

Février
2019

Plateforme « New deal départemental »

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL PILOTE PAR
JEAN-LEONCE DUPONT,
Président du Département du Calvados



« Nous avons décidé d'engager une réflexion interne sur ce que pourrait être une nouvelle plateforme globale de négociation avec le Gouvernement, susceptible de dépasser les blocages que nous subissons depuis désormais plusieurs années. »

Dominique Bussereau et Jean-Léonce Dupont

Lettre de mission de l'ADF au groupe de travail, 3 septembre 2018

Composition du groupe de travail :

Jean-Léonce DUPONT, Président du Département du Calvados

Philippe GROVASLET, Président du Département de Loire-Atlantique

Marie-Pierre MOUTON, Présidente du Département de la Drôme

André VIOLA, Président du Département de l'Aude

Patrick WEITEN, Président du Département de la Moselle

Avec, aux côtés de Pierre MONZANI, Directeur général de l'ADF, et de Jérôme BRIEND, conseiller technique de l'ADF :

Antoine LAFARGUE, Directeur Général des Services du Département du Calvados

Jean-Charles MANRIQUE, Directeur Général des Services du Département d'Eure-et-Loir

Virginie PASQUIEN, Directrice Générale des Services du Département du Rhône

Katayoune PINAHI, Directrice Générale des Services du Département des Hauts-de-Seine

Stéphane SAUTAREL, Directeur Général du Département du Cantal

Plusieurs années d'incompréhensions réciproques ont fini ces derniers mois par rendre plus difficile le dialogue entre l'Etat et les Départements. Pourtant, si on sort du débat sur la soutenabilité des dépenses sociales, force est de constater qu'ils partagent beaucoup de finalités communes : le redressement des finances publiques, l'adaptation face aux grands défis sociétaux que sont le vieillissement, la lutte contre les inégalités de destin, les transitions numériques et écologiques, le développement équilibré des territoires, l'éducation... **La raison voudrait que l'Etat et les Départements réalisent beaucoup de choses ensemble !**

Sans doute fallait-il en préalable que les Départements en métropole et en outre-mer mènent leur propre introspection et adaptent leur positionnement en fonction du logiciel actuel de la pensée territoriale, tout en intégrant un jeu de contraintes normatives et financières. L'Assemblée des Départements de France a confié cette réflexion à un groupe de travail constitué par dix Départements représentatifs de ses différentes sensibilités et présidé par Jean-Léonce DUPONT, Président du Département du Calvados. La présente note de synthèse restitue leurs quatre propositions clés.

Partant d'une analyse attentive des travaux universitaires et des rapports officiels les plus récents, recoupant leurs intuitions avec de nombreuses personnalités qualifiées des sphères publiques et privées, le groupe de travail s'est forgé la conviction qu'il n'est pas nécessaire de réinventer un monde qui existe déjà, ou tout du moins qui présente déjà tous les atouts pour **constituer rapidement le socle idéal afin d'agir efficacement.**

Pensé comme « *ayant pour objet de rapprocher l'administration des hommes et des choses* » tout en restant « *insusceptible de s'engager dans une confrontation contre l'Etat* » (Mirabeau), ce monde est celui des Départements. Ancrés dans la Constitution française, forts de leur **légitimité démocratique** et de leurs réseaux territoriaux de proximité, les Départements forment aujourd'hui un équilibre idéal entre le local et le national. Ils incarnent **des « territoires vécus »**, comme autant d'identités locales vibrantes. Précurseurs dans la contrainte, solidement outillés, ils font **partie des administrations publiques les plus performantes** de notre pays.

Fiers de ces bases, ils sont prêts aujourd'hui à **se réinventer pour mieux servir notre République**. Avec une sobriété de moyens et dans le respect des grands équilibres issus de la dernière réforme territoriale, leurs nouveaux engagements se déclinent en une douzaine de propositions, dans **une vision contemporaine et dynamique de la décentralisation**.

Cette vision est celle d'une République des territoires dans laquelle **l'Etat partenaire, stratège et régulateur**, renforcé sur ses fonctions régaliennes, restera pleinement engagé aux côtés d'assemblées locales élues démocratiquement et ancrées dans la réalité des territoires, en mouvement, performantes, égalitaires, libres, fraternelles et reconnues comme telles.

Parce que plus que jamais, la France a besoin de la respiration de ses territoires, de la reconnaissance de leurs initiatives et de leurs talents, les Départements sont prêts à faire le pari de leur pleine responsabilisation. Mobilisant **l'intelligence des territoires au service de la République française**, ils demandent à ce qu'on leur fasse confiance et qu'on les évalue sur leurs résultats !

C'est ce qu'ils appellent dans ces lignes,

le new deal départemental.

