

Les rencontres de l'ADF

Les nouveaux enjeux de la relation Départements - Métropoles pour la décentralisation

Paris, le 17 octobre 2018

Sommaire

Ouverture des rencontres	3
Le département à l'heure métropolitaine : quelles perspectives ?	4
Départements-Métropoles : risque ou opportunité pour l'institution départementale?	13
Clôture des rencontres	20

Ouverture des rencontres

Dominique BUSSEREAU

Président de l'ADF

Je remercie Madame le maire du V^e arrondissement, Florence BERTHOUT, de nous accueillir dans cette mairie d'exception, qui compte parmi les beaux monuments de Paris.

Nous avons choisi d'évoquer aujourd'hui la relation Départements-Métropole dans l'avenir de la décentralisation. C'est un sujet de pleine actualité politique, que j'ai pu évoquer hier matin, lorsque le Président de la République m'a reçu, en présence du Premier Ministre et du Président du Sénat. Lors de cette rencontre, j'ai pu rappeler au Président de la République la position de fermeté de l'ADF, sur le fait que la métropolisation ne pouvait s'apparenter à un mariage forcé.

Dans ce contexte, nous tiendrons ce matin deux tables rondes, à visée plus globale. La première, présidée par Philippe GROSVALET, Président du Département de la Loire-Atlantique, s'appuiera notamment sur les travaux produits par Arnaud DURANTHON : celui-ci a rédigé un document juridique, géographique et politique de grande ampleur, consacré aux transformations de l'institution départementale. Une seconde table ronde, présidée par Christophe GUILLOTEAU, Président du Département du Rhône, évoquera les risques et opportunités attachées aux évolutions à venir. Le Président du Sénat, Gérard LARCHER, nous fera la gentillesse de clôturer la séance.

Je vous remercie pour votre présence, au nom de l'équipe de l'ADF qui a préparé ce colloque.

Le département à l'heure métropolitaine : quelles perspectives ?

En quoi les dernières réformes territoriales ont-elles redéfini l'architecture de la décentralisation ? Quelles sont les vocations du Département et de la Métropole dans la conduite de l'action publique ? Le processus métropolitain : quels effets pour le projet départemental ?

Nathalie SARRABEZOLLES, Présidente du Département du Finistère

Patrick DEVEDJIAN, Président du Département des Hauts-de-Seine

Arnaud DURANTHON, Maître de conférences à l'Université de Strasbourg

Table ronde animée par Philippe GROSVALET, Président du Département de la Loire-Atlantique, Président de la commission Problématiques particulières de l'ADF.

I) Introduction

Philippe GROSVALET

Ces rencontres interviennent dans un moment particulier, et il est important que les départements aient voix au chapitre. La question qui resurgit actuellement renvoie en permanence à cette relation dialectique entre le rural et l'urbain, et je crains que la France puisse se défaire quand elle se fabrique dans les salons feutrés. Nous sommes attachés à la Nation et à la décentralisation, mais à force de parler de réforme territoriale, nous finissons par oublier l'essence même de la décentralisation. S'être enfermé dans ce discours de la réforme territoriale nous conduit à opposer nos collectivités locales.

Dans ce contexte, je suis très heureux de l'Appel de Marseille pour la relance de la décentralisation, car il appelle à réfléchir au phénomène des métropoles, né de la loi MAPTAM (de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles), voulue par Jean-Marc AYRAULT, et entrée en application en 2015. Brest a obtenu ce statut de métropole en 2015, et nous en sommes désormais à 22 structures métropolitaines. J'avais annoncé à l'époque que très vite, la France compterait sans doute une trentaine de métropoles. Nous sommes inscrits dans ce double phénomène, à la fois de compétition territoriale, qui vaut au plan européen et international, mais que nous organisons cette compétition à l'échelle de la nation m'interroge davantage.

Si Nantes devient une métropole européenne, Rennes, avec 450 000 habitants et son statut de métropole, pourrait légitimement chercher à obtenir le même statut. Ainsi de suite, si nous laissons aller ce mouvement, sans transparence démocratique, alors nous laisserons se déliter la France.

Il fut un temps où le gouvernement annonçait la fin des départements. Certains de mes amis, présidents de départements ruraux, pensaient pouvoir se sauver en sacrifiant les départements très urbains. Le travail réalisé depuis lors de construire, sous l'égide de l'ADF, une véritable solidarité entre nos départements fait aussi le ciment de la France, et nous devons le faire valoir, en revendiquant nos innovations et notre modernité. Nous sommes à un moment charnière de cette question, d'autant que les Régions se sont élargies.

Ce discours ne peut s'opposer au fait métropolitain, qui existe, qui est nécessaire aux grands équilibres, mais le ruissellement tant invoqué intervient dans les deux sens. Nantes se développe parce que l'ensemble de sa zone d'influence l'alimente.

Je défends l'idée que nos territoires sont interdépendants, je défends moins l'idée d'alliance. Je crois à la coopération notamment sur le plan social. Nous avons du chemin à faire, mais le chemin emprunté à Lyon n'est pas celui qui doit s'imposer. Il faut sortir de cette

idée que le plus est le mieux, et aujourd'hui, des chercheurs nous aident à déconstruire cette idée du toujours plus grand. Nous devons au contraire développer l'intelligence des territoires et la coopération.

Je suis heureux d'être entouré de collègues vivant des expériences différentes : d'un côté le Grand Paris, de l'autre, Brest, la plus petite métropole, mais qui a une longue histoire de coopération. Monsieur DURANTHON pourra nous éclairer sur tous ces sujets.

J'ajoute être extrêmement fâché par le fait que le Président de la République n'ait à cette heure toujours pas répondu à la lettre que lui ont adressée, avec le soutien du Président de l'Association des Départements de France, cinq présidents des départements concernés par un projet de métropole. A ce stade, il importe donc de définir ce qu'est une métropole. Mon département compte aujourd'hui une métropole, autour de Nantes, mais aussi cinq communautés d'agglomération. Je pense qu'il nous faut stopper ce mouvement, pour retrouver de la réflexion, de l'intelligence, de la coopération. Espérons que ce changement de gouvernement nous permettra de mieux faire porter notre voix sur ces sujets.

II) Le département à l'heure métropolitaine

Arnaud DURANTHON

« *Je ne suis pas un grand fanatique de la décentralisation telle qu'elle existe, parce qu'elle empêche de définir une politique globale* ». Ces quelques mots de Jacques ATTALI datent de la semaine dernière, dans une matinale de France Culture. Ils renvoient à un nouveau projet de décentralisation qui s'esquisse, et pour lequel les structures décentralisées traditionnelles sont des freins, des handicaps, plutôt que des atouts pour le pays.

Cette interview forme un écho singulier avec le travail que m'a commandé l'Assemblée des Départements de France, autour des effets que pouvait avoir le phénomène de métropolisation sur le département, puisqu'en 2009, Jacques ATTALI présidait la Commission qui a formulé deux propositions fondamentales : créer des métropoles au statut de collectivité territoriale, et constater à dix ans l'inutilité des départements.

1) *L'émergence du modèle de la métropolisation*

Les opinions favorables à la métropolisation révèlent une rhétorique constante : l'essor de la métropole ne pourrait qu'entraîner la disparition du département. Ce discours à la mode vante le modèle lyonnais et énonce la disparition programmée des départements, que la loi NOTRe signifiait même dans son exposé des motifs, à un horizon 2020.

L'essor quantitatif et qualitatif des métropoles est indéniable depuis 2010, et j'ai voulu réfléchir théoriquement, avec l'aval de l'ADF, au sens à donner à ce mouvement, tant il est vrai qu'en sciences sociales, il n'y a pas de déterminisme : rien ne prédestine la France à la métropolisation et à la réduction du département, sinon une politique conçue et pensée.

La métropolisation s'inscrit dans un cheminement intellectuel, fondé sur des références et des manières de penser, et la décentralisation n'est pas qu'une affaire technique, de compétences ou d'actes juridiques. Les collectivités territoriales, en plus d'être une manière d'être de l'Etat, sont aussi autrui, par rapport à lui ; en d'autres termes, elles sont porteuses d'une altérité fondamentale à son égard, support de leur singularité politique, sociale et donc institutionnelle. Héritières d'une histoire complexe, les collectivités territoriales sont des objets singuliers qui ne peuvent être réduites à de simples structures administratives désincarnées et interchangeables.

