par Jean-Charles BOSSARD**, Premier adjoint au Maire du VI^e arrondissement
- 09h15 - 09h30 **Ouverture par Dominique BUSSEREAU**, Président de l'Assemblée des Départements de France
- 09h30 - 09h45 **Le cadre juridique de la mutation de l'organisation locale et des compétences :**
Laetitia JANICOT, Professeur de Droit public à l'Université de Cergy-Pontoise

09h45 - 10h45 **LES TRADUCTIONS TERRITORIALES ET LES EXPERIMENTATIONS DÉPARTEMENTALES**

En quoi la présentation des nouveaux projets de rapprochements institutionnels mais aussi de mutualisations de services ou de compétences entre les collectivités locales est-elle l'annonce d'un bouleversement de l'action publique locale ? Dans quelle mesure l'assouplissement des conditions d'exercice du droit à l'expérimentation peut-il accroître l'efficacité et la performance des politiques et des pratiques départementales ?

Table ronde animée par Dominique BUSSEREAU, Président de l'ADF

- Frédéric BIERRY, Président du Département du Bas-Rhin
- Christian GILLET, Président du Département de Maine-et-Loire
- Jean-Luc GLEYZE, Président du Département de la Gironde
- Brigitte KLINKERT, Présidente du Département du Haut-Rhin
- Géraldine CHAVRIER, Professeur de Droit public à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Échanges avec la salle

11h15 - 12h15 **QUELLES RÉALITÉS DÉPARTEMENTALES FACE À CES NOUVEAUX ENJEUX TERRITORIAUX ?**

Les dynamiques de métropolisation et de régionalisation actuelles sont-elles des facteurs de risques pour les collectivités locales qui incarnent encore la proximité territoriale ? L'identification de stratégies territoriales innovantes à l'échelle départementale permettra-t-elle de répondre efficacement aux nouveaux enjeux de la décentralisation ?

Table ronde animée par Dominique BUSSEREAU, Président de l'ADF

- Jean-Léonce DUPONT, Président du Département du Calvados
- Philippe GROVALET, Président du Département de Loire-Atlantique
- François SAUVADET, Président du Département de la Côte d'Or
- Arnaud DURANTHON, Maître de conférences à l'Université de Strasbourg
- Raphaël ROMI, Professeur agrégé de droit, Chaire Jean Monnet de Droit Européen de l'Environnement, Université de Nantes et avocat associé LLC avocats

Échanges avec la salle

12h45 - 13h00 **Clôture des rencontres par Gérard LARCHER**, Président du Sénat

Inscription libre par retour de mail, avant le 9 mai 2018, à l'adresse suivante : colloque.adf@departements.fr

Accueil

Jean-Charles BOSSARD, Premier adjoint au Maire du VIème arrondissement

Nous sommes ravis de vous accueillir à la Mairie du VIème, où vous êtes d'ailleurs un peu chez vous, puisque vos bureaux se trouvent à quelques pas d'ici. Je vous souhaite la bienvenue au nom de Jean-Pierre LECOQ, qui n'est pas à Paris cette semaine. Le VIème arrondissement est intellectuel puisque 80 % des éditeurs français y ont implanté leur siège social. Doté de 45 000 habitants seulement, il est quotidiennement traversé par 300 à 500 000 personnes. Le prix de l'immobilier y est le plus élevé depuis 15 ans à Paris. C'est aussi l'arrondissement le plus commerçant de Paris, avec 3 500 commerces en rez-de-chaussée et 7 commerces par trottoir (contre 3,5 en moyenne dans la capitale). Avec ses 41 salles de cinéma d'art et d'essai, c'est également l'arrondissement du septième art. Il offre en outre de nombreux services. Du point de vue de l'environnement, 40 % seulement des habitants du VIème ont un véhicule, ce qui est un taux très faible.

Le VIème concentre le millefeuille administratif le plus touffu au monde, avec 8 niveaux (Europe, France, Région, Ville, arrondissement, 5 quartiers...). Cela met en lumière l'absurdité administrative. Les élus sont des médiateurs, étant dépourvus de pouvoir de police et de transport. Le Parisien est le Français le moins représenté, puisqu'il existe 33 fois moins d'élus à Paris qu'en France. Dans la capitale, on compte 521 élus pour 2,2 millions d'habitants, soit 1 élu pour 125 personnes, contre 1 pour 41 dans le reste de la France. Le Parisien est donc un sous-citoyen, qui n'est pas informé. La presse régionale fait effectivement peu état des morts accidentelles, sauf si elles sont violentes ou qu'elles surviennent en Vélib.

Situé au cœur de la ville numérique et des mutations territoriales, le Département qu'est Paris se trouve aussi au centre des attentes. Lors du dernier colloque de l'ADF, la disparition des Départements semblait s'annoncer. Or il apparaît à présent qu'avec le numérique, les Départements et les communautés de communes sont au cœur de la proximité. Cependant, le système numérique des collectivités est complètement à bout de souffle. A quelques jours du nouveau règlement général sur la protection des données européennes, les données d'un Français sont encore enregistrées 25 fois, à cause de l'existence de différents logiciels. Sans attendre l'Etat, les collectivités doivent jouer un rôle moteur avec les EPCI pour le développement du numérique. Ainsi, l'Estonie a réussi à créer un point d'entrée unique, utilisé par 98 % de sa population, pour toutes les données. De la sorte, elle a réduit ses frais de fonctionnement de 2 %, ce qui est loin d'être négligeable.

Je vous souhaite une belle et riche matinée, car vos travaux sont toujours de qualité.

Ouverture du colloque

Dominique BUSSEREAU, Président de l'ADF

Merci, Jean-Charles. Après avoir traité du médicosocial, nous allons aborder aujourd'hui les mutations territoriales. Nous avons prévu d'organiser deux tables rondes, ponctuées par les éclairages d'universitaires. Présidents de Départements, académiciens et juristes débattront donc ensemble. Enfin, le Président du Sénat clôturera nos travaux.

Merci de nous recevoir au sein de la mairie du VIème arrondissement. Paris comporte des salles de qualité, avec les 20 mairies d'arrondissement, qui sont toujours prêtes à ouvrir leurs portes à des colloques. Je les en remercie, d'autant plus que Paris est aussi un Département.

La tenue de ce colloque paraît d'autant plus pertinente dans un contexte de révision constitutionnelle qui touche notamment à l'Article 72 de la loi fondamentale. Elle pourrait permettre d'améliorer les possibilités d'évolution des Départements, en particulier de délégations entre les Départements et régions. A ce sujet, l'ADF a fait part de ses propositions au Gouvernement.

La réforme régionale n'est pas encore achevée puisque les très grandes régions comme l'Aquitaine sont difficiles à gérer et que les différentes administrations n'ont pas encore fusionné. L'institution communale est encore en instabilité, d'autant plus que les différents Gouvernements ont modifié les frontières des intercommunalités, qui doivent se réorganiser.