1

UNE SOLIDARITE SOCIALE SIMPLIFIEE ET RENFORCEE EN PROXIMITE

Faire plus simple, plus lisible, plus efficace, avec les mêmes moyens

1.1

Réunir l'ensemble des partenaires institutionnels au sein d'une Agence départementale des solidarités, placée sous le pilotage du Conseil départemental.

Chefs de file des solidarités sociales, les Départements apparaissent comme les seuls à même aujourd'hui d'assurer la coordination locale de l'ensemble des acteurs publics et privés. Cette nouvelle agence départementale des solidarités, pilotée par les Départements dans le cadre d'une gouvernance reconnaissant leur chef de filât, sera garante de l'efficacité et de l'efficience des politiques de solidarité dans les territoires. Rendant **plus lisible et facile d'accès pour le public l'offre de services** (formulation des demandes d'aide, processus d'instruction, communication uniformisée, accompagnement des processus de dématérialisation et des publics éloignés des usages numériques...), l'agence mettra en place un « **réfèrent unique** » pour **simplifier le parcours de chaque usager**. Elle permettra de **coordonner les financements croisés**, sur le modèle de la *conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie*. Elle favorisera l'émergence d'un pilotage unifié et d'une **vision d'ensemble, mutualisée, des politiques sociales**.

1.2

Créer un Dossier Social Unique pour l'usager, instrument de l'accès aux droits et des dispositifs d'évaluation et de contrôle des politiques de solidarité.

Levier stratégique de l'agence départementale des solidarités, le DSU s'appuiera sur un système d'information englobant les données de ses membres (Département, CAF, ARS, Pôle emploi, CCAS, etc.), au profit de l'accès au droit, d'un suivi social global synonyme d'approches personnalisées mieux adaptées et d'un pilotage performant. Il pourra s'adosser, à terme, à une **carte vitale enrichie** comprenant l'ensemble des droits de son titulaire.

1.3

Accompagner une préfiguration par les Départements d'une Allocation Unique d'insertion et de soutien, dès 2020, suivant des travaux déjà documentés.

Plusieurs Départements documentent depuis plusieurs mois les conditions de la réussite pour une allocation unique de solidarité, point de convergence des allocations et minima sociaux. C'est – *par exemple* car on pourrait tout aussi bien évoquer le projet REVIS (**revenu d'insertion et de soutien**) conçu par des hauts fonctionnaires territoriaux – le cas de la réflexion sur le Revenu de Base, fusionnant plusieurs prestations existantes, engagée par 18 Départements, emmenés par la Gironde et accompagnés par la Fondation Jean Jaurès, le Centre pour la recherche économique et ses applications ainsi que par l'Institut des politiques publiques. En faisant converger ces initiatives et après une évaluation financière, les Départements souhaitent se mobiliser pour proposer au Président de la République et au gouvernement un **projet d'allocation unique d'insertion et de soutien dans le courant du premier semestre 2019**, mobilisant les expertises des territoires, dans le cadre d'une démarche participative associant les organismes gestionnaires.

1.4

Bâtir la Nation providence du XXI^{ème} siècle en s'appuyant sur les Départements, acteurs essentiels des politiques du vieillissement, du handicap, de l'insertion, de l'enfance et de la famille.

Au-delà de la fondation des agences départementales de solidarités, les Départements sont sur les politiques sociales les partenaires naturels et privilégiés d'un Etat stratège et régulateur. Ils s'engagent pour être les pivots agiles du nouveau **service public de l'insertion** souhaité par le Président de la République, au travers d'engagements réciproques, concertés et financés. Répondant aux finalités définies par le Gouvernement, les Départements proposent d'élaborer et d'animer des **schémas départementaux d'inclusion numérique** et de coordonner le **suivi des jeunes majeurs de 18-25 ans** en difficulté sous réserve de son financement. A la juste échelle, ils peuvent porter les politiques locales de l'habitat et de la rénovation urbaine, y compris en mobilisant l'économie mixte locale. Ils sont prêts à expérimenter une intégration du domaine médical dans leurs politiques médico-sociales. Les Départements incarnent le pacte social au quotidien.

2.1 Créer une Agence départementale d'ingénierie et d'infrastructure dans chaque département réunissant les partenaires institutionnels afférents, placée sous le pilotage du Conseil départemental.

Par la loi, les Départements ont compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriales, dont ils sont les chefs de file. Partant des travaux du Sénat et du CGET, les Départements proposent d'organiser, en amplifiant les synergies qu'ils ont déjà su mettre en place, le pilotage des différents acteurs publics locaux en matière d'ingénierie territoriale. Ils entendent animer les missions de la future agence nationale de cohésion des territoires au niveau local.

2.2 Organiser autour de ces agences départementales une plateforme unifiée des différents dispositifs d'aide aux territoires actuellement gérés par l'Etat et les Départements.

