

N° 706

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 septembre 2020

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la mission d'information « Quel rôle, quelle place, quelles compétences des départements dans les régions fusionnées aujourd'hui et demain ? » (1)

Par Mme Cécile CUKIERMAN,

Sénatrice

(1) Cette mission est composée de : M. Arnaud Bazin, *président* ; Mme Cécile Cukierman, *rapporteuse* ; MM. Bernard Delcros, Éric Gold, Mme Laurence Harribey, MM. Didier Marie, Franck Menonville, Mmes Frédérique Puissat, Patricia Schillinger, *vice-présidents* ; MM. Bernard Bonne, Jean-Marc Boyer, Max Brisson, Hervé Gillé, Benoît Huré, Mme Corinne Imbert, MM. Patrice Joly, Guy-Dominique Kennel, Pierre Louault, Pierre Médevielle, Didier Rambaud, André Reichardt.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE : BILAN D'UNE DÉCENNIE DE RÉFORMES : LE DÉPARTEMENT PLIE MAIS NE ROMPT PAS	15
I. UN ÉCHELON TERRITORIAL FRAGILISÉ	15
A. UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE EN SURSIS	15
1. <i>Un resserrement des compétences départementales sur le champ social</i>	16
2. <i>La montée en puissance de l'intercommunalité et la concurrence des métropoles</i>	18
3. <i>Les conséquences de la nouvelle carte cantonale</i>	19
B. UNE IMPASSE FINANCIÈRE POUR DE NOMBREUX DÉPARTEMENTS	20
1. <i>Une situation financière globalement saine à la veille de la crise sanitaire, qui traduit d'importants efforts de gestion</i>	20
2. <i>Une perte d'autonomie fiscale</i>	22
3. <i>La question sans cesse ajournée du financement des dépenses sociales</i>	24
a) <i>Des dépenses sociales en hausse constante</i>	24
b) <i>... à l'origine d'un « effet ciseaux » pour de nombreux départements</i>	25
(1) <i>Des recettes de fonctionnement peu dynamiques, des dépenses légalement contraintes</i>	25
(2) <i>Des recettes et des dépenses de fonctionnement sensibles à la conjoncture</i>	26
(3) <i>Des départements inégaux face aux dépenses sociales</i>	27
c) <i>L'absence de réponse structurelle au problème du « reste à charge » des départements</i>	28
4. <i>L'impact de la crise sanitaire sur les finances départementales</i>	29
C. LA PERTE DE SUBSTANCE DE L'ÉTAT DÉPARTEMENTAL	30
II. POURQUOI LE FAIT DÉPARTEMENTAL RÉSISTE	31
A. UNE PROGRESSIVE PRISE DE CONSCIENCE DE LA PERTINENCE DU DÉPARTEMENT COMME ÉCHELON DE L'ACTION PUBLIQUE	31
1. <i>La proximité, nouveau mot d'ordre</i>	31
2. <i>La réhabilitation des préfetures de département</i>	32
3. <i>La place encore incertaine du conseil départemental</i>	33
B. INSTITUTION DÉPARTEMENTALE, IDENTITÉ ET DÉMOCRATIE LOCALE	34
1. <i>Un cadre familial de la démocratie locale</i>	34
2. <i>Institutions administratives et identités locales</i>	39

DEUXIÈME PARTIE : DES MISSIONS DE SOLIDARITÉ À CONSOLIDER	41
I. CONFORTER LES DÉPARTEMENTS DANS LEUR MISSION DE SOLIDARITÉ SOCIALE.....	41
A. LE DÉPARTEMENT, PROTAGONISTE DE L' ACTION SOCIALE	41
1. <i>L' action sociale : cœur de métier des départements</i>	<i>41</i>
2. <i>L' action sociale : une compétence partagée avec l' ensemble des collectivités publiques.....</i>	<i>42</i>
a) Les autres collectivités publiques et privées intervenant dans le champ social ...	42
b) Le département, stratège et coordinateur des politiques sociales menées sur son territoire.....	43
B. UN PARTAGE DES RÔLES À CLARIFIER.....	44
1. <i>Une refondation des logiques d' action ?</i>	<i>44</i>
a) Une évolution de la relation État-département	44
(1) Vers un développement de la technique de la contractualisation ?.....	44
(2) Le service public de l'insertion : promesses et points de vigilance	45
b) Un développement des logiques partenariales entre les acteurs locaux	46
(1) Une volonté politique d' agir collectivement.....	46
(2) Une collaboration département-région perfectible en matière d'insertion professionnelle	47
c) Trois scénarios pour les départements	48
2. <i>Simplifier les enchevêtrements de compétences dans le domaine médico-social en renforçant les prérogatives des départements.....</i>	<i>49</i>
3. <i>Réaffirmer le rôle des départements dans la gouvernance d' ensemble des politiques sociales grâce à la création d' agences départementales des solidarités</i>	<i>50</i>
C. DES CONTRAINTES JURIDIQUES ET FINANCIÈRES QUI N' EMPÊCHENT PAS L' INNOVATION DANS LES POLITIQUES SOCIALES.....	51
1. <i>L' action sociale légale des départements semble à première vue laisser peu de place aux actions volontaires à moyens budgétaires constants</i>	<i>51</i>
2. <i>Les départements doivent autant que possible s' efforcer de surmonter ces contraintes pour s' emparer pleinement de leur vocation sociale</i>	<i>54</i>
a) Des solutions existent pour dégager des marges de manœuvre financières	54
b) Plusieurs départements ont démontré leur capacité d'initiative et d'innovation en matière sociale	54
(1) Une gestion réactive des conséquences sociales immédiates de la crise sanitaire	55
(2) Des politiques d'insertion proactives.....	55
(3) Une capacité à fédérer les acteurs locaux.....	57
D. LA NÉCESSITÉ D' UN FINANCEMENT PÉRENNE ET ÉQUITABLE DES POLITIQUES SOCIALES.....	59
1. <i>Une situation juridiquement fragile</i>	<i>59</i>
a) La non-compensation intégrale par l' État des dépenses liées aux AIS est-elle conforme à la Constitution ?	59
b) L' illégalité des mécanismes de compensation des hausses successives du RSA...60	
2. <i>Apporter enfin une réponse structurelle à la problématique du financement des AIS</i>	<i>61</i>
a) Une question de plus en plus urgente.....	61
b) Plusieurs pistes existent, nécessitant de nouvelles négociations entre l' État et les départements	61

II. DONNER PLEINE CONSISTANCE À LA COMPÉTENCE DÉPARTEMENTALE DE SOLIDARITÉ TERRITORIALE	63
A. LA SOLIDARITÉ TERRITORIALE : UNE MISSION ESSENTIELLE AUX CONTOURS MAL DÉFINIS.....	63
B. UN SOUTIEN FINANCIER INDISPENSABLE AU BLOC COMMUNAL, QUI DOIT ÊTRE MIEUX COORDONNÉ AVEC CELUI DE L'ÉTAT ET DES RÉGIONS.....	64
1. <i>Les départements se sont largement emparés de leur mission de soutien aux projets d'investissement du bloc communal</i>	<i>64</i>
2. <i>La nécessité d'une meilleure coordination avec les interventions de l'État et des régions....</i>	<i>65</i>
C. UNE PLACE DES DÉPARTEMENTS DANS L'OFFRE D'INGÉNIERIE PUBLIQUE À CONFORTER	68
1. <i>Une offre départementale d'ingénierie territoriale diversifiée et précieuse pour le bloc communal, dont l'encadrement pourrait être assoupli</i>	<i>68</i>
2. <i>Une volonté persistante de l'État de concourir à l'offre d'ingénierie publique au bloc communal, appelant à un renforcement du rôle de coordination du département.....</i>	<i>71</i>
D. DES COMPÉTENCES D'APPUI À DÉVELOPPER.....	73
E. LE DÉPARTEMENT, « ASSEMBLIER » DES POLITIQUES LOCALES.....	75
TROISIÈME PARTIE : DESSERRER L'ÉTAU DE LA SPÉCIALISATION ET RECONNAÎTRE AU DÉPARTEMENT UN RÔLE DE PIVOT DE LA COOPÉRATION LOCALE	79
I. RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ET COOPÉRATION DES ACTEURS LOCAUX : UN CADRE JURIDIQUE INADAPTÉ.....	79
A. LA CONSTRUCTION ERRATIQUE DU RÉGIME JURIDIQUE DES COMPÉTENCES ET DES COOPÉRATIONS LOCALES (2010-2015).....	79
1. <i>La loi « RCT » ou l'esquisse d'un cadre de coopération mort-né.....</i>	<i>79</i>
2. <i>La loi « MAPTAM » ou le début de l'empilement des dispositifs</i>	<i>81</i>
3. <i>La loi « NOTRe » ou le malaise dans la coopération</i>	<i>83</i>
B. LA SITUATION ACTUELLE : UN ORDRE APPARENT	85
1. <i>Les compétences partagées ou intersectionnelles : des mécanismes de coordination inefficaces.....</i>	<i>85</i>
a) <i>L'échec des conférences territoriales de l'action publique.....</i>	<i>85</i>
b) <i>Splendeurs et misères du « chef-de-filat »</i>	<i>89</i>
c) <i>De la coordination à la tutelle déguisée</i>	<i>93</i>
d) <i>Le maintien de formes de coopération souples, hors du cadre légal.....</i>	<i>96</i>
2. <i>Une rigidité excessive dans la répartition des compétences exclusives.....</i>	<i>97</i>
a) <i>Le principe de subsidiarité contrarié par la logique des « blocs de compétence ».....</i>	<i>97</i>
b) <i>La nécessaire territorialisation de l'action régionale.....</i>	<i>98</i>
c) <i>Délégation, transfert conventionnel, différenciation légale : quels remèdes ?</i>	<i>101</i>
3. <i>Les travers du principe de spécialité appliqué aux collectivités territoriales : plaidoyer pour la clause de compétence générale.....</i>	<i>104</i>
a) <i>Un élu local n'est pas un administrateur</i>	<i>104</i>
b) <i>La loi n'épuisera jamais le champ de l'action publique.....</i>	<i>106</i>

II. L'EXEMPLE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : POURQUOI LES DÉPARTEMENTS NE PEUVENT PAS ÊTRE LAISSÉS À L'ÉCART	108
A. UNE VOLONTÉ D'EXPULSER LES DÉPARTEMENTS HORS DU CHAMP ÉCONOMIQUE	108
1. <i>Les départements dépouillés de l'essentiel de leurs compétences économiques.....</i>	<i>108</i>
2. <i>Des attributions résiduelles.....</i>	<i>108</i>
B. LE MAINTIEN D'UNE ACTIVITÉ DES DÉPARTEMENTS POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LEUR TERRITOIRE	110
1. <i>La reconversion des services départementaux de développement économique.....</i>	<i>110</i>
2. <i>L'immobilier d'entreprise.....</i>	<i>114</i>
3. <i>Un soutien affirmé au secteur agricole</i>	<i>116</i>
4. <i>L'impact économique indirect des autres politiques départementales.....</i>	<i>118</i>
a) <i>Compétences sociales et infrastructures : un soutien horizontal à l'économie ...</i>	<i>118</i>
b) <i>Politiques sectorielles et impact vertical sur l'économie du territoire</i>	<i>119</i>
5. <i>Des aides aux marges de la légalité.....</i>	<i>122</i>
C. LA CRISE SANITAIRE, RÉVÉLATRICE D'UNE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES TROP RIGIDE	122
1. <i>Les départements, à l'initiative dans la crise, ont ponctuellement outrepassé le strict champ de leurs compétences.....</i>	<i>122</i>
2. <i>Face aux inégalités générées, pour un assouplissement de la répartition des compétences.....</i>	<i>125</i>
 QUATRIÈME PARTIE : QUELLES ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES POUR LES DÉPARTEMENTS ?	 131
I. DÉPARTEMENTS ET INTERCOMMUNALITÉS.....	131
A. L'ABSORPTION DES DÉPARTEMENTS PAR LES MÉTROPOLIS : UN PROJET RÉCURRENT MAIS CONTESTABLE ET CONTESTÉ	132
1. <i>L'émergence des métropoles, concurrentes des départements.....</i>	<i>132</i>
2. <i>Les métropoles intercommunales : un quasi-consensus pour limiter la dévolution des compétences départementales</i>	<i>134</i>
3. <i>La métropole de Lyon : modèle ou contre-modèle ?.....</i>	<i>138</i>
a) <i>Un contexte singulier.....</i>	<i>139</i>
b) <i>Un choix institutionnel paradoxal.....</i>	<i>140</i>
c) <i>Pourquoi un bilan est prématuré</i>	<i>141</i>
4. <i>De nouvelles fusions à l'ordre du jour ?</i>	<i>144</i>
a) <i>Les raisons de l'échec des discussions dans la quasi-totalité des territoires concernés.....</i>	<i>144</i>
b) <i>Le cas de la métropole d'Aix-Marseille-Provence en suspens.....</i>	<i>145</i>
5. <i>Métropolisation, démocratie locale, solidarité territoriale.....</i>	<i>146</i>
B. LE DÉPARTEMENT COMME FÉDÉRATION D'INTERCOMMUNALITÉS : UNE FAUSSE BONNE IDÉE ?	147

II. FUSIONS ET RAPPROCHEMENTS DE DÉPARTEMENTS : POUR UNE APPROCHE PRUDENTE ET ATTENTIVE AUX CONTEXTES LOCAUX	149
A. LE MIRAGE D'UNE FRANCE AUX CINQUANTE DÉPARTEMENTS	150
1. Le projet « Debré » de 1947.....	150
2. Les réflexions de la fin des années 2000 : la fusion comme une évidence.....	151
3. La résurgence actuelle du débat : après les communes nouvelles, des départements nouveaux ?.....	153
B. LA CORSE, L'ALSACE ET LEURS ÉMULES	154
1. Les singularités corse et alsacienne	154
2. D'autres projets de fusion inaboutis.....	156
C. UNE PRÉFÉRENCE POUR LES FORMES SOUPLES DE COOPÉRATION.....	157
1. Un attachement légitime aux périmètres départementaux actuels	157
2. Le développement de coopérations plus ou moins structurées.....	159
III. UN RAPPROCHEMENT INSTITUTIONNEL POUR FACILITER LA COOPÉRATION ENTRE DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS ?	161
A. POSITION DU PROBLÈME.....	161
1. Un besoin d'articulation entre échelons territoriaux qui se traduit aujourd'hui par un empilement institutionnel.....	161
2. Trois modèles de simplification institutionnelle.....	163
a) Le département comme échelon déconcentré de la région	163
b) La région comme établissement interdépartemental	163
c) Un rapprochement organique.....	164
B. LE « CONSEILLER TERRITORIAL », JAMAIS CONCRÉTISÉ, JAMAIS ABANDONNÉ	164
1. La réforme inaboutie de 2010	164
a) Les objectifs de la réforme : renforcer la coordination entre les échelons territoriaux... et réduire les dépenses publiques	164
b) Les principaux arguments des opposants à la réforme.....	165
c) La question du mode de scrutin	166
d) Les vicissitudes du conseiller territorial devant le Conseil constitutionnel.....	167
e) L'enterrement de la réforme	170
2. Faut-il faire renaître le conseiller territorial ?	170
a) Une idée en vogue	170
b) Le nouveau contexte issu des réformes de 2015.....	171
c) Des obstacles techniques	172
C. POURQUOI IL NE FAUT PAS TOUT ATTENDRE D'UNE RÉORGANISATION INSTITUTIONNELLE.....	178
1. Des pistes de réflexion qui sont loin de faire consensus.....	178
2. Des conséquences difficiles à anticiper.....	180
3. Priorité doit être donnée à la coopération concrète	180
CONCLUSION	183
LES VINGT-SEPT RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION ..	185

COMPTES RENDUS DES RÉUNIONS PLÉNIÈRES DE LA MISSION D'INFORMATION	189
• Réunion constitutive (Mardi 25 février 2020).....	189
• Audition de M. Dominique Bussereau, président de l'Assemblée des départements de France (Mardi 9 juin 2020).....	197
• Audition de représentants de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), de l'Association des communautés de France (AdCF) et de France Urbaine (Mardi 7 juillet 2020).....	211
• Audition de M. Alain Rousset, vice-président de Régions de France (Mercredi 22 juillet 2020).....	221
• Examen du rapport (Mardi 15 septembre 2020).....	231
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION D'INFORMATION	 247
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE.....	 249
 PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS	 251

« Dans une France organisée autour d'un État conforté dans ses prérogatives républicaines de garantie des grands équilibres territoriaux et de l'égalité entre les citoyens, de régions renforcées et d'intercommunalités puissantes et adaptées à l'exercice des compétences de proximité, le débat pourra s'engager sereinement sur les modalités de suppression des conseils départementaux à l'horizon 2020, pour aboutir à une révision constitutionnelle avant cette date. »

Comme l'illustre cette phrase tirée de son exposé des motifs, **le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe »), déposé par le gouvernement de Manuel Valls le 18 juin 2014, simultanément au projet de refonte de la carte régionale, avait été élaboré dans la perspective clairement affichée d'une suppression des départements avant l'année 2020.**

Quelques mois plus tard, dans son deuxième discours de politique générale du 16 septembre 2014, le Premier ministre d'alors se montrait plus prudent, évoquant **trois hypothèses** : dans les départements dotés d'une métropole, la fusion des deux institutions ; là où il existait des intercommunalités fortes, la transformation du département en fédération d'intercommunalités ; ailleurs, le maintien du conseil départemental avec des compétences simplifiées.

La nouvelle carte régionale, puis la loi « NOTRe » furent finalement adoptées au cours de l'année parlementaire suivante, après bien des péripéties et de substantielles modifications¹. **De cette série de réformes, commencée avec la loi « MAPTAM » de 2014² et poursuivie avec la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain de 2017³, les départements sont sortis un peu moins affaiblis que l'on n'avait pu un temps le penser, mais néanmoins fragilisés** par la perte de leur compétence générale, le transfert aux régions de compétences importantes comme les transports interurbains et scolaires, la montée en puissance des métropoles et autres établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, appelés à absorber certaines compétences départementales, ainsi que la diminution de leurs ressources financières, malgré la progression constante de leurs dépenses sociales.

¹ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral ; loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

³ Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

Pourtant, l'année 2020 est en passe de s'achever et les départements existent toujours bel et bien. En dépit de difficultés financières toujours aiguës, ils semblent même avoir trouvé au cours des dernières années une nouvelle légitimité aux yeux des pouvoirs publics comme des citoyens, en particulier dans les plus grandes régions où ils apparaissent comme un échelon de proximité indispensable à l'efficacité de l'action publique. Simultanément, les services départementaux de l'État, très affaiblis par une décennie de réformes qui ont privilégié les administrations régionales, relèvent la tête, au point que le Premier ministre Jean Castex a récemment annoncé qu'ils seraient seuls bénéficiaires des créations d'emplois au sein des administrations étatiques en 2021, sauf exception dûment justifiée.

C'est ce paradoxe que le présent rapport voudrait explorer, afin de tracer des perspectives sur l'avenir de la collectivité départementale et le rôle qu'elle pourrait continuer à jouer, de concert avec les autres niveaux de collectivités territoriales comme avec l'État, pour un développement équilibré et solidaire de notre pays. Une attention particulière sera portée à la situation des départements dans les plus grandes régions, issues de la fusion en 2016 de deux ou trois anciennes régions, où le besoin d'un échelon d'administration intermédiaire entre la région et le bloc communal ainsi que d'une meilleure coordination entre les conseils régionaux et départementaux se fait tout particulièrement sentir. En revanche, compte tenu de ses fortes spécificités, le cas des départements d'outre-mer – dont le territoire recoupe celui d'une région (Guadeloupe, La Réunion) ou qui exercent eux-mêmes les compétences d'un conseil régional (Mayotte) – ne sera pas abordé ; il mériterait à lui seul une étude approfondie.

*

Ce rapport est le fruit des travaux d'une mission d'information sénatoriale créée en février 2020 à l'initiative du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE), en application de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat.

Après avoir tenu sa réunion constitutive le mardi 25 février, la mission a presque immédiatement dû ajourner ses travaux pendant plus de trois mois, en raison de l'épidémie de covid-19 et de la limitation drastique des déplacements et réunions qu'elle a occasionnée pour l'ensemble de la population. Aux mois de juin et juillet, la mission ou la rapporteure seule ont néanmoins pu procéder à une série d'**auditions** de représentants des élus locaux, des acteurs économiques et de l'administration centrale du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, ainsi que d'universitaires spécialistes de la décentralisation.

La rapporteure s'est également rendue dans **deux nouvelles régions**, Auvergne-Rhône-Alpes et Grand Est, à la rencontre des élus régionaux et départementaux ainsi que du corps préfectoral. Dans chaque région, plusieurs départements ont été visités, représentatifs de la diversité du territoire : l'Allier, le Rhône ainsi que la métropole de Lyon, l'Ardèche dans un cas, la Meuse, les Ardennes et le Bas-Rhin dans l'autre.

Enfin, le président et la rapporteure ont adressé à l'ensemble des présidentes et présidents de conseils départementaux et régionaux de France **un questionnaire écrit** afin de disposer de données statistiques sur les réalités de leur territoire et de connaître leur avis sur le bilan des réformes territoriales passées et les suites à y donner. Compte tenu de l'accaparement des élus et de leurs services par la crise sanitaire et ses conséquences économiques et sociales, ils tiennent à adresser leurs plus vifs remerciements à toutes celles et ceux qui leur ont apporté des réponses circonstanciées.

Si l'épidémie de covid-19 a perturbé les travaux de la mission, elle a également contribué à réorienter ses conclusions, car elle a agi comme un puissant révélateur des forces et des faiblesses de l'institution départementale. Nous y reviendrons.

*

Dans la **première partie** de ce rapport, il sera dressé un rapide **bilan de la situation actuelle**. **Le département, en tant que collectivité territoriale, sort fragilisé d'une décennie de réformes** qui l'ont amputé de certaines de ses compétences et l'ont placé dans une situation financière extrêmement délicate, du fait du dynamisme des dépenses contraintes d'allocations individuelles de solidarité, au titre desquelles les départements assument un « *reste à charge* » croissant. Les politiques sociales qui relèvent de sa compétence étant fortement encadrées par les lois et règlements nationaux, afin de garantir l'égalité des citoyens, **il est à craindre que le département ne se transforme peu à peu - si ce n'est déjà fait ici ou là - en « agence technique » chargée de mettre en œuvre au niveau local des politiques d'État**, ayant perdu sa capacité d'investir dans d'autres domaines de l'action publique¹. L'État départemental et l'autorité des préfets de département ont également été affaiblis.