Dans ce contexte, le Département est un niveau d'intervention très pertinent. Il a deux missions. Premièrement, il assure et anime la solidarité territoriale et sociale. Il est le mieux placé pour agir sur le terrain. Les Départements de la Savoie et de la Haute-Savoie ont récemment engagé une réflexion sur un rapprochement, comme les Yvelines et les Hauts-de-Seine, le Haut-Rhin et le Bas-Rhin ou le Cher et l'Indre. Des discussions sont également en cours dans la Sarthe, la Mayenne ainsi que l'Indre-et-Loire. Les collaborations peuvent prendre différentes formes (syndicat mixte, STIF pour l'achat de matériel commun...). Un nombre considérable d'actions sont entreprises au jour le jour (fusions, constitution d'instances communes, mutualisation des achats...). Ainsi, en Aquitaine, les directeurs généraux des achats départementaux se réunissent tous les mois.

Il est important de tenir compte de ces dispositifs et fonctionnements dans le cadre de la révision de la Constitution. Les Départements doivent pouvoir s'unir sans qu'il soit nécessaire de promulguer un décret. Davantage de souplesse s'impose : si une région souhaite donner plus de liberté à un Département dans le domaine touristique ou économique, elle doit en avoir la possibilité. La révision de la Constitution doit être l'occasion d'ouvrir toutes les portes que je viens d'entrebâiller.

Avant de lancer la première table ronde, je propose de donner la parole à Laëtitia JANICOT, dont l'intervention va nourrir nos débats.

Le cadre juridique de la mutation de l'organisation locale et des compétences

Laetitia JANICOT, Professeure de Droit public à l'Université de Cergy-Pontoise

Merci de votre invitation. Il m'a été demandé de présenter les mutations du droit intéressant l'organisation et l'action des collectivités territoriales. Le droit des collectivités territoriales se caractérise par un double mouvement, oscillant entre contraintes et innovations. Elles sont effectivement soumises à des contraintes de plus en plus fortes, voulues par le législateur et acceptées par le Conseil d'Etat. Ces contraintes financières sont imposées alors que l'économie locale est déjà bien mise à mal. Ainsi, la loi de programmation des finances publiques 2018/2022 encadre les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales en fixant des objectifs d'évolution, assortis de sanctions (prélèvement sur les recettes de la collectivité en cas de dépassement). La suppression de la taxe d'habitation conduit en outre le Gouvernement à rechercher de nouvelles ressources fiscales auprès du bloc communal. L'Etat ne compense de surcroît pas les dépenses liées aux mineurs étrangers isolés ni à l'allocation de solidarité. Il interprète l'article 72 de la Constitution avec une rigueur excessive.

Les collectivités territoriales sont aussi soumises à des contraintes juridiques excessives, dans le contexte de la montée en puissance très forte des régions et des intercommunalités. La loi du 16 janvier 2015 a donné naissance aux grandes régions sans concertation. La loi de 2014, confirmée par celle de 2017, a en outre imposé la création de grandes structures communales et de grandes métropoles. Les Départements sont donc pris entre deux feux, les régions et les intercommunalités. Ils ont été contraints de transférer un certain nombre de leurs compétences à ces deux niveaux, et plus particulièrement aux métropoles. Ils ont ainsi perdu l'octroi des aides économiques. Ils ont aussi dû céder partiellement la compétence transport aux métropoles. L'ADF a combattu vigoureusement ces évolutions, saisissant le Conseil d'Etat sur la clause générale de compétences, en vain.

L'Etat met les territoires en concurrence, divisant pour mieux régner. Cependant, les Départements font preuve d'initiatives et d'innovation, qui sont autant de sources de mutation du droit des collectivités territoriales. Ils se saisissent d'instruments et de dispositifs pour contourner des règles contraignantes et s'adapter au nouveau contexte. Ainsi, ils initient des coopérations ou des mutualisations, pour renforcer leur rôle. La maison départementale et métropolitaine des personnes âgées dans le Rhône est un bon exemple, de ce point de vue. Ces coopérations peuvent conduire à des fusions de collectivités ou de régions, comme l'illustre le beau projet de rapprochement du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. Les initiatives locales, spontanées, pourraient réussir là où le législateur a échoué.

Les Départements ont aussi recours à des conventions, impliquant des délégations de compétences, qui leur permettent de retrouver certaines de leurs prérogatives. Cependant, elles restent inhérentes aux régions, qui doivent accepter de les déléguer.

Les conventions d'exercice concerté rendent possibles le réaménagement des compétences et la continuité des actions des collectivités territoriales. Elles garantissent la mise en œuvre concrète des actions régionales, la solidarité territoriale, établissant un lien entre le rural et l'urbain.

Le projet de loi constitutionnelle va encore plus loin. Il devrait autoriser certaines collectivités territoriales à exercer des compétences en nombre limité, dont les autres collectivités de la même catégorie ne disposent pas. Il devrait aussi permettre de déroger à certaines règles applicables sur le territoire.

Tous ces dispositifs, existants ou à venir, sont source de différenciation territoriale et permettent aux Départements d'aménager leurs compétences pour une action plus efficace et plus adaptée aux besoins des populations. Ils sanctifient le principe de subsidiarité inscrit dans la Constitution.

Ils impliquent cependant un certain nombre de risques. La différenciation territoriale pourrait effectivement compliquer la lisibilité et l'organisation des compétences. Elle induit aussi des risques constitutionnels importants, que le projet de loi constitutionnelle devrait cependant circonscrire.

Quel est l'avenir des Départements face à tous ces enjeux de la décentralisation ? Donnons la parole aux élus, hommes de terrain.

Dominique BUSSEREAU

Merci beaucoup ! Vous êtes revenue sur les combats que nous avons gagnés ou, parfois, perdus. Ainsi, le Conseil constitutionnel a laissé passer un certain nombre de dispositions inéquitables pour les enfants handicapés, avec, notamment, la loi NOTRe. Nous aurions attendu des décisions différentes du Conseil constitutionnel ou de l'Etat.

Je vous propose à présent d'écouter les différents intervenants de notre première table ronde.



Les traductions territoriales et les expérimentations départementales

Ont pris part aux échanges :

- Frédéric BIERRY, Président du Département du Bas-Rhin ;
- Géraldine CHAVRIER, Professeure de Droit public à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne ;
- Christian GILLET, Président du Département du Maine-et-Loire ;
- Jean-Luc GLEYZE, Président du Département de la Gironde ;
- Brigitte KLINKERT, Présidente du Département du Haut-Rhin.

La table ronde était animée par Dominique BUSSEREAU.

I) Le point de vue juridique

Géraldine CHAVRIER

Dans le contexte actuel de mutation profonde, les Départements doivent se repositionner. Ils peuvent, pour ce faire, utiliser le cadre de la coopération territoriale, qui s'est enrichi ces dernières années, avec l'apparition des coopérations contractuelles. Il leur faut respecter deux principes. Toute tutelle d'une collectivité sur l'autre est interdite, et le législateur est le seul décideur des compétences confiées aux collectivités territoriales.

On fait renaître « l'entente interdépartementale » qui existait depuis 1971, mais faisait peu parler d'elle. Elle permet souvent à tous les Départements d'une région de se regrouper pour peser face à la CTAP (conférence territoriale de l'action publique). Elle peut aussi annoncer les prémises d'une fusion départementale, comme en Savoie et en Haute-Savoie. Elle peut également regrouper des services purement techniques. Ainsi, les Départements des Yvelines et des Hauts-de-Seine ont mutualisé leurs services des routes pour avoir davantage de poids au sein de la métropole de Paris.