A l'aune de l'étude théorique des formes de la décentralisation, j'ai voulu comprendre le caractère soudain et brutal du phénomène de la métropolisation, qui témoigne d'un renversement inédit de l'ordre des choses.

Depuis quelques années, l'intercommunalité, jadis aux mains de communes soucieuses de coopérer librement dans un espace consenti, est devenue un outil employé par l'Etat pour restructurer le paysage communal. La réforme des régions a profondément modifié leurs contours géographiques et leur a donné une mainmise inédite sur la compétence du développement économique. Les Départements ont perdu bon nombre de compétences : un certain nombre sont entrés dans le champ des compétences potentiellement métropolitaines, tandis que leurs clauses de compétence générale, desquelles découlaient une multitude de dispositifs sociaux, ont été supprimées. Dans le même temps, les cantons ont été redécoupés et ont connu une réforme de la désignation des conseillers départementaux.

Ces quelques éléments ont progressivement et rapidement réalisé une opération de substitution d'un duo région-EPCI au traditionnel couple commune-département. Parmi ces EPCI, le cas de la métropole est particulièrement intéressant : il dit beaucoup du projet en cours de nouvelle décentralisation, si l'on dépasse la seule rhétorique de simplification, de rationalisation ou de modernisation.

Progressivement, le terme métropole est entré dans le discours de la géographie, puis dans celui de la technocratie, puis encore dans celui du politique, avant d'aboutir finalement dans le discours juridique. L'étymologie *metropolis* dit déjà beaucoup : en grec, cela signifie « ville mère », « ville capitale ».

L'usage qu'en a fait la géographie renvoie à un système urbain « dont la configuration rend possible l'accès à un niveau d'excellence à l'échelle mondiale, parce qu'il constitue un point d'ancrage de l'économie globale : (.) la métropole sert de support à des fonctions de commandement et de conception, qui la différencient des autres ensembles urbains ». New York, Singapour, Shanghai, Londres : autant de points nodaux où circulent les flux financiers, intellectuels et techniques, et où l'économie globalisée se réalise.

Rapidement, la métropole est devenue un outil prescriptif, autour d'une équation simple, voire simpliste : si les métropoles sont le lieu du pouvoir à l'heure de la mondialisation économique, alors il faut être une métropole pour peser dans le jeu. Celle-ci a pourtant servi de support au développement politique d'un discours pro-métropolitain, dans un contexte favorable : évolution de la mondialisation, tertiarisation de l'économie, un modèle urbain encouragé par l'Union Européenne. Y est associé un nouveau paradigme de l'action, une nouvelle manière de penser l'Etat et la société, marquée par le néolibéralisme ou par la logique de gouvernance par les nombres. Les repères de légitimité des politiques publiques se sont peu à peu déplacés vers des représentations « calculées », tout en laissant le champ libre à l'action de l'expert technocratique. Les représentations économique-aménagistes, soucieuses de construire des politiques efficaces au sens économique et pour l'économie, ont pris le dessus sur les autres manières de penser l'action publique, vampirisant le discours politique et juridique.

L'entrée en force du discours métropolitain en France est le produit d'une entremise technocratique qui s'est employée à diffuser les concepts et les représentations utiles à l'émergence de la métropole. L'effort ne date pas d'hier : en 1964, la création de huit métropoles d'équilibre, sous l'égide de la DATAR, devait servir le développement économique et l'aménagement du territoire, dans une logique de « ruissellement » - l'essor des métropoles devant alors profiter mécaniquement au reste de la région. Cette politique n'a pas fonctionné comme prévu ; néanmoins, elle a abouti aux premières communautés urbaines, en 1966, sans toutefois s'attaquer à la place fondamentale du département comme échelon déconcentré.

Ce n'est qu'au début des années 2000 que le discours métropolitain a pris un nouveau tournant. Le Conseil Economique et Social, dans un rapport de 2003, a appelé à « mettre en phase le pays réel et son organisation », préconisant pour ce faire un mouvement de métropolisation. La DIACT, ex-DATAR, a ensuite diffusé une nouvelle représentation de la métropole, via son rapport de 2009, « une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire », qui témoigne de l'emprise de la vulgate économique sur les orientations politiques préconisées : croissance et excellence des territoires, dynamisme territorial,

valorisation du potentiel, polarisation et compétitivité des territoires, etc. Ces concepts ont subitement fait du territoire un enjeu fondamentalement économique, et l'ensemble des champs de la vie sociale s'est alors trouvé passé au tamis du vocable économique - la cohésion territoriale devient un facteur d'attractivité, et la culture devient un enjeu de compétitivité nationale pour la cohésion sociale et territoriale.

La DIACT a alors recommandé la création de collectivités métropolitaines, d'une population d'au moins 500 000 habitants, devant constituer des territoires institutionnels et de projets. Cet enjeu d'aménagement du territoire faisait fi de notions aussi fortes que la décentralisation, l'autonomie locale, l'histoire, l'identité. Les métropoles sont alors présentées, aux côtés de la région, comme un relais indispensable de la politique étatique d'aménagement du territoire.

Le discours contemporain trouve donc ses sources dans le virage économique de type néolibéral pris par la politique d'aménagement du territoire. Il a ensuite inscrit ce modèle dans le cadre de la décentralisation et dans le cadre du droit des collectivités territoriales, en définissant ses conditions d'exercice et en précisant ses formes juridiques. Le rapport Balladur de 2009, dans la continuité du rapport Attali, a formalisé cette évolution, en définissant une liste de onze agglomérations devant devenir des métropoles, absorbant les compétences départementales. Ces rapports ont donné une caisse de résonance politique aux travaux de la DATAR, et la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités (RCT) a complété ce cheminement en donnant un corps juridique à la métropole décentralisée – corps juridique empreint de considérations économiques et de logiques aménagistes. Cependant, la loi a voulu soumettre la création des métropoles à la bonne volonté des élus communaux, et finalement, seule Nice a pris cette voie de la métropolisation. Afin de forcer ces unions, la loi de modernisation de l'action publique territoriale (Maptam) du 27 janvier 2014) a donc créé onze métropoles, par voie législative. 27 départements sont aujourd'hui concernés par le phénomène métropolitain, tandis que les régions métropolitaines comptent toutes au moins une métropole.

Nous pouvons observer que l'essor métropolitain s'est toujours réalisé grâce et parallèlement à un affaiblissement du département. Autre caractéristique, le processus de métropolisation s'accompagne de l'affirmation d'un vocable économique sur le discours du droit, avec un unique repère d'ordre économique (le bassin d'emploi) pour qualifier une question institutionnelle.

La métropole a été pensée en relation étroite avec l'échelon régional, ce que révèle l'analyse des compétences de ces deux ensembles : les métropoles apparaissent comme l'outil de réalisation concrète de compétences planifiées au niveau régional. Elle reste en revanche en quête d'ancrage social, et le rapport PERBEN de 2008, favorable aux métropoles, en avait déjà souligné le manque de légitimité politique et sociale ; c'est un handicap majeur pour un échelon qui ne dispose pas de la force historique des départements ou communes. En réponse, le législateur s'est efforcé de multiplier les domaines de compétences des métropoles, sans pour autant y associer de véritables dispositifs pratiques.

Le modèle métropolitain reste relativement éclaté entre plusieurs dispositifs. La métropole de Lyon est une collectivité territoriale, dotée des compétences départementales, et titulaire de la clause de compétence générale. Les métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence sont des EPCI à statut particulier, bénéficiant de dispositions dérogatoires. Les autres métropoles sont des EPCI soumis à un statut de droit commun.

Ces réalités diverses traduisent le caractère transitoire de la métropolisation, mais guidé par un cap politique savamment dessiné : celui du scénario lyonnais devenu l'étendard des revendications métropolitaines. En tout état de cause, le programme métropolitain s'inscrit bien dans l'émergence d'un modèle plus unifié : le statut de prototype unique de la métropole de Lyon est à l'origine d'attentes de la part d'autres ensembles institutionnels urbains. Cette situation a incontestablement été renforcée par la présence, dans le programme du Président de la République, Emmanuel MACRON, de la volonté « *d'inciter à la suppression des départements dans les zones métropolitaines, en faisant reprendre par les métropoles les compétences actuellement exercées par les départements* ».