Toutefois, le fait départemental résiste, en raison d'une prise de conscience progressive de la pertinence de ce cadre territorial pour une action publique efficace et proche du terrain - encore que la réhabilitation des préfetures de département ne s'accompagne pas systématiquement d'une revalorisation du rôle de la collectivité départementale. En outre,

¹ Philippe Estèbe, « Du Conseil général à l'agence départementale ? », Pouvoirs locaux, n° 75, décembre 2007, p. 120-123.

après deux siècles d'existence, les départements ne sont plus ces « *artéfacts* » dénoncés par certains – les tenants de l'idéologie provincialiste surtout – au moment de la Révolution et au début du siècle suivant. **Ils ont acquis une forte identité, et la démocratie départementale reste vivace**, plus particulièrement en dehors des grandes villes, comme en témoignent les chiffres de la participation aux élections. Enfin, par une ironie de l'Histoire, les départements sont aujourd'hui **un cadre où s'expriment des identités locales fortes et anciennes**, en Alsace par exemple, alors que les grandes régions de 2016 n'apparaissent – du moins pour l'instant – que comme des circonscriptions administratives décorrélées de toute communauté de vie, d'histoire ou de culture.

La **deuxième partie** du rapport sera dédiée à l'examen du contenu et des conditions d'exercice des **deux principaux blocs de compétence actuels des départements**, à savoir l'action sociale et la « *solidarité territoriale* », notion qui recouvre essentiellement le soutien technique et financier aux communes et à leurs groupements.

S'agissant des **politiques sociales et médico-sociales**, des recommandations seront formulées pour clarifier le partage des rôles entre le conseil départemental, l'État et les caisses de sécurité sociale, ainsi que pour garantir un financement pérenne et équitable des dispositifs d'aide sociale mis en œuvre par les départements au nom de la solidarité nationale.

Quant à la « *solidarité territoriale* », il convient de donner pleine consistance à cette compétence pour laquelle les départements ont été reconnus chefs de file, en améliorant la coordination entre leur action et celle de l'État ainsi que des régions, qu'il s'agisse du subventionnement des projets locaux ou de l'offre d'ingénierie publique. Enfin, le rôle du département en tant qu'« *assemblier* » des politiques locales doit être valorisé, ce qui implique notamment d'améliorer les mécanismes de coordination de l'action des différents niveaux de collectivités.

La **troisième partie** sera justement consacrée à la **répartition des compétences** et à la **coopération entre collectivités territoriales, plus particulièrement entre départements et régions**.

Nous partons d'un constat, celui de **l'inadaptation du cadre juridique actuel, issu de la sédimentation de dispositifs au cours de la décennie écoulée**. Les mécanismes légaux de coordination entre acteurs locaux dans les domaines de compétence partagée ou dans ceux où leurs compétences se recoupent (conférences territoriales de l'action publique, convention territoriale d'exercice concerté, « *chef-de-filat* »...) s'avèrent inefficaces, voire dépourvus d'objet, tandis que la répartition des compétences exclusives est devenue excessivement rigide.

Une attention particulière sera prêtée au domaine du **développement économique**, dont les conseils départementaux ont été à peu près exclus, alors même qu'une intervention ciblée de leur part dans ce

domaine pourrait s'avérer précieuse. **En temps de crise, d'ailleurs, on sait s'arranger avec les textes...**

Il sera proposé d'**introduire un peu plus de souplesse dans ce cadre légal, d'une part**, en facilitant la **circulation des compétences** lorsqu'elle correspond à la volonté commune des acteurs locaux (délégations de compétence), d'autre part, en réintroduisant au bénéfice du département une clause de **compétence générale**, dont il ne faut pas s'exagérer la portée : elle consisterait seulement à l'autoriser à intervenir dans les domaines où la loi n'a pas attribué une compétence exclusive à une autre personne publique, c'est-à-dire principalement à combler les lacunes de la loi, en apportant une réponse à des problèmes ou à des attentes que le législateur n'a pas pu prévoir.

Les **évolutions institutionnelles** concernant les départements et couramment évoquées dans le débat public feront l'objet d'une **quatrième et dernière partie**.

On examinera d'abord les pistes de réforme consistant à **rapprocher les départements du bloc communal**, voire à les « *faire absorber* » par celui-ci. Les **métropoles**, entend-on fréquemment, auraient vocation à **exercer elles-mêmes les compétences aujourd'hui dévolues aux départements**. On s'attachera donc à faire un bilan provisoire des mécanismes de dévolution de compétences départementales aux métropoles actuellement prévus par la loi, ainsi que de la création de la métropole de Lyon, cet objet juridique peut-être mal identifié à l'origine, qui consiste plutôt en un quasi-département exerçant des compétences communales qu'en une intercommunalité exerçant des compétences départementales. Si la réunion entre les mêmes mains des compétences départementales et (inter)communales n'est pas nécessairement et partout aberrante, on remarquera que les métropoles sont, dans l'ensemble, peu enclines à assumer les lourdes attributions sociales des départements. Si fusion il doit y avoir, elle ne doit aboutir, selon la mission, ni à affaiblir la démocratie communale (ce qui fait préférer le modèle de la métropole intercommunale à celui de la collectivité territoriale à statut particulier), ni à rompre la solidarité entre les grandes agglomérations et leur environnement périurbain et rural.

Une autre piste de réforme consistant, sur les territoires où il n'existe pas de métropole, à **transformer le département en une fédération d'intercommunalités** semble aujourd'hui à peu près abandonnée, et l'on montrera pourquoi elle n'apparaît ni praticable, ni opportune.

Par ailleurs, à la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle carte régionale en 2016, des initiatives ont vu le jour destinées à **rapprocher**, voire à **fusionner plusieurs départements d'une même région**, comme ce sera le cas dès l'an prochain en Alsace. Comme on le verra, les réflexions sur une révision de la carte départementale ne sont pas nouvelles. Aujourd'hui, pour certains élus et notamment dans les plus grandes régions, la fusion de départements peut apparaître comme le moyen de recréer des entités

administratives de taille intermédiaire, capables de peser dans leur environnement régional, mieux à même de gérer certains services publics que les départements actuels, trop étroits, ou les régions fusionnées, trop vastes. En Alsace et ailleurs, on y voit également une façon de donner ou de redonner une existence administrative à des territoires marqués par de fortes affinités culturelles, linguistiques, sociales ou économiques.

De telles initiatives méritent d'être soutenues, lorsqu'elles correspondent à un véritable intérêt local et à l'attente des citoyens. Mais il faut, en la matière, **se garder de tout systématisme et écarter le fantasme d'une généralisation des « départements nouveaux »** (après les communes nouvelles), qui ferait perdre aux départements l'atout majeur d'un territoire resserré, dont les élus connaissent chaque canton, et où peuvent se déployer des politiques de proximité. Cela n'empêche nullement le développement des **formes plus ou moins structurées de coopération ou de mutualisation**, ententes départementales ou établissements publics interdépartementaux, comme on en a vu fleurir ces dernières années, et qui sont susceptibles de donner de nouvelles capacités d'action aux conseils départementaux.

Enfin, **la nécessité d'améliorer la coordination de l'action des départements et des régions conduit à s'interroger sur les réformes d'ordre institutionnel qui pourraient la favoriser.** Si l'on écarte les deux solutions extrêmes et inverses qui consisteraient à faire des départements des échelons déconcentrés des régions ou à transformer les régions en établissements interdépartementaux, l'on doit se pencher sur l'hypothèse, régulièrement émise au cours des derniers mois, de faire renaître – sous une forme nécessairement modifiée – le « *conseiller territorial* » conçu et inscrit dans la loi sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy. Au-delà des obstacles techniques, qui pourraient sans doute être surmontés, on soulignera qu'une telle réforme est loin de faire consensus, qu'il est très difficile d'en prévoir les effets et qu'en tout état de cause, elle ne lèverait pas tous les obstacles à une bonne coordination de l'action des conseils régionaux et départementaux. Si la réflexion mérite de se poursuivre, la mission appelle plutôt à **développer les coopérations concrètes entre régions et départements**, sur des thématiques où chacun de ces deux échelons a sa pierre à apporter, grâce notamment aux assouplissements du cadre juridique des coopérations locales préconisés dans la troisième partie.

PREMIÈRE PARTIE

BILAN D'UNE DÉCENNIE DE RÉFORMES : LE DÉPARTEMENT PLIE MAIS NE ROMPT PAS

I. UN ÉCHELON TERRITORIAL FRAGILISÉ

Depuis sa création par la Constituante par loi du 22 décembre 1789, l'institution départementale n'a cessé d'être contestée.

Critiqués à l'origine en raison de leur caractère artificiel et de leur taille trop petite pour résister à la centralisation parisienne, vilipendés tout au long du XIX^e siècle par une partie des légitimistes partisans de la restauration des anciennes provinces, les départements durent ensuite, à compter de l'entre-deux-guerres, compter avec les progrès des théories régionalistes, d'esprit traditionnaliste ou technocratique¹.

Conforté, malgré ces critiques, par les actes I (1982-1986) et II (2003-2004) de la décentralisation, le département est en revanche sorti affaibli des réformes conduites, avec plus ou moins de cohérence, au cours de la dernière décennie.

A. UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE EN SURSIS

À la fin des années 2000, une partie de la classe politique et administrative estime que le temps est venu de « *mettre de l'ordre* » dans le paysage institutionnel local, considéré comme excessivement complexe, inefficace et coûteux. Dans ce contexte, **certaines voix s'élèvent pour réclamer la suppression de la collectivité départementale**, en se fondant sur deux arguments :

- premièrement, la nécessité de simplifier le « *millefeuille territorial* » qui résulterait de la superposition, en France, de quatre strates de collectivités, et serait préjudiciable à l'efficiace et à la lisibilité de l'action publique ;

- deuxièmement, une volonté d'adapter l'organisation administrative du pays aux dynamiques de l'économie mondialisée, qui justifierait de concentrer les leviers d'action à l'échelle de grandes régions et de métropoles interconnectées.

¹ Voir notamment Marie-Ange Grégory, Les départements, une controverse française, Berger-Levrault, 2017.

Le rapport de la **commission « Attali » de 2008** pour la libération de la croissance française était sans ambiguïté sur ce point, puisqu'il prévoyait de retirer progressivement leurs compétences aux départements au profit des intercommunalités et des régions pour finalement « *constater à dix ans l'inutilité du département* » et ainsi supprimer cette strate de collectivités¹.

Le comité « Balladur » de 2009 fut plus prudent, puisqu'il préconisa seulement de favoriser le regroupement de départements, de les rapprocher organiquement des régions grâce à l'élection simultanée des conseillers départementaux et régionaux selon un système de « *fléchage* », et de les faire disparaître dans les plus grandes agglomérations où seraient créées des métropoles exerçant à la fois les compétences communales et départementales².

En 2009 toujours, au Sénat, la **mission « Belot »** recommandait quant à elle de **spécialiser** les départements dans les domaines de la solidarité sociale et territoriale³. Quelques années plus tard, le **rapport « Raffarin-Krattinger » de 2013**, tout en exprimant la volonté de donner un « *nouvel avenir* » à la collectivité départementale, émettait **des doutes sur sa pertinence dans les territoires les plus urbanisés**⁴.

Ces réflexions, dans leur diversité, ont alimenté les réformes qui se sont succédé depuis dix ans, malgré les hésitations, les va-et-vient, les incohérences parfois. Il en résulte aujourd'hui, pour les départements, une situation instable, aggravée par l'état très préoccupant de leurs finances.

1. Un resserrement des compétences départementales sur le champ social

Conformément à la logique de « *spécialisation* » des différents niveaux de collectivités territoriales, les départements, comme les régions, se sont vu **retirer la clause de compétence générale** à compter de 2015 par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, dite « *RCT* », décision confirmée par la loi « *NOTRe* » du 7 août 2015 après un éphémère revirement de la loi « *MAPTAM* » du 27 janvier 2014. À la différence des communes, le champ de compétences de ces collectivités est donc désormais

¹ Rapport de la commission pour la libération de la croissance française, 23 janvier 2008, décision n° 260, p.197. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : www.vie-publique.fr.

² Il est temps de décider, rapport au Président de la République du comité pour la réforme des collectivités locales, 5 mars 2009, consultable à l'adresse suivante : www.vie-publique.fr.

³ Faire confiance à l'intelligence territoriale, rapport d'information n° 471 (2008-2009) d'Yves Krattinger et Jacqueline Gourault, fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales précisée par Claude Belot, 17 juin 2009. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : www.senat.fr/rap/r08-471/r08-4711.pdf.

⁴ Des territoires responsables pour une République efficace, rapport d'information n° 49 (2013-2014) d'Yves Krattinger, fait au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République, 8 octobre 2013. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r13-049/r13-0491.pdf>.

strictement limité aux matières prévues par la loi, ce qui, comme on le verra, n'est pas sans soulever des difficultés pratiques autant que des objections de principe¹.

Parallèlement, contrairement cette fois aux régions et le plus souvent à leur bénéfice, les départements se sont vu amputer d'une partie de leurs compétences spéciales, même si la loi « NOTRe » n'est pas allée aussi loin qu'il était initialement prévu.

Ainsi, les départements ont dû transférer aux régions la responsabilité des **transports non urbains et scolaires**², alors même qu'ils conservaient leurs compétences en matière de voirie, de gestion des collèges et de transport des personnes handicapées. Certains présidents de conseil départemental entendus par la mission continuent d'y voir une « *aberration* », arguant du fait que les départements pouvaient jusque-là recourir aux mêmes moyens de transport pour les élèves en situation de handicap et les autres, ce qui était non seulement moins coûteux, mais aussi et surtout plus conforme à une démarche d'inclusion.

Le cas sans doute le plus emblématique est celui de **la compétence économique**³ : l'article L. 4251-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT), issu de la loi « NOTRe », dispose en effet que « *la région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique* », excluant par principe l'intervention des départements en la matière. Sauf rares exceptions limitativement énoncées par la loi, **les départements n'ont désormais plus compétence pour accorder des aides directes ou indirectes aux entreprises de leur territoire.**

Le champ de compétences des départements s'est ainsi resserré sur l'action sociale (politiques d'insertion, assistance aux personnes âgées en perte d'autonomie, aide aux personnes handicapées, protection de l'enfance), **domaine que les autres collectivités sont peu enclines à investir** en raison du coût de ces politiques, qui prennent notamment la forme du versement d'allocations individuelles de solidarité.

Par ailleurs, les départements ont conservé leur mission d'assistance financière et technique au bloc communal et se sont même vu désigner « *chefs de file* » de la **solidarité territoriale**, sans que les contours de cette notion – ni d'ailleurs les attributions du « *chef de file* » – aient été précisément définis.

Ils ont également conservé leurs **compétences historiques en matière de gestion des collèges, mais aussi de voirie**, puisqu'ils sont propriétaires de près de 377 000 kilomètres de routes sur un total national d'environ un million. Il s'agit là de **compétences coûteuses et techniques**,

¹ Article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales.

² Articles 15 et suivants de la loi « NOTRe ».

³ Cette question est abordée en détail dans la troisième partie.

sur lesquelles il est difficile de s'appuyer pour élaborer un véritable projet politique territorial. Enfin, les départements conservent la possibilité d'intervenir au titre des **compétences partagées** entre les différents niveaux de collectivités territoriales, notamment dans les domaines du **tourisme**, du **sport** et de la **culture**.

Toutefois, **le coût croissant de leurs compétences sociales**, qui représentent désormais plus de la moitié de leurs dépenses de fonctionnement, **limite les marges de manœuvre dont disposent les départements dans d'autres champs de l'action publique** (voir ci-dessous).

2. La montée en puissance de l'intercommunalité et la concurrence des métropoles

Parallèlement, les lois « *RCT* », « *MAPTAM* » et « *NOTRe* » ont poursuivi le processus, entamé depuis les années 1990¹, d'extension et de renforcement de l'intercommunalité, aboutissant finalement à la couverture quasi-intégrale du territoire national par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. **La montée en puissance de l'intercommunalité a pu sembler, aux yeux de certains, rendre obsolète l'échelon départemental d'administration.** Dès la loi « *Chevènement* » de 1999, la délégation de compétences départementales aux plus grandes agglomérations a été encouragée.

Mais **ce sont surtout les métropoles**, nouvelle catégorie d'EPCI à fiscalité propre créée par la loi « *RCT* » et renforcée par la loi « *MAPTAM* », puis par la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, **qui sont venues concurrencer directement les départements, la loi imposant à ces derniers de leur déléguer ou de leur transférer un certain nombre de leurs compétences parmi les plus importantes.** Comme on le verra dans la quatrième partie du présent rapport, le bilan de ce mécanisme légal de dévolution des compétences départementales aux métropoles est assez mince. Toutefois, la tentation existe toujours d'accélérer ce mouvement.

Surtout, **le modèle de la métropole de Lyon continue à faire école.** Contrairement aux vingt-et-une autres métropoles, celle-ci n'est pas un EPCI à fiscalité propre, mais une collectivité territoriale à statut particulier exerçant à la fois les compétences de l'ancienne communauté urbaine de Lyon et celle d'un département. Par conséquent, **le département du Rhône, en tant que collectivité territoriale, a été amputé d'une partie de son territoire**, ce qui ne va pas sans soulever certaines difficultés².

¹ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite « *ATR* », et loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « *Chevènement* ».

² Ici encore, le lecteur est prié de se reporter à la quatrième partie.

départementaux au **scrutin binominal** (et non plus uninominal), **dans le cadre de cantons dont le nombre devait être réduit de moitié**. Le redécoupage cantonal fut ensuite mis en œuvre par une série de décrets publiés entre la fin du mois de février et le début du mois de mars 2014.

Cette réforme a constitué **un indéniable progrès pour l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux**, objectif énoncé à l'article 1^{er} de la Constitution, puisque les binômes de candidats sont obligatoirement constitués d'une personne de chaque sexe, de sorte que les conseils départementaux sont désormais parfaitement paritaires¹.

En revanche, la réduction de moitié du nombre de cantons, aggravée dans certains cas par l'impératif de réduction des écarts démographiques, a abouti à **la création de cantons beaucoup plus vastes qu'auparavant, dont les élus sont plus difficilement identifiables par la population et ne peuvent plus participer d'aussi près à la vie locale**. Plusieurs des personnes entendues par la rapporteure ont regretté que cette réforme ait pu affaiblir la légitimité des conseillers départementaux et de l'institution elle-même.

Au-delà des réformes institutionnelles ou électorales, la baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales en temps de « *rigueur* » budgétaire, la remise en cause progressive de la fiscalité locale, les crises économiques successives et la hausse constante des dépenses sociales placent aujourd'hui les départements dans une situation financière très délicate – voire, pour nombre d'entre eux, dans une impasse.

B. UNE IMPASSE FINANCIÈRE POUR DE NOMBREUX DÉPARTEMENTS

1. Une situation financière globalement saine à la veille de la crise sanitaire, qui traduit d'importants efforts de gestion

Certes, les départements ont abordé la crise sanitaire de 2020 dans une situation financière globalement saine.

Sur la période 2013-2019 et à périmètre constant (hors départements de Paris, de Corse du Sud, de Haute-Corse, de Martinique, de Guyane et du Rhône), les **dépenses de fonctionnement** des départements n'ont progressé que de 0,8 %, en moyenne annuelle contre 1,4 % pour le bloc communal et 3,2 % pour les régions.

L'épargne brute des départements s'est quant à elle considérablement améliorée, avec une progression de 38,3 % sur la même période, ce qui permet aux départements de diminuer sensiblement leur « *capacité de désendettement*² ». Celle-ci est passée de 5,4 années en 2015 à 3,4 années en 2019 (contre 5,0 années pour le bloc communal et 4,3 années

¹ Sauf exception due aux vacances et remplacements.

² Cet indicateur, qui correspond à la dette rapportée à l'épargne brute, mesure la durée nécessaire à une collectivité pour rembourser sa dette.

pour les régions). Seuls deux départements ont désormais une capacité de désendettement supérieure à 8 années (l'Aisne et la Seine-Saint-Denis) contre près du quart en début de mandature en 2015.

Ces résultats n'ont pu être atteints que grâce aux efforts importants consentis par les départements pour consolider leurs finances.

Depuis 2018, les départements sont concernés par le mécanisme des **contrats dits « de Cahors »** institués par l'article 29 de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques 2018-2022, destinés à encadrer la progression annuelle des dépenses réelles de fonctionnement des principales collectivités territoriales autour d'un objectif national de 1,2 %¹. **La majorité des départements ont refusé de signer ces contrats, jugés attentatoires au principe de libre administration des collectivités territoriales.** Aussi, seuls 45 départements ont consenti à signer, de crainte de s'exposer à des mécanismes de reprise financière plus sévères pour les collectivités non signataires. Le manque de souplesse lors des négociations, l'impossibilité de déduire intégralement la hausse de dépenses contraintes liées en particulier aux allocations individuelles de solidarité (AIS), ou encore de retraiter certaines dépenses induites par des normes de l'État, font l'objet de critiques presque unanimes parmi les élus. **Il n'en reste pas moins que, contrat ou non, les dépenses réelles de fonctionnement des départements n'ont connu en 2019 qu'une hausse modérée de 1,3 %.** L'application des contrats a ensuite été suspendue pour l'année 2020 du fait de la crise sanitaire².

¹ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

² Article 12 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Section de fonctionnement des départements consolidée (France entière¹)

(en milliards d'euros et en %)

(En Md€)	2013	2017	2018	2019	Évol. 2019/2018	Évol. 2019/2013	Évol. moy. 2019/2013
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	60,18	63,52	63,20	65,24	3,2 %	8,4 %	1,4 %
<i>Produit de la fiscalité</i>	39,32	45,07	45,48	47,70	4,9 %	21,3 %	3,3 %
<i>Impôts locaux</i>	19,31	17,97	18,33	18,92	3,2 %	- 2,0 %	- 0,3 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	20,17	25,15	25,75	27,40	6,4 %	35,9 %	5,2 %
<i>Fiscalité reversée</i>	-0,16	1,95	1,39	1,38	- 1,1 %	nd	nd
<i>Dotations et participations</i>	17,88	15,41	15,32	15,29	- 0,2 %	- 14,5 %	- 2,6 %
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	2,98	3,04	2,40	2,25	- 6,2 %	- 24,3 %	- 4,5 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	53,50	55,83	55,28	56,01	1,3 %	4,7 %	0,8 %
<i>Achats de biens et services</i>	6,02	4,86	3,96	4,00	1,2 %	- 33,5 %	- 6,6 %
<i>Dépenses de personnel</i>	11,33	11,92	11,91	12,04	1,1 %	6,3 %	1,0 %
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	26,84	30,09	30,73	31,49	2,5 %	17,3 %	2,7 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	2,21	1,94	1,89	1,90	0,8 %	- 14,0 %	- 2,5 %
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	6,05	5,99	5,74	5,75	0,2 %	- 4,9 %	- 0,8 %
<i>Charges financières</i>	0,86	0,78	0,72	0,68	- 6,0 %	- 20,8 %	- 3,8 %
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	0,19	0,24	0,33	0,13	- 59,3 %	- 30,9 %	- 6,0 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	6,68	7,69	7,91	9,24	16,7 %	38,3 %	5,6 %
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	2,53	3,11	3,09	3,27	5,8 %	29,4 %	4,4 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	4,15	4,58	4,83	5,97	23,7 %	43,8 %	6,2 %

Source : Cour des comptes

2. Une perte d'autonomie fiscale

Au cours des années récentes, les départements ont vu leur autonomie fiscale (soit le pouvoir de taux et d'assiette sur les impôts qu'ils perçoivent) se réduire plus qu'aucune autre catégorie de collectivités territoriales.