Les syndicats mixtes et les agences départementales sont aussi utilisés par les Départements pour soutenir les communes et se positionner face aux métropoles.

Enfin, au plan institutionnel, les conférences territoriales de l'action publique, présidées par le président de région, permettent aux Départements de mener des actions communes. Cependant, elles sont peu adaptées à la coopération pratique, à cause du nombre élevé de participants.

La majeure partie des coopérations se noue donc hors CTAP. La notion de chef de file donne lieu à des conventions territoriales d'exercice concerté, qui permettent de définir les objectifs et les modalités de l'action commune. Ce dispositif reste toutefois encore assez flou. Il permet aux Départements de se repositionner, par le biais de la notion de solidarité territoriale. Les contrats territoriaux se multiplient sur les territoires.

Enfin, les délégations de compétences fondées sur l'article L. 1111-8 du CGCT, qui permet à une catégorie de collectivités territoriales de déléguer des compétences à une autre catégorie de collectivités territoriales. Elles ont été moins utilisées que nous l'attendions, alors qu'elles entraînent un gain de fluidité et de souplesse territoriales. Une fois que la région a délégué la compétence au département, celui-ci n'a plus le droit de la subdéléguer. En outre, même si la métropole se substitue totalement à un département, celui-ci restera responsable de ses actes au plan juridique. De fait, le régime de la délégation de compétences est complexe puisque l'une des collectivités exerce une tutelle sur l'autre. Les transferts de compétences définitifs leur sont préférés.

Dans ce contexte, le dispositif de l'expérimentation semble constituer une solution. Il permet au Département de déroger à la loi ou à certains dispositifs légaux ou réglementaires, à titre expérimental. Si la dérogation s'avère plus favorable, elle devra pouvoir être généralisée à l'ensemble du territoire, au titre du droit à l'adaptation, à condition évidemment que le législateur soit d'accord.

Les métropoles et les Départements entretiennent des relations très différentes en France. Il pourrait être rassurant d'encadrer les délégations de compétences et les expérimentations. Les métropoles pourraient intervenir en assurant d'autres compétences que celles prévues par la loi ou aucune des compétences départementales.

L'expérimentation permettrait aussi de remédier aux fortes contraintes que la loi fait peser sur les Départements. Elle leur apporterait davantage de souplesse. Ils pourraient alors se recentrer sur leur cœur de métier, à savoir l'action sociale. Ils pourraient par exemple déroger au principe d'égalité pour exercer cette compétence de manière plus effective sur leur territoire, au bénéfice des administrés. Ils pourraient par exemple proposer à l'Etat un dispositif de prise en charge des mineurs non accompagnés. Ils pourraient assurer la mise en œuvre des mesures d'assistance éducative décidées par le juge civil.

L'expérimentation permet de gérer autrement une compétence, de manière à retrouver une marge de manœuvre financière ou à se montrer plus innovant. De fait, l'innovation est la clé du repositionnement des Départements parmi les collectivités territoriales.

Dominique BUSSEREAU

Merci pour toutes ces suggestions intéressantes, qui ont probablement retenu l'attention de certains directeurs généraux des services présents !

S'agissant des transports, nous nous sommes battus pour rendre la délégation de compétences quasiment obligatoire, car il s'agit d'une compétence naturelle des Départements qui connaissent très bien leur géographie. Nous n'avons malheureusement pas eu gain de cause, et les délégations ont été rares, sauf en Auvergne et en Rhône-Alpes.

Nous nous sommes aussi efforcés de faire évoluer la loi, pour moderniser la loi NOTRe, notamment en déposant des amendements.

Quant à la CTAP, il s'agit d'une assemblée ingérable parce que trop nombreuse. Il faudrait constituer des sous-commissions, avec un bureau, pour que la CTAP soit réellement efficace. Sinon, ce n'est qu'une chambre d'enregistrement.

II) Le cas des Pays de la Loire

Christian GILLET

Ces deux dernières années :

- Le nombre de communes a été divisé par deux, passant de 357 à 185, dont 35 communes nouvelles qui épousent la forme des anciens cantons ;
- Le nombre d'EPCI est passé de 30 à 9 de 100 000 habitants chacun dans un Département de 900 000 habitants ;
- Une communauté d'Agglomération rurale s'est assemblée, regroupant 49 communes ;

Que devient le Département dans ce paysage ? La région des Pays de la Loire n'a pas changé de contours, mais s'interroge sur son devenir. Elle est confrontée à un phénomène de métropolisation, d'aspiration des capacités économiques, intellectuelles, etc. par la métropole, qui pose un vrai problème. Il est accentué par les économies à réaliser, même si les droits de mutation ont quelque peu neutralisé la baisse des subventions. 25 Départements sont actuellement en très grande difficulté financière.

Nous avons réussi à survivre en réalisant des réductions drastiques de dépenses de fonctionnement, comme tous les Départements qui ont accompli d'importants efforts. Entre 2015 et 2016, nous n'avons effectivement remplacé qu'un départ à la retraite sur deux et nous avons procédé à des mutualisations organisationnelles au sein de nos établissements, développant la transversalité. Nous avons réduit les subventions aux communes, les remplaçant par un système d'ingénierie territoriale, qui présente l'avantage d'être gratuit pour ces dernières. Nous avons aussi revu à la baisse nos subventions aux associations, ce qui pose d'autres problèmes. Nous nous sommes enfin recentrés sur nos compétences, à savoir le numérique et le social.

Nous nous trouvons à présent entre le marteau et l'enclume. Aussi, nous avons eu l'idée d'une mutualisation à géométrie variable avec les Départements voisins, la région et la Préfecture. Dès 2014, avec la Loire-Atlantique, la Sarthe et le Maine-et-Loire, nous avons créé un Groupement d'Intérêt Public pour constituer un laboratoire interdépartemental d'analyses, compte tenu du coût élevé des laboratoires départementaux. L'expérience est un vrai succès. Nous sommes ainsi parvenus à maintenir un laboratoire public de proximité, même si les appels d'offres lancés récemment par les ARS nous posent problème. De nombreux laboratoires départementaux ont disparu ou sont en difficulté. Le nôtre, Inovalys, est à même de détecter 470 pesticides. Il a des habilitations lui permettant d'intervenir en France et en Europe.

Le système d'achats groupés instauré au niveau départemental va en outre être déployé au niveau interdépartemental.

Nous avons aussi déployé un système d'archivage numérique départemental et régional, centralisé à Angers, avec d'importantes économies à la clé. Nous avons également lancé, avec succès, un observatoire interdépartemental de gestion des données (RH, AIS...) afin de tirer parti des expériences menées ailleurs. Nous avons mutualisé nos dispositifs de demande d'APA en télé-service, et mutualisé encore les systèmes qui fonctionnent peu dans l'année (équipements des plongeurs...). Nous avons beaucoup à faire dans le domaine des SDIS, et dans celui du tourisme par le rapprochement envisagé des agences touristiques des trois Départements.

Plusieurs mesures sont donc possibles. Cependant, je ne parlerai pas de fusion : tout mariage doit être précédé de fiançailles. La constitution d'un EPI pourrait être une étape intermédiaire intéressante. De fait, nous avons des enjeux communs, et nous développons notre collaboration avec le souhait d'aboutir. Cependant, ce rapprochement pose la question de la gouvernance et de la démocratie. Comment les populations intégreront-elles ce phénomène de nouvelle commune ? Nous le saurons à l'issue des prochaines élections municipales. Il était important de trouver des systèmes permettant à la démocratie de s'exercer au sein des nouvelles communes comme des nouvelles intercommunalités.