Si la décentralisation emprunte de nouveaux chemins, c'est parce que le logiciel politique qui l'anime évolue, quittant peu à peu les repères historiques traditionnels hérités du libéralisme politique des 19^{ème} et 20^{ème} siècles, pour épouser ceux du néo-libéralisme économique du 21^{ème} siècle. La décentralisation est désormais au cœur de l'agenda des réformateurs.

Pour les départements, cette nouvelle approche est corrosive : elle s'emploie peu à peu à les dissoudre, ce qui revient à dissoudre les projets dont ils sont porteurs.

2) Effets de la poursuite de la métropolisation dans un contexte de concurrence entre les collectivités

L'Etat tend à développer une conception spécifiquement fonctionnelle de la décentralisation : les échelons sont pensés à l'aulne de fonctions à réaliser, et à répartir selon des considérations d'efficacité calculées et évaluées par un impératif de performance. C'est selon ce modèle que les régions ont été redécoupées, sans prise en compte des effets de désubstantialisation politique d'une telle réforme. Les communes connaissent quant à elles une évolution devant mener, à terme, à leur disparition ou à leur relégation comme simple échelon interne aux formes intercommunales. Les départements ont connu le redécoupage cantonal. Il n'y a plus là de discussion possible, la décentralisation devant une simple affaire de détails techniques, et le contexte institutionnel est défavorable aux départements : régions et métropoles ont été conçues autour des objectifs économiques, pour lesquels les départements se trouvent privés des leviers juridiques indispensables à ces politiques.

Pourtant, les départements ont un ADN singulier, riche de signification politique. Ce cadre fondamental découle d'une structure solidariste, ou mutualiste, et l'on doit au département la réalisation des liens de solidarité entre les hommes et les territoires au sein de l'Etat post-révolutionnaire, ainsi que l'affirmation de l'Etat providence, préfigurant la compétence sociale du département. Par ailleurs, le département constitue, comme la commune, un échelon de référencement social des identités, grâce à une capacité à créer des liens de solidarité.

Je ne crois pas que la métropole puisse connaître un destin similaire, en développant un nouveau cadre institutionnel de référencement des solidarités, en jouant le rôle des départements. En effet, le logiciel économique-managérial qui est à l'œuvre se soucie peu des questions de solidarité, laissant disparaître les manières de se penser ensemble et de « faire société », au profit d'une représentation par masse. Certes, le discours métropolitain promeut les effets d'une logique de ruissellement, qui permettrait à l'isolement institutionnel de la métropole de révéler des forces économiques dans les territoires adjacents – l'hinterland, selon les experts de la DATAR - mais cette théorie est contestée par la plupart des économistes et des rapports récents. Elle traduit par ailleurs une définition du territoire dissocié de sa dimension communautaire, et substitue au lien social un mécanisme économique supputé.

L'institution départementale ne pourra être défendue qu'à condition, pour l'ensemble des départements, d'assumer collectivement cette charge historique et théorique, et d'opposer le projet qui les structure aux nouvelles modes politiques qui s'emploient à les entamer. Le département est une ressource politique indispensable dans un contexte de défiance des citoyens à l'égard de la chose publique. Il forme un atout essentiel pour la société française, mais aussi pour l'Etat, qui y trouve les conditions de son unité, tout en laissant la diversité de la société française s'exprimer par le bas.

Ces affirmations n'appellent pas à la sanctuarisation du modèle départemental, qui peut connaître un certain nombre de réformes et d'adaptations territoriales, mais elles appellent à la reconnaissance de son égale légitimité à porter une vision sociale et une contribution à la société, n'ayant pas moins de valeur politique structurante que la société que le discours économique-managérial s'emploie à créer.

Philippe GROsvALET

Merci, Monsieur DURANTHON, pour ce travail remarquable, que le Président BUSSEREAU suggère de diffuser à l'attention de l'ensemble des départements. Il convient désormais de le confronter à la réalité, et je veux ici mentionner un exemple des liens qui se jouent entre les structures territoriales françaises, et qui ont sauvé ma ville de Saint-Nazaire, une agglomération de 120 000 habitants qui développe des relations avec sa grande sœur de Nantes dans le cadre d'un pôle métropolitain. Patrick DEVEDJIAN, lorsqu'il était ministre, a en effet su défendre une commande dans le cadre d'un plan de relance, sans lequel il n'y aurait plus de construction navale à Saint-Nazaire. Ce qui fait la France, c'est un ensemble, un jeu d'équilibres entre les différents échelons. Je donne la parole à Nathalie SARRABEZOLLES pour qu'elle évoque les relations entre le département du Finistère et la métropole de Brest issue de la première loi MAPTAM.

III) Relations métropole/département : le cas du Finistère et de la métropole de Brest

Nathalie SARRABEZOLLES

Les relations métropole/département sont une question de fond en termes d'égalité territoriale, de solidarité, de ressources, et de politique sociale, étant entendu que les départements interviennent dans la vie quotidienne des gens.

Brest, qui a été une des premières communautés urbaines de France, et la plus intégrée d'entre elles, s'est inscrite très rapidement dans ces réflexions territoriales autour de la métropole, en faisant valoir son histoire et son aspect périphérique. En a découlé un schéma de métropole d'équilibre, avec laquelle le département du Finistère travaille en étroite collaboration : nous avons une vision partagée des rôles de chacun, sans concurrence, et la volonté au contraire de travailler ensemble pour les habitants du territoire.

Le département considère la métropole comme une locomotive, une ressource importante du territoire, ainsi qu'un point d'équilibre de la pointe bretonne. Entre ces deux structures se joue une culture de l'esprit partenarial et un travail de réseau. Si le département a porté un projet alimentaire de territoire, la métropole a aussi signé un contrat de ruralité avec le Centre-Est Bretagne, le territoire le plus rural du département. Les agents travaillent aussi ensemble au réseau des routes.

C'est tout l'intérêt d'un travail collectif, qui montre que le processus qui voudrait séparer les départements des métropoles est inadapté à ce qui peut se construire. Au-delà des discussions et oppositions qui peuvent exister, la place des départements fait partie de la réalité des territoires actuels, et je considère que notre objectif consiste à s'organiser pour rendre le meilleur service aux habitants, et au territoire lui-même, dans ses relations avec les autres et dans son développement.

S'agissant des politiques sociales, je pense qu'un certain nombre de compétences peuvent être exercées sur un territoire métropolitain. En revanche, dans d'autres cas (protection de l'enfance, politique du handicap), l'échelle départementale est la plus appropriée. Dans cette répartition, il convient de se référer au degré de proximité aboutissant à la meilleure mise en œuvre.

Les départements sont en première ligne dans l'aide au quotidien des personnes et dans la prévention, ce qui n'est pas une charge, mais un investissement, via le facteur humain. Dès lors, il est difficile de comprendre qu'un plan pauvreté ait pu être conçu sans que les départements n'y soient associés. Je considère qu'il faut insister pour une plus grande considération collective des politiques départementales.

Enfin, il me paraît important de sortir de cette question de compétition entre les structures, pour rechercher au contraire de la complémentarité, par la coopération, la collaboration, la discussion, le partage d'objectifs. L'application quotidienne des politiques

publiques requiert de la souplesse et des possibilités d'évolution pour faire face aux attentes. Cela passe par des instances de dialogue et de co-construction territoriales, pour remplir au mieux les missions pour lesquelles nous avons été élus.

IV) Décentralisation et administration

Patrick DEVEDJIAN

J'ai admiré l'intervention de Monsieur DURANTHON, qui détruit totalement l'idéologie de la métropole. Cela étant, il fait beaucoup d'honneur aux promoteurs de la réforme territoriale en supposant que leur projet est bien conceptualisé : mon sentiment est que la réforme territoriale est un immense bricolage. L'on pourrait chercher à construire une idéologie de la métropole, mais je crois que le projet qui nous a été présenté est avant tout circonstanciel, utilisé en vue d'une seule idée : la volonté de recentraliser, tant il est vrai qu'à l'école nationale de la centralisation, on apprend que les élus locaux sont des incapables, des clientélistes et bien souvent des corrompus, et qu'il n'y a de salut que dans la haute administration !