La réforme de la fiscalité introduite par l'article 16 de la loi de finances pour 2020² aura à cet égard un impact déterminant sur les départements. Il est en effet prévu qu'à compter de 2021, le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) jusqu'ici perçu par les départements (environ 14,2 milliards d'euros en 2018) soit attribué aux communes en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les

¹ Hors départements de Paris, de Corse du Sud, de Haute-Corse, de Martinique, de Guyane et du Rhône.

² Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

résidences principales (TH). En compensation de la perte de la TFPB sur laquelle ils disposaient d'un pouvoir de taux et d'assiette et qui représentait **76 % de leurs recettes de fiscalité directe locale**, les départements percevront une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), dont l'assiette et le taux sont fixés au niveau national. La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est donc désormais le seul impôt direct local perçu par les départements, dont le taux est cependant également fixé au niveau national.

Les **droits de mutation à titre onéreux (DMTO)**, qui sont assis sur les transactions immobilières, constituent la deuxième recette fiscale la plus importante des départements (11,5 milliards d'euros en 2019). Les conseils départementaux disposent d'un pouvoir de taux sur cet impôt qui est à la fois encadré, puisque ce taux est plafonné à 4,5 %, et désormais largement théorique, puisque la quasi-totalité des départements ont atteint ce plafond (le taux reste à 3,8 % dans les départements de l'Indre, de l'Isère, du Morbihan et de Mayotte).

Certes, **la Constitution ne garantit aux collectivités territoriales qu'une autonomie financière (et non fiscale)** impliquant notamment que leurs « *ressources propres* » représentent « *une part déterminante* » de leurs ressources (fixée pour les départements à 58,6 %, soit bien en-deçà du ratio constaté pour 2018 de 74,4 %). Toutefois, la catégorie des « *ressources propres* » comprend la fiscalité nationale transférée, dont les collectivités ne maîtrisent ni le taux ni l'assiette¹. **La perte de toute autonomie fiscale par les conseils départementaux pose un réel problème démocratique puisqu'elle a pour effet de distendre le lien entre le contribuable local et les politiques menées sur son territoire**, ce qui est de nature à déresponsabiliser les citoyens autant que les élus. En outre, en cas de difficultés financières, les départements n'ont désormais plus d'autre choix que de revoir à la baisse leurs prestations ou de rehausser le coût des services publics pour les usagers (par le biais des redevances), ce qui a un effet **anti-redistributif**.

Les conseils départementaux sont plus que jamais tributaires des dotations de l'État qui, rappelons-le, ont diminué de 3,6 milliards d'euros entre 2014 et 2017 au titre de la « *contribution au redressement des finances publiques* ». La stabilisation affichée des dotations, depuis le début du présent quinquennat, ne doit pas masquer les motifs d'insatisfaction. Par exemple, l'État a manifestement manqué à sa parole en intégrant à compter de 2017 aux variables d'ajustement des concours financiers de l'État **la dotation de**

¹ Plus exactement, elle comprend le « produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette » (art. L.O. 1114-2 CGCT), cette dernière condition vidant la catégorie des ressources propres de sa substance. Sur ce point, voir l'avis n° 114 (2017-2018) de M. Loïc Hervé, fait au nom de la commission des lois du Sénat, sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » du projet de loi de finances pour 2018, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a17-114-12/a17-114-12.html>.

compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), supposée compenser à l'euro près la suppression de cette taxe en 2010. En section d'investissement, la **dotation de soutien à l'investissement départemental (DSID)**, issue de la transformation en 2019 de la dotation générale d'équipement (DGE), est également critiquée par de nombreux départements en raison de l'opacité et de la complexité de ses modalités d'attribution¹.

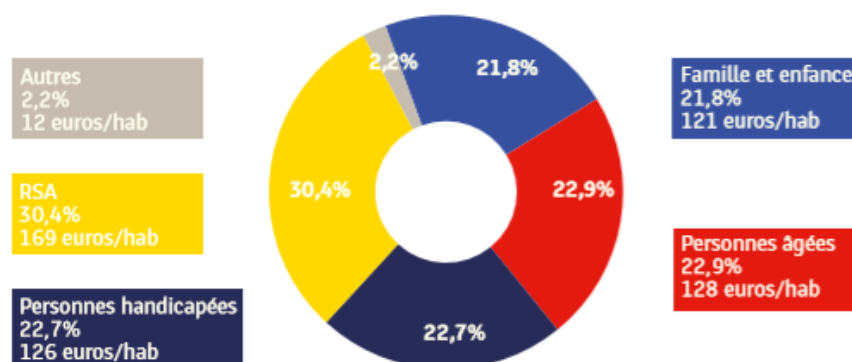
3. La question sans cesse ajournée du financement des dépenses sociales

a) Des dépenses sociales en hausse constante...

Les départements sont soumis à une forte pression financière liée au **dynamisme de leurs dépenses sociales d'aides à la personne et de frais d'hébergement**. Elles ont connu une hausse de 2,5 % en 2019, dans la lignée leur évolution moyenne annuelle sur 2013-2019 qui est **de + 2,7 % par an** (contre + 0,8 % pour l'ensemble des charges réelles de fonctionnement), pour représenter **56,6 % de leurs charges réelles de fonctionnement**.

Les compétences du département en matière d'action sociale recouvrent **quatre principaux secteurs** : l'insertion (y compris la gestion du revenu de solidarité active), l'aide aux personnes âgées en perte d'autonomie, l'aide aux personnes handicapées et la protection de l'enfance, notamment au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE).

Structure des dépenses d'action sociale des départements

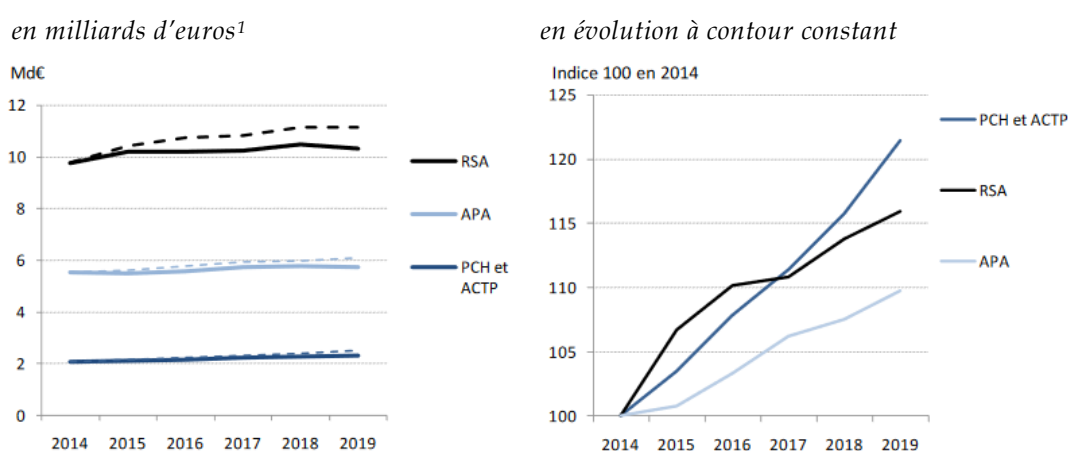


Source : La Banque Postale Collectivités Locales et ADF, Regard financier sur les départements, octobre 2019

¹ Comme le relevait notre collègue Loïc Hervé, rapporteur pour avis de la commission des lois, la substitution à une dotation globalisée d'une dotation attribuée sous forme de subventions et sur appels à projet est d'ailleurs contraire aux principes défendus lors de l'adoption des lois de décentralisation des années 1980. Voir son avis n° 153, t. XII (2018-2019) sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » du projet de loi de finances pour 2019, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/a18-153-12/a18-153-12.html>.

Les trois allocations individuelles de solidarité (AIS) que sont le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH) relèvent pour l'essentiel de règles nationales et représentaient en 2019 une dépense non pilotable d'environ 19,5 milliards d'euros. La dynamique de ces dépenses tient à la conjoncture économique, aux évolutions démographiques (vieillesse) et politiques (montée en puissance de la politique du handicap) ainsi qu'aux décisions de l'État (revalorisation du RSA, de l'APA...).

Évolution des dépenses d'AIS des départements (France entière)



Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locale

b) ... à l'origine d'un « effet ciseaux » pour de nombreux départements

Le dynamisme des dépenses sociales est corrélé avec des recettes de fonctionnement peu dynamiques et sensibles à la conjoncture économique, d'où il résulte un « effet ciseaux » qui rend la situation financière de certains départements particulièrement tendue.

- (1) Des recettes de fonctionnement peu dynamiques, des dépenses légalement contraintes

Le dynamisme des recettes de fonctionnement n'est pas à la hauteur de celui des dépenses sociales puisque celles-ci n'ont augmenté que de 8,4 % sur la période 2013-2019 (à périmètre constant), tandis que les dépenses sociales ont connu une hausse de 17,3 % au cours de la même période. Si une progression des recettes de DMTO peut être constatée ces dernières années à l'échelle nationale, tirée par le dynamisme du marché immobilier, il ne faut pas oublier que celle-ci fait suite à quatre années de forte baisse des dotations de fonctionnement de l'État.

¹ En pointillés, les dépenses de toutes les collectivités concernées par les dépenses d'AIS, y compris la Ville de Paris, la Corse, la Martinique, la Guyane, et la métropole de Lyon. En traits pleins, les dépenses des seuls départements.

Les impératifs légaux de financement des AIS et d'équilibre de la section de fonctionnement, d'une part, l'exigence de maîtrise des dépenses de fonctionnement, d'autre part, placent les départements sous forte pression.

L'ensemble des départements interrogés par la rapporteure ont déclaré que **le financement obligatoire des dépenses d'AIS dans un contexte budgétaire aussi contraint impose aux départements d'importants efforts d'économies sur leurs autres dépenses et ne leur permet pas de disposer de la capacité d'autofinancement suffisante pour faire face à leurs besoins d'investissement**, ce qui explique la reprise très tardive (bien que vigoureuse) de l'investissement des départements constatée depuis 2018.

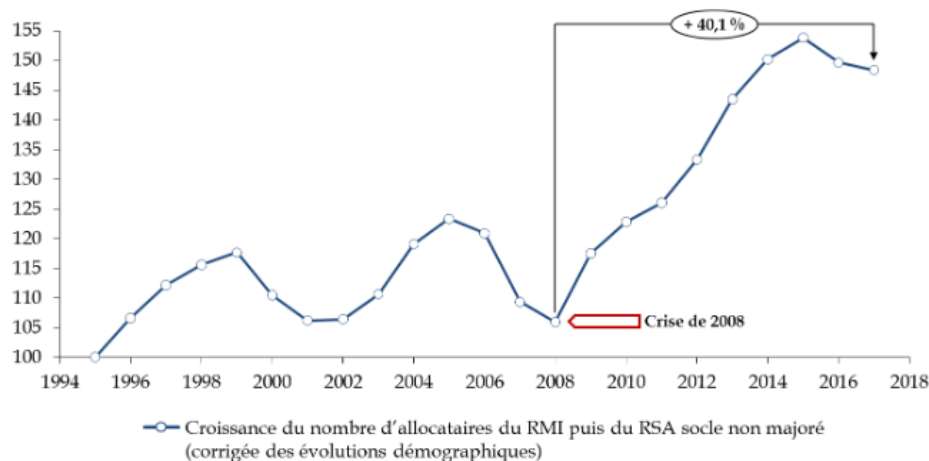
(2) Des recettes et des dépenses de fonctionnement sensibles à la conjoncture

L'« effet ciseaux » subi par de nombreux départements lié au décalage entre le dynamisme de leurs recettes de fonctionnement et celui de leurs dépenses sociales est de surcroît **pro-cyclique** dans la mesure où ces deux flux sont fortement sensibles à la conjoncture économique.

Un retournement de la conjoncture économique entraîne logiquement une hausse durable des besoins d'assistance et d'accompagnement des publics les plus en difficulté ou les plus éloignés de l'emploi. Le graphique ci-après montre bien l'impact durable (+ 40,1 % sur la période 2008-2018) d'un choc économique comme celui de 2008 sur le nombre de bénéficiaires du RSA (BRSA).

Évolution du nombre d'allocataires du RMI et du RSA socle non-majoré

(base 100 en 1995)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et de la santé (DREES) et de l'INSEE

Du côté des recettes, on constate que **plusieurs recettes fiscales des départements sont également corrélées à la conjoncture**, à l'instar des DMTO, qui dépendent de la situation du marché immobilier, mais également de la CVAE et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER). Ces trois recettes représentent environ un quart de leurs produits réels de fonctionnement. À compter de 2021, s'ajoutera à cette liste la TVA, qui est elle aussi fortement sensible à la conjoncture contrairement à la TFPB dont elle compense la perte.

(3) Des départements inégaux face aux dépenses sociales

La charge des dépenses obligatoires d'AIS n'est pas également répartie entre les départements. Des écarts très importants peuvent par exemple être constatés s'agissant des dépenses de RSA, qui vont en 2019 de 56,2 euros par habitant en Haute-Saône contre 322,5 euros par habitant en Seine-Saint-Denis¹.

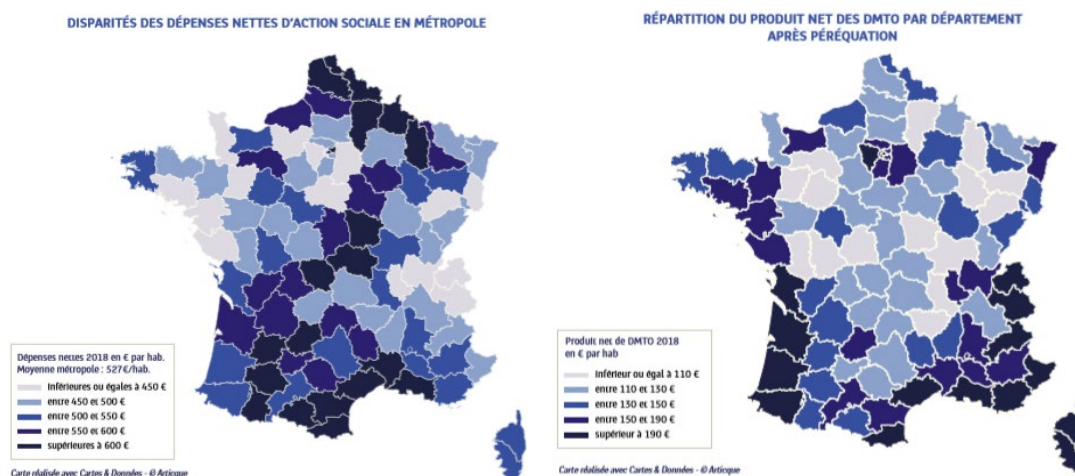
La Cour des comptes² a montré l'influence de la démographie sur la situation des départements à cet égard. **La part des dépenses sociales dans les dépenses de fonctionnement est en 2019 de 57 % dans les départements de plus d'un million d'habitants contre 50,8 % dans les départements de moins de 250 000 habitants**. De surcroît, les départements les plus peuplés sont aussi ceux pour lesquels les recettes fiscales sensibles à la conjoncture ont le plus de poids dans le total des produits de fonctionnement (33,2 % dans les départements de plus d'un million d'habitants contre 11,3 % dans les départements de moins de 250 000 habitants).

Enfin, le poids des dépenses sociales des départements est corrélé négativement aux transactions immobilières et donc aux recettes de DMTO. Comme le montrent les cartes ci-dessous, **les départements ayant de faibles recettes de DMTO ont plutôt tendance à faire face à des dépenses d'action sociale plus élevées**.

¹ Source : OFGL.

² Cour des comptes, Les finances publiques locales 2020, fasc. 1, juillet 2020.

Comparaison des disparités géographiques des dépenses d'action sociale et des recettes des DMTO après péréquation selon les départements



Source : ADF, Regard financier sur les départements, octobre 2019

c) L'absence de réponse structurelle au problème du « reste à charge » des départements

En transférant aux départements la charge du versement des AIS, l'État a également dû leur transférer des ressources, en application des règles de compensation financière des transferts de compétences fixées à l'article 72-2 de la Constitution. Toutefois, **les ressources transférées s'avèrent très insuffisantes face au dynamisme des dépenses d'AIS**, d'où il résulte un important « *reste à charge* » pour les départements.

Alors que le service du RSA représente une dépense dynamique de près de 11 milliards d'euros, la part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) transférée en 2004 au moment de la décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI) reste figée à son niveau historique de 5,8 milliards d'euros. En tenant compte du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion institué en 2006 et doté de 500 millions d'euros par an, le taux de couverture des dépenses de RSA par l'État n'est que de 58 %. Les taux de couverture des dépenses d'APA et de PCH par les contributions de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) sont encore plus faibles, se limitant respectivement à 38,3 % et 29,2 % des dépenses.

Les gouvernements successifs ont mis en place une série de dispositifs de soutien par l'État et de mécanismes de péréquation horizontale destinés à accompagner les départements faisant face aux restes à charge les plus importants, notamment :

- l'affectation des frais de gestion de la TFPB (dispositif de compensation péréquée ou DCP) depuis 2014 ;

- la possibilité, à compter de la même année, de relever le taux des DMTO de 3,8 % à 4,5 % ;

- la création d'un fonds de solidarité en faveur des départements (FSD), qui assure une péréquation horizontale compensatrice des inégalités de reste à charge.

Au-delà de ces dispositifs pérennes quoique insuffisants¹, pas moins de cinq **fonds d'urgence** ont été créés entre 2011 et 2017, représentant un total de 700 millions d'euros, et répartis selon des modalités variables. Le dernier en date est le fonds de soutien interdépartemental (FSID), fonds de péréquation horizontal assis sur les recettes de DMTO créé par la loi de finances pour 2019. L'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 précité a finalement supprimé ce dispositif pour le remplacer par le versement d'une fraction supplémentaire de TVA de 250 millions d'euros.

Dans son rapport de 2018 sur le financement des AIS, la mission « *Richard-Bur* » avait ainsi pu relever que « *la récurrence de ces fonds d'urgence, depuis 2010, témoigne des limites persistantes des dispositifs de compensation actuels dans le financement des AIS*² ». La solidité juridique des modalités de compensation retenues par l'État peut d'ailleurs être contestée, nous y reviendrons³.

4. L'impact de la crise sanitaire sur les finances départementales

La crise du covid-19 a entièrement bouleversé la situation et les perspectives financière des départements.

La mission « *Cazeneuve* »⁴ mandatée par le Gouvernement a notamment mis en évidence que :

- les départements connaîtraient en 2020 des pertes de recettes (principalement de DMTO) de 1,8 milliard d'euros par rapport à 2019, soit 2,7 % de leurs recettes réelles de fonctionnement et 19,1 % de leur capacité d'autofinancement brute ;

- le besoin de dépenses sociales supplémentaires liées aux conséquences de la crise est estimé à 1 milliard d'euros ;

- les recettes tirées des DMTO pourraient connaître un rebond en 2021 et en 2022 si l'amélioration de l'état du marché immobilier se

¹ Dans une décision toute récente, le tribunal administratif de Paris a d'ailleurs donné raison aux départements requérants qui contestaient ces modalités de compensation des revalorisations forfaitaires du RSA entre 2013 et 2016, jugeant que la procédure imposée par la loi pour la compensation des hausses de charges résultant, pour les collectivités territoriales, de décisions étatiques avait été méconnue (TA Paris, 30 juin 2020, nos 1815544/2-1, 1815545/2-1 et 1816740/2-1). À ce sujet, voir la deuxième partie.

² Mission « Finances locales » coprésidée par MM. Alain Richard et Dominique Bur, Rapport sur le financement des allocations individuelles de solidarité, avril 2018.

³ Voir la deuxième partie.

⁴ M. Jean-René Cazeneuve, Impact de la crise du covid-19 sur les finances locales et recommandations, rapport au Premier ministre, juillet 2020, consultable à l'adresse suivante : www.vie-publique.fr.

confirmait. Toutefois, cette prévision est nécessairement soumise à de nombreux aléas liés à l'évolution de la crise sanitaire et de la situation économique.

La mission a formulé plusieurs recommandations, et notamment l'instauration d'un **mécanisme d'avances remboursables destiné à compenser les pertes de recettes de DMTO**. Celui-ci a été adopté à l'article 25 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020¹. A été insérée à l'initiative du Sénat une « *clause de meilleure fortune* » prévoyant que les départements ne devront commencer à rembourser ces avances qu'à compter de l'année suivant celle au cours de laquelle les recettes de DMTO seront revenues à leur niveau de 2019.

La mission « Cazeneuve » a également recommandé un abondement exceptionnel par l'État du fonds de péréquation horizontale au titre des DMTO, qui devrait accuser une perte de 180 millions d'euros en 2020.

C. LA PERTE DE SUBSTANCE DE L'ÉTAT DÉPARTEMENTAL

Le département, on le sait, est à la fois une collectivité territoriale et une circonscription de l'administration de l'État. Parallèlement aux évolutions de la décentralisation décrites précédemment, **les réformes de la déconcentration ont également abouti à une fragilisation de l'État départemental**.

La réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), lancée au tournant des années 2010 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), a procédé d'un double objectif de renforcement de l'échelon régional et de maîtrise des effectifs.

Cette réforme a notamment consacré **l'autorité de principe des préfets de région sur les préfets de département** (hors droit des étrangers, police administrative et contrôle de légalité sur les collectivités territoriales)².

La RéATE a en outre fortement restructuré les services départementaux en substituant aux douze anciennes directions départementales **deux à trois directions départementales interministérielles (DDI)**³ :

- la direction départementale de la protection des populations (DDPP), qui est notamment compétente en matière de sécurité alimentaire, de surveillance des marchés et de prévention des risques sanitaires ;

¹ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

² Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

³ Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

- la direction départementale des territoires (DDT) et, le cas échéant, de la mer (DDTM), chargée de l'aménagement et du développement durable du territoire ;

- la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) lorsque la population excède 400 000 habitants (autrement, celle-ci est fusionnée avec la DDPP), chargée des politiques de cohésion sociale et relatives à la jeunesse, aux sports, à la vie associative et à l'éducation populaire.