Dominique BUSSEREAU

Merci pour ces très intéressants exemples de mutualisation ! Faisons à présent route vers la Gironde, qui est l'un des plus grands Départements de France et qui comporte une métropole très attractive.

III) La situation de la Gironde

Jean-Luc GLEYZE

La Gironde est un Département qui compte 1,7 million d'habitants et qui a de gros contrats territoriaux. La moitié de la population réside sur 10% du territoire, la métropole bordelaise, et l'autre sur les 90% restant. Il faut parcourir 1 heure 45 pour aller d'un bout à l'autre de la Gironde, ce qui peut poser problème en cas de situation de fragilité sociale.

En Gironde, les couleurs politiques différentes de la métropole et du Département n'ont pas fait obstacle à la collaboration. Un accord a effectivement été trouvé avec

Monsieur Juppé pour un transfert de compétences *a minima*. Pour les transports, nous aurions pu solliciter une délégation de compétences, mais je n'ai pas souhaité procéder ainsi, car je n'aurais eu aucun pouvoir décisionnel. Le transfert *a minima* a porté sur la voirie, le tourisme, le fonds social et le fonds d'aide aux jeunes. Il s'est plutôt bien déroulé, avec la mise en œuvre d'actions complémentaires au regard des différents périmètres.

Nous mettons aussi en place des coopérations. Le Département met des équipements à disposition de la Métropole, qu'il s'agisse par exemple de collèges, de salles polyvalentes, d'équipements sportifs, etc.

Nous travaillons également à une modernisation de la maison des services au public, dans le cadre d'une mutualisation avec la métropole. Nous faciliterons ainsi l'accès au droit des citoyens, par le biais d'un guichet unique.

S'agissant de la compétence partagée du tourisme, le Département a décidé de participer à la restauration du parc des expositions, qui contribue à l'attractivité touristique de la Gironde.

Nous déployons aussi des coopérations concernant la ressource en eau, compte tenu de l'importance du sujet.

Nous avons en outre décidé d'engager collectivement une réflexion sur les mobilités. Le Département, la région et la métropole (par le biais de ses tramways et bus) détiennent tous une compétence dans ce domaine. Nous avons jugé important de relier toutes les mobilités, en créant des parcs relais. Avec Alain Juppé, nous avons demandé au président de région de créer un syndicat des intermodalités. Cette démarche, qui est encore en cours, devrait aboutir. Elle devrait permettre de fluidifier la coopération entre les différents niveaux et faciliter l'installation de parcs relais.

Enfin, les conventions territoriales d'exercice concerté constituent un outil très intéressant, permettant de consolider les compétences fondamentales des Départements. Je suis allé voir les EPCI pour leur expliquer comment nous pouvions les déployer, ce qui présente un vrai intérêt en matière de solidarités humaines. La CTEC nous permettra de clarifier nos compétences respectives, et de faciliter, pour les publics accueillis, l'entrée dans les différents dispositifs.

Je suis très favorable aux expérimentations, parce qu'elles permettent de s'assurer que les dispositifs envisagés répondent réellement aux besoins des populations.

Dominique BUSSEREAU

Merci beaucoup pour cet intéressant témoignage ! Nous commençons à nous saisir des conventions territoriales d'exercice concerté, au sein de l'ADF. Laetitia pourra aborder le sujet tout à l'heure. La parole est à présent aux présidents du Haut-Rhin et du Bas-Rhin.

IV) Le Haut-Rhin et le Bas-Rhin : une eurocollectivité à statut particulier

Brigitte KLINKERT

Les deux Départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin portent une démarche, non de fusion, mais de création d'une collectivité à statut particulier, innovante, ambitieuse et européenne. Du fait de la réforme territoriale de 2014, l'Alsace a disparu en tant que collectivité, en dépit de la vigueur de sa culture et de sa géographie spécifique. Or, le Haut-Rhin et le Bas-Rhin partagent des enjeux communs, puisqu'ils ont un taux de chômage de 8 % contre 3 % pour les Départements voisins. Enfin, la très grande majorité des Alsaciens regrettent leur ancienne région – 67 % désirent quitter la région Grand Est.

Les conseils départementaux du Haut-Rhin et du Bas-Rhin ont décidé de porter la mobilisation des Alsaciens, sans laisser le sujet aux extrémistes. Ils souhaitent trouver

une solution républicaine pour répondre au malaise alsacien. Ils ont beaucoup travaillé, depuis la déclaration commune pour une assemblée territoriale d'Alsace effectuée il y a 18 mois. Ils ont effectivement rencontré le premier ministre et plusieurs ministres ainsi que les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ils ont reçu une lettre de mission, les chargeant de formuler des propositions innovantes. Ils ont ensuite lancé le manifeste Cap Alsace. L'initiative expressioncitoyenne.alsace a permis aux Alsaciens d'enrichir le projet qui entre en phase finale. A la fin du mois, nous déposerons notre projet de collectivité à statut particulier, d'eurocollectivité, auprès du Président de région et du Gouvernement. Nous refusons une simple fusion, puisque nous souhaitons recréer une Alsace et pas, simplement, un Département du Rhin. Cette nouvelle Alsace devra être forte et prendre toute sa place dans la coopération transfrontalière avec l'Allemagne et la Suisse.

A la demande du Président de la République, nous avons accepté d'inscrire notre initiative dans le cadre de la région Grand Est, en dépit du souhait des Alsaciens d'en sortir. Nous demandons des transferts de compétences à l'Etat et à la région. Nous pensons que cette collectivité nouvelle pourrait voir le jour en 2021, après les élections municipales. Nous tenons effectivement au scrutin national et à la parité.

Strasbourg devra prendre toute sa place dans cette nouvelle Alsace. Notre projet n'impactera pas l'organisation administrative du Département : l'ensemble des services de l'Etat resteront inchangés.

Pour le moment, nous ne nous inscrivons pas dans le droit à la différenciation, parce que nous estimons que le cadre légal actuel nous permet de réaliser notre projet. Nous attendons beaucoup du traité 2.0 de l'Etat, qui devrait donner de nouvelles possibilités aux régions transfrontalières.

Le projet d'eurocollectivité nous apporterait de nouvelles compétences puisque nous demandons à l'Etat :

- la compétence des langues et en particulier celle du bilinguisme ;
- le transfert des 300 kilomètres de routes nationales non concédées pour mettre en place une écotaxe sur l'axe Nord/Sud ;
- des compétences de transport.

Nous demandons également des compétences touristiques et économiques à la Région.

Nous portons un laboratoire d'expérimentation européen. Nous souhaitons faire de l'Alsace la passerelle de la France vers l'Allemagne et la Suisse. Loin d'être un retour en arrière, notre projet est véritablement innovant.

Frédéric BIERRY

Notre projet peut générer une plus large dynamique de décentralisation. On continue à raisonner en termes de « structures », alors qu'il faudrait réfléchir aux missions de service public pour simplifier la vie des Français. Les administrations centrales manquent de confiance vis-à-vis des collectivités locales, y compris pour assurer leurs propres compétences.