La loi de janvier 2018, qui a mis sous tutelle de l'Etat les budgets des 322 plus grandes collectivités, n'est que le dernier avatar de ce mouvement. C'est un acte de recentralisation évident, et il a fallu toute la faiblesse du Conseil Constitutionnel pour ne pas y voir un acte contraire à l'article 72 de la constitution.

Comment en sommes-nous arrivés là ? Quelle est la plus grande réussite en matière de métropolisation ? New York. A-t-elle un statut particulier ? Absolument pas. Nous n'avons pas de métropole de cette nature, mais vingt-deux sur le papier. L'histoire de la métropole lyonnaise me paraît surestimée : elle s'est faite avec la faillite du département du Rhône.

La France a 36 000 communes mais n'a pas eu le courage d'organiser la fusion des communes. Pour pallier cette faiblesse, elle a inventé l'intercommunalité, qui reste globalement un échec, pour deux raisons principales : l'absence de passage au suffrage universel pour déterminer sa gouvernance ; le jeu de situations conflictuelles permanentes entre les maires et les organes de l'intercommunalité. Cette structure est devenue un quatrième étage administratif, et pour « simplifier le mille-feuille », est apparu un cinquième étage, qui est celui de la métropole, comme un grand rassemblement des autres échelons.

La confusion rend les choses difficiles, et les résultats ne sont pas flagrants. D'ores et déjà, la métropole du Grand Paris est en faillite, elle n'est pour l'heure qu'un organe de communication.

Je partage ce qu'a dit Nathalie SARABEZOLLES à propos du département, qui est le seul opérateur social de la France. L'Etat dépense de l'argent pour le social, mais ne le met pas en œuvre territorialement. Les communes, pour leur part, n'ont pas la force suffisante, et les régions n'ont pas de services sociaux. Quant à la métropole, elle n'y pense pas. Nul autre que le département n'est opérateur social.

Il serait possible de distribuer les services sociaux des départements à d'autres entités (intercommunalités, régions, métropoles), mais cela prendrait dix ans pour être efficace ; pendant ce temps, il y aura des dégâts. Je suis plutôt un adepte de consolider ce qui fonctionne et supprimer ce qui ne marche pas. C'est sans doute trop simple pour un esprit jacobin !

Notons que les différents projets de réforme territoriale ne touchent jamais aux Préfectures, ni aux sous-préfectures, ni même aux 1 270 agences d'Etat, qui sont des démembrements de l'action ministérielle, et des prébendes pour ces messieurs de la haute administration.

Je pense quand même que nous, élus départementaux, avons des reproches à nous faire. Nous avons souvent manqué d'ambition, de combativité. Dans les années 50, Michel DEBRÉ proposait de renforcer les départements en les fusionnant deux à deux. Or il n'y a

jamais eu de tel mouvement. Aujourd'hui, nous tentons, dans les Hauts-de-Seine, d'opérer une fusion avec les Yvelines, mais nous sommes en conflit avec la loi NOTRe, qui organise le Grand Paris sur le périmètre de la petite couronne, et qui répondait avant tout à des arguments électoralistes.

Evidemment, nous nous sommes battus contre cela, en expliquant qu'une métropole qui n'est qu'urbaine est très dangereuse. Pour ma part, je ne crois pas au ruissellement : il s'agit de déplacer ce qu'on ne veut pas hors de la métropole. Paris s'est toujours conduit comme une métropole de fait. Or une métropole est une machine à exclure les plus pauvres. Toute l'idéologie de la métropole repose sur un discours préoccupant : fournir une « lisibilité internationale » pour construire de l'attractivité.

C'est un homme de gauche qui a sauvé la banlieue parisienne : Gaston DEFFERRE, avec la décentralisation, en donnant aux élus la liberté, notamment de construire. Mon propos est de dire que les élus doivent être plus combatifs, pas seulement au plan politique, mais aussi sur le plan de la revendication territoriale.

V) Echanges avec la salle

Bruno TRIQUENOT, Direction Générale des Collectivités Territoriales

Pensez-vous que le Président de la République a renoncé à réformer la MGP et supprimer les départements de la petite couronne ?

Patrick DEVEDJIAN

Je pense que le Président a pris conscience du fait que la réforme de la MGP telle que conçue par la DGCL, c'est-à-dire sur le périmètre de la petite couronne, lui vaudrait le reproche d'en faire la métropole des riches. Il s'est aussi sans doute aperçu que le périmètre dessiné pour cette métropole était celui de la zone dense. La proposition du corps préfectoral était soit la petite couronne, soit la limite – évolutive - de la zone dense au sens de l'INSEE. Il a considéré que le périmètre proposé n'était pas bon, et l'a dit au Préfet de Région, considérant qu'une fracture entre le rural et l'urbain était très dangereuse pour la cohésion nationale.

Cette question renvoie finalement au débat sur le Brexit, qui apparaît somme toute comme un combat de l'ensemble du pays contre la métropole du Grand Londres, ressentie comme un territoire de privilèges.

Le projet de la loi NOTRe prévoit de confier la gouvernance à la Métropole Grand Paris, qui serait issue d'une élection de la gouvernance au suffrage universel direct, ce qui serait un grand bouleversement et une dépossession des maires. Tôt ou tard, le phénomène métropolitain débouchera sur l'élection au suffrage universel. La métropole, dévitalisant les autres collectivités, est toujours la poursuite d'un objectif de recentralisation, comme un instrument de planification et une forme de Gosplan.

Philippe GROVALET

La DGCL a d'ailleurs préparé une loi destinée à étendre le modèle lyonnais à cinq métropoles. Je crois toutefois qu'elle fera long feu, après que, dans mon département, la présidente de la métropole a fait savoir qu'elle ne souhaitait pas ce modèle. On peut penser que Lille et Bordeaux iront dans le même sens.

Georges MERIC, Président du conseil départemental de Haute-Garonne

Mon territoire est concerné par un contrat entre la métropole et le département, signé le 29 juin dernier, pour une période de dix ans. Cependant, le Président de Toulouse Métropole, par ailleurs Président de France Urbaine, défend aussi le modèle lyonnais. Je crois pour ma part que ce schéma de suppression des départements au sein des métropoles traduit une volonté de donner plus à ceux qui ont plus, et de bâtir une société du contre : le

centre contre la périphérie. Le département a une fonction sociale vis-à-vis des individus et sur le territoire. En Haute-Garonne, 93 % du territoire serait en paupérisation rapide en l'absence de cette solidarité territoriale.

Kléber MESQUIDA, Département de l'Hérault

Les fondements de la République en appellent à l'égalité des citoyens, ce qui vaut en termes de fiscalité mais aussi d'accès aux services. Au sein de l'Hérault, les métropoles représentent environ 9 % de la population, mais concentrent une base fiscale bien plus importante. A l'inverse, la charge sociale est plus importante sur le territoire rural du département. Dans ces conditions, comment exercer la compétence de solidarité ? Nous allons à mon sens vers une fracture sociale, sociétale et fiscale, et donc territoriale, alors que le département est le seul à pouvoir rapprocher en permanence l'urbain, le périurbain et le rural. Nous avons un combat à mener au nom de l'égalité de service et de traitement du citoyen sur tout le territoire.



Départements-Métropoles : risque ou opportunité pour l'institution départementale ?

Quel est le bilan provisoire des premiers transferts de compétences entre Départements et Métropoles ? Quelles stratégies départementales face à la diversité métropolitaine ? Comment les Départements peuvent-ils influencer sur le processus de métropolisation et bâtir un nouveau modèle de relations institutionnelles ?

Hélène PAULIAT, Professeur de Droit à l'Université de Limoges

Frédéric BIERRY, Président du Département du Bas-Rhin

Nicolas KADA, Professeur de Droit à l'Université de Grenoble-Alpes

Jean-Luc GLEYZE, Président du Département de la Gironde

Table ronde animée par Christophe GUILLOTEAU, Président du Département du Rhône, Président du groupe de travail Départements à métropoles de l'ADF

Christophe GUILLOTEAU

Dans les discussions autour du statut des métropoles, le cas du Rhône doit être mentionné comme tout à fait particulier. Cette métropole bénéficie d'un statut unique, en vertu de la loi MAPTAM et de la loi NOTRe, telles que voulues par Michel MERCIER et Gérard COLLOMB. Suite à l'instauration de la métropole du Rhône, le département passe d'une collectivité de 288 communes et 54 cantons, pour un budget de 1,7 milliard d'euros, à une collectivité de 13 cantons et moitié moindre d'habitants, avec un budget de 500 millions d'euros. Les attentes des maires, cependant, restent les mêmes.