Surtout, dans un rapport de 2017, la Cour des comptes a relevé qu'entre 2011 et 2015, la baisse des effectifs a concerné la totalité des services départementaux de l'État à l'exception des services du Premier ministre, qui ne représentent qu'une part minime des agents. Au total, les effectifs des services départementaux ont connu une diminution de 16,7 % (- 31 184 ETPT) en quatre ans seulement, quand ceux des services régionaux ne baissaient que de 2,5 % (- 1 742 ETPT).

Évolution des effectifs des services départementaux de l'État entre 2011 et 2015

(en ETPT)

Ministères	2011	2015	Évolution 2011-2015
Affaires sociales et santé	5 649	4 618	-18,25 %
Agriculture, agroalimentaire et forêt	9 643	9 055	-6,10 %
Économie et finances	113 059	93 621	-17,19 %
Éducation nationale (DASEN)	7 608	7 384	-2,94 %
Environnement, énergie et mer	23 013	14 192	-38,33 %
Intérieur	27 765	26 652	-4,33 %
Services du Premier ministre	484	515	+6,40 %

Source : Cour des comptes

II. POURQUOI LE FAIT DÉPARTEMENTAL RÉSISTE

A. UNE PROGRESSIVE PRISE DE CONSCIENCE DE LA PERTINENCE DU DÉPARTEMENT COMME ÉCHELON DE L'ACTION PUBLIQUE

1. La proximité, nouveau mot d'ordre

La proximité constitue indiscutablement l'un des nouveaux mots d'ordre de l'action publique, en réponse au reproche récurrent de « déconnexion » adressé aux ministres, élus et hauts fonctionnaires. Le terme apparaît dans notre vocabulaire institutionnel dès la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité¹. L'historien et politologue

¹ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Pierre Rosanvallon considère même la « *légitimité de proximité* » comme l'une des trois sources de la légitimité démocratique des gouvernants¹.

La meilleure illustration de cette nouvelle exigence n'est autre que le mouvement des « *gilets jaunes* », qui a témoigné de l'importance que revêtent pour nos concitoyens les services de proximité. Une étude du Conseil d'analyse économique a démontré la robuste corrélation entre la perte ou l'éloignement d'un équipement public ou d'un commerce de détail dans un territoire et la probabilité de la survenue d'un « *événement Gilets jaunes* »².

Un récent sondage CSA commandé par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat a en outre montré que **75 % des personnes interrogées sont favorables à davantage de décentralisation**. Pour la majorité d'entre eux (56 %), aller plus loin dans la décentralisation permettrait « *d'avoir des décisionnaires plus proches des citoyens* ».

La réaffirmation de l'enjeu de la proximité dans la conduite des politiques publiques invite à reconsidérer le rôle des départements en tant qu'échelon d'administration locale intermédiaire entre les communes et les régions, à plus forte raison dans les grandes régions fusionnées.

2. La réhabilitation des préfetures de département

L'État semble avoir lui-même tiré les conséquences de cette nouvelle exigence de proximité puisqu'**après des années de régionalisation accélérée, l'on assiste désormais à une lente re-départementalisation des services de l'État**.

Dès 2010, le rapport remis au ministre de l'intérieur par le philosophe Marcel Gauchet avait alerté sur les risques de la régionalisation : « *Il paraît difficile, pour commencer, de sacrifier la proximité alors que toute la demande sociale va dans ce sens. On comprend bien le raisonnement qui conduit à privilégier le niveau régional du point de vue de la définition de la stratégie. Mais il n'est même pas sûr, compte tenu de la grande diversité des situations locales et de la forte réactivité de la société, qu'elle soit véritablement source d'une meilleure efficacité, laquelle suppose dans les conditions d'aujourd'hui une connaissance fine du terrain et des moyens de négociation avec les acteurs. Le danger de la démarche, dans tous les cas, est de tourner le dos au vœu des citoyens. Il y a lieu, au contraire de s'interroger, dans*

¹ Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Le Seuil, 2008.

² Conseil d'analyse économique, *Territoires, bien-être et politiques publiques*, n° 55, janvier 2020. Ce document peut être consulté à l'adresse suivante : www.cae-eco.fr/Territoires-bien-etre-et-politiques-publiques.

cet esprit, sur le rôle qui pourrait être celui de l'administration de proximité, la discussion étant ouverte sur le niveau pertinent à retenir¹. »

Or l'échelon départemental semble progressivement reconnu comme ce « *niveau pertinent* ». Dès 2015, le décret portant charte de la déconcentration dispose que **la circonscription départementale est l'échelon territorial de mise en œuvre des politiques nationales et de l'Union européenne²**. Le gouvernement d'alors a également affiché sa volonté de rééquilibrer le partage des réductions d'effectifs entre les préfetures de région et de département.

Les orientations de la **réforme de l'organisation territoriale de l'État (dite OTE)** intégrée au programme « *Action publique 2022* », énoncées dans une circulaire du 12 juin 2019, témoignent du même souci de renforcement de l'échelon départemental. « *Rendre le service au plus près des usagers* » constitue l'un des quatre objectifs affirmés par la circulaire, qui précise ainsi que l'échelon départemental « *sera privilégié dans la répartition des effectifs, le niveau régional devant rester celui de l'impulsion, de l'évaluation des politiques publiques et de la coordination* ». Cet effort doit notamment se traduire par le lancement du nouveau service public de l'insertion, qui sera essentiellement mis en œuvre au niveau départemental par de nouvelles directions regroupant les DDCS mais aussi une partie des effectifs des actuelles directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ainsi que les unités départementales des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

La circulaire fixe également l'objectif de « *conférer aux responsables déconcentrés, et notamment aux responsables départementaux, des pouvoirs de gestion accrus* ».

Tout récemment encore, tirant les leçons de la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19, le Premier ministre Jean Castex annonçait dans son discours de politique générale du 15 juillet 2020 que « *toutes les créations d'emplois qui seront autorisées par le PLF 2021 seront affectées, sauf exception justifiée, dans les services départementaux de l'État et aucun dans les administrations centrales. C'est une révolution.* »

3. La place encore incertaine du conseil départemental

Il est ainsi clair qu'au nom de l'objectif de proximité de l'action publique, l'échelon départemental est de nouveau considéré comme un niveau pertinent de déploiement des politiques de l'État. De manière analogue, les réformes récentes des réseaux consulaires, quoiqu'elles aient renforcé leur structuration au niveau régional, n'ont pas remis en cause leur

¹ Marcel Gauchet, *L'État territorial et les attentes des Français : éléments de réflexion à l'horizon 2025*, novembre 2010.

² Article 6 du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

implantation départementale, à laquelle les chefs d'entreprise restent fortement attachés.

Pourtant, **tout se passe comme si ce nouveau « départementalisme » laissait de côté le conseil départemental**, qui constitue pourtant la seule autorité politique élue à l'échelle de ce territoire.

Certains projets de loi sectoriels récents semblent ainsi ignorer les conseils départementaux, quand bien même leur intervention semblerait naturelle. L'article 8 de la **loi d'orientation des mobilités**¹ prévoit par exemple que, à défaut pour une communauté de communes de s'être vu transférer par ses communes membres leur compétence d'autorité organisatrice de la mobilité, celle-ci est transférée de plein droit à la région. En pratique, il s'agit pourtant de l'organisation de services de transport de proximité (autopartage, transport à la demande...) et le département aurait pu paraître mieux placé pour assumer ce rôle.

Le décalage qui semble se dessiner entre un renforcement de l'État départemental, d'une part, et une marginalisation de la collectivité départementale, de l'autre, ne laisse pas d'interroger. Dans la tradition républicaine française², le représentant de l'État au niveau local a toujours eu face à lui une assemblée d'élus, représentative de la population du territoire concerné. Même si les deux institutions sont plus nettement dissociées depuis que le préfet n'est plus l'exécutif de la collectivité départementale, ce face-à-face du représentant de l'État et du conseil départemental, qui tirent leur légitimité de sources différentes, contribue à l'équilibre des pouvoirs au niveau local ainsi qu'à une bonne administration. Malgré des compétences distinctes, les élus exercent une forme de contrôle sur l'action du préfet, de même que le préfet contrôle l'action des collectivités et assure le respect de la légalité républicaine. Les deux institutions s'appuient également l'une sur l'autre : les préfets savent, en particulier, que le dialogue avec les élus est indispensable pour que l'action de l'État soit adaptée aux besoins de la population et acceptée par celle-ci. **La crise sanitaire du printemps 2020, sur laquelle nous reviendrons, a une nouvelle fois démontré l'intérêt de cet équilibre plus que centenaire, qu'il serait dangereux de fragiliser.**

B. INSTITUTION DÉPARTEMENTALE, IDENTITÉ ET DÉMOCRATIE LOCALE

1. Un cadre familial de la démocratie locale

Institués au cours des premiers mois de la Révolution française, les départements peuvent aujourd'hui se prévaloir d'une *affectio societatis* ancienne de près de deux siècles et d'une légitimité solidement ancrée.

¹ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

² Et même depuis la monarchie de Juillet, si l'on prend en compte les assemblées élues au suffrage censitaire.

Dès 1789, une assemblée élue au suffrage censitaire est instituée à l'échelle de nouveaux départements, créés sur les ruines des circonscriptions administratives multiples et enchevêtrées de l'Ancien régime (provinces, gouvernements, généralités, etc.). Toutefois, les départements n'étaient alors qu'une circonscription d'administration générale du Royaume, dépourvue de personnalité juridique, et l'existence même d'intérêts locaux n'était qu'à peine reconnue. Supprimée sous le Consulat, **l'élection des conseils généraux est rétablie en 1833 et n'a jamais été remise en cause depuis.**

Chronologie des lois et décrets principaux relatifs aux départements

Décret de l'Assemblée nationale du 22 décembre 1789 relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives : division du Royaume en départements, définis comme des circonscriptions électorales et administratives de l'État. Le conseil de département, élu, et le directoire désigné en son sein (placés sous la surveillance d'un procureur-général-syndic lui aussi élu) exercent des attributions de nature fiscale (répartition et perception des contributions directes) et touchant à l'administration générale (ordre public, recrutement des gardes nationales, infrastructures et ouvrages publics, établissements de bienfaisance, surveillance de l'éducation publique, soutien à l'agriculture et à l'industrie, etc.). Les administrations départementales sont placées sous l'autorité du Roi, la plupart de leurs décisions n'étant exécutoires qu'après son approbation.

Décrets des 15 janvier, 16 et 26 février 1790 : fixation des limites territoriales des quatre-vingt-trois départements.

Loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) concernant la division du territoire de la République et l'administration : réorganisation de l'administration départementale, relevant désormais du préfet « *chargé seul de l'administration* », secondé par un conseil général aux attributions essentiellement fiscales et du conseil de préfecture chargé du contentieux. Les membres de ces deux conseils sont nommés par le Premier consul.

Loi du 22 juin 1833 sur l'organisation des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement : rétablissement de l'élection des membres des conseils généraux au suffrage censitaire.

Loi du 10 mai 1838 sur les attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement : reconnaissance de la personnalité juridique des départements ; élargissement des attributions du conseil général (gestion des biens départementaux, actions en justice, routes, travaux d'intérêt départemental...), dont les délibérations restent, sauf exception, soumises à l'approbation préalable des autorités de l'État.

Décret du 3 juillet 1848 relatif au renouvellement des conseils municipaux et des conseils d'arrondissement et de département : élection des conseils généraux au suffrage universel.

Loi du 18 juillet 1866 sur les conseils généraux : attribution aux conseils généraux du pouvoir de statuer définitivement en certains matières (propriétés départementales, routes, travaux sur fonds départementaux, établissements d'aliénés, enfants assistés...).

Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux : Confirmation du préfet dans sa double fonction de représentant du Gouvernement et d'exécutif départemental. Compétence du conseil général pour délibérer sur « *tous les objets d'intérêt départemental* ». Création d'une « *commission départementale* » chargée, entre les sessions, de régler les affaires qui lui sont déléguées et de contrôler l'administration préfectorale. Institution des conventions et ententes interdépartementales.

Loi du 15 février 1872 relative au rôle éventuel des conseils départementaux dans des circonstances exceptionnelles, dite « de Tréveneuc » : dans le cas où l'Assemblée nationale serait empêchée de se réunir ou illégalement dissoute, les conseils généraux sont chargés du maintien de l'ordre public et élisent une « *assemblée des délégués* » qui pourvoit provisoirement à l'administration générale du pays.

Décret-loi du 5 novembre 1926 de décentralisation et de déconcentration administrative : allègement de la tutelle administrative de l'État ; création des syndicats interdépartementaux.

Décret n° 55-549 du 20 mai 1955 relatif aux interventions des collectivités locales dans le domaine économique : élargissement des compétences des départements en matière économique et sociale.

Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (première loi « Defferre ») : transfert de la fonction exécutive du préfet au président du conseil général, élu par le conseil général. Allègement de la tutelle administrative (le Gouvernement et les préfets se voient retirer presque tout pouvoir d'autorisation, d'approbation ou d'annulation des actes des collectivités territoriales, le contrôle de légalité s'exerçant exclusivement par la voie du déferé préfectoral), financière et technique.

Loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État : transfert de blocs de compétences aux départements (action sociale, gestion des collèges, transports...).

Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : nouveaux transferts de compétences (voirie, action sociale, logement, transports scolaires, agents techniques des collèges, tourisme...).

Loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT) : première suppression de la clause de compétence générale du département et création du « *conseiller territorial* » appelé à remplacer conseillers généraux et régionaux.

Loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, et modifiant le calendrier électoral : abrogation du conseiller territorial. Élection des conseillers départementaux au scrutin binominal paritaire par canton. Concomitance des renouvellements des conseils départementaux et régionaux. Changement de nom du conseil général, désormais « *conseil départemental* ».

Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles : rétablissement de la clause de compétence générale. Reconnaissance du « *chef-de-filat* » départemental en matière d'action sociale, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires. Consolidation du statut des métropoles et obligation de transfert ou de délégation à celles-ci de certaines compétences départementales ; création de la métropole de Lyon.

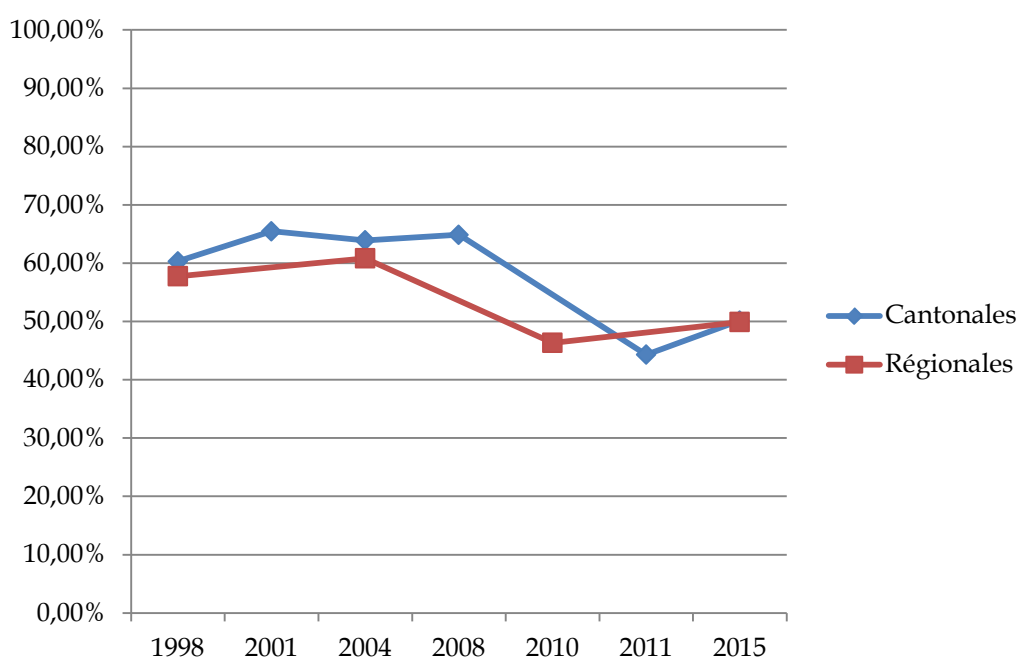
Loi du 7 mai 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) : nouvelle suppression de la clause de compétence générale des départements, pertes de compétences (notamment économiques) au profit des régions et des EPCI à fiscalité propre.

Source : mission d'information

Le département constitue ainsi un cadre familier de la démocratie locale, auquel les Français sont attachés. **L'analyse de la participation électorale est révélatrice à cet égard.** Comme le montrent les graphiques ci-dessous, la participation au premier tour est historiquement plus élevée aux élections cantonales qu'aux élections régionales, même si les courbes tendent à converger en moyenne nationale depuis 2010-2011 (dans un contexte général de baisse de la participation toutes élections confondues).

Évolution de la participation aux élections cantonales et régionales (France entière)

(en pourcentage des inscrits)



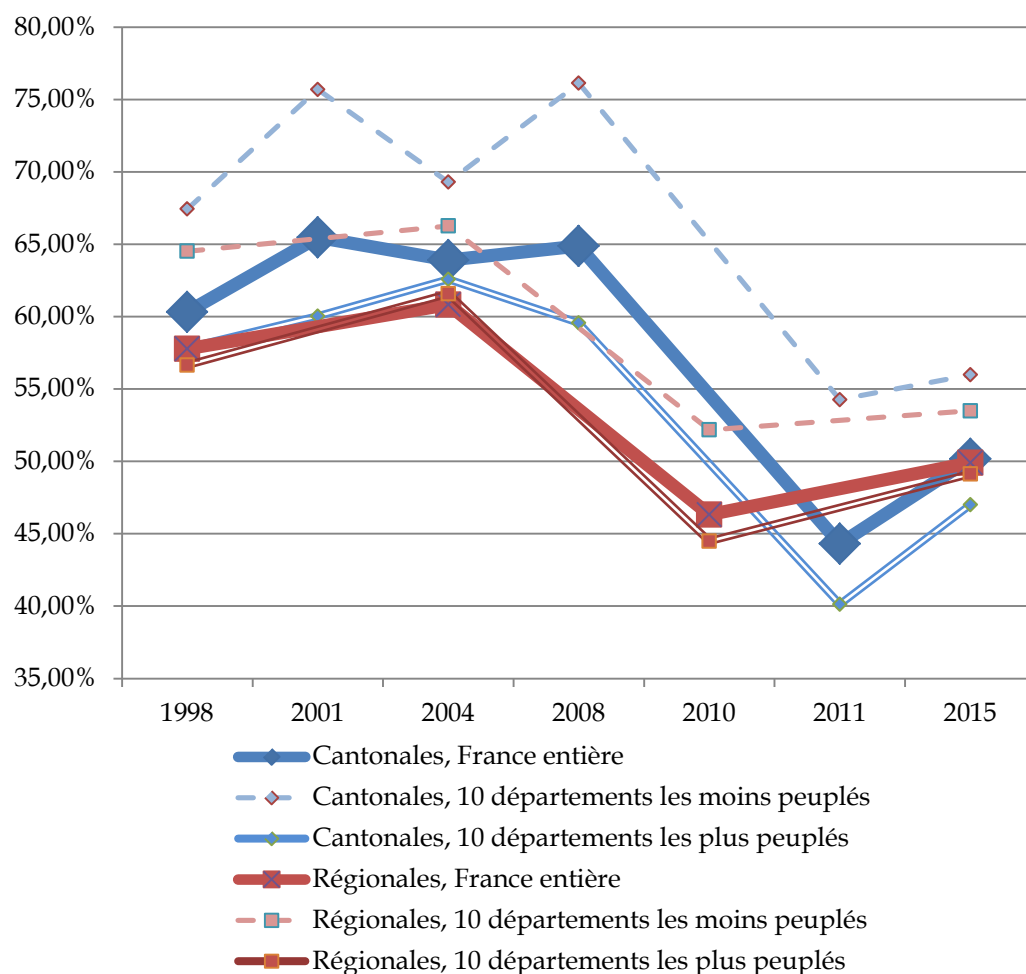
Source : mission d'information

L'attachement au cadre départemental semble particulièrement prononcé dans les zones rurales. On constate par exemple que dans les dix départements les moins peuplés, la participation aux élections départementales était encore en 2015 de 2,5 points supérieure à celle constatée aux élections régionales. À l'inverse, dans les départements les plus peuplés, la participation est désormais plus élevée aux élections régionales. Doit également être notée l'incidence très différente, dans les départements les moins peuplés et les plus peuplés, de la concomitance ou de la non-concomitance des élections régionales et du renouvellement partiel des conseils généraux (entre 1998 et 2011). Les urbains « décrochaient » par rapport à la moyenne nationale quand les cantonales n'avaient pas lieu en même temps que les régionales. Au contraire, il semble que les ruraux se soient plus fortement intéressés aux cantonales lorsqu'elles n'avaient pas lieu

en même temps que les régionales : leur écart (positif) à la moyenne était encore plus élevé lors de ces échéances.

Évolution de la participation aux élections cantonales et régionales (France entière, dix départements les moins peuplés et les plus peuplés¹)

(en pourcentage des inscrits)



Source : mission d'information

¹ Il s'agit des dix départements les moins peuplés ou les plus peuplés à la date du 1^{er} janvier 2020 (décret n° 2019-1546 du 30 décembre 2019), et non pas à la date de chaque élection. Par ailleurs, on n'a inclus ni Paris (en l'absence d'élections cantonales) ni le Rhône (la création de la métropole de Lyon ayant rompu la série statistique à compter de 2015). Les dix départements les moins peuplés sont donc la Lozère, la Creuse, les Hautes-Alpes, le Territoire de Belfort, le Cantal, l'Ariège, la Corse-du-Sud (disparue en tant que collectivité territoriale en 2018), les Alpes-de-Haute-Provence, le Lot et la Haute-Marne. Les dix départements les plus peuplés ici pris en compte sont le Nord, les Bouches-du-Rhône, la Seine-Saint-Denis, les Hauts-de-Seine, la Gironde, le Pas-de-Calais, les Yvelines, la Seine-et-Marne, la Loire-Atlantique et le Val-de-Marne.

2. Institutions administratives et identités locales

Au-delà de la participation aux élections, le sentiment d'appartenance à la collectivité départementale est aujourd'hui réel, et le fait de se rattacher à un département par sa naissance ou sa résidence constitue pour beaucoup de Français un élément de leur identité.