La réforme territoriale a éloigné la décision des habitants, a brisé certaines dynamiques de territoires, a créé des tensions entre les différents niveaux (métropole, région et Département) et a provoqué une perte de démocratie populaire. Fort de ce constat, il paraît nécessaire de remettre en cause la décentralisation. L'Etat et les collectivités doivent conclure un vrai pacte de confiance : le premier doit laisser les secondes exercer leurs missions en toute confiance, sans créer d'agence de supervision. Il faut aussi accepter que les territoires soient différents et s'organisent différemment. L'Etat et les collectivités doivent changer de posture : il convient de transcender l'organisation des collectivités en s'interrogeant sur le bon périmètre de l'action publique.

Comme l'écrit Jacques Lévy, les trois conditions de succès d'une organisation sont les suivantes :

- qu'elle crée un sentiment d'appartenance ;
- qu'elle permette une fonctionnalité de l'action publique ;
- qu'elle soit un levier de développement.

Nous avons construit notre projet au service d'une vision, partagée par nos concitoyens. Il est effectivement important de partir des réalités du territoire et d'appliquer les politiques publiques à la bonne échelle, conformément au principe de subsidiarité. Nous avons ainsi décidé de fusionner les agences touristiques du Haut et du Bas-Rhin, car le touriste vient voir l'Alsace.

L'alliance des politiques publiques est également fondamentale, dans un souci d'efficacité. Nous devons nous inscrire dans une démarche de coconstruction avec tous les niveaux du territoire mais aussi avec les acteurs privés. Ainsi, les collectivités ne doivent plus être de simples financeurs, elles peuvent aussi réaliser une ingénierie pour la politique du logement. Le Département a un rôle majeur à jouer car il est le premier acteur du cadre de vie mais aussi du parcours de vie. Il doit être doté de services à taille humaine. Il doit aussi être en capacité d'agir, ce qui suppose d'avoir les moyens nécessaires mais aussi de les maîtriser.

Géraldine CHAVRIER

Je ne partage pas la crainte d'une différenciation matérielle sur le territoire, parce que les différents acteurs s'écoulent. Ainsi, dans la Loire, les cinq Départements ont su mettre en place un formulaire unique pour l'allocation personnelle d'autonomie. Le principe d'adaptation devra prévaloir : ce qui restera différent le sera en raison de la nature du territoire.

Cette diversité naît de l'application du principe de subsidiarité. Le Conseil constitutionnel a jugé en 1995 que les différences territoriales ne sont pas contraires au principe d'égalité, mais permettent de le mettre en œuvre. Il est important d'examiner les projets sur les territoires dans lesquels ils font sens. On le voit, les innovations présentées aujourd'hui sont raisonnables et raisonnées.

Echanges avec la salle

Jean-René LECERF, Président du Département du Nord

La spécialisation est un phantasme puisqu'il existe certaines compétences partagées par la loi ou de fait. Les CTEC représentent une piste intéressante. Le chef de filat social reste en revanche un mot, n'est malheureusement pas encore une réalité. Je rencontre effectivement les plus grandes difficultés à convaincre de l'intérêt de ce dispositif. Ainsi, le Département doit se charger de l'insertion sociale et économique de l'allocataire du RSA, qui conserve le droit de solliciter le CCAS de sa commune. Dans les très petites communes dépourvues de CCAS, ne faudrait-il pas demander aux intercommunalités de se charger de l'action sociale ?

Jean-Luc GLEYZE

En Gironde, la grande majorité des CCAS ne disposent pas de travailleurs sociaux. Ce sont les services départementaux qui assurent le suivi et l'accompagnement des bénéficiaires. Le chef de filat et la CTEC permettraient d'articuler l'accompagnement assuré par le Département avec la compétence communale ou de palier à la carence sociale.

Jean-Jacques LASSERRE, Président du Département des Pyrénées-Atlantiques

Les Départements évoluent parce qu'ils bénéficient de la difficulté des régions à innover. Elles doivent effectivement absorber les populations dont elles ont hérité. Elles ne sont pas en capacité d'innover, contrairement aux Départements.

L'innovation, les ententes et la mutualisation sont positives. Il convient de réaffirmer l'importance du recentrage du Département sur son cœur de métier. Nous devons chercher les pistes d'intervention correspondant à nos compétences. Nous avons sous notre responsabilité un personnel très compétent, mais nous devons obtenir les moyens financiers de continuer à le payer.

L'exemple de la Gironde est inspirant. Je crois fortement aux conventions de périmètre territorial. Dans mon Département, les initiatives de ce type sont légion. Il est important de respecter la diversité à condition de garantir le cadre démocratique.

Par ailleurs, nous ne devons pas perdre notre base fiscale au profit des collectivités de communes (taxe sur l'eau...).

Dominique BUSSEREAU

Tu as raison de le rappeler. Il ne nous reste plus qu'un levier fiscal. Or, nous avons besoin d'une vraie autonomie fiscale. Quelques parlementaires sont présents aujourd'hui : ils peuvent prendre la parole à tout moment.

Christophe JERRETIE, Député de la Corrèze

Il ne faut plus réfléchir en termes de structures, mais du fond de l'action envisagée sur le territoire. Je ne suis pas favorable à la différenciation, mais je milite pour l'adaptabilité. L'évolution des Départements reposera effectivement sur l'adaptabilité, avec le développement de collectivités à statut particulier.

Henri DE GROSSOUVRE, Directeur de Stratégie Urbaine

Les mutualisations, contractualisations et fusions viennent combler les lacunes des différentes réformes territoriales, comme le montre le projet du Haut-Rhin et du Bas-Rhin. Des organisations sur mesure se dessinent actuellement, territoire par territoire. Elles replacent le Département au cœur d'un projet dont il semblait avoir été écarté.

Géraldine CHAVRIER

J'adhère totalement à l'intervention de M. le Député, mais il ne faut pas rêver du grand soir. Le législateur n'a pas toujours proposé l'expérimentation et, quand il l'a fait, les services de l'Etat n'ont pas toujours joué le jeu.

Dominique BUSSEREAU

L'expérimentation devait déboucher sur une généralisation, dans le projet de loi, ce qui était une erreur.

Laetitia JANICOT

En cas de généralisation de l'expérimentation, les Départements risquent de perdre leur identité et de disparaître en tant que catégorie, s'ils exercent des compétences différentes les uns des autres.

Olivier RICHEFOU, Président du Département de la Mayenne

Les régions ont fortement évolué, et les communautés de communes ont complètement bouleversé l'économie territoriale. Dans ce contexte mouvant, les Départements doivent eux aussi évoluer, en prenant les devants.

En 2021, les élections offriront l'occasion de tenir un débat national sur la place des Départements vis-à-vis de nos concitoyens. Pour rester utiles, nous devons changer, sans attendre les directives de l'Etat.

Quelles réalités départementales face à ces nouveaux enjeux territoriaux ?

Ont pris part aux échanges :

- Jean-Léonce DUPONT, Président du Département du Calvados ;
- Arnaud DURANTHON, Maître de conférences à l'Université de Strasbourg ;
- Philippe GROVALET, Président du Département de Loire Atlantique ;
- Raphaël ROMI, Professeur agrégé de droit, chaire Jean Monnet de droit européen de l'environnement, Université de Nantes, et avocat associé LLC Avocats ;
- François SAUVADET, Président du Département de la Côte d'Or.