Héritage d'une longue culture d'aide aux territoires, les Départements ont un rôle péréquateur reconnu et une connaissance très avisée des dynamiques locales. A l'heure où l'Etat dispose de 1 100 contrats différents d'aide aux territoires (FSIL, DETR, volet territorial du CPER, contrat de ruralité, programme de l'habitat et Action cœur de ville...), il est proposé de les réunir en un accompagnement unifié avec celui du Département, plus lisible, plus simple et plus réactif, en vue de **coordonner les financements croisés**, de **mutualiser l'instruction des dossiers**, d'augmenter l'effet de levier et de confier au Département un chef de filât sur les aides aux territoires, en pleine synergie avec l'ingénierie territoriale. Le Département pourra porter de nouvelles actions en matière de mobilité.

2.3 Optimiser la sphère publique locale par l'engagement volontariste des Départements pour mutualiser en leur sein les fonctions supports des satellites locaux qui y trouveraient intérêt.

Aux côtés du triptyque constitutionnel bloc communal – Départements – Régions, la sphère publique locale s'est adaptée en constituant divers satellites (PETR, Pays, PNR et autres syndicats mixtes, SEM et SPL, établissements publics...). Il est proposé de **reconnaître les Départements comme chef de file en matière d'inter-territorialité**, ceci sur un mode toujours subsidiaire, c'est-à-dire fondé sur l'accord des EPCI à fiscalité propre. En particulier, les Départements pourraient être les intégrateurs privilégiés des fonctions supports des **Pays** et des **PETR**, mais aussi des **syndicats départementaux d'électricité** et des **établissements publics territoriaux de bassin** – suivant le retour d'expériences réussies dans plusieurs départements.

2.4 Confier aux Départements, la mission de créer un nouveau service public départemental de la donnée et de la sécurité des services numériques locaux.

Au-delà de leur mission d'aménagement numérique, les Départements, parce qu'ils ont la capacité d'appréhender localement et globalement les territoires, doivent être des ressources pour **accompagner la mutation des approches et des usages numériques** (télétravail, sites connectés, stockage, sécurité, valorisation des données) en devenant des portes d'entrée et des serveurs numériques des territoires.

3

DES DEPARTEMENTS PERFORMANTS, PLUS HOMOGENES, MOTEURS DE NOUVELLES SYNERGIES LOCALES

Puiser dans l'intelligence de territoires exemplaires pour faire réussir la France

3.1 Dans le respect du principe de différenciation inhérent à la décentralisation, tendre vers une plus grande homogénéité des politiques publiques départementales.

Avec l'appui des différents observatoires nationaux, les Départements passeront collectivement en revue leurs politiques publiques, notamment sociales, pour documenter la diversité des adaptations locales. Ils porteront en débat – devant une « Conférence nationale des territoires » d'une toute autre nature – les domaines où une harmonisation entre eux est appropriée. Ils diffuseront de bonnes pratiques grâce à une plateforme innovante, afin d'exploiter pleinement leurs atouts (innovations publiques, établissement de référentiels, convergence des outils, « couture administrative » entre Départements limitrophes...).

3.2 Actualiser le maillage territorial des Départements à partir des initiatives locales, en encourageant les coopérations, les mutualisations voire les fusions entre administrations publiques locales.

Aux côtés des trois seuls véritables Départements-Métropoles (Paris, Grand Lyon, Marseille-Bouches du Rhône), les Départements sont aujourd'hui en mouvement, engageant à des degrés divers des rapprochements les uns avec les autres. Selon une logique de projet et de résultats, la catalyse de ces adaptations territoriales est possible, en supprimant les freins à l'expérimentation, notamment en matière de coopération entre administrations publiques (mutualisation de moyens, services unifiés, droit à la différenciation...) et de politiques innovantes.

3.3 Appliquer le principe de subsidiarité, en confiant aux Départements les compétences non régaliennes qui s'exercent de manière la plus pertinente et efficace à leur échelle, et leurs financements.

Avec expérience, pour optimiser l'organisation territoriale de la République, il s'agit d'une part d'apporter quelques ajustements à la dernière réforme territoriale (économie sociale et solidaire, silver économie, économie de proximité, veille sanitaire...), d'autre part de d'achever la décentralisation. Les Départements documentent la pertinence d'un transfert de compétence des intendants et des gestionnaires des collèges, de la médecine scolaire préventive (au-delà des 0-6 ans) et des routes nationales, après évaluation financière. Forts des synergies avec leurs autres politiques publiques et parce qu'ils se situent à la meilleure échelle pour exercer ces compétences, les Départements proposent à l'Etat un principe de délégation de compétence, prévoyant un transfert de moyens correspondants : le sport pour tous, l'égalité femmes-hommes, la vie associative, la citoyenneté européenne...