Ce constat peut sembler paradoxal, tant l'origine révolutionnaire du département a pu lui valoir l'accusation de n'être qu'un découpage territorial à visée purement administrative. Toutefois, **il ne faut pas s'exagérer l'« artificialité » des départements de 1790**. Il est bien connu qu'à la suite des critiques formulées, notamment, par Mirabeau à l'égard du projet purement géométrique de Sieyès, les députés de la Constituante, tout en cherchant à établir des circonscriptions de taille homogène adaptées aux besoins de l'administration, ont souhaité que leurs frontières épousent autant que possible les frontières des anciennes provinces et des anciens pays : l'Aveyron correspond à l'ancienne Rouergue, l'Allier au Bourbonnais, les Pyrénées-Atlantiques ont réuni le Béarn, le Labourd et la Soule, *etc.*

Au fil du temps, la nouvelle institution s'est d'ailleurs consolidée et le territoire départemental a acquis une identité plus « dense ». En 1870 déjà, Charles Savary, rapporteur de la commission de décentralisation créée au cours des derniers mois du Second Empire, constatait à propos du département : « *La fiction est devenue réalité*¹ ». Aujourd'hui, s'il est difficile d'évaluer le sentiment d'appartenance des citoyens à tel ou tel territoire (malgré des indices ponctuels, comme les doléances entendues lorsque le numéro des départements a disparu des plaques d'immatriculation...), l'on peut relever que, selon une étude récente du laboratoire Géographie-cités du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), **les Français expriment un fort attachement à la collectivité départementale** : 40,1 % souhaitent qu'elle soit « *renforcée* » et 39,8 % qu'elle soit « *gardée en l'état*² ».

Bien plus, **dans les régions fusionnées où l'*affectio societatis* reste assez faible, l'institution départementale peut s'imposer comme un cadre d'affirmation d'identités historico-culturelles fortes et anciennes**.

L'exemple de la future **collectivité européenne d'Alsace** est à cet égard instructif. Suite à une demande conjointe des conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, le décret du 27 février 2019 puis la loi du 2 août 2019 relative aux compétences de la collectivité européenne d'Alsace

¹ Ch. Savary, *Rapport au nom de la sous-commission départementale sur le projet de loi relatif aux conseils généraux, 1870*, cité par M.-A. Grégory, *Les départements, une controverse française, ouvrage cité*.

² Voir la page de présentation de l'enquête sur le site [Géoconfluences, geoconfluences.ens-lyon.fr](http://geoconfluences.ens-lyon.fr). Les chiffres sont sensiblement les mêmes pour les régions, même si les Français sont plus nombreux à vouloir la suppression des départements (9,3 % contre 4,6 % pour les régions) et moins nombreux à vouloir que cet échelon soit affaibli (10,8 %, contre 13 % pour les régions).

ont prévu la fusion de ces deux départements à compter du 1^{er} janvier 2021¹. Comme on le verra, cette initiative fait suite aux fortes résistances qu'a suscitées, en Alsace, la création de la région Grand Est ; elle permet de **redonner une existence administrative à l'Alsace, territoire caractérisé par une forte identité historique, culturelle et linguistique**. Les compétences mêmes de la nouvelle collectivité alsacienne traduisent la dimension « *identitaire* » et « *culturelle* » de la démarche, puisqu'outre les attributions de droit commun des départements, la collectivité européenne d'Alsace sera chargée d'organiser la coopération locale transfrontalière sur son territoire et disposera de compétences renforcées en matière d'enseignement des langues régionales.

L'avenir dira si cet exemple reste isolé, ou s'il présage d'un nouvel essor du département, lié au besoin d'institutions qui s'enracinent dans des territoires vécus.

¹ Loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace.

DEUXIÈME PARTIE

DES MISSIONS DE SOLIDARITÉ À CONSOLIDER

I. CONFORTER LES DÉPARTEMENTS DANS LEUR MISSION DE SOLIDARITÉ SOCIALE

A. LE DÉPARTEMENT, PROTAGONISTE DE L'ACTION SOCIALE

1. L'action sociale : cœur de métier des départements

La vocation sociale du département a été affirmée dès le premier acte de la décentralisation dans le cadre des transferts de compétences intervenus en 1983¹. Lui a alors été attribuée une compétence de droit commun pour les prestations légales d'aide sociale. La compétence sociale des départements est aujourd'hui consacrée par l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales disposant que **le département** « *est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge* ».

Plusieurs lois sectorielles ont par la suite renforcé ses compétences en matière **d'insertion** et de **lutte contre la pauvreté** avec la décentralisation de la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI) devenu revenu de solidarité active (RSA)², en matière de **politique de la ville** pour ce qui concerne spécifiquement l'insertion des jeunes, la prévention du décrochage et l'animation socio-éducative³, en matière de **handicap** avec la tutelle des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)⁴, et dans la prise en charge de la **dépendance** grâce à la gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)⁵ ainsi qu'au pilotage des conseils

¹ Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

² Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

³ Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

⁴ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

⁵ Loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie.

départementaux de la citoyenneté de l'autonomie et des maisons départementales de l'autonomie (MDA)¹.

L'ensemble des prestations sociales relevant du département sont régies par un **règlement départemental d'aide sociale** adopté par l'assemblée délibérante. Celle-ci doit y préciser les règles applicables à ces aides dans le respect des lois et règlements qui les régissent. Le conseil départemental peut décider de conditions et de montants plus favorables à ceux prévus par les règles nationales mais assume alors seul les conséquences financières de telles décisions.

Pour mettre en œuvre leur politique sociale, les départements s'appuient sur plusieurs **services territoriaux** dont ils assurent le financement et l'organisation² :

- le **service départemental d'action sociale** qui a pour mission générale d'aider les personnes en difficulté à retrouver ou à développer leur autonomie de vie ;

- le **service départemental de l'aide sociale à l'enfance (ASE)**, chargé notamment de conduire des actions de soutien matériel, éducatif et psychologique des mineurs en danger ou en grande difficulté sociale ;

- le **service de la protection maternelle et infantile (PMI)** chargé de l'organisation de consultations et d'actions de prévention médico-sociale en faveur des femmes enceintes et des enfants de moins de six ans ainsi que des activités de « *planning familial* ».

2. L'action sociale : une compétence partagée avec l'ensemble des collectivités publiques

a) Les autres collectivités publiques et privées intervenant dans le champ social

Si le département jouit d'un rôle prééminent en matière d'action sociale, la loi prévoit néanmoins l'intervention d'autres collectivités publiques :

- au niveau national, **l'État** conserve la charge de plusieurs prestations sociales, telles que l'aide médicale d'État ou les aides au logement. Le code de l'action sociale et des familles lui confie en outre une compétence de principe concernant l'aide apportée à deux publics spécifiques : les personnes victimes de prostitution³ et les Français de l'étranger⁴ ;

¹ Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

² Article L. 123-1 du code de l'action sociale et des familles.

³ Article L. 121-9 du même code.

⁴ Article L. 121-10-1 du même code.

- au niveau décentralisé, les **communes et intercommunalités** interviennent en particulier par le biais des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS) qui mènent « *une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées*¹ ». Si les **régions** ne se voient pas expressément attribuer de compétences sociales, il n'en demeure pas moins que leurs compétences en matière de formation professionnelle et d'emploi sont nécessairement amenées à s'articuler aux politiques d'insertion (voir ci-après) ;

- en ce qui concerne les organismes de sécurité sociale, la loi confie aux **caisses primaires d'assurance maladie** un rôle de prévention, d'éducation et d'information sanitaires ainsi qu'une action sanitaire et sociale². Les **caisses d'allocations familiales (CAF)**, ainsi que les **caisses de mutualité agricole (CMA)** se voient également attribuer un rôle sanitaire et social en faveur de leurs ressortissants et de leur famille³. Elles assurent également le service du RSA ;

- interviennent enfin une diversité **d'établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS)**⁴ sous statut public ou privé, qui délivrent des prestations à domicile, en milieu de vie ordinaire, en accueil familial ou dans une structure de prise en charge, tels que les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), ou encore les établissements ou services d'aide par le travail (ESAT) et les foyers d'accueil médicalisés pour ce qui concerne la politique du handicap.

b) Le département, stratège et coordinateur des politiques sociales menées sur son territoire

Si les politiques sociales se caractérisent par l'intervention d'une pluralité d'acteurs, le code de l'action sociale et des familles rappelle clairement le **rôle stratégique et de coordination du département**. Son **article L. 121-1** lui attribue en effet une triple mission :

- définir et mettre en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale ;

- coordonner les actions menées sur son territoire qui y concourent ;

- organiser la participation des ESMS à la définition des orientations en matière d'action sociale et à leur mise en œuvre, notamment par la conclusion de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM)⁵.

¹ Article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles.

² Article 262-1 du code de la sécurité sociale.

³ Article 263-1 du code de la sécurité sociale.

⁴ Article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

⁵ Articles L. 313-11 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

Le rôle stratégique du département se matérialise également par l'adoption de **schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale relatifs à certains ESMS** (en particulier ceux relevant de l'ASE) ainsi que de **schémas relatifs aux personnes handicapées ou en perte d'autonomie**. Ces derniers sont arrêtés par le président du conseil départemental après concertation avec le représentant de l'État et avec l'agence régionale de santé (ARS) et visent à assurer l'organisation territoriale et l'accessibilité de l'offre de services de proximité destinée aux personnes handicapées ou en perte d'autonomie et à leurs proches aidants¹.

Son rôle de coordination a quant à lui été affirmé avec la loi « MAPTAM » qui lui a expressément attribué un rôle de chef de file pour l'exercice des compétences relatives à l'action sociale, au développement social et à l'autonomie des personnes².

B. UN PARTAGE DES RÔLES À CLARIFIER

1. Une refondation des logiques d'action ?

a) Une évolution de la relation État-département

(1) Vers un développement de la technique de la contractualisation ?

En matière sociale, le partage des compétences a longtemps été clair : les principes et les règles étaient fixés au niveau national et les départements étaient chargés de la mise en œuvre opérationnelle et du financement des dispositifs.

Comme l'a noté Martine Long, professeure de droit public entendue par la mission, une « *refondation des logiques d'action* » se fait jour *via* le **développement de la technique de la contractualisation**. L'État fixe alors une stratégie et des objectifs, puis demande aux départements de s'inscrire dans cette démarche en bénéficiant pour cela de moyens supplémentaires.

Cette technique a notamment été mise en œuvre dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté présentée par le Président de la République en 2018. La procédure de conventionnement, préparée par les travaux d'une mission dirigée par Frédéric Bierry, président du conseil départemental du Bas-Rhin, puis lancée en 2019 a ainsi porté sur un nombre limité d'objectifs (prévenir les sorties « sèches » des personnes en fin de prise en charge par l'ASE, mettre l'accent sur l'insertion des bénéficiaires du RSA, développer le travail social) assortis d'indicateurs de résultats fixés unilatéralement par l'État. En contrepartie, l'État assure un cofinancement des actions conduites dans ce cadre à hauteur de 50 %. La quasi-totalité des départements (à l'exception des Yvelines, des

¹ Article L. 312-5 du code de l'action sociale et des familles.

² Article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales.

Hauts-de-Seine ainsi que de la collectivité de Saint-Barthélemy) ont signé ces contrats, auxquels 134,3 millions d'euros de crédits budgétaires ont été alloués en 2019. Une nouvelle vague de contractualisation assortie d'objectifs supplémentaires (développement des premiers accueils sociaux inconditionnels, développement des référents de parcours, mise en place des maraudes mixtes, prévention spécialisée en direction des jeunes issus de quartiers sensibles, prévention de la jeune délinquance) et d'une enveloppe plus importante (175 millions d'euros) a été lancée en 2020.

La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté

Annoncée par le Président de la République le 13 septembre 2018, la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté s'articule autour de **cinq objectifs** :

- l'égalité des chances dès les premiers pas pour rompre la reproduction de la pauvreté ;
- garantir au quotidien les droits fondamentaux de tous les enfants ;
- un parcours de formation garanti pour tous les jeunes ;
- assurer l'émancipation sociale par l'activité ;
- rendre les minima sociaux plus simples, plus lisibles et plus incitatifs à l'activité.

Elle s'appuie sur **trois leviers de transformation** :

- un « *choc de participation* » et la rénovation du travail social ;
- un pilotage de la stratégie à partir des territoires ;
- un engagement des entreprises.

Ses **deux principaux piliers** sont :

- la refonte de plusieurs prestations sociales existantes, dont le RSA, au sein d'un revenu universel d'activité (RUA) ;
- la création d'un service public de l'insertion.

La stratégie doit être dotée de **8,5 milliards d'euros** sur la période 2018-2022.

(2) Le service public de l'insertion : promesses et points de vigilance

L'un des piliers de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté est également la création d'un « **service public de l'insertion** ». La circulaire précitée du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État précise que cette mesure « *suppose que soient regroupées les compétences contribuant à cet objectif sans discontinuité, en se dotant des moyens d'accompagner les personnes en difficulté, de l'hébergement d'urgence à l'insertion par l'activité économique jusqu'à l'emploi. Cette nouvelle organisation devra permettre d'assurer un dialogue plus simple et plus efficace avec les acteurs du service public de l'insertion que sont les conseils départementaux, les CAF et Pôle Emploi* ».

Si les objectifs de ce projet sont louables, en particulier l'amélioration de la lisibilité, de la fluidité et du suivi des parcours des usagers, **de nombreux départements interrogés par la mission craignent un nouvel interventionnisme de l'État dans le domaine de l'insertion, compétence pourtant transférée de longue date aux départements**, dans un contexte par ailleurs marqué par la recentralisation du RSA dans certains départements d'outre-mer (Mayotte et la Guyane en 2019, La Réunion en 2020) et l'annonce d'une future fusion du RSA au sein d'un nouveau revenu universel d'activité (RUA) pour la mise en œuvre duquel le rôle du département n'est à ce stade pas clarifié.

Forts de leur expérience, les départements paraissent les mieux à même d'assurer le pilotage du service public de l'insertion. Un appel à projets a été lancé en octobre 2019 visant à **expérimenter la mise en œuvre territoriale du service public de l'insertion.** Si celui-ci était ouvert à l'ensemble des acteurs concernés, la liste des 14 lauréats est exclusivement composée de départements (le cas échéant conjointement avec la région comme en Bretagne) ou de collectivités exerçant les compétences départementales (métropole de Lyon, collectivité territoriale de Martinique). **Ces expérimentations doivent constituer pour les départements lauréats l'occasion de démontrer leur capacité à assurer le pilotage du futur service public de l'insertion.** Leur évaluation permettra de déterminer les conditions dans lesquelles celui-ci pourrait être le plus efficace.

Recommandation n° 1 : Affirmer le caractère territorialisé et différencié du futur service public de l'insertion et confier son pilotage aux départements.

b) Un développement des logiques partenariales entre les acteurs locaux

(1) Une volonté politique d'agir collectivement

Dès les années 1980, la loi a attribué aux départements un rôle de coordination dans le domaine social. Ils ne l'ont que faiblement assumé dans un premier temps, trop occupés par la mise en œuvre des dispositifs légaux, et se heurtant au principe de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Aujourd'hui, les élus des différents niveaux de collectivités expriment la volonté de resserrer leur coopération dans ce domaine. La refonte des logiques de l'action sociale passe ainsi également par le développement de partenariats impliquant plusieurs strates de collectivités territoriales et acteurs locaux.

En témoigne le développement de structures départementales destinées à clarifier le rôle de chaque partie prenante et de coordonner les interventions. Par exemple, les **conférences des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie** instituées dans chaque département par la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au

vieillesse (dite « ASV ») de 2015 ont permis de mettre de l'ordre dans les nombreux financements croisés qui interviennent en la matière. Ces conférences sont présidées par le président du conseil départemental et vice-présidées par le directeur général de l'ARS, leur pilotage et leur animation étant assurés au niveau national par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Y siègent des représentants des régimes de base d'assurance vieillesse et d'assurance maladie, de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) à travers ses délégations locales, des fédérations des institutions de retraite complémentaire et le cas échéant, en fonction des partenariats locaux, de tout autre acteur concerné par les politiques de prévention de la perte d'autonomie.

Avant même la mise en place du service public de l'insertion, plusieurs départements ont par ailleurs créé des groupements d'intérêt public (GIP) visant à fédérer l'ensemble des acteurs publics présents sur le territoire autour de l'objectif d'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA, à l'instar de l'agence « *Activit'y* » dans les Yvelines ou encore « *Insertion 70* » en Haute-Saône.

(2) Une collaboration département-région perfectible en matière d'insertion professionnelle

La frontière entre la compétence d'insertion, qui incombe au département, et les compétences en matière d'emploi et de formation professionnelle qui relèvent des régions, est par nature poreuse. **La coopération de ces deux strates de collectivités est hautement souhaitable pour assurer l'efficacité des actions engagées et la fluidité des parcours d'insertion, de formation et d'accès à l'emploi.**

Or, une partie seulement des départements ayant répondu sur ce point au questionnaire envoyé par la mission ont déclaré avoir passé une convention avec la région dans ce domaine (Hérault, Loir-et-Cher, Somme, Ardennes, Jura, Manche...).

Le département du Loir-et-Cher constitue un exemple de collaboration particulièrement satisfaisante en la matière avec notamment la signature d'**une convention**, actuellement en instance de renouvellement, **relative à l'accès des allocataires du RSA et des jeunes aux dispositifs de formation professionnelle financés par la région**. Le département de la Somme a également indiqué avoir conclu « *une convention [avec le conseil régional des Hauts-de-France], en 2017, grâce à laquelle les bénéficiaires du RSA représentent 30 % des publics entrant en formation* ». De façon analogue, la région Auvergne-Rhône-Alpes a indiqué avoir mis en place, en coopération avec les conseils départementaux situés sur son territoire, « *un parcours de formation "Persévérance", destiné aux bénéficiaires du RSA, afin de favoriser leur insertion professionnelle durable sur prescription du département* ».

Plusieurs départements ont en revanche souligné la nécessité d'améliorer l'articulation des politiques d'insertion, d'emploi et de formation professionnelle. Les départements de la Somme et de la Drôme ont notamment suggéré de **renforcer la coopération pour la mise en relation des offres et des demandes d'emploi** et plus particulièrement **l'identification des métiers en tension susceptibles de recruter des publics cibles de la politique de l'insertion**. Plusieurs départements ont également appelé à une clarification de la répartition des rôles en matière d'économie sociale et solidaire (ESS) au profit du département : les opérateurs de ce secteur, en particulier les structures de l'insertion par l'activité économique (IAE), constituent en effet un débouché naturel pour certains publics cibles de la politique de l'insertion.

Cette question rejoint la problématique plus large de l'intervention des départements dans le domaine économique, abordée en troisième partie du présent rapport.

Recommandation n° 2 : Développer les partenariats entre départements et régions pour mieux articuler les politiques d'insertion, de formation professionnelle et d'accès à l'emploi.

c) Trois scénarios pour les départements

Face à cette « *refondation* » des logiques de l'action sociale, trois scénarios peuvent être envisagés à moyen ou long terme pour les départements :

- Scénario 1 : face à l'impasse financière à laquelle les départements font face, une **progressive recentralisation des dispositifs d'action sociale** et en particulier du RSA, au risque de les marginaliser ;

- Scénario 2 : un **développement de la technique contractuelle** engagée dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, où l'État ne fixe plus seulement les règles et les principes de l'action sociale mais également les objectifs opérationnels, le département conservant des capacités d'action pour les réaliser ;

- Scénario 3 : une **réaffirmation du rôle social du département**, ce qui implique une réelle volonté politique d'aller vers « *une gestion davantage proactive, dynamique du social* » (M. Long). Les sections suivantes du présent rapport exploreront certaines pistes et conditions de réussite de ce troisième scénario.

2. Simplifier les enchevêtrements de compétences dans le domaine médico-social en renforçant les prérogatives des départements

Les départements aspirent à jouer un rôle accru en matière médico-sociale, en particulier pour ce qui relève des politiques en faveur des personnes en situation de handicap et des personnes âgées.

L'existence de nombreux financements croisés dans ces domaines appelle un effort de mise en cohérence, raison pour laquelle la loi « ASV » a créé des **conférences des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie**, solution qui mériterait d'être généralisée à l'ensemble des politiques sociales dans le cadre d'agences départementales des solidarités (voir ci-dessous).

L'Assemblée des départements de France (ADF) propose d'aller plus loin en instaurant des « *contrats de santé sociaux et médico-sociaux* » entre les ARS et les départements, afin de positionner ces derniers comme des acteurs majeurs de la planification de l'offre sociale, médico-sociale et sanitaire sur leur territoire.

L'enchevêtrement des compétences en la matière entre l'État (via les ARS) et les départements est en effet source de blocages, de perte d'efficacité et d'opacité pour les usagers.

Ce constat s'applique tout particulièrement à la **gestion des EHPAD**. Le directeur général de l'ARS et le président du conseil départemental disposent conjointement du pouvoir d'autorisation, de création (notamment à la suite d'appels à projets) ou d'extension des EHPAD. Un département interrogé par la mission a notamment fait état d'un blocage de plusieurs mois sur le lancement de certains projets de réhabilitation d'un établissement faute d'accord entre les deux autorités. L'autorité tarifaire est également partagée : les tarifs sont arrêtés par le directeur général de l'ARS s'agissant des prestations de soins remboursées par la sécurité sociale et par le président du conseil départemental pour ce qui est des prestations relatives à l'hébergement et à la dépendance acquittées par l'utilisateur ou prises en charge par l'APA. Enfin, les agents de l'EHPAD peuvent être rémunérés tantôt par le département, tantôt par l'ARS, voire par les deux selon la nature des missions accomplies.

Plus grave, les directeurs d'EHPAD ont parfois tendance à ne vouloir rendre de comptes qu'à l'ARS, alors même que le département est l'un de leurs principaux financeurs. Ainsi, lors de la crise du covid-19, un grand nombre de présidents de conseil départemental ont indiqué avoir été laissés dans l'ignorance des dysfonctionnements rencontrés, voire de la hausse brutale de la mortalité dans certains établissements.

Plusieurs pistes pourraient être expérimentées pour renforcer l'autorité du département sur les EHPAD, telles que :

- déléguer aux départements les crédits d'assurance-maladie consacrés au financement des EHPAD et unifier l'autorité tarifaire entre les mains du président du conseil départemental ;

- attribuer au président du conseil départemental (en lieu et place du ministre chargé de l'action sociale et du directeur du Centre national de gestion) le pouvoir de nomination des directeurs et directeurs-adjoints d'EHPAD relevant du secteur public, ainsi que leur évaluation.

La situation est tout aussi complexe concernant les ESMS relevant de la politique du handicap. Ces établissements peuvent en effet relever soit de l'ARS seule (établissements pour enfants en situation de handicap, maisons d'accueil spécialisées, ESAT), soit du département seul (foyers de vie, foyers d'hébergement), soit de leur autorité conjointe (foyers d'accueil médicalisé), ce qui empêche toute gestion globale de l'offre d'accueil des personnes en situation de handicap et est susceptible de créer des ruptures dans les parcours. **Le cas de la prise en charge des enfants en situation de handicap est particulièrement problématique** puisque le département, compétent en matière de protection de l'enfance, se trouve entièrement dépendant de l'ARS pour mettre en place les solutions d'hébergement adéquates (il est par exemple incapable, en cas de carence de places, d'intervenir pour en créer de nouvelles).