Nous avons par ailleurs discuté deux ans durant pour fixer l'inventaire du transfert à la métropole – en l'occurrence un actif de 2 milliards d'euros. Sur ce territoire de la métropole, le département n'a plus aucune compétence, mais doit concrètement s'occuper non seulement de tout ce que la métropole ne sait pas encore gérer, et qu'elle nous a laissé en gestation quelques mois durant, mais aussi des à-côtés (entretien des ronds-points, mutualisation avec les syndicats communaux, etc.).

L'histoire de Lyon est effectivement l'histoire d'un département en faillite, avec notamment, un musée des Confluences qui a coûté 250 millions d'euros, et qui sera transféré à la métropole le 1er janvier 2019, pour 21 millions d'euros de budget de fonctionnement. Le département représente 6 000 emplois, dont 4 000 rejoindront la métropole, mais aussi un historique de ,42 millions d'euros de budget insincère, de 28 millions d'euros dus à l'OPAC, ou encore 100 millions d'euros aux communes, qui n'avaient pas été budgétés, ou 650 millions d'euros d'emprunts toxiques.

Voilà pour l'ossature de la métropole de Lyon. Pour l'avenir, nous avons réorganisé la politique du département, notamment sur le volet social. Quand la métropole se situe à 60 % d'acceptation des MNA, quand nous sommes pour notre part à 40 % d'acceptation.

Vous comprendrez, en conclusion, que j'invite à beaucoup de prudence ceux qui voudraient aller sur une métropole à la lyonnaise.

l) La faiblesse du modèle métropolitain, incarnée par les transferts des compétences

Hélène PAULIAT

Quelques précautions oratoires, pour commencer mon propos. Premièrement, l'action publique française souffre d'un problème majeur, qui tient au fait que nous sommes dans l'incapacité de penser des compétences ou des projets en dehors de structures. Ceci conduit à décliner et surajouter des structures nouvelles, sans arrêt. Il existe non pas des métropoles, mais un certain nombre de structures qui s'appellent métropoles : ce n'est pas une catégorie juridique homogène qui correspondrait à un modèle pensé et conçu de métropole. C'est une difficulté majeure de réfléchir à l'action publique dans des territoires sans accoler une structure dédiée (personnels, mécanismes, etc.).

Deuxièmement, nous cherchons bien souvent à comprendre ce qu'ont voulu faire les auteurs des réformes. La plupart du temps, les réponses n'existent pas. Ainsi, la réforme territoriale régionale de 2015 a précédé la réflexion sur les compétences, quand il eût fallu penser aux périmètres territoriaux correspondant aux compétences voulues pour les régions.

Cette réforme territoriale, qualifiée d'acte 3 de la décentralisation, a bien un impact sur l'Etat, ce qui a rendu nécessaire une réflexion en termes de déconcentration, pour essayer de correspondre au schéma redessiné – ce que l'on retrouve dans la charte de la déconcentration du 7 mai 2015.

Les métropoles sont perçues comme un risque pour l'échelon départemental, parce que les compétences que l'on va reconnaître aux métropoles sont évidemment enlevées d'ailleurs. Les métropoles, s'affichant comme un échelon tourné vers l'économie et l'aménagement du territoire sont par ailleurs présumées légitimes.

Si les départements entendent bâtir un nouveau modèle de relation institutionnelle, ils doivent se préoccuper de questions amont. Quel sens veut-on donner à l'action publique ? Sur quelle forme de légitimité repose l'action publique ? Quel sens donner à l'autonomie locale – celle-ci ne se décrète pas - ? Comment veut-on renouveler la décentralisation ? Quels sont les critères, quel curseur pour la répartition des compétences – sauf à considérer que celles-ci sont interchangeables ?

1) *Relations département/métropole : vers un possible renouvellement de la décentralisation*

Le renouvellement de la décentralisation repose sur deux principes constants : l'autonomie locale et la démocratie locale.

La République Française a une organisation décentralisée, à partir d'un cadre juridique fourni par l'Etat unitaire. Nous pouvons cependant avoir l'impression que la décentralisation ne fonctionne que dans un sens, faisant fi d'éventuelles initiatives locales, visant à définir les contours d'une libre administration des collectivités territoriales. Prenons l'exemple de la réforme régionale : il paraît surprenant que la carte ait été dessinée au niveau de l'Etat, sans prise en compte de propositions locales. Le sentiment qui s'est imposé veut que la décentralisation doit être pensée au niveau global, ce qui renvoie à la distinction entre l'intérêt public (des actions publiques collectives propres aux territoires concernés) et l'intérêt général (appliquer une politique de l'Etat).

L'autonomie locale donne aux collectivités la possibilité d'utiliser des outils législatifs et constitutionnels, parmi lesquels l'expérimentation, sur le plan des compétences comme sur le plan institutionnel. Peut-être la réforme constitutionnelle évoquera-t-elle la question de la différenciation territoriale pour répondre aux besoins des territoires, en phase avec l'Appel de Marseille : « *les libertés locales, c'est le choix de l'innovation, du pragmatisme, et du bon sens par la différenciation* ».

Les relations entre les collectivités reposent généralement sur l'idée des transferts de compétences : transfert automatique, facultatif, compétences optionnelles, etc. Or ce mécanisme de transfert induit une logique de concurrence, de défiance. Pourtant, le mécanisme des conventions, inscrit dans les textes, paraît plus favorable : il donne plus de marges de manœuvre, par la négociation, et permet par ailleurs de différencier, selon l'intérêt, selon les besoins de tel ou tel territoire. En outre, pour faire fonctionner un ensemble, il faut une action publique cohérente, mais surtout des projets partagés.

Les innovations sont aussi possibles au travers des processus de mutualisation, dans le but de résoudre un problème commun d'action publique sur les territoires. Pour être efficaces, les mutualisations ne doivent pas être vues uniquement sous l'angle de la réduction des moyens, mais chercher à faire aboutir une politique publique, ce qui passe par une solution combinant ensemble de compétences. Prenons le cas de la formation professionnelle, qui incombe principalement aux régions : il est faux de dire que les régions pourront la déployer toutes seules.

Pour réussir une politique publique, il faut une compétence technique, mais aussi des moyens économiques et une légitimité politique. Je ne suis pas sûre qu'une seule collectivité dispose actuellement de l'ensemble. C'est par le regroupement, par les conventions, par les mutualisations et par une réflexion collective que pourra émerger le rôle de chacune des collectivités, à son bon niveau.

On a évoqué précédemment la fusion de structures – par exemple des blocs départementaux. Le regroupement, sur une base de volontariat, peut être une réponse cohérente, s'il existe des atouts complémentaires, et en posant les bonnes questions préalables : quelles sont les compétences à exercer sur tel niveau de territoire, pour agir en partenariat, afin de faire avancer un certain nombre d'actions publiques ou territoriales. Un tel schéma pourrait même aboutir à des délégations de compétences, entre une région et des blocs départementaux, éventuellement.

Malheureusement, la logique est bien plutôt celle de la multiplication des stratégies et des schémas, à tous les échelons. Le schéma ne fait pas à lui seul une action publique organisée, précise et définie. Ce n'est pas non plus un simple acte de constat, comme un modèle imposé, né d'une opération de regroupement ; il faut au contraire lui redonner un certain nombre d'ambitions, autour de priorités, de définitions, etc. Le schéma doit être un moyen de prendre en compte les diversités pour les mettre en commun dans une action publique.

2) Relations département/métropole : vers une possible redécouverte des solidarités

Le département est le niveau des solidarités sociales et territoriales. C'est un repère indispensable pour les citoyens, notamment après la réforme régionale. Celle-ci devait s'accompagner du ruissellement ; or l'inverse s'est produit dans un certain nombre de territoires, avec un sentiment d'agrégation autour de la métropole.