La table ronde était animée par Dominique BUSSEREAU.

Dominique BUSSEREAU

Nous allons bénéficier du témoignage de deux autres universitaires, Arnaud DURANTHON et Raphaël ROMI.

I) La nécessité d'une démarche pluridimensionnelle de soutien à la collectivité

Arnaud DURANTHON

Les réformes de la décennie 2010 ont eu un fort impact, que nous sommes encore en train d'évaluer. De nouvelles perspectives se dessinent toutefois déjà pour l'avenir. Ces nouvelles évolutions à venir sont le fruit des Départements eux-mêmes, ce qui est positif parce que conforme à l'esprit même de la décentralisation. Les évolutions fondamentales suivantes traversent le modèle français de la décentralisation :

- une accentuation du rôle social, après une forte période de renforcement du rôle politique et juridique ;
- une réalisation ascendante (et plus uniquement descendante) du rôle de la nation ;
- une organisation territoriale reposant sur des repères communautaires et identitaires, avec des repères géographiques identifiables ;
- l'agencement de l'action publique autour des différents intérêts (communal, régional...).

Ce fonctionnement est en voie de transformation totale, avec l'apocalypse de la clause de compétence et la réorganisation totale du modèle territorial. Nous assistons à un changement de matrice. La notion de territoire construit se substitue à celle de territoire vécu. La dimension communautaire disparaît au profit de l'objectif de servir des buts économiques. La solidarité se vit de manière beaucoup plus désincarnée qu'avant, puisque sa conception devient très formelle et procédurale. Toutes les collectivités sont désormais jugées au regard du modèle de la gouvernance par les nombres, au nom d'une économie devenue la seule légitimation fondamentale de l'action publique, d'où l'approche concurrentielle dans les collectivités. Le « comment » est désormais au cœur de la discussion, au détriment du « pourquoi ». Le fait de privilégier ce raisonnement technique obère le sens de la décentralisation ainsi que ses cadres juridiques.

Les forces en présence ont évolué. Avant, l'Etat était confronté à plusieurs blocs unis contre la tentation centralisatrice étatique. A présent, les différents niveaux sont en concurrence. Le centre de gravité du droit territorial se déplace vers le duo EPCI/région, sous l'angle d'une réduction à opérer et non d'une synergie à construire. L'affirmation de la

métropole et de la région n'a pu se concevoir que comme la réduction du Département et de la commune.

Les évolutions juridiques favorisent les collectivités moulées dès le départ dans un certain droit, provoquant des tensions démocratiques. Or, dans le Rhin, ces tensions ne sont pas démocratiques. Le législateur est peu favorable à l'instauration du suffrage direct dans les EPCI. Les évolutions en cours n'ont donc rien de démocratique.

Les Départements peuvent s'aligner sur les modalités de la réforme de l'Etat, sur les nouvelles rationalités, mais ils obéiraient ainsi leur ADN. Ils doivent s'affirmer et défendre un autre modèle de la décentralisation, en faisant valoir leur ancrage social et démographique : une proximité inégalable, un pacte social redistributif, une péréquation entre territoires urbains et ruraux, une défense du lien social, une réduction des inégalités...

75 % des Français estiment que la réforme territoriale n'a pas simplifié leur vie quotidienne, qui ne leur donne pas satisfaction. L'approche basée seulement sur la productivité et sur l'économie doit céder la place à une démarche pluridimensionnelle de soutien à la collectivité. Le Département pourra y contribuer, par le biais de la redistribution et de la solidarité.

II) Le Département, une interface

Raphaël ROMI

Le Département a perdu la clause générale de compétences qui lui permettait d'intervenir dans de nombreux domaines. Cependant, du point de vue des universitaires, ce nouveau positionnement lui confère une légèreté favorable à l'innovation et au développement durable.

De fait, le Département a une forte capacité d'action dans le domaine du développement durable. En outre, il reste propriétaire, planificateur, gestionnaire, financeur et force de propositions. Le droit ne peut pas lui contester ces missions. Même quand il prétend les limiter, il se fait déborder par l'innovation.

Ainsi, la rénovation thermique des collèges constitue un très vaste champ de bataille que vous pourrez exploiter par le biais de contrats de performance énergétique, du raccordement systématique au réseau de chaleur chaufferie bois et de la réduction de la facture énergétique. La réduction de l'impact énergétique des transports appartient aussi de droit au Département même s'il a perdu la compétence transport. Ainsi, la mise en place des aires d'autopartage relève de ses prérogatives. La planification des itinéraires motorisés et celle des chemins de randonnée lui donnent de surcroît une large capacité d'initiative et d'organisation, au plan touristique.

Même quand il n'est pas propriétaire, le Département est gestionnaire. Ainsi, dans le cadre de la compétence GEMAPI, il exerce une réelle influence sur la gestion des cours d'eau et des milieux aquatiques. Dans la phase post-GEMAPI qui s'ouvre, l'innovation lui appartient clairement – aucun autre niveau ne saurait lui contester ce rôle.

Le Département reste en outre une puissance financière. Il peut notamment participer au capital de sociétés de projets dont l'objet est la production d'énergies recyclables. Il peut continuer à gérer et à créer des agences départementales pour la biodiversité. Les agences régionales de lutte pour la biodiversité ne pourront faire l'économie de la participation départementale.

Le Département sera une force de proposition centrale, entre les métropoles et les régions. Il l'est déjà, par exemple dans la gestion des SCOT. Il garde la main dans de nombreux domaines. Il peut en outre obtenir des extensions optionnelles de compétences, qui ne seront cependant pas une garantie de meilleure action. Il a peut-être plutôt intérêt à se concentrer sur les compétences qu'il lui reste, pour développer l'innovation ainsi qu'une

ruralité moderne et solidaire. Ni la métropole ni la région ne se trouvent au niveau adéquat pour jouer le rôle d'interface qu'il assure.

III) La nécessité de changer de paradigme

Philippe GROVALET

La France souffre de sa volonté à rechercher un modèle administratif unique et dominant. Nous n'avons cessé de changer de modèle ces dix dernières années. Celui qui est en cours s'appuie sur deux fondamentaux : la taille critique et la concurrence. Il s'inspire du modèle économique de la mondialisation.

Nous avons tous cru que les villes et les régions seraient plus efficaces si elles s'agrandissaient mais c'est faux. On a voulu nous faire croire au ruissellement et aux coopérations, mais il n'en est rien. La construction d'alliances n'est pas possible partout, parce qu'elle suppose la présence de forces équivalentes.

Nos qualités résident dans notre diversité, nos différences historiques, géographiques, et industrielles, nos ressources naturelles, nos systèmes productifs... d'où l'interdépendance de tous nos territoires qui nous évite de nous mettre en concurrence, et nous incite aux coopérations.

Il convient de multiplier les coopérations, les fusions, etc. Un changement de paradigme s'impose clairement.

Les Départements doivent se considérer comme des assembleurs, et faire valoir leur rôle dans le domaine de la protection de l'enfance, du partage et de l'emploi. Ils doivent participer aux initiatives déployées, par exemple aux récents projets sur le handicap et le vieillissement. De fait, la décentralisation n'est pas un mécano, mais un projet politique et démocratique.