<p>Recommandation n° 3 : Donner corps au « chef-de-filat » des départements dans le domaine médico-social, notamment en renforçant leur autorité sur les EHPAD et les établissements médico-sociaux pour personnes en situation de handicap.</p>

3. Réaffirmer le rôle des départements dans la gouvernance d'ensemble des politiques sociales grâce à la création d'agences départementales des solidarités

Plusieurs départements interrogés par la mission soulignent le caractère parfois désordonné de l'intervention des différents acteurs locaux en matière d'action sociale, en dépit du rôle de chef de file que la loi confère au département, et au détriment de l'efficacité des politiques menées ainsi que de leur lisibilité du point de vue des usagers.

Le bon exercice du « chef-de-filat » des départements en matière sociale suppose l'existence d'outils opérationnels, aujourd'hui manquants, pour être pleinement effectif.

La plateforme *New deal départemental* présentée en février 2019 par l'ADF formule plusieurs propositions en ce sens¹. La principale, qui fait l'objet d'un large consensus parmi les départements, est la création d'une **Agence départementale des solidarités** placée sous le pilotage du conseil départemental et rassemblant l'ensemble des acteurs (État, collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale), afin :

- de simplifier le parcours de chaque usager en lui attribuant un référent unique ;

- de coordonner les financements croisés, sur le modèle de la conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie ;

- de favoriser l'émergence d'un pilotage et d'une vision d'ensemble unifiés des politiques sociales.

La création d'un **dossier social unique** permettant l'interopérabilité des bases de données dont disposent les différents acteurs et leur mise à jour dynamique constituerait également un outil précieux.

Recommandation n° 4 : Créer dans chaque département une agence des solidarités pilotée par le conseil départemental et assurant une gouvernance d'ensemble des politiques sociales menées sur le territoire.

C. DES CONTRAINTES JURIDIQUES ET FINANCIÈRES QUI N'EMPÊCHENT PAS L'INNOVATION DANS LES POLITIQUES SOCIALES

1. L'action sociale légale des départements semble à première vue laisser peu de place aux actions volontaires à moyens budgétaires constants

Les trois allocations individuelles de solidarité représentent la contrainte juridique et financière la plus évidente.

L'article L. 115-1 du code de l'action sociale et des familles énonce que « *la lutte contre la pauvreté et les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains* », justifiant l'intervention du législateur. **Le cadre légal du RSA ne laisse, par conséquent, que peu de place à l'initiative des départements.** La loi fixe précisément les conditions requises pour bénéficier de cette prestation², dont le montant est fixé et

¹ Ce document est consultable à l'adresse suivante : www.departements.fr.

² Articles L. 262-2 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

revalorisé annuellement par décret (564,78 euros à compter du 1^{er} avril 2020). Les services du département assurent l’instruction administrative des demandes et la décision d’attribution relève du président du conseil départemental, même si le service de la prestation est en pratique assuré par les CAF dans le cadre de conventions passées avec le département. Eu égard aux devoirs de recherche d’emploi qui s’attachent aux bénéficiaires du RSA, le conseil départemental a pour mission d’orienter ces derniers vers les organismes du service public de l’emploi, mais il peut également décider d’assurer lui-même les actions d’accompagnement et d’insertion des bénéficiaires dans le cadre de conventions passées avec Pôle emploi¹. Les décisions de suspension des droits ou de radiation relèvent du président du conseil départemental, mais répondent à des critères fixés par la loi et complétés par décret.

Ce strict encadrement juridique s’applique également à l’APA, « définie dans des conditions identiques sur l’ensemble du territoire national »² et à la PCH, pour laquelle la nature des charges couvertes est définie par la loi, tandis que les montants maximums et le taux de prise en charge sont fixés par décret.

La contrainte juridique représentée par les allocations individuelles de solidarité donne naissance à une importante contrainte financière, représentant une dépense globale non pilotable de 19,4 milliards d’euros en 2019, soit à elles seules **près de 30 % des dépenses de fonctionnement des départements**. S’il est difficile de comparer avec précision les montants de leurs dépenses sociales, qui varient selon les périmètres retenus, on peut néanmoins estimer que le financement des AIS en représente en moyenne plus de la moitié.

Les allocations individuelles de solidarité financées par les départements

	RSA	APA	PCH
Conditions	<ul style="list-style-type: none">- Être âgé de 25 ans ou plus (sauf jeunes actifs, jeunes parents)- Condition de ressources financières	<ul style="list-style-type: none">- Être âgé de 60 ans ou plus- Être en situation de perte d’autonomie (GIR 1 à 4)	<ul style="list-style-type: none">- Condition d’autonomie : difficulté absolue pour la réalisation d’une activité importante du quotidien ou difficulté grave pour la réalisation d’au moins 2 activités importantes du quotidien.- Condition d’âge : être âgé de moins de 60 ans (sauf poursuite d’activité) ou parent d’enfant handicapé de moins de 20 ans

¹ Article L. 262-33 du même code.

² Article L. 232-1 du même code.

	RSA	APA	PCH
Prestation	<p>Prestation monétaire calculée en fonction des ressources et de la composition du foyer. Pour une personne seule, le montant plafond du RSA est de 564,78 euros par mois.</p> <p>Le service de la prestation est assuré par les CAF.</p> <p>L'allocataire dispose en outre d'un droit à un accompagnement social et professionnel et il a le devoir de rechercher un emploi.</p>	<p><u>APA à domicile</u> : plan d'aide permettant de financer les dépenses nécessaires au maintien à domicile, dont le montant maximum mensuel dépend du niveau de dépendance (de 674,27 euros pour le GIR 4 à 1742,34 euros pour le GIR 1). Une participation financière de l'allocataire peut être laissée à sa charge en fonction de ses ressources.</p> <p><u>APA en établissement</u> : financement d'une partie du tarif dépendance fixé par l'établissement médico-social d'accueil. Une partie peut être laissée à la charge de l'allocataire en fonction de ses ressources.</p>	<p>Financement de 5 formes d'aides, prises en charge selon un taux pouvant varier en fonction des ressources de l'allocataire :</p> <ul style="list-style-type: none"> - aide humaine (aidant familial, emploi d'une tierce personne...); - aide technique (achat de matériel de compensation du handicap...); - aide à l'aménagement du logement; - aide au transport; - aide animalière. <p>Des aides spécifiques et exceptionnelles peuvent également être prises en charge.</p>
Coût global 2019	10,9 milliards d'euros	6 milliards d'euros	2,5 milliards d'euros

Source : mission d'information

Au-delà des AIS, l'ensemble des secteurs de l'action sociale départementale comportent d'importants volets obligatoires. Parmi les actions obligatoires des départements, on peut notamment citer :

- le financement des services départementaux d'action sociale, d'ASE et de PMI, qui représentent en moyenne environ 40 % des effectifs départementaux ;
- l'accueil en établissement au titre de la protection de l'enfance ;
- le transport scolaire des élèves en situation de handicap ;
- l'hébergement des personnes en situation de handicap et des personnes âgées ;
- l'abondement des fonds d'aide relevant de la politique d'insertion (fonds d'aide aux jeunes en difficulté, fonds de solidarité pour le logement).

2. Les départements doivent autant que possible s'efforcer de surmonter ces contraintes pour s'emparer pleinement de leur vocation sociale

a) Des solutions existent pour dégager des marges de manœuvre financières

Dans son rapport sur les finances publiques locales de 2017, **la Cour des comptes¹ a dressé un inventaire des pratiques permettant aux départements de dégager des « marges d'action » en matière sociale**, c'est-à-dire de réduire certaines dépenses ou d'en contenir la progression pour financer de nouvelles politiques.

La Cour, conformément à la logique qui est la sienne, insiste sur le dimensionnement des plans d'aide aux personnes âgées ou aux personnes handicapées – dont le coût, il est vrai, varie fortement d'un département à l'autre. Elle recommande aussi, cela n'étonnera pas, de renforcer le contrôle du respect des obligations des bénéficiaires du RSA et la lutte contre la fraude, ainsi que d'améliorer le recouvrement des participations dues par les usagers et la récupération des sommes indûment versées.

D'autres préconisations montrent que **la maîtrise des dépenses n'est pas nécessairement synonyme de dégradation du service rendu**. La Cour encourage ainsi les départements à **renforcer les moyens qu'ils consacrent à l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA**, pour mieux maîtriser les dépenses liées au versement de l'allocation. Elle recommande aussi de renforcer les **contrôles exercés sur les établissements et services** qui participent à la mise en œuvre des politiques d'aide sociale, afin de s'assurer de **l'effectivité des prestations** et de leur juste rémunération.

Enfin, certaines recommandations ont trait à la **gestion des services départementaux chargés de l'aide sociale** : coordination des services centraux et territoriaux, consolidation des systèmes d'information, *etc.*

b) Plusieurs départements ont démontré leur capacité d'initiative et d'innovation en matière sociale

Les départements, dans la mesure de ce qui leur est possible juridiquement et financièrement, doivent s'efforcer de **développer une politique d'action sociale dynamique et proactive**, laissant la place à l'innovation et à l'expérimentation.

Les initiatives en la matière sont trop nombreuses et variées pour que la mission puisse en donner plus qu'un aperçu. Car les conditions de la réussite des politiques sociales peuvent différer fortement d'un département à l'autre, en fonction de leurs caractéristiques démographiques et socio-économiques.

¹ Cour des comptes, Les finances publiques locales, Chapitre V : « L'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements », octobre 2017, consultable à l'adresse suivante : www.ccomptes.fr.

- (1) Une gestion réactive des conséquences sociales immédiates de la crise sanitaire

La crise sanitaire a illustré la réactivité des départements en matière d'action sociale.

Des dispositifs d'aide aux personnes vulnérables ont été mis en place dans des délais très brefs. Ainsi, le département des Hautes-Pyrénées a créé dès le mois de mars une cellule d'urgence pour les personnes âgées et un standard téléphonique dédié. De nombreux départements ont engagé des démarches pour lutter contre l'isolement des personnes, à l'instar du dispositif de veille sanitaire lancé par le département de la Charente-Maritime en partenariat avec l'association des maires et La Poste ou des plateformes d'entraide de voisinage créées par une quinzaine de départements.

Les départements ont également su apporter une aide d'urgence aux publics en situation de précarité. Le département de l'Hérault a ainsi décidé de prolonger de six mois les droits des personnes en situation de handicap. Plusieurs départements ont ouvert des lieux d'accueil pour les jeunes (Finistère, Seine-Saint-Denis, Haute-Garonne) ou ont permis par arrêté aux assistantes maternelles exerçant à domicile d'accueillir jusqu'à six enfants (Doubs, Indre-et-Loire, Isère, Rhône, Saône-et-Loire, etc.). Le département de la Somme a mobilisé des agents volontaires pour assurer un lien téléphonique avec les bénéficiaires des aides sociales et créé un fonds d'urgence spécial Covid-19, destiné à financer des aides de 150 euros par personne sous condition de ressources, afin d'apporter un soutien alimentaire ou de répondre à un besoin dans l'attente de l'ouverture de droits à d'autres prestations (comme le RSA).

En matière strictement sanitaire, de nombreux départements ont souhaité que les **laboratoires départementaux d'analyse**, qui interviennent en principe dans les domaines de la santé animale et végétale et de l'hygiène alimentaire, puissent être associés aux campagnes de dépistage. Il a cependant fallu attendre un arrêté du 5 avril 2020 du ministre des solidarités et de la santé¹ pour que ces laboratoires puissent prendre part à ces campagnes, sur autorisation du représentant de l'État. **Entendue par la mission, l'ADF a regretté la faible sollicitation de ces laboratoires par les ARS.**

- (2) Des politiques d'insertion proactives

Les départements, fortement contraints par les dépenses liées au financement du RSA, tendent parfois à délaisser les politiques « actives » d'insertion. L'observatoire national de l'action sociale relève que la part des dépenses actives dans les dépenses nettes totales d'insertion des

¹ Arrêté du 5 avril 2020 complétant l'arrêté du 23 mars 2020 prescrivant les mesures d'organisation et de fonctionnement du système de santé nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

départements a diminué de 8 points en dix ans : celle-ci s'élevait en 2018 à 5,7 % des dépenses nettes d'insertion des départements (560 millions d'euros), le reste étant dédié au financement de l'allocation RSA proprement dite, contre 12,7 % (830 millions d'euros) en 2009 lors de la décentralisation du RSA¹.

Plusieurs départements ont pris des initiatives pour dynamiser leurs actions d'insertion, par exemple en développant une **plateforme de mise en relation des bénéficiaires du RSA et des employeurs locaux**. C'est notamment le cas des départements du Loir-et-Cher, du Vaucluse, et plus récemment du Bas-Rhin. L'application développée par ce dernier département, « *Job Connexion 67* », présente la particularité de s'étendre à l'ensemble du bassin d'emploi, y compris transfrontalier, et de proposer des solutions aux bénéficiaires du RSA pour lever certains freins périphériques au retour à l'emploi (transport, garde d'enfants...).

Plusieurs départements à majorité de gauche se sont également déclarés volontaires pour **expérimenter la mise en place d'un « revenu de base »**, ce qui a donné lieu au dépôt de propositions de loi à l'Assemblée nationale en décembre 2018, puis au Sénat en mars 2019.

La proposition de loi d'expérimentation territoriale visant à instaurer un revenu de base

La proposition de loi d'expérimentation territoriale visant à instaurer un revenu de base a été déposée à l'Assemblée nationale le 18 décembre 2018 par plusieurs députés du groupe Socialistes et apparentés².

Elle est la traduction législative d'une réflexion initiée à la fois par des parlementaires, des élus membres de différents conseils départementaux, appuyés par des experts de l'innovation sociale. Elle propose une réforme de la structure des prestations sociales, à partir de l'expérimentation de deux modèles : une fusion RSA/Prime d'activité et une fusion RSA/Prime d'activité/aides au logement. Trois principes ont été dégagés :

- l'inconditionnalité et l'automatisation du dispositif pour résorber le non-recours, « *contemporanéiser* » les prestations et encourager la pluriactivité ;
- l'ouverture aux jeunes de moins de 25 ans ;
- la dégressivité du revenu de base en fonction des revenus d'activité.

Le texte a été **rejeté par** l'Assemblée nationale en première lecture le 31 janvier 2019. Une proposition de loi identique a été déposée au Sénat par notre collègue Roland Courteau, le 29 mars 2019³.

¹ Lettre de l'ODAS, « Dépenses départementales d'action sociale en 2018 : un pacte financier respecté... mais à quel prix ? », juin 2019.

² Proposition de loi n° 1541 d'expérimentation territoriale visant à instaurer un revenu de base, présentée par les députés Hervé Saulignac, Valérie Rabault, Joël Aviragnet, Ericja Bareigts, Gisèle Biémouret, Boris Vallaud et les membres du groupe Socialistes et apparentés, enregistrée à la présidence du bureau de l'Assemblée nationale le 18 décembre 2018.

³ Proposition de loi n° 421 (2018-2019) d'expérimentation territoriale visant à instaurer un revenu de base, déposée par Roland Courteau le 29 mars 2019.

La question du revenu universel, sous ses différentes acceptions, outrepassa de loin le champ d'investigation de la mission qui ne s'est pas prononcée sur l'opportunité de tel ou tel mécanisme. En revanche, **face à la crise de l'emploi qui risque de prolonger la crise sanitaire, il y a tout lieu d'encourager les initiatives prises par les départements pour renouveler leurs politiques d'insertion** en améliorant l'accompagnement vers l'emploi des publics en difficulté.

Recommandation n° 5 : Encourager les départements, malgré les contraintes liées au financement du RSA, à développer leurs politiques actives d'insertion.

(3) Une capacité à fédérer les acteurs locaux

Plusieurs départements ont, en outre, porté à la connaissance de la mission **des initiatives impliquant plusieurs strates de collectivités territoriales** et témoignant de leur capacité à impulser une dynamique autour de certaines thématiques d'action sociale telles que la politique de l'autonomie :

- le département de la Drôme a par exemple su tirer parti de la dynamique de création des Maisons départementales de l'autonomie (MDA) issue de la loi « ASV » pour créer et animer un réseau de points d'accueil de la MDA portés par 27 CCAS des communes les plus peuplées du département, capables d'informer et d'orienter les usagers ;

- le département de la Mayenne, qui présente une population plus âgée et plus vieillissante que la moyenne nationale, a quant à lui su accompagner et guider l'ensemble des acteurs locaux dans la mise en œuvre des transitions qui ont affecté les politiques de l'autonomie dans les années récentes, soit le tournant « *inclusif* » des politiques du handicap *via* l'initiative « *Territoire 100 % inclusif* » et le tournant « *domiciliaire* » des politiques du grand âge grâce au plan « *May'ânés* » en partenariat avec les mairies, les EPCI, les bailleurs sociaux et les opérateurs publics et privés concernés.

Le plan « May'ânés »

L'initiative « May'ânés », lancée en 2019 par le conseil départemental de la Mayenne, est un grand plan d'évolution de l'offre d'accompagnement des personnes âgées sur le territoire du département afin de mieux répondre à leurs besoins. Ses mesures visent avant tout à permettre aux personnes de mettre en œuvre leur projet de vie en se maintenant le plus longtemps possible en autonomie et à domicile. Il s'agit en particulier de prévenir, de limiter et d'accompagner le cas échéant la perte d'autonomie de façon progressive.

Le plan comporte 12 mesures articulées autour de 8 thématiques et déclinées en 9 feuilles de routes territoriales pour chacune des 9 intercommunalités parties prenantes.

1° Habitat séniors :

- Mise en place d'une offre de logements adaptés ;
- Accompagnement dans l'adaptation du bâti/aménagement de logements.

2° Soutien à la mobilité :

- Financement d'un véhicule électrique collectif par EPCI pour faciliter la mobilité des usagers et leur accès aux activités de la vie quotidienne.

3° Soutien aux services d'aide à domicile :

- Amélioration de la communication entre le département et les services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) ;
- Revalorisation de la participation du département aux heures APA et valorisation et appui des temps de coordination, de formation, d'échange de pratiques au sein des SAAD.

4° Soutien aux aidants :

- Accompagner les aidants et favoriser le répit.

5° Mesures de soutien à l'accueil familial :

- Soutien à l'accueil familial, en améliorant la professionnalisation des accueillants familiaux et en développant les partenariats entre ESMS et dispositifs d'accueil familial.

6° Diversifier l'offre des EHPAD :

- Augmentation de l'aide à l'investissement sur les projets immobiliers des EHPAD ;
- Soutien à la mise en place de nouveaux équipements ;
- Évolution de la politique tarifaire des EHPAD.

7° Action de santé :

- Actions de santé en faveur des personnes âgées, développement de la télémédecine et de solutions innovantes pour favoriser l'accès aux soins.

8° Promotion des métiers :

- Soutien à l'innovation et à la promotion des métiers.

Source : site Internet du département de la Mayenne

D. LA NÉCESSITÉ D'UN FINANCEMENT PÉRENNE ET ÉQUITABLE DES POLITIQUES SOCIALES

1. Une situation juridiquement fragile

a) *La non-compensation intégrale par l'État des dépenses liées aux AIS est-elle conforme à la Constitution ?*

L'insuffisance de la compensation par l'État des dépenses résultant pour les départements du financement des AIS place ces derniers dans une situation d'autant plus difficile que leurs recettes tendent à diminuer¹. Les départements ayant répondu au questionnaire de la mission sont d'ailleurs unanimes à considérer que l'importance croissante prise par ce reste à charge pénalise fortement leur capacité à investir.

Selon Géraldine Chavrier, professeur de droit public entendue par la mission, l'existence d'un tel décalage entre le dynamisme des dépenses d'AIS, sur lequel les départements n'ont pas de prise, et la stabilité des compensations serait même inconstitutionnelle. Les risques de chômage et de dépendance ainsi que le handicap doivent, en effet, être considérés comme relevant de la solidarité nationale au sens du préambule de la Constitution du 26 octobre 1946. Ainsi, pour le professeur, « *dans un État unitaire, on ne peut pas faire assumer l'effort de solidarité nationale à quelque corps intermédiaire que ce soit, ou quelque personne publique que ce soit, en dehors de l'État agissant pour la nation toute entière. (...) La Constitution ne prévoit pas de solidarité "locale". (...) On ne peut pas décider que le département de la Seine-Saint-Denis supporte davantage le poids de la solidarité nationale que les Hauts-de-Seine.* »

S'agissant par exemple de l'APA, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a clairement rappelé que si la mise en œuvre du dispositif peut bien être décentralisée, celui-ci continue de répondre à « *une exigence de solidarité nationale* ». Le Conseil relève que son financement constitue alors une dépense obligatoire pour le département « *en contrepartie* » de laquelle ils perçoivent une dotation financée par l'État et la sécurité sociale².

Certes, le Conseil constitutionnel a également confirmé, à propos de la décentralisation du RSA, que les dispositions du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution relatives à la compensation financière des transferts de compétence³ font seulement obligation à l'État d'assurer une compensation des charges évaluées au coût historique, quelle que soit

¹ Voir les développements sur les perspectives financières des départements en première partie.

² Décision n° 2001-447 DC du 18 juillet 2001, Loi relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie.

³ « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. »

l'évolution ultérieure du coût d'exercice de la compétence transférée¹. Selon le raisonnement du professeur Chavrier, c'est parce que les AIS relèvent des politiques de solidarité nationale, au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, que l'insuffisance de leur compensation par l'État pourrait être arguée d'inconstitutionnalité, et c'est sur ce fondement qu'il aurait fallu attaquer les lois concernées.

b) L'illégalité des mécanismes de compensation des hausses successives du RSA

Quoiqu'il en soit de la constitutionnalité de la non-compensation intégrale des dépenses d'AIS, **la loi fixe des règles de fond et de procédure pour la compensation financière des transferts de compétence, même réduite à leur coût historique. Or, en ce qui concerne le RSA, ces règles n'ont pas été respectées.**

C'est ce que vient de juger le tribunal administratif de Paris, à propos de cinq décrets de revalorisation forfaitaire du RSA pris en 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017, qui doivent être considérés comme une modification des « règles relatives à l'exercice des compétences transférées » au sens du second alinéa de l'article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales. Quoique le Gouvernement ait fait valoir que ces hausses de charges pour les départements aient été assorties de trois dispositifs de compensation prévus par la loi de finances pour 2014 (transfert des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties, relèvement du taux plafond des DMTO et création d'un fonds de solidarité *ad hoc*), cela ne dispensait pas les ministres chargés de l'intérieur et du budget de constater par arrêté, après avis de la commission consultative d'évaluation des charges du Comité des finances locales, le montant des dépenses nouvelles résultant pour les départements de ces décrets et, partant, celui de la compensation exigée².

Les enjeux financiers de cette décision sont conséquents : le coût pour les départements des revalorisations successives du RSA entre 2013 et 2016 est estimé respectivement à 43, 22 et 21 millions d'euros pour le Calvados, la Manche et l'Orne ; à l'échelle de l'ensemble des départements, ce montant pourrait être de 4 milliards d'euros³.