Le débat n'est pas département/métropole, mais sans doute départements/métropole, car il y a selon moi un effet de déstructuration, y compris sur les départements alentours. Une réflexion de fond doit s'engager sur la nature des conséquences de la métropole à l'extérieur de son périmètre. La métropole bouleverse les équilibres économiques et territoriaux, et le département peut incarner un projet de solidarité et d'équité territoriale, via notamment le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services aux publics (organisation des services à la personne, etc.).

Le Département est le niveau du penser ensemble. L'ordre public n'est pas uniquement une logique d'interdiction, mais aussi une manière positive de partager un certain nombre de valeurs, comme un bien vivre ensemble.

Nous sommes à un moment où l'intérêt général doit retrouver un certain sens de l'action publique : il ne doit pas être ravalé au simple rôle de faire-valoir d'une performance

économique. L'intérêt général est une manière de penser ensemble un certain nombre de défis locaux, territoriaux, un certain nombre de défis de l'action publique.

En matière de décentralisation, il est indispensable d'avoir une volonté politique, une légitimité politique, et des compétences techniques. La légitimité politique se construit à travers un projet : un projet de société, un projet d'action publique.

L'Europe a fait l'erreur de n'avoir pas protégé, et il ne faudrait pas arriver dans un schéma équivalent, à dire qu'un certain nombre de structures, n'ayant qu'une vocation économique, n'ont pas besoin de protéger, ce qui donnerait le sentiment que des structures/institutions/collectivités s'occupent uniquement de tout ce qui est l'économique, en dissociant complètement l'économique et le territorial. Je rappelle que la France, dans le traité d'Amsterdam, avait imposé le fait que l'on reconnaisse la cohésion sociale et territoriale, à côté de la cohésion économique. Il serait triste que nous n'arrivions pas à faire de même au niveau interne, en reconstruisant une réelle cohésion des territoires, et peut-être aussi une cohésion globale des citoyens autour d'un certain nombre de valeurs fondamentales.

II) Le cas du Bas-Rhin : un rapprochement avec un autre département

Frédéric BIERRY

Quelques remarques préliminaires à mes réflexions à l'échelle alsacienne, en réfléchissant d'abord aux ressorts de la création de la métropole lyonnaise, aujourd'hui érigée en modèle. J'entends que pourtant, aucune étude d'impact n'a été réalisée en amont, pas même un diagnostic de la pertinence et de l'efficacité du modèle. Avant d'imaginer son déploiement ailleurs, il paraît nécessaire d'évaluer sa pertinence, laquelle ne semble pas acquise : absence de résolution du problème de la MDPH, interrogations sur le domaine de la protection de l'enfance, etc.

Une question m'interpelle : en quoi le transfert des compétences sociales et des collèges, au cœur des missions des départements, va-t-il générer une dynamique supplémentaire pour la métropole ? Cette volonté de département-métropole traduit une méconnaissance réelle des politiques sociales que nous incarnons. Car dans les faits, ce sont bien les départements qui incarnent l'Etat providence voulu par le Président de la République, et non un Etat surendetté, suradministré, surfiscalisé.

Quand je vois tous les mécanos institutionnels opérés ces dernières années, je me demande à quoi sert tout ce temps perdu dans l'organisation institutionnelle, alors que nous devrions consacrer le maximum de notre temps dans les politiques publiques au service de nos concitoyens. Au travers du modèle métropolitain émerge une volonté de domination au détriment de l'alliance des territoires. Ceux-ci sont opposés entre eux, et nous aurions pu/dû l'éviter.

Cela étant, les départements ont aussi une part de responsabilité, pour avoir tenu, trop souvent, une posture défensive. Pourtant, nous pourrions porter des exemples probants de politiques efficaces. Prenons le cas de l'Eurométropole Strasbourg, qui ne répond pas au souhait du maire de Strasbourg, avec qui le département travaille intelligemment. Sur Strasbourg, la dynamique d'emploi est inversée : elle vient plus des territoires avoisinants que de la métropole elle-même. De surcroît, Euro Métropole, avec 8 000 agents, ne semble pas de nature à apporter de l'agilité sur le champ économique.

Quels sont les changements opérés depuis le passage de la CUS de Strasbourg en une métropole ? Il n'y a concrètement aucune politique nouvelle, mais une énergie folle déployée sur l'organisation du transfert des compétences. En termes de projet de territoire, Strasbourg a besoin de l'Alsace, et l'Alsace a besoin de Strasbourg, sans besoin d'un lien métropole. Le département a ainsi confié une délégation d'action sociale à la ville de Strasbourg, en bonne intelligence. Suite à la régionalisation, je dois en revanche faire face à une perte

d'influence de la ville, et une vingtaine de centres de décision ont d'ores et déjà quitté Strasbourg, car dans la nouvelle grande région, Strasbourg se trouve à l'extrême-est : la ville a perdu son rôle de centralité. Il importe que Strasbourg développe son rôle de capitale européenne. Là aussi, des menaces pèsent sur ce rôle, et nous travaillons avec le maire pour conforter cette place.

Face à ces défis, l'échelon métropolitain ne semble pas suffisant, et c'est bien l'échelle alsacienne qui trouve sa pertinence, dans une réflexion rhénane. Nous avons besoin de faire de Strasbourg et de l'Alsace un hub multi-modal. Nous voulons porter cette logique, dans le cadre géographique de la vallée rhénane. Nous avons donc fait le choix, au département du Bas-Rhin, de travailler un projet d'euro collectivité Alsace, garante de la continuité territoriale, avec notamment l'idée de construire une collectivité Alsace disposant de compétences renforcées en matière transfrontalière, intégrant les questions de transport tout comme les mobilités des étudiants.

Aujourd'hui, dans le lien métropole-département, le Bas-Rhin défend la création d'une euro collectivité Alsace qui soutiendra l'échelle métropolitaine dans sa vocation de capitale européenne, et non dans les compétences sociales, qui n'apporteront aucune valeur ajoutée au territoire.

La loi permettrait d'avancer dans cette possibilité de différenciation, au travers de délégations, de conventions, de possibilités de préfiguration et d'expérimentation. Nos expériences pourraient d'ailleurs bénéficier à d'autres, et les enjeux transfrontaliers que je défends à l'échelle alsacienne ont vocation à s'appliquer entre la Moselle et le Luxembourg. Au final, la nation s'enrichit des spécificités des territoires.

III) L'atout départemental

Nicolas KADA

Face au théâtre d'ombres que constitue le jeu institutionnel, je souhaite fournir quelques éclairages, autour de cinq points.

La réforme territoriale est menée par différents acteurs, dont certains en coulisse, quand d'autres captent la lumière : c'est le cas des métropoles, qui viennent, chronologiquement, après l'Etat, la commune, et le département, les acteurs originels. Viennent ensuite la région, sanctuarisée en 2003, mais aussi les intercommunalités, et aujourd'hui les métropoles. Tout cela donne une surabondance d'acteurs sur la scène, au détriment, a priori, des acteurs historiques. Ceux-ci, avec la suppression de la clause générale de compétence, peuvent nourrir le sentiment d'une forme de déclassement. Cette clause servait peu les départements, mais elle servait bien ; la conserver uniquement pour les communes est par ailleurs une concession inaboutie, car ce niveau n'a pas les moyens de l'utiliser pleinement.

Du côté du spectateur – le citoyen, l'usager des services publics -, le résultat est une incompréhension, par rapport à l'histoire comme aux rôles des uns et des autres. Le département, à mon avis, dispose d'atouts à faire valoir. Il n'est pas prêt de disparaître de la scène, grâce à cinq points forts :

- son ancrage historique et sa forte identité ;
- la correspondance totale entre le département collectivité décentralisée et le département circonscription administrative de l'Etat (les préfetures) ;
- l'élection directe au suffrage universel, avec une plus juste représentation des populations ;
- le lien qui unit les élus départementaux aux électeurs, ou tout du moins aux populations, dans chaque canton ;
- le fonctionnement interne de la collectivité, fruit d'une histoire et d'une pratique – en particulier, le rôle de la commission permanente s'avère très intéressant au sein des conseils départementaux ;

- le droit à des outils de démocratie directe (référendums décisionnels, etc.), auxquels n'ont pas accès les EPCI, et donc les métropoles.

A mon sens, l'acteur du département jouera un des rôles fondamentaux dans les actes à venir de la décentralisation.