Les territoires sont confrontés à des enjeux déterminants et structurants, dont certains sont communs avec les nôtres (flux d'énergie, humains et de marchandises...). Nous devons porter notre voix au débat, qu'il soit question de l'eau, de l'environnement ou de la rareté du foncier. Nous sommes légitimes parce que nous nous trouvons au bon niveau. Nous devons prendre toute notre place dans l'économie, tout en assurant la solidarité et l'équilibre territorial.

Depuis 15 ans, nous ne cessons de combattre les politiques nationales, adoptant une attitude défensive. Nous devrions passer à l'offensive.

Dominique BUSSEREAU

Merci. Concernant GEMAPI, nous avons réussi à obtenir la modification de la loi au Sénat. De fait, les Départements sont incontournables dans la gestion de l'eau.

François SAUVADET

Dans un contexte de mutations profondes, nous devons nous interroger sur l'organisation la plus pertinente pour faire face aux grands enjeux sociologiques (vieillesse de la population...), numériques (développement du télétravail...) et environnementaux (changement climatique...).

En Côte d'Or, on constate une vraie désespérance au sein du monde rural. Il faut restaurer la fierté d'appartenance territoriale. Les jeunes sont en attente de réponses, mais ils ne se retrouvent pas dans le monde politique. L'adaptabilité est plus que jamais nécessaire, dans le cadre de la révolution culturelle en cours.

La relation avec les métropoles s'inscrit dans le cadre de la solidarité mais aussi de la vision du futur. De fait, le cadre métropolitain ne suffit pas, puisque la ville ne peut pas vivre sans sa campagne, et vice-versa. La métropole, le Département et la région doivent

travailler ensemble pour exercer leur responsabilité : accompagner l'ensemble d'une existence, de la naissance à la mort. Les transferts de compétences étant une source de complexité, la conclusion de conventions me paraît préférable.

Les Départements sont une chance pour la France, tout comme l'innovation départementale. L'Etat dématérialise, et nos assistantes sociales s'efforcent d'aider les usagers à faire face aux conséquences de cette dématérialisation. Ceux qui sont aux commandes sont déconnectés de la réalité. Le législateur doit s'assurer que les Départements ont les moyens d'assurer leurs missions. Ils sont effectivement le dernier rempart, en ville comme à la campagne.

Quant à la gestion de l'eau, elle est essentielle parce que, demain, certains territoires seront dépourvus de cette ressource vitale. L'Etat doit faire confiance aux Départements et les laisser agir. Ils représentent l'échelon du futur. La proximité qu'ils entretiennent avec les électeurs est d'ailleurs la meilleure arme contre toutes les démagogies.

Jean-Léonce DUPONT

L'échange croisé et permanent entre élus et universitaires est vraiment fondamental et enrichissant. Actuellement, des discussions girondines sont en cours, et nous devons les décoder avec prudence.

Les Départements ont été le niveau de stabilité, dans la décennie qui vient de s'écouler. Ils ont été à la fois stables et en innovation permanente.

Nous devons porter un regard critique sur la pseudo rationalité économique de l'organisation territoriale. Il apparaît finalement que la collectivité régionale n'est pas le périmètre pertinent qui avait été mis en avant. Il n'existe en fait pas de taille type pour les régions en Europe. La réforme n'a pas provoqué d'économies d'échelle, mais des dépenses. Des fragilités en résultent au niveau régional et intercommunal. Aucun leader charismatique n'est à même de porter le territoire, dans ma région. Les prochaines municipales risquent de sanctionner ce manque de représentativité démocratique.

Dans le contexte de la création des métropoles puis des pôles métropolitains, la région se trompe de stratégie si elle croit devoir éradiquer le Département pour assurer son avenir. L'installation de maisons régionales dans les Départements montre que, dans certaines régions, la politique à l'échelle régionale est clairement surdimensionnée.

L'ADF doit être en capacité d'analyser les résultats des transferts de compétences. Dans deux trois ans, elle devra évaluer le devenir des compétences transférées aux régions (transports, ports, déchets...).

Si les périmètres régionaux ne sont pas toujours pertinents, ne faudrait-il pas développer des coopérations départementales différenciées, en fonction des problématiques ? Mettons en œuvre des coopérations asymétriques fondées sur une dynamique de projet. Quand il est question du développement des coopérations portuaires, les cinq Départements de la région sont concernés. Nous développons actuellement un laboratoire et nous avons créé l'Association de l'axe Seine, avec 4 autres Départements de ma région.

Nous gérons les fonds de 15 EPCI sur les 16 de mon Département. Le niveau départemental a la capacité de mobiliser l'ensemble des satellites départementaux. Il emploie directement 3 000 agents, mais, au total, 10 000 emplois sont sous son influence directe ou indirecte. Il a donc une forte capacité à rationaliser, avec des coopérations, des conventions, des partages de ressources humaines...

Nous devons délaisser notre attitude défensive au profit d'une attitude offensive et constructive. Le Département est le bon niveau de nombre de réseaux ! Il doit récupérer les routes nationales, intégrer l'agence de cohésion des territoires, accentuer ses synergies avec la CAF et l'ARS...

Enfin, j'aimerais transformer l'ADF en fédération des Départements, sans ingérence de l'Etat pour gérer les fonds issus de la péréquation horizontale. Si nous y parvenions, nous serions exemplaires et novateurs. Le niveau départemental est bien la modernité.

Dominique BUSSEREAU

Nous allons procéder à une évaluation très claire des effets de la loi, avant les échéances électorales, et donc au plus tard en 2019.

Quant au travail en réseau, Jean-Léonce prône cette idée depuis longtemps. Je la juge excellente. De fait, le Département se trouve au carrefour des réseaux.

S'agissant des routes, les directions interrégionales des routes sont malheureusement inefficaces. Les Départements ont été capables de bien gérer les routes pendant les intempéries, ce qui n'a pas été le cas de la puissance publique.

Raphaël ROMI

Nous sommes tous en résonance. Nous estimons tous qu'il existe un problème de solidarité, suite à la constitution d'un tissu métropolitain interrégional et de trop grandes régions.

Arnaud DURANTHON

Les réformes sont guidées par une pseudo efficacité économique qui n'a pas été démontrée. Cependant, les rationalités mises en avant sont très puissantes, et l'Union européenne n'y est pas étrangère. C'est effectivement l'UE qui a défini le standard régional, que la France a repris quand elle a décidé d'agrandir les régions. De même, dans la littérature grise européenne, les métropoles sont systématiquement considérées comme le relais des régions. Les Départements ne sont jamais mentionnés, c'est pourquoi ils sont écrasés par les nouvelles dynamiques à l'œuvre.

Dominique BUSSEREAU

Nous ne devons pas nous laisser écraser !

Christian GILLET

La vraie question a trait au devenir du monde rural, pas à l'écrasement des Départements. L'observatoire du monde rural, que nous avons créé, montre que le Département est le seul élément structurant restant dans les campagnes. En effet, nos agents s'occupent des allocataires du RSA ou de l'allocation parents isolés. Dans le monde rural, le collège, le centre routier permettant d'organiser les transports locaux, les sapeurs-pompiers, etc. jouent un rôle essentiel. Le Département assure déjà la cohésion territoriale. Il doit retrouver cette compétence. Refusons la vision technocratique que l'on souhaite imposer à la France et aux Français !