¹ Décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, Départements de la Seine-Saint-Denis et autres.

² Tribunal administratif de Paris, 30 juin 2020, nos 1815544/2-1, 1815545/2-1 et 1816740/2-1, Départements de l'Orne, du Calvados et de la Manche.

³ Source : communiqué de presse des départements du Calvados, de la Manche et de l'Orne, 16 juillet 2020.

2. Apporter enfin une réponse structurelle à la problématique du financement des AIS

a) Une question de plus en plus urgente

Comme il a été souligné précédemment, l'empilement des fonds d'urgence en faveur des départements faisant face aux restes à charge les plus élevés n'a pas permis d'apporter une réponse structurelle au problème. La péréquation horizontale entre départements a, par ailleurs, été considérablement renforcée ces dernières années, le nouveau fonds de péréquation des DMTO créé par fusion des fonds existants en loi de finances pour 2020¹ atteignant déjà 1,8 milliard d'euros.

La problématique revêt un caractère de plus en plus urgent. Le rapport de la mission « *Richard-Bur* » précité sur le financement des AIS notait déjà que les dépenses d'APA seraient amenées à croître fortement du fait du vieillissement démographique, tandis que la montée en puissance des politiques du handicap « *inclusives* » conduisant à privilégier un accompagnement en milieu ordinaire se traduirait par une hausse des aides prises en charge par la PCH. À plus court terme, la crise économique actuelle devrait avoir un fort impact sur les dépenses de RSA, la mission « *Cazeneuve* » envisageant une hausse de 10 % du nombre d'allocataires en deux ans.

b) Plusieurs pistes existent, nécessitant de nouvelles négociations entre l'État et les départements

Les deux missions précitées ont formulé une série de propositions pour résoudre le problème persistant du financement des AIS.

La mission « *Cazeneuve* » a notamment préconisé deux mesures :

- la création d'un dispositif original de péréquation horizontale prenant la forme d'un fonds commun de garantie contra-cyclique qui fonctionnerait comme un « *serpent budgétaire* » : les ressources réelles de fonctionnement des départements qui excéderaient un certain seuil pourraient être mises en réserve puis réparties entre les départements selon des critères de ressources et de charges. Entendue par la mission, la direction générale des collectivités locales a témoigné de son intérêt pour ce type de dispositif ;

- une nouvelle revalorisation de 0,2 point du taux plafond des DMTO (ainsi porté à 4,7 %).

Il est à noter que ces deux mesures ne représentent aucun coût pour l'État, à l'inverse du dispositif, plus ambitieux et issu d'une proposition de l'ADF, préconisé par la mission « *Richard-Bur* ». Celle-ci recommandait l'instauration d'une « *compensation des sur-restes à charge pondérée* » qui

¹ Article 255 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

consisterait en une dotation de l'État attribuée aux départements dont le reste à charge serait supérieur à la moyenne. En avril 2018, l'effort budgétaire de l'État était estimé à un montant de 500 à 600 millions d'euros annuels sur trois ans. Il serait plus important encore dans le contexte actuel de crise économique et sociale.

Des solutions plus structurelles pourraient également être versées au débat. **La question du panier de ressources des départements pourrait se poser à nouveau dans les années à venir**, en lien avec la problématique de l'absence d'autonomie fiscale évoquée en première partie. Lors de son audition par la mission, le professeur Géraldine Chavrier a également suggéré une **solution de compromis** consistant en une « *clause de revoyure* » **quinquennale** : tous les cinq ans, la compensation financière du transfert des AIS serait réévaluée en fonction de l'évolution des charges liée aux fluctuations du nombre d'allocataires et aux décisions de l'État, les départements assumant seuls une éventuelle hausse de ces charges entre deux réévaluations.

En tout état de cause, la solution au problème du financement des AIS ne saurait émerger que d'une négociation avec l'État et entre les départements. Cette question doit être abordée de front avec celle d'une éventuelle recentralisation du RSA, qui ne fait pas consensus entre les départements. Une telle recentralisation ne serait pas aberrante dans son principe, le RSA étant fondé sur la solidarité nationale ; toutefois, il n'est pas inopportun que la collectivité en charge de l'insertion professionnelle supporte une part de son financement et bénéficie ainsi des retombées d'une politique d'insertion dynamique. En tout état de cause, l'échec des négociations sur ce sujet entre l'ADF et l'État lancées en 2016 témoigne de sa complexité politique et technique. La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales Jacqueline Gourault a annoncé que le cadre rénové des expérimentations locales proposé avec le projet de loi organique devant être examiné à l'automne 2020¹ pourrait constituer le support d'une expérimentation de recentralisation du RSA dans certains départements.

La concertation au sujet du futur revenu universel d'activité doit être l'occasion de poser de concert l'ensemble de ces questions.

Recommandation n° 6 : Apporter une réponse structurelle au problème du financement des allocations individuelles de solidarité, en s'inspirant des rapports « Richard-Bur » et « Cazeneuve ».

¹ *Projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, enregistré à la Présidence du Sénat le 29 août 2020*

II. DONNER PLEINE CONSISTANCE À LA COMPÉTENCE DÉPARTEMENTALE DE SOLIDARITÉ TERRITORIALE

A. LA SOLIDARITÉ TERRITORIALE : UNE MISSION ESSENTIELLE AUX CONTOURS MAL DÉFINIS

Acteurs majeurs de l'action sociale, les départements sont également garants de la solidarité territoriale, la loi leur conférant expressément un rôle de chef de file en la matière¹.

Cette mission est d'autant plus cruciale que les inégalités territoriales sont de plus en plus marquées dans notre pays, comme la crise des « gilets jaunes » l'a récemment mis en évidence. Dès 2016, une étude géographique publiée par l'ADF voyait en la lutte contre les inégalités territoriales une source de légitimité de la collectivité départementale, relevant que « *la recomposition économique et sociale des territoires [...] légitime aujourd'hui le Département comme collectivité de proximité, non seulement pour répondre à la demande sociale des habitants mais aussi pour maintenir une cohésion nationale particulièrement fragilisée par le modèle économique. Alors que la cristallisation de la nouvelle géographie sociale creuse les inégalités entre métropoles et France périphérique, [...] que l'on] assiste à une fragilisation sociale intergénérationnelle mais aussi à un processus de sédentarisation et de baisse de la mobilité sociale pour les plus modestes, [ce contexte] implique non seulement un engagement social du Département mais aussi une implication de cette collectivité dans des projets de développement locaux* ». »

Toutefois, à la différence des compétences départementales en matière d'action sociale, régies jusque dans leurs détails par le code de l'action sociale et des familles, **l'exercice de la compétence de solidarité territoriale n'est que peu encadré par les règles nationales**. Si l'on peut se réjouir qu'une certaine souplesse soit ainsi laissée aux territoires pour l'organiser, la répartition des rôles de chaque acteur mériterait en pratique d'être clarifiée.

Les sections suivantes examinent successivement quatre aspects de l'exercice par les départements de leur mission de solidarité territoriale :

- un soutien financier à certains projets communaux ou intercommunaux ;
- une assistance technique dans la conduite des projets ;
- des compétences d'appui aux communes et intercommunalités ;
- un rôle d' « *assembler* » des politiques locales.

¹ Article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales.

² Assemblée des départements de France, Atlas des départements - 2016, la représentation d'une nouvelle géographie sociale des territoires, septembre 2016 - consultable ici : www.departements.fr.

B. UN SOUTIEN FINANCIER INDISPENSABLE AU BLOC COMMUNAL, QUI DOIT ÊTRE MIEUX COORDONNÉ AVEC CELUI DE L'ÉTAT ET DES RÉGIONS

1. Les départements se sont largement emparés de leur mission de soutien aux projets d'investissement du bloc communal

La mission de solidarité territoriale des départements s'exprime tout particulièrement au travers du **soutien financier qu'ils apportent aux projets portés par les communes et intercommunalités, particulièrement utile en milieu rural.**

Les départements sont en effet habilités par la loi à « *contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes, leurs groupements, les établissements publics qui leur sont rattachés ou les sociétés dont ils détiennent une part du capital* », **y compris lorsque ces projets ne se rattachent pas à leurs propres domaines de compétence.** De même, « *pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente* », ils peuvent contribuer au financement des « *opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural* », dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des EPCI à fiscalité propre. Ils peuvent enfin contribuer au financement des « *opérations d'investissement en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural réalisées par les associations syndicales autorisées ou constituées d'office ou par leurs unions*¹ ».

Si les priorités varient d'un département à l'autre, les projets d'investissement financés concernent en général l'aménagement du territoire, le développement local, les infrastructures ou la préservation de l'environnement mais aussi le foncier agricole et l'immobilier d'entreprise, les équipements culturels et sportifs, le patrimoine, les équipements en faveur de la jeunesse et de l'enfance, etc.

Les départements sont libres de déterminer leurs critères de sélection, qui en pratique tiennent tant à la nature des projets (démarche de développement durable, d'insertion ou d'inclusion des personnes handicapées...) qu'aux caractéristiques du maître d'ouvrage (communes peu peuplées, faible potentiel financier, important effort fiscal...) ou encore à la présence de cofinanceurs. Ils peuvent apporter leur soutien par le biais d'appels à projets, ceux-ci étant sélectionnés par une commission dédiée, ou bien par exemple dans le cadre de programmes pluriannuels de contractualisation avec les communes et EPCI.

¹ Article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales.

Dans l'ensemble, les départements sont fortement mobilisés dans cette politique de soutien à l'investissement du bloc communal. En 2019, les subventions d'équipement versées par les départements aux communes et à leurs groupements représentaient une masse financière de **2,1 milliards d'euros**, soit 16 % de leurs dépenses d'investissement hors remboursement de la dette¹. **D'importantes disparités de pratiques peuvent cependant être constatées** : dans les Bouches-du-Rhône, ces subventions s'élevaient en 2019 à 265 millions d'euros (soit 51 % des dépenses d'investissement du département hors remboursement de la dette) tandis qu'elles ne représentaient qu'1,5 million d'euros dans le Maine-et-Loire (2 % des dépenses d'investissements hors remboursement de la dette).

La politique de soutien financier au bloc communal a pu servir de **levier de participation à l'effort national de relance économique suite à la crise sanitaire**. Le département de l'Hérault a par exemple décidé de doubler en 2020 son soutien aux projets communaux et intercommunaux d'investissement concernant le patrimoine, la voirie et l'aménagement des centres anciens (soit un effort supplémentaire de 8,5 millions d'euros).

La loi² permet également aux départements d'intervenir dans le cadre d'un **plan d'aide à l'équipement rural** au vu, notamment, des propositions qui leur sont adressées par les communes. Ce dispositif semble cependant peu utilisé.

2. La nécessité d'une meilleure coordination avec les interventions de l'État et des régions

L'État et les régions jouent, eux aussi, un rôle de soutien financier aux projets du bloc communal, ce qui impose un effort de coordination avec les départements afin d'assurer la cohérence de leur action et d'éviter le « saupoudrage » de l'argent public.

L'État intervient par le biais de deux principales dotations d'investissement financées sur le budget général : **la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)** et **la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)**. Ces deux dotations représentent en 2020 un effort initialement prévu à 1,6 milliard d'euros, augmenté d'1 milliard d'euros supplémentaires dans le cadre du plan de soutien aux collectivités territoriales face aux conséquences de la crise sanitaire.

¹ Source : OFGL.

² Article L. 3232-1 du code général des collectivités territoriales.

La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL)

La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dotée d'environ **1 milliard d'euros en loi de finances initiale pour 2020**, vise à subventionner les dépenses d'équipement des communes et d'EPCI situés essentiellement en milieu rural, ciblées selon des critères de population et de richesse fiscale. Si la décision d'attribution des subventions relève du **préfet de département**, l'originalité de la procédure de sélection tient à l'examen des dossiers par une **commission composée d'élus du territoire**.

La dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL), dotée de **1,6 milliards d'euros** en loi de finances initiale pour 2020, vise à soutenir des projets d'investissement correspondant aux **grandes priorités définies par l'État** (rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables, mise aux normes et sécurisation des équipements publics, développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de la construction de logements, développement du numérique et de la téléphonie mobile, bâtiments scolaires, réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants.). En raison du caractère plus structurant des investissements ciblés (en principe du moins...), son attribution relève du **préfet de région** (mais l'instruction des dossiers est très fréquemment déléguée aux préfetures de département). **L'enveloppe initialement prévue pour 2020 a été augmentée d'1 milliard d'euros** dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020¹ et du plan de soutien aux collectivités territoriales face aux conséquences de la crise sanitaire.

Si l'État, comme l'attestent les objectifs de performance de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* », vise à maximiser l'effet de levier de ces dotations en favorisant les cofinancements, la part de projets pour lesquels la DETR ou la DSIL représentait autour du tiers des financements n'était que de 37,7 % en 2019, soit bien en deçà de l'objectif fixé à 55 %². **Les représentants du bloc communal entendus par la mission ont confirmé que la congruence des dispositifs de l'État et des départements était perfectible.** On observe, il est vrai, **des efforts de coordination** : comme il a été indiqué à la rapporteure, certaines préfetures veillent à se faire communiquer la liste des projets que le conseil départemental envisage de subventionner, afin d'y adapter leur propre réponse aux demandes d'attribution de DETR ou de DSIL. **De telles pratiques mériteraient d'être systématisées.** Allant plus loin, l'ADF préconise de mettre en place une **plateforme unifiée des différents dispositifs d'aide au bloc communal de l'État et des départements**, permettant d'offrir une meilleure visibilité aux élus municipaux, de coordonner les financements croisés et de mutualiser l'instruction des dossiers.

Les régions, en revanche, se sont vu ôter par la loi « *NOTRe* » la faculté d'apporter un soutien financier aux projets locaux d'investissement, sur le fondement de l'article L.1111-10 du code général des collectivités

¹ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

² Projet annuel de performance de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » annexé au projet de loi de finances pour 2020.

territoriales. Il en résulte que « *les régions ne peuvent participer qu'au financement d'opérations entrant dans leur champ de compétences, ainsi qu'aux opérations inscrites aux CPER [contrat de plan État-région]* », comme l'indiquait une circulaire du 22 décembre 2015¹. Toutefois, le champ de compétence de la région reste défini en termes extrêmement larges, puisque la loi lui assigne pour mission de « *contribuer au développement économique, social et culturel* » de son territoire, notamment par « *la participation volontaire au financement d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct*² ».

Comme la mission a pu le constater, **la lettre de la loi est interprétée de manière très souple, et les conseils régionaux n'hésitent pas à intervenir pour subventionner de « petits » projets locaux dont l'intérêt régional direct n'a rien d'évident...** Les subventions de la région au bloc communal peuvent néanmoins s'inscrire dans le cadre d'une politique structurée de développement et de rééquilibrage territorial, comme c'est le cas en Auvergne-Rhône-Alpes par le biais des « *pactes* » conclus par le conseil régional avec quatre des départements les plus ruraux de la région, l'Ardèche, la Haute-Loire, le Cantal et l'Allier³.

Ici encore, le « *chef-de-filat* » départemental reste donc bien théorique... Sans remettre en cause la liberté contractuelle des collectivités ni imposer de mécanisme coercitif, **la mission estime également nécessaire, dans un souci de cohérence et d'efficacité de la dépense publique, de mieux coordonner les soutiens financiers apportés par la région et les départements aux projets locaux.**

Recommandation n° 7 : Veiller à la coordination des aides financières de l'État, des régions et des départements aux investissements du bloc communal. Envisager la création d'une plateforme départementale unique d'instruction des dossiers.

¹ Instruction du Gouvernement du 22 décembre 2015 relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales, NOR RDFB1520836N.

² Article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales. Par ailleurs, la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations a rendu à la région la faculté de contribuer au financement de projets d'investissement du bloc communal dans le domaine de la GEMAPI.

³ Voir la page dédiée sur le site Internet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, www.auvergnerhonealpes.fr. Une enveloppe comprise entre 100 et 127 millions d'euros est allouée au financement de chaque pacte, comprenant dans certains cas un co-financement du département. La présentation thématique des conventions de pacte rend difficile d'identifier les montants consacrés au financement d'opérations dont le maître d'ouvrage est une commune ou un groupement de communes ; une partie de l'enveloppe est consacrée à des aides directes aux entreprises locales.

C. UNE PLACE DES DÉPARTEMENTS DANS L'OFFRE D'INGÉNIERIE PUBLIQUE À CONFORTER

1. Une offre départementale d'ingénierie territoriale diversifiée et précieuse pour le bloc communal, dont l'encadrement pourrait être assoupli

Les communes et EPCI expriment régulièrement leurs besoins d'accompagnement en matière d'ingénierie administrative, technique ou financière, indispensable à la concrétisation de leurs projets.

Le soutien à l'ingénierie des projets communaux et intercommunaux est au cœur de la mission de solidarité territoriale des départements, qui mettent ainsi leurs services, leurs compétences et leur expertise au service du bloc communal et en particulier des communes rurales. Ce soutien technique repose sur deux fondements légaux.

En premier lieu, l'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales impose aux départements, « *pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire* », de mettre une **assistance technique** à disposition des communes et EPCI qui ne bénéficient pas de moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans un certain nombre de domaines touchant à la **gestion de l'eau** (assainissement, protection de la ressource en eau, restauration et entretien des milieux aquatiques, prévention des inondations), mais aussi en matière de **voirie**, **d'aménagement** et **d'habitat**. Il s'agit donc là d'une **compétence obligatoire** du département, mais les prestations qu'il délivre à ce titre sont **rémunérées** dans des conditions prévues par convention. La partie réglementaire du code précise les critères d'éligibilité des communes et EPCI à cette assistance technique ; comme il était attendu depuis la refonte de la carte intercommunale en 2017, un décret du 14 juin 2019 a relevé de 15 000 à 40 000 habitants la population minimale des EPCI éligibles.

Critères d'éligibilité à l'assistance technique obligatoire des départements dans les domaines de l'eau, de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat
(Article R. 3232-1 du code général des collectivités territoriales)

« Peuvent bénéficier de l'assistance technique mise à disposition par le département, instituée par l'article L. 3232-1-1 :

« 1° Les communes considérées comme rurales en application du I de l'article D. 3334-8-1, à l'exclusion de celles dont le potentiel financier par habitant, tel qu'il est défini par l'article L. 2334-4, était, pour l'année précédant la demande d'assistance, supérieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 5 000 habitants ;

« 2° Les établissements publics de coopération intercommunale de moins de 40 000 habitants pour lesquels la population des communes répondant aux conditions fixées par le 1° représente plus de la moitié de la population totale des communes qui en sont membres ;

« 3° Les établissements de coopération intercommunale comprenant une moitié au moins de communes membres situées en zone de montagne, au sens des articles 3 et 4 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

« Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent continuer à bénéficier de l'assistance technique durant l'année qui suit celle au cours de laquelle ils ont cessé de remplir les conditions requises. »

Les missions d'assistance technique peuvent être assumées par les services du département ou d'un ou plusieurs établissements publics départementaux. Elles peuvent aussi être déléguées à un syndicat mixte dont le département est membre, qui peut être, ou non, une agence départementale.

En effet, l'article L. 5511-1 du code général des collectivités territoriales autorise un département, des communes et des EPCI à créer entre eux un établissement public dénommé « **agence départementale** », chargée d'apporter aux collectivités territoriales et EPCI du département qui le demandent « **une assistance d'ordre technique, juridique ou financier** ». **Les missions d'une agence départementale sont donc plus larges que celles dévolues aux services d'assistance technique au sens de l'article L. 3232-1-1.** En revanche, la création d'une telle agence est **facultative**.

La formule de l'agence départementale semble avoir rencontré un certain succès puisque la plupart des départements ayant répondu au questionnaire de la mission déclarent en avoir constitué une. Le paysage de l'offre départementale d'ingénierie varie toutefois d'un département à l'autre, s'adaptant aux besoins propres de chaque territoire et aux volontés des collectivités territoriales :

- certains départements ont mis en place une agence qui couvre l'ensemble des aides au bloc communal (Hérault, Jura, Rhône...) ;

- d'autres ont fait le choix de créer une agence généraliste et une structure distincte pour ce qui concerne l'eau et l'assainissement (deux syndicats mixtes dédiés dans le Haut-Rhin, un bureau de la qualité de

l'eau dans l'Allier, une agence technique spécialisée dans les départements de Mayenne et du Calvados...);

- d'autres encore ont constitué une multitude d'établissements spécialisés (tourisme, habitat...) en parallèle d'une agence (Dordogne...) ou en l'absence d'agence (Drôme, Somme...), dont l'offre peut être récapitulée dans un guide à l'usage des communes ou être accessible *via* un site internet dédié.

Certains élus interrogés ont regretté que les départements ne puissent pas également s'appuyer, dans leur politique de soutien technique au bloc communal, sur les articles L. 5111-1 et L. 5111-1-1 du code général des collectivités territoriales, qui définissent plusieurs modalités de coopération entre collectivités territoriales, à savoir :

- les **conventions de prestation de services** ;

- les **conventions « ayant pour objet d'assurer l'exercice en commun d'une compétence »** et prévoyant, soit la mise à disposition de services ou d'équipements, soit le regroupement de services et d'équipements au sein d'un service unifié ;

- la constitution, « notamment par la création d'un syndicat mixte », de **services fonctionnels unifiés**, les services fonctionnels étant définis comme « des services administratifs ou sociaux territoriaux concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées sans être directement rattachés à ces compétences ».

Ces dispositions – dont la rédaction est issue, en grande partie, d'un amendement gouvernemental lors de l'examen de la loi « RCT » – établissent en effet **une cloison étanche entre, d'un côté, les départements et les régions (ainsi que leurs groupements), de l'autre, les communes et leurs EPCI**, la coopération devant s'organiser soit parmi les premiers, soit parmi les seconds. Elles semblent **inutilement rigides, la jurisprudence européenne la plus récente se montrant très libérale sur la compatibilité des différentes formes de coopération entre personnes publiques (institutionnelles ou simplement conventionnelles) avec le droit européen de la concurrence**¹.

Antérieurement à la loi « NOTRe », les départements pouvaient se fonder sur la disposition très générale de l'**ancien article L. 3233-1** du code général des collectivités territoriales, qui disposait que « **le département apporte aux communes qui le demandent son soutien à l'exercice de leurs compétences** ». Cette disposition était interprétée de manière assez souple par le juge administratif, le Conseil d'État ayant jugé qu'elle autorisait « *la mise à disposition de moyens techniques ou en personnel* », sans pour autant permettre à un département d'accorder une subvention de fonctionnement

¹ CJUE, 19 décembre 2012, C-159/11, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce.

non affectée à une commune en difficulté financière¹. Elle a malencontreusement été **supprimée par la loi « NOTRe »**, de sorte que les départements n'ont théoriquement pas d'autre choix, pour apporter leur soutien technique aux communes et à leurs groupements en dehors des domaines limitativement assignés à l'assistance technique obligatoire, que de créer une agence départementale, sans pouvoir mettre directement à disposition leurs propres services.