IV) L'agilité des partenariats entre département et métropole

Jean-Luc GLEYZE

Le département de la Gironde représente 1,6 million d'habitants, dont la moitié sur la métropole, soit 6 % du territoire. Ce département, très attractif, accueille chaque année 20 000 habitants de plus par an – un tiers pour la métropole uniquement. La métropole est attractive, quoi qu'il en soit, et l'était depuis longtemps. Elle concentre une partie de l'activité économique, mais elle souffre d'une thrombose en matière de mobilité, l'accès au centre-ville de Bordeaux étant devenu quasi impossible.

Le ruissellement, tel que je l'observe, concerne non pas l'économique, mais plutôt un sentiment d'isolement, d'abandon et d'éloignement des territoires ruraux. La carte des fragilités sociales du département traduit une accentuation des difficultés sur les périphéries extrêmes. Il faut aussi constater une adéquation de la carte du vote extrême avec cette carte des fragilités sociales.

La seule collectivité de péréquation, de rééquilibrage et de redistribution reste le département, également marqué par les effets d'une interdépendance des territoires : captation de l'eau potable destinée à la métropole, ressources agricoles, main d'œuvre, etc. Ceci justifie une réflexion partagée et collective, plutôt qu'une fracture territoriale.

Nous avons aussi tout un travail opéré de partenariat et de vision d'ensemble sur la Gironde, avec, par exemple, une démarche d'inter-Scot, qui permet de mesurer l'adéquation de ces structures au territoire. Il s'agit in fine de réfléchir à l'aménagement du territoire, à l'aménagement du commerce.

Si la métropole occupe un rôle essentiel en Gironde, elle doit être coordonnée avec le reste du territoire, notamment les villes d'équilibre (les villes moyennes et secondaires), qui elles-mêmes structurent les territoires ruraux qui les entourent.

Depuis le début de cette mandature, nous menons des actions au travers de pactes territoriaux : concertation avec les territoires, sur les besoins, les atouts, etc. ; réflexion sur les engagements croisés avec les structures communales et intercommunales ; etc.

Nos destins sont étroitement liés, sur le terrain, que nos départements soient métropolitains ou ruraux, par la péréquation horizontale. Je ne comprends pas la logique qui conduirait à accentuer la fracture territoriale via la métropolisation, plutôt qu'à accentuer les partenariats, les contractualisations, les conventionnements entre collectivités locales.

La question fondamentale concerne la politique nationale en matière d'aménagement du territoire. Certes, il y a une réalité métropolitaine à défendre, à l'échelle européenne ou internationale, mais n'oublions pas les territoires interstitiels, qui forment une grande partie de la surface nationale. Nous ne voulons pas que les territoires ruraux deviennent uniquement des territoires sous cloche, dans lesquels il ne serait plus possible de vivre ou de se développer.

Le département porte d'abord une vision d'égalité des chances. En Gironde, métropoliser signifierait une gestion des collèges différenciée entre la métropole et le reste du département, avec peut-être des dotations variables, comme une remise en cause de l'égalité des chances dans l'éducation et l'accès au savoir. Ce serait par ailleurs une possible remise en cause du plan Haut Méga, le plan très haut débit visant à desservir les foyers girondins hors métropole et hors ville de Libourne. Nous portons collectivement les valeurs de cohésion et d'équilibre territorial. Nous prônons également l'adéquation entre l'intérêt général et l'intérêt individuel.

La voie de la métropolisation bouleverserait les dynamiques d'aménagement du territoire, via des regroupements de bouts de départements. Un tel détricotage métropolitain pourrait d'ailleurs aboutir à la création de trous noirs dans nos départements. J'espère que la nouvelle ministre de la cohésion des territoires apportera des réponses à ces questions de fond.

En matière de partenariat agile, entre département de la Gironde et métropole de Bordeaux, nous avons appliqué la loi NOTRe avec un transfert à minima des compétences : routes, FSL, tourisme, fonds d'aide aux jeunes. Nous avons aussi mis en avant l'outil des conventions territoriales d'exercice concerté des compétences : il permet d'affirmer la place du département, et nous avons signé de telles conventions, sur une partie solidarités humaines (via une répartition des rôles entre les CCAS des villes et le Département) et sur une partie solidarité territoriale. Il est donc possible de trouver des modalités de fonctionnement par voie conventionnelle plutôt que par fracture.

Nous avons aussi répondu collectivement à un appel à manifestation d'intérêt national sur le logement d'urgence. Nous sommes en train d'intégrer le syndicat des mobilités élaboré par la région Nouvelle Aquitaine, avec une réflexion croisée sur les périmètres – périmètres administratifs et périmètres de vie. Nous traitons aussi le schéma départemental d'accessibilité des services aux publics et l'offre d'ingénierie départementale. Parfois, la métropole sait aussi nous trouver pour des financements hors compétence : champs captants sur la ressource en eau, ligne ferroviaire Bergerac-Libourne, parc des expositions.

Allons-nous être métropolisés, en Gironde ? J'ai compris qu'Alain JUPPÉ avait posé quatre conditions à cela : qu'il y ait un conseil des maires, leur laissant au moins un pouvoir de deuxième délibération ; qu'il y ait des délégations ascendantes et descendantes entre maires et présidents de métropoles ; que le reste à charge des AIS soit financé avant métropolisation ; que le Président de la République mène la métropolisation au plus tard en juin 2019, de manière à ce que ce sujet ne parasite pas les élections municipales.

Toutes ces conditions me laissent à penser que nous n'y sommes pas. Nous restons mobilisés contre la métropolisation et pour le respect de la décentralisation, qui ne peut se construire que sur un pacte de confiance et un pacte girondin. Il me semble qu'aujourd'hui dans cette salle, nous sommes tous girondins.

Clôture des rencontres

Gérard LARCHER

Président du Sénat

Une fois encore, je suis à vos côtés pour conclure ces Rencontres de l'Assemblée des Départements de France, consacrées aux nouveaux enjeux de la relation département-métropole pour la décentralisation.

Je me suis rendu dans plusieurs départements, ces dernières semaines, dont le chef-lieu est une métropole. Je me suis rendu à Nice, Toulouse, Marseille, Lyon : à chaque fois, le sujet du lien entre métropoles et départements a été évoqué. J'ai entendu les élus des territoires ; j'ai fait part de ma conviction selon laquelle les métropoles sont un atout important pour le développement et le rayonnement de notre pays.

Mais la France ne se résume pas aux seules métropoles : pour reprendre le mot du Général de Gaulle, « *la France est tout à la fois* ». Les métropoles sont par nature des locomotives qui entraînent les territoires, notamment les territoires les entourant, mais l'enjeu sur le fond, avant d'aborder l'organisation institutionnelle, est bien l'équilibre du territoire.

La recherche d'un meilleur équilibre entre métropole et monde rural est bien sûr une préoccupation du Sénat, mais celui-ci est tout aussi attaché au devenir des villes moyennes, des petites villes hors métropole, qui forment un réseau indispensable pour tenir et assurer un développement équilibré des territoires.

Aujourd'hui, la question mise dans le débat public à l'initiative du gouvernement est celle de l'articulation entre la collectivité départementale et l'échelon métropolitain. Le gouvernement a beaucoup mis en avant le modèle lyonnais, mais rappelons-nous qu'il est le fruit de la volonté de deux personnalités : Michel MERCIER et Gérard COLLOMB. La métropole n'a pas été imposée, elle s'est faite d'un commun accord entre le Conseil Général et la communauté urbaine de Lyon. Ce modèle a sûrement des qualités mais aussi quelques défauts.

Il existe un autre territoire où la collectivité départementale et la métropole souhaitent un rapprochement : il s'agit des Bouches-du-Rhône, et la présidence commune du département et de la métropole devrait permettre d'avancer sur ce dossier, qui soulève toutefois, la question particulière du devenir du Pays d'Arles.

Pour le reste, le gouvernement réfléchit à un rapprochement entre les départements et cinq métropoles : Toulouse, Bordeaux, Lille, Nice et Nantes. Des réunions se sont tenues à l'Élysée et à Matignon avec les Présidents des métropoles concernées, mais sans les départements. J'ai dit clairement au Président de la République que cette manière de faire atteignait ses limites, et que ces limites pouvaient générer quelques difficultés. Cette méthode suscite d'inutiles tensions, et je la qualifie d'erreur. Le Président de la métropole de Bordeaux l'a aussi signifié en début de semaine.