3.4 Réconcilier les citoyens avec la République française, en s'appuyant en confiance sur l'un des modes de scrutin les plus intelligemment représentatifs et sur le maillage d'une administration diffuse, au contact du public.

Aucune société ne peut être sérieusement gouvernée autrement que dans la représentation et la délégation du pouvoir. Face à l'érosion démocratique et au péril du populisme, les Départements, dont les élus sont issus d'un scrutin universel direct aboutissant à une représentation équilibrée des cantons, sont les relais quotidiens d'une démocratie citoyenne, continue et de proximité. Ils peuvent porter une médiation pour mettre le citoyen « investi » en situation de mieux comprendre en quoi l'action publique, nationale ou locale, est parfois plus délicate que ce qu'il croit, mais aussi pour entendre et faire résonner la voix de ce citoyen. A cet égard, le Département peut être le creuset d'expérimentations en matière de démocratie citoyenne, notamment par l'emploi des civic techs et par la mise en place d'actions de sensibilisation civique.

4.1 Etablir un engagement territorial réciproque de performance et de responsabilité, en proposant une **nouvelle approche, co-construite, des voies et moyens de saine gestion des comptes publics.**

Précurseurs dans la contrainte, les Départements ont mis en œuvre des outils à la pointe du contrôle de gestion. Alors même que l'Etat doit trouver les moyens financiers de compensation juste et réaliste des dépenses engagées au nom de la solidarité nationale par les départements, ces derniers sont attachés au principe constitutionnel de libre administration. Ils ont déjà pris toute leur part dans le redressement des comptes publics de notre Nation, mais aussi dans une solidarité interdépartementale. Ils sont prêts à continuer en ce sens, pourvu simplement d'adapter l'approche :

- i. Exclure du périmètre de la négociation les dépenses « vertueuses » et les dépenses sur lesquelles les Départements n'ont aucune maîtrise directe ;
- ii. Fonder une **confiance réciproque** : la mise en place d'une loi de finances des collectivités locales, la certification des comptes des Départements *après* internalisation du payeur départemental et fusion des comptes de gestion et d'administration, un renforcement du rôle de l'Observatoire des finances locales et du Comité des finances locales, une équipe volante de consultants territoriaux en performance publique...
- iii. S'engager dans une **discipline commune** : contenir les normes nationales et donner un vrai sens aux études d'impact pour éviter que des dépenses décidées trop hâtivement ne viennent contrecarrer les économies locales de gestion.

4.2 Retrouver l'équilibre et la prévisibilité des finances départementales, en veillant à une **meilleure adéquation et répartition nationale des ressources.**

Les finances ne sont pas une finalité en soi, mais un moyen pour assurer que les Départements seront en mesure de conduire avec sobriété leurs politiques publiques rénovées. Conscients de la situation nationale des comptes publics et sans oblitérer le rôle que doit continuer de jouer la péréquation verticale, **les Départements prennent déjà eux-mêmes leurs responsabilités en assumant une meilleure solidarité financière entre eux** (péréquation horizontale), pourvu qu'au terme de la réforme de la fiscalité locale, une **cohérence certaine entre leurs paniers de recettes et la nature de leurs dépenses**, notamment sociales, soit établie, leur préservant un pouvoir local de taux. Sur les droits de mutation (DMTO), les Départements proposent, dans un contexte de volatilité de cette ressource, de créer **un mécanisme prudentiel** visant à provisionner via la création de **fonds locaux de stabilité**. Enfin, les Départements demandent à co-piloter **un débat national sur la trajectoire et les conditions de la soutenabilité dans le temps des dépenses sociales** dont ils ont la charge.

Forts de leur ancrage démocratique et de leurs organisations territoriales de proximité, puissamment outillés, à la juste échelle, pour assurer une réelle performance de gestion, les Départements en métropole et en outre-mer sont une grande chance pour la République française. Ils sont prêts à relever une fois encore le défi de la modernisation et de l'innovation. Il n'est pas besoin d'inventer un monde qui existe pratiquement déjà, l'Etat peut s'appuyer sur des Départements en mouvement ! Nous sommes convaincus que si le Président de la République et le Gouvernement en ont la volonté, les Départements seront des partenaires privilégiés de l'Etat et des exemples dans leur capacité à accompagner, à développer et à animer leur territoire, à renouer pleinement la confiance avec les citoyens et à permettre à chacun de grandir sereinement, vivre décemment et vieillir dignement quel que soit son lieu de vie.

Assemblée des Départements de France
6, rue Duguay-Trouin - 75006 Paris
Tél. 01 45 49 60 20 - Fax. 01 45 49 60 21

www.departements.fr