Dominique BUSSEREAU

Nous avons tous établi des schémas d'accessibilité aux services publics dans le cadre de la loi NOTRe. Dans certains cas, le seul maillage qui reste est social et routier. Ainsi, les personnes âgées s'adresseront probablement aux assistantes sociales quand elles devront saisir leur déclaration d'impôts en ligne.

Echanges avec la salle

Jean-René LECERF

J'entretiens de bonnes relations avec ma région, qui a noué des liens avec d'autres régions et Départements. Je n'éprouve aucune hostilité à l'encontre de la métropole lilloise, même si elle a tendance à ne pas participer aux projets financés par les autres niveaux dans le Nord. Le Département est le seul à pouvoir assurer une péréquation entre les riches et les pauvres. Nous ne pouvons tolérer d'autres évolutions mettant à mal le pacte républicain.

Jean-Luc GLEYZE

Nous devons désamorcer la mythologie métropolitaine CAM (compétitivité, attractivité, métropole). L'ancrage réel, démocratique, passe par le social, en particulier dans les territoires périphériques qui constituent un vrai enjeu national. Le décrochage rural vient du décrochage des villes moyennes. Il accentue les fragilités sociales du territoire alentour.

J'invite tous les présidents de Départements à exiger le remboursement des transferts masqués qui sont opérés à leurs dépens. En Gironde, l'accompagnement des handicapés lourds pour qui l'Etat n'arrive pas à fournir une place en établissements adaptés nous coûte 44M€. Au total, ils représentent 82,4 millions d'euros par an pour la Gironde. Tant que l'Etat n'aura pas payé son dû, je ne signerai pas le pacte financier.

Philippe GROVALET

En Loire Atlantique, nous sommes favorables à la coopération. Il ne faut pas opposer territoires ruraux et urbains. Les métropoles ont un fonctionnement centripète dans le monde entier, si bien que des forces de régulation sont nécessaires. Or le Département est la seule institution à même d'assurer cette régulation. Il ne doit pas s'inscrire dans une logique d'opposition avec les métropoles, une telle attitude ne profiterait à personne.

Dominique BUSSEREAU

Merci Philippe ! Gérard LARCHER, nous avons commencé nos travaux en nous interrogeant sur la place des Départements dans l'article 72 de la Constitution. Nous sommes très heureux de votre présence pour conclure cette matinée.

Clôture des rencontres

Gérard LARCHER, Président du Sénat

Je commencerai par remercier le premier adjoint, Jean-Charles BOSSARD, qui nous accueille dans la mairie du VI^{ème} arrondissement. Je suis heureux d'être parmi vous pour échanger sur l'évolution de la collectivité territoriale. Le Département sera au cœur d'une partie importante des débats sur la question institutionnelle. L'environnement législatif et réglementaire a évolué, avec l'apparition de projets de coopérations, de fusions et de conventions. Je ne citerai pas la démarche du Haut-Rhin et du Bas-Rhin. Je me suis rendu dans le Maine-et-Loire ce mois et j'irai prochainement en Indre-et-Loire et dans le Loir-et-Cher pour étudier l'intelligence territoriale et la capacité des Départements à se renouveler.

Nous sommes entrés dans une phase de recentralisation rampante. Le Département a pourtant de grands défis à relever. Un président de région m'a récemment déclaré : « pour moi, le Département, ça compte toujours ». Les Départements de France ont effectivement une vraie utilité pour l'avenir de la collectivité territoriale. Je n'oppose pas, moi non plus, les différents niveaux (région, Département, métropole et intercommunalité). Il est toutefois impossible de réduire la France aux équilibres métropolitains. De fait, le réseau de villes moyennes dans les régions ne comportant pas de métropoles est essentiel à l'équilibre territorial. Nous allons adopter des résolutions au Sénat sur le sujet. Il serait anormal que des Départements, des villes-centres, n'aient plus de représentation à la hauteur de leur importance. La mise en réseau constitue une bonne solution, puisqu'elle permet de ne pas opposer les différents niveaux entre eux.

Les intervenants ont évoqué la coopération territoriale comme une forme de subsidiarité au service des territoires. Or, l'Etat a placé l'ingénierie territoriale dans la feuille de route confiée au préfigurateur de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT). Il conviendra de trouver l'articulation adéquate entre le Département et l'ANCT.

Les coopérations départementales permettent aussi de se projeter dans l'avenir, et ce même si elles interviennent dans un contexte contraint. Les dispositifs envisagés pour compenser la suppression de la taxe d'habitation ne doivent pas opposer les différents niveaux entre eux. Ils doivent apporter une réponse pérenne et à la hauteur des enjeux, concernant la prise en charge des mineurs isolés et la pérennité de l'allocation de solidarité.

Quant à la représentation des territoires au Parlement, nous serons très attentifs aux propositions du Gouvernement. Si l'on en suivait un certain nombre, une partie des Français ne seraient plus représentés au Parlement. Il est possible de réduire le nombre de parlementaires, mais pas au prix de la non-représentation démocratique. Le pluralisme est l'un des fondements de la démocratie. Le Sénat n'est pas que l'assemblée des communes et des Départements, mais la représentation d'une République qui n'en a parfois pas d'autre. Attention à cette France d'en bas, qui risque de se sentir encore plus reléguée si elle n'est plus représentée directement au Parlement – un Département sur cinq serait dans ce cas, dans la version actuelle du texte. Un exécutif fort a besoin d'un parlement fort. Le Département est la clé du maintien du lien avec le territoire. La solidarité départementale est effectivement essentielle : dans le contexte de la mondialisation, le local prend une importance particulière. Nous discuterons très prochainement au Sénat une proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, qui veut affermir vos compétences en la matière. Nous ferons également des propositions concrètes sur le statut des élus locaux qui constituent un rouage essentiel de notre démocratie. Il serait anormal qu'une partie du pays ne pèse plus dans les institutions, cela poserait un vrai problème démocratique.

Le débat portera aussi sur l'autonomie fiscale et financière. L'autonomie financière des collectivités sera défendue, tel est le vœu unanime du groupe de travail du Sénat (à 96 %).

Le Département n'est pas une survivance issue de la révolution, mais une nécessité, comme la région. Il est nécessaire de modifier la Constitution pour instaurer le droit à l'expérimentation et envisager des différenciations territoriales. Il faudrait aussi autoriser les Départements à détenir des participations au capital de sociétés économiques et publiques locales exerçant une activité d'aménagement. A ce propos aussi, le rapporteur du Sénat fera des propositions. Je reste très ouvert sur le sujet, qui sera sans doute au menu des futurs débats sur la révision constitutionnelle.

Même quand mes amis sont au pouvoir, j'aime à exercer un contrepouvoir, surtout quand il est question de points aussi essentiels. Ces cinq dernières années, les droits du Parlement ont malheureusement régressé, suite aux différentes révisions constitutionnelles.

Le Sénat n'est pas que l'assemblée des communes, Départements et des régions, mais celle d'une république qui a plus que jamais besoin de proximité. La révision constitutionnelle donnera lieu à de beaux débats au Sénat !

Dominique BUSSEREAU

Merci, nous n'aurions pu rêver meilleure conclusion !