Il me semble contreproductif que de réunir en catimini tel ou tel acteur, pour ensuite imposer un schéma à l'autre partie prenante. Ce n'est pas une démarche positive pour retrouver la confiance. Hier, j'ai cru comprendre que le Président de la République et le gouvernement avaient pris conscience du fait que les relations entre l'exécutif et les collectivités territoriales étaient terriblement dégradées. J'observe également que la stratégie suivie jusqu'à présent n'a pas fait l'unanimité dans les cinq départements concernés. J'observe enfin qu'il existe des coopérations entre métropoles et départements : un certain nombre de conventions pluriannuelles sont signées çà et là. Au-delà des quelques métropoles à dimension européenne, j'ai également constaté la capacité de coopération et d'innovation entre des départements et des métropoles de moins grande taille, ou des pôles métropolitains.

Partons donc des projets des territoires, et n'imposons pas aux départements cette solution unique élaborée du centre. J'ai dit la même chose à l'Association des Communautés de France (ADCF), j'ai dit la même chose devant le congrès des Présidents de Région : les départements ne sont pas une collectivité de second rang. Ils ne sont pas une collectivité sur le déclin. C'est un niveau de collectivité que le Sénat juge indispensable, notamment pour garantir la solidarité sociale et territoriale.

C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité, au mois de juin, voter une proposition de loi, renforçant notamment le département dans sa mission de garant de la solidarité territoriale. Nous soutiendrons, en lien avec l'ADF, les démarches des départements qui souhaitent innover, en se rapprochant des métropoles, mais aussi ceux qui privilégient d'autres voies d'innovation territoriale, fondées sur la voie conventionnelle, sur la coopération, plutôt que sur des opérations de fusion-absorption.

La conférence territoriale est un outil, qui est dans la loi pour être utilisée. Je crois qu'il faut miser sur les projets des territoires, mais aussi faire confiance aux élus. On ne peut pas prôner, dans la révision constitutionnelle, la différenciation territoriale d'un côté, et de l'autre laisser Bercy et la DGCL toiser tout le monde de manière uniforme, sans prendre en compte les situations locales, et en faisant fi de la volonté des élus. C'est une certaine vision de la décentralisation que nous défendons au travers de cet enjeu ; c'est une certaine approche d'une relation confiante retrouvée entre l'Etat et les collectivités.

Ce besoin de confiance a été fortement exprimé à Marseille. Cet Appel de Marseille, auquel je me suis associé, a fait bouger les lignes. Si nous avons été reçus hier à l'Elysée, c'est parce que la partie a repris. Le lendemain de cet appel, le Premier Ministre a présenté sa vision de la décentralisation – je le cite : « *une décentralisation qui accepte les désaccords, dans l'amitié et la franchise* ». Toutefois, cela ne suffit pas pour la décentralisation moderne que nous souhaitons.

Une décentralisation réussie ne peut se résumer à une décentralisation qui accepterait les désaccords. L'enjeu est de dépasser ces désaccords pour construire ensemble des solutions d'avenir, sur la base de deux principes : la confiance, le respect mutuel dans un dialogue sincère.

Je crois qu'il est un autre sujet de méthode. Pour surmonter nos désaccords, le gouvernement doit revoir sa méthode, et surtout ne pas jouer les collectivités les unes contre les autres. Il doit travailler dans la cohérence et la clarté ; il doit revoir en profondeur le fonctionnement de la conférence nationale des territoires. Tel qu'il a été pratiqué au cours de la dernière réunion, le dialogue promis s'est trop souvent transformé en leçon gouvernementale.

Si le gouvernement veut refaire revivre la conférence nationale des territoires, ce que je souhaite, il faut que cette instance fonctionne autrement, pour devenir une vraie instance de négociation, co-construite avec les associations d'élus et avec les deux délégations de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

Se pose au-delà la question de la refonte de la fiscalité locale, qui sera un test majeur. Les effets de la suppression de la taxe d'habitation n'ont pas été correctement anticipés, ni évalués. Ils conduisent en tout cas le gouvernement sur une voie incertaine, qui fragilise le lien entre les collectivités locales et le citoyen contribuable. Les scénarios actuels du gouvernement fragilisent particulièrement les départements, qui se verraient retirer le foncier bâti, voire la part de CVAE qui leur est attribuée. Alain RICHARD s'en est ému lors du colloque organisé par le Forum métropolitain du Grand Paris du 18 septembre dernier : « *cela conduirait à une dévitalisation financière des départements et pourrait entraîner des crises à répétition* ». Les recettes fiscales modifiables passeraient de 23 % en moyenne à 2 % après réforme.

Je suis intimement convaincu que dans notre système politique, qui n'est pas celui d'un Etat fédéral, il ne peut y avoir de pouvoir politique autonome sans une part de pouvoir fiscal. Le pouvoir politique ne s'exerce pas dans la simple gestion de moyens financiers concédés ou procurés par d'autres. J'ai donc clairement demandé au Président de la République que

nous écrivions ensemble le scénario final, avec les associations d'élus, avec le parlement, avec le gouvernement. Ceci correspond à ce qu'avait dit le Président de la République lors de son discours devant le Congrès des Maires, en novembre 2017. Le gouvernement doit maintenant le mettre en œuvre, et le Président s'y est engagé hier. On ne redresse pas un pays sans ou contre les territoires, sans ou contre les élus du territoire.

Je ne reviens pas sur la campagne nauséabonde de Balance ton maire, mais c'est comme cela que j'ai commencé mon propos à l'Élysée, hier. Il s'agit là non seulement d'une erreur de méthode, mais d'une faute. Dans la période 2018-2022, les collectivités contribueront au désendettement du pays à 50 milliards d'euros, tandis que l'Etat alourdira la dette à 330 milliards d'euros.

Au travers de la fiscalité locale, c'est une certaine conception de la libre administration et de l'autonomie financière des collectivités locales que nous défendons. Le Sénat défendra aussi ce point dans le cadre de la révision constitutionnelle – la proposition n°12, adoptée à l'unanimité du groupe de travail, tous bords politiques confondus. Le Sénat défendra cette conception, qui répond à sa croyance dans les vertus de la décentralisation.

J'ose espérer que commence un temps nouveau. C'est ainsi que je conçois le rôle et la place du Sénat dans la représentation des collectivités territoriales de la République. Nous sommes face à un défi, car avec la fin du cumul des mandats, le lien pourrait se déliter avec l'exécutif. Nous devons échanger encore plus, et ce qui compte, c'est l'intérêt du pays au travers de l'intérêt de chacun de ses territoires.

Le Président de la République a confié au Sénat une responsabilité sur cette question des métropoles et des départements. Je remercie ici votre Président pour la clarté des propos qu'il a tenus hier devant le Président de la République, en disant aussi clairement, par ailleurs, que les problèmes n'ont pas commencé seulement il y a dix-sept mois, mais bien avant. Depuis 2010, nous vivons une forme de déstabilisation progressive des territoires.

Aujourd'hui le temps est venu de re-stabiliser cet édifice : c'est la vision du Sénat, et la vision de votre association.

Je souhaite terminer en évoquant les événements de l'Aude, et en ayant une pensée pour ses habitants. J'étais à Trèbes le 14 septembre dernier, à l'invitation de son maire, pour la commémoration de l'attentat du Super U. A cette occasion, j'ai encore pu constater que la solidarité territoriale avait du sens, qu'un maire avait du sens. Quand tout va mal, c'est autour du maire que l'on se retrouve ; quand tout va mal, on a besoin de proximité, et la commune est la première des proximités, quelle que soit sa taille. Le département est aussi une dimension de proximité essentielle à la cohésion sociale et territoriale.

Je vous remercie.

Dominique BUSSEREAU

Merci, Monsieur le Président du Sénat. Nous avons tous une pensée pour les sinistrés de l'Aude. Hier, le Président du Sénat et moi-même avons longuement parlé avec André VIOLA, et j'incite mes collègues à faire voter par leurs assemblées départementales toutes les aides nécessaires à apporter au département de l'Aude, ce qui participera à les aider de manière importante.