Recommandation n° 8 : Afin d'assouplir les modalités du soutien technique des départements au bloc communal :

- a) rétablir l'habilitation générale du département à « *apporter aux communes qui le demandent son soutien à l'exercice de leurs compétences* » ;
- b) revoir la rédaction des articles L. 5111-1 et L. 5111-1-1 du code général des collectivités territoriales afin de libéraliser les conventions de coopération et d'autoriser la constitution de services unifiés.

2. Une volonté persistante de l'État de concourir à l'offre d'ingénierie publique au bloc communal, appelant à un renforcement du rôle de coordination du département

L'ingénierie territoriale constitue un exemple des nombreux domaines dans lesquels l'État renonce à abandonner les compétences qu'il a pourtant décentralisées.

Dans son rapport précité sur les services déconcentrés de l'État, la Cour des comptes² avait pourtant clairement mis en garde l'État, dans ce domaine contre **une action « aux contours imprécis et potentiellement générateurs de doublons »**, au demeurant **mal articulée avec les missions régaliennes de contrôle** sur lesquelles les services de l'État auraient plutôt vocation à se recentrer.

La création d'une **Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)**, dotée d'une mission claire de soutien en ingénierie de projets, en particulier lorsqu'ils s'inscrivent dans des programmes gouvernementaux (« *Action cœur de ville* », « *Territoires d'industrie* », « *Plan France Très haut débit* »...) en est une illustration. L'action de cette nouvelle agence pourra être complémentaire de celle des départements, si elle se concentre sur des projets exigeant une expertise de haute technicité, comme celle dont dispose le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité

¹ Conseil d'État, 27 octobre 2008, n° 292396, Département de la Haute-Corse.

² Cour des comptes, Les services déconcentrés de l'État. Clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance, décembre 2017 – consultable ici : www.ccomptes.fr.

et l'aménagement (CEREMA)¹. Ce ne sera pas le cas si elle se disperse dans des opérations de moindre portée, au motif que certains départements n'ont plus les moyens d'assumer pleinement leurs missions d'assistance technique, comme certaines déclarations le laissent présager. Il est à cet égard frappant que le communiqué de presse publié par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales à l'occasion de l'installation du conseil d'administration de l'ANCT, le 13 décembre 2019, ne fasse pas même mention de la mission d'assistance technique des départements et du besoin de coordination avec la nouvelle agence.

Les missions de l'Agence nationale de la cohésion des territoires

(art. L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales)

« I. – Sans préjudice des compétences dévolues aux collectivités territoriales et à leurs groupements et en articulation avec ces collectivités et groupements, l'Agence nationale de la cohésion des territoires a pour mission, en tenant compte des particularités, des atouts et des besoins de chaque territoire, de conseiller et de soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements mentionnés à l'article L. 5111-1 du présent code dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets, notamment en faveur de l'accès aux services publics, de l'accès aux soins dans le respect des articles L. 1431-1 et L. 1431-2 du code de la santé publique, du logement, des mobilités, de la mobilisation pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les quartiers urbains en difficulté, de la revitalisation, notamment commerciale et artisanale, des centres-villes et centres-bourgs, de la transition écologique, du développement économique ou du développement des usages numériques. À ce titre, elle facilite l'accès des porteurs de projets aux différentes formes, publiques ou privées, d'ingénierie juridique, financière et technique, qu'elle recense. Elle apporte un concours humain et financier aux collectivités territoriales et à leurs groupements. Elle favorise la coopération entre les territoires et la mise à disposition de compétences de collectivités territoriales et de leurs groupements au bénéfice d'autres collectivités territoriales et groupements. Elle centralise, met à disposition et partage les informations relatives aux projets en matière d'aménagement et de cohésion des territoires dont elle a connaissance. Elle soutient les réseaux associatifs dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées. (...) »

Par ailleurs, les intercommunalités mais aussi les régions peuvent également développer leurs propres services d'ingénierie, au risque de complexifier encore le paysage de l'offre d'assistance technique aux communes.

¹ Le CEREMA est un partenaire de l'ANCT et siège à son conseil d'administration.

En matière de **solidarité territoriale** comme de **solidarité sociale**, l'exercice pratique du « *chef-de-filat* » départemental nécessite la mise en place d'**outils adéquats**. C'est la raison pour laquelle la mission reprend à son compte la proposition de l'ADF consistant à mettre en place une **agence départementale d'ingénierie et d'infrastructure**, chargée de coordonner l'offre d'ingénierie publique et, en particulier, d'animer l'action de l'ANCT sur le territoire du département.

Recommandation n° 9 : Créer dans chaque département une agence départementale d'ingénierie et d'infrastructures chargée de coordonner l'offre d'ingénierie publique.

En outre, cette agence pourrait veiller à l'**articulation de l'offre d'ingénierie territoriale avec les dispositifs d'aide financière**. L'une des critiques exprimées par les représentants du bloc communal entendus par la mission concernant l'offre d'ingénierie territoriale de l'État est, en effet, l'absence de visibilité quant à l'accès, en parallèle, à un accompagnement financier, assuré « *séparément* » et selon leurs modalités propres *via* la DSIL et la DETR. Le département semble le mieux placé pour veiller à la cohérence et à la complémentarité de ces différentes formes de soutien.

D. DES COMPÉTENCES D'APPUI À DÉVELOPPER

L'exercice par les départements de leur mission de solidarité territoriale passe également par la mise en œuvre des compétences d'appui aux communes et à leurs groupements que la loi leur confère dans plusieurs secteurs relevant des domaines de compétence partagée entre les différentes catégories de collectivités territoriales.

En matière d'**archives publiques**, le code du patrimoine dispose par exemple que les groupements de communes, tout en restant propriétaires de leurs archives, peuvent s'appuyer pour leur conservation et leur gestion sur le service départemental d'archives financé par le département. De même, les **bibliothèques et médiathèques départementales** jouent le rôle de centrales de prêt pour les bibliothèques municipales des communes peu peuplées. Certains départements s'appuient également sur elles pour structurer un réseau de lecture publique (Allier, Drôme, Hérault, Somme...).

Plusieurs départements ont également créé des services **d'archéologie préventive** qui proposent des prestations de diagnostic ou de fouilles aux différents maîtres d'ouvrage locaux (Allier, Ardèche, Ardennes, Calvados...). Ce volontarisme se retrouve en matière de **politique sportive**, avec diverses actions de soutien aux clubs (Allier, Drôme, Hérault, Jura, Loir-et-Cher...).

La cellule archéologique des Ardennes

La cellule archéologique des Ardennes, service du conseil départemental créé en 2009, intervient **en amont des projets économiques et industriels** - gros projets d'urbanisme, réhabilitation de friches, construction de lotissements, projets éoliens ou de méthanisation - pour réaliser les diagnostics et les éventuelles fouilles préventives commanditées par les services de l'État.

Agréée pour la période gallo-romaine, la cellule permet aux opérateurs publics et privés de ne pas perdre de temps dans la réalisation de leurs chantiers. Elle participe également à la valorisation du patrimoine ardennais et au rayonnement du département au moyen d'actions ponctuelles telles que des journées portes ouvertes, la participation aux Journées européennes du patrimoine ou aux Journées nationales de l'archéologie ou encore l'organisation d'expositions temporaires.

Cette dynamique a permis aux archéologues du département de découvrir à Warcq des thermes gallo-romains et une tombe à char lors des fouilles réalisées autour du chantier de l'autoroute A304. En parallèle de cette mission de conservation et de valorisation de ces biens, les agents de cette cellule ont également dirigé des chantiers archéologiques à Donchery, Nouvion-sur-Meuse ou encore Bogny-sur-Meuse.

Chaque année, la cellule effectue entre 10 et 15 diagnostics sur tout le territoire.

Source : site Internet du conseil départemental des Ardennes.

Le développement d'un **service public de la donnée et de la sécurité des services numériques locaux** constitue une piste de renforcement des compétences d'appui des départements. L'ADF, dans le cadre de ses recommandations pour un *New deal départemental*, a proposé que soit confié à ce nouveau service la mission « **d'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** ».

Une telle mission entrerait pleinement en résonance avec les compétences de solidarité territoriale des départements, qui disposent à la fois d'une vision d'ensemble et d'une proximité suffisante pour **lutter efficacement contre les inégalités territoriales face au numérique, que la crise sanitaire et la généralisation du télétravail ont rendu particulièrement criantes**. Ils pourraient également apporter une aide aux communes et à leurs groupements dans la mise en œuvre complexe de la nouvelle législation européenne relative à la protection des données personnelles¹.

Recommandation n° 10 : Doter les départements de compétences d'appui au bloc communal dans le domaine du numérique pour leur permettre de constituer un service public de la donnée et de la sécurité des services numériques locaux.

E. LE DÉPARTEMENT, « ASSEMBLIER » DES POLITIQUES LOCALES

Le département joue enfin un rôle d' « assemblier » des politiques locales et d' « innervation du territoire » dont l'utilité a été saluée par les représentants du bloc communal entendus par la mission.

Ce rôle se traduit notamment par l'élaboration de documents d'orientation, tels que le **schéma départemental d'accès aux enseignements artistiques²** ou encore le **schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) élaboré conjointement avec l'État**, institué plus récemment par la loi « NOTRe ».

Le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public

(art. 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, modifié par la loi « NOTRe »)

« I. - Sur le territoire de chaque département, l'État et le département élaborent conjointement un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, en associant les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

« Ce schéma définit, pour une durée de six ans, un programme d'actions destiné à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité des services. Il comprend un plan de développement de la mutualisation des services sur l'ensemble du territoire départemental.

¹ Lors de l'examen en 2018 du projet de loi relatif à la protection des données personnelles, qui visait à mettre le droit national en accord avec le nouveau Règlement général pour la protection des données (RGPD), le Sénat avait mis en lumière la difficulté, pour les plus petites administrations, de se mettre rapidement en conformité avec les nouvelles règles, ainsi que le coût élevé que cela représentait. Voir le rapport n° 350 (2017-2018) de notre ancienne collègue Sophie Joissains, fait au nom de la commission des lois, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/17-350/17-350.html>.

² Article 216-2 du code de l'éducation.

« Il dresse une liste des services au public existant sur le territoire départemental à la date de son élaboration ou de sa révision, leur localisation et leurs modalités d'accès.

« Le représentant de l'État dans le département et le conseil départemental veillent à la publicité du schéma et à son accessibilité à l'ensemble de la population, en assurant notamment une diffusion dématérialisée ainsi qu'un affichage dans les établissements préfectoraux et à l'hôtel du département.

« II. - Le projet de schéma est transmis, pour avis, aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le projet de schéma, éventuellement modifié pour tenir compte des avis recueillis, est soumis, pour avis, au conseil régional ainsi qu'à la conférence territoriale de l'action publique et, pour approbation, au conseil départemental. À l'issue de ces délibérations, le représentant de l'État dans le département arrête définitivement le schéma.

« La mise en œuvre des actions inscrites dans le schéma donne lieu à une convention conclue entre le représentant de l'État dans le département, le département, les communes et groupements intéressés ainsi que les organismes publics et privés concernés et les associations d'usagers des services au public dans le département. Les parties à la convention s'engagent à mettre en œuvre, chacune dans la limite de ses compétences, les actions programmées.

« III. - Le schéma peut, avant l'expiration du délai de six ans mentionné au I, être révisé sur proposition du représentant de l'État dans le département, du département ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, s'ils représentent soit la moitié au moins de ces établissements sur le territoire départemental, soit la moitié au moins de la population départementale au regard du dernier recensement. La procédure de révision est celle prévue au II pour l'élaboration du schéma. La convention conclue pour la mise en œuvre des actions inscrites dans le schéma est modifiée pour tenir compte de la révision du schéma, après consultation des organismes publics et privés et des associations mentionnés au second alinéa du II. »

Dans son rapport de mars 2019 consacré à l'accès aux services aux publics dans les territoires ruraux¹, la Cour des comptes a dressé un bilan mitigé de ces schémas, déplorant une insuffisante association des régions, une inégale prise en compte des besoins des usagers et une portée opérationnelle souvent inaboutie, tout en relevant les approches prometteuses adoptées localement par certains départements.

La mission a également constaté que les départements se sont inégalement emparés de ce nouvel outil. Dans les Ardennes, par exemple, l'offre des maisons des services au public (MSAP) s'est développée en dehors du SDAASP, tandis que les départements de la Dordogne et du Jura déplorent un faible engagement de l'État. Le département de l'Allier salue un renforcement de la coopération avec l'État ayant permis de définir des objectifs convergents d'amélioration du maillage territorial de l'offre de services et de développement de nouveaux modes d'accès à ces services (recours au numérique et à l'itinérance, avec la mise en place d'un « bus numérique »), mais déplore la difficulté à concilier ces objectifs avec la baisse des dotations de fonctionnement... Certains départements font enfin état d'une coopération aboutie, comme dans l'Hérault où le SDAASP est décrit

¹ Cour des comptes, L'accès aux services aux publics dans les territoires ruraux, mars 2019.

comme « *un outil majeur de portage des politiques publiques partagées avec l'État et les EPCI* ».

La Bourbon'net : un exemple d'amélioration de l'accès aux services au public dans le département de l'Allier

Dans le cadre de son SDAASP, le département de l'Allier a mis en place la « *Bourbon'net* », bus allant à la rencontre des usagers sur le territoire selon un itinéraire fixé en amont pour leur proposer notamment un équipement numérique en libre accès et un accompagnement pour leurs démarches en ligne (santé, recherche d'emploi, suivi des droits, litiges, impôts, logement, orientation des étudiants, recherche de garde d'enfants...).

Gilles Pirman, maire de Saint-Clément et membre du comité directeur de l'Association des maires de France (AMF), entendu par la mission, a souhaité que le département continue de jouer son rôle d'« *assembler* » des politiques locales. À une échelle plus large, les départements peuvent également s'affirmer, par leur positionnement intermédiaire entre les niveaux régional et intercommunal, comme **un acteur majeur de l'interterritorialité**.

TROISIÈME PARTIE

DESSERRER L'ÉTAU DE LA SPÉCIALISATION ET RECONNAÎTRE AU DÉPARTEMENT UN RÔLE DE PIVOT DE LA COOPÉRATION LOCALE

I. RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ET COOPÉRATION DES ACTEURS LOCAUX : UN CADRE JURIDIQUE INADAPTÉ

A. LA CONSTRUCTION ERRATIQUE DU RÉGIME JURIDIQUE DES COMPÉTENCES ET DES COOPÉRATIONS LOCALES (2010-2015)

Trop souvent résumé à la loi « *NOTRe* », le régime juridique gouvernant l'action des collectivités territoriales et les coopérations qu'elles sont susceptibles de nouer résulte en réalité d'une **sédimentation confuse de dispositifs juridiques devenus incohérents**.

1. La loi « *RCT* » ou l'esquisse d'un cadre de coopération mort-né

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, dite « *RCT* », a **supprimé la clause de compétence générale** des départements, au même titre que celle des régions, dans le but de spécialiser ces deux échelons de collectivités sur un champ de compétences délimité. Afin de ne pas créer un cadre juridique excessivement rigide, la loi avait néanmoins prévu **deux mécanismes d'assouplissement de la répartition des compétences**.

Le premier était le mécanisme de **délégation de compétences**. L'article 73 de la loi, créant l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, a ainsi permis à toute collectivité territoriale de déléguer à une autre collectivité territoriale ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire à partir du 1^{er} janvier 2015.

Le second était le **schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services**. L'article L. 1111-9 du même code¹ prévoyait les modalités de coopération entre des collectivités aux compétences désormais mieux identifiées et dont l'organisation avait été profondément remodelée par l'institution du conseiller territorial. Était ainsi ouverte la possibilité

¹ Cet article a été créé par l'article 75 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

pour les présidents des exécutifs départementaux d'élaborer, conjointement avec le président de l'exécutif régional, un schéma devant fixer :

- les délégations de compétences de la région aux départements et des départements à la région ;

- l'organisation des interventions financières respectives de la région et des départements « *en matière d'investissement et de fonctionnement des projets décidés ou subventionnés par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales* » ;

- les « *conditions d'organisation et de mutualisation des services* », dans le cadre d'une organisation repensée autour des conseillers territoriaux.

Ces schémas pouvaient potentiellement porter sur toute compétence exclusive ou partagée des régions et départements. Néanmoins, dans le cas où ils étaient élaborés, ils devaient obligatoirement concerner « *les compétences relatives au développement économique, à la formation professionnelle, à la construction, à l'équipement et à l'entretien des collèges et des lycées, aux transports, aux infrastructures, voiries et réseaux, à l'aménagement des territoires ruraux et aux actions environnementales* ».

Enfin, afin d'assurer la cohérence du dispositif de coopération ainsi créé, les dispositions relatives aux « *conférences des exécutifs* » ont été déplacées de l'article L. 1111-4 vers le nouvel article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales. Issues de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales¹, les conférences des exécutifs n'avaient pas pleinement répondu aux attentes placées en elles. En 2009, le rapport d'information fait, au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales (mission « *Belot* »), par nos anciens collègues Yves Krattinger et Jacqueline Gourault, notait ainsi : « *S'intéressant plus particulièrement aux conférences des exécutifs, [les rapporteurs] ont constaté que leur succès était très inégal, certains territoires en tirant un profit évident, tandis que d'autres n'en percevaient pas l'intérêt. Pour ces derniers, le dispositif s'est avéré inefficace, faute d'avoir été mis en œuvre ou en raison d'oppositions internes rendant impossible toute négociation.* » Ce dispositif parfois peu opérant était censé gagner en cohérence en s'insérant dans le cadre de la coopération créé par la loi dite « *RCT* »².

¹ La « *conférence des exécutifs* » a été créée par l'article 202 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Inséré en première lecture à l'Assemblée nationale, cet article avait été supprimé en deuxième lecture au Sénat au motif que l'instance créée n'incluait pas les communes, les communautés de communes et les communautés d'agglomération et que les élus concernés avaient déjà la possibilité de se réunir sans qu'il soit besoin de créer une instance ad hoc. Finalement retenu, l'article en question était l'avant-dernier de la loi et figurait dans les dispositions diverses, signe du peu d'intérêt porté à cette époque aux structures de coopération.

² Cette évolution s'accompagnait d'un élargissement de sa composition par l'article 17 de la loi « *RCT* » : outre le président du conseil régional, les présidents des conseils généraux, les présidents des conseils de communauté urbaine, les présidents des conseils de communauté d'agglomération, cette instance est désormais constituée des présidents des conseils de métropole et d'un représentant par département des communautés de communes situées sur le territoire régional.

La loi « RCT » a donc, d'une part rigidifié les compétences des collectivités territoriales, d'autre part fourni l'esquisse d'un cadre de coopération. Bien que relativement cohérent, ce cadre semblait à certains trop léger. Conditionné à l'entrée en fonction de conseillers territoriaux dont l'élection n'a jamais eu lieu¹, il n'a en tout état de cause pas trouvé à s'appliquer.

2. La loi « MAPTAM » ou le début de l'empilement des dispositifs

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « MAPTAM » a profondément modifié les modalités de la coopération entre départements et régions.

Le rétablissement, pour les conseils départementaux et régionaux, de la clause de compétence générale s'est accompagné d'une refonte des dispositifs de coopération entre collectivités territoriales. Celle-ci s'organisait désormais autour de deux axes :

- l'institution de collectivités territoriales **cheffes de file** dans certains domaines de compétence partagée ;

- la création des **conférences territoriales de l'action publique (CTAP)**, cadres d'élaboration de politiques locales concertées, notamment dans les domaines de compétence partagée (avec ou sans chef de file).

Ces deux dispositifs visaient à préserver la cohérence de l'action publique locale et, en ce qui concerne le « *chef-de-filat* », à maintenir une forme de spécialisation malgré le retour de la compétence générale.

En conséquence, l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales a été entièrement réécrit. D'une part, il identifie certains domaines de compétence partagée où l'un des trois niveaux de collectivités territoriales est chargé « *d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune* » des collectivités et de leurs établissements publics. **Ces domaines ne correspondent pas toujours à des compétences précisément identifiées et attribuées à telle ou telle catégorie de collectivités par d'autres pans de la législation ; leurs contours sont parfois très flous**, comme « *l'aménagement et le développement durable du territoire* », la « *solidarité territoriale* » ou encore le « *développement local* », relevant respectivement du « *chef-de-filat* » de la région, du département et de la commune (ou de l'EPCI à fiscalité propre compétent). Sans doute le législateur a-t-il préféré s'en remettre au dialogue local pour mieux cerner les champs concernés ; néanmoins, **ce flou dans la définition des compétences « à chef de file » n'a pas facilité le succès du dispositif**, car on voit mal comment une collectivité

¹ Voir le I de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction résultant de l'article 75 de la loi de réforme des collectivités territoriales.

pourrait imposer son autorité de cheffe de file un domaine sur la définition duquel il faut d'abord s'entendre...

D'autre part, l'article L. 1111-9 **encadre l'exercice de ces mêmes compétences « à chef de file » par trois règles fort contraignantes**, qui n'ont pas connu depuis d'évolution significative :

- les **délégations de compétence** sont obligatoirement organisées dans le cadre de conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC) débattues au sein de la CTAP (voir ci-dessous) ;

- les règles de droit commun relatives aux **financements croisés**, introduites par la loi « RCT », sont durcies puisque la **participation minimale du maître d'ouvrage** de projets d'investissement est portée à 30 % (au lieu de 20 %) du montant total des financements apportés par des personnes publiques ;

- dans le même esprit, les **co-financements de projets relevant de ces compétences par la région et par un département** sont en principe **interdits**, exception faite de ceux qui sont prévus par un contrat de plan État-région.

Toutefois, **ces deux dernières règles peuvent être écartées en cas de conclusion d'une CTEC, ce qui constitue une forte incitation à s'engager dans cette voie**. Pour le dire crûment, ces règles se justifient moins par leur contenu, assez arbitraire, que par cet effet incitatif...

Les modalités de l'exercice concerté des compétences locales, notamment les compétences partagées à chef de file, sont renvoyées à l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 4 de la loi, qui crée les **conférences territoriales de l'action publique (CTAP)**.

Celles-ci sont chargées de « *favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics* ». À cette fin, la CTAP de chaque région est « *habilitée à débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements* » et chargée d'examiner les **conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC)** des compétences.

Ces dernières représentent une autre innovation de la loi « MAPTAM ». Elles constituent **l'instrument conventionnel par lequel les collectivités organisent leur coopération, notamment dans les compétences à chef de file**. Elles prévoient en particulier les éventuelles délégations de compétences, ainsi que « *les modalités de la coordination, de la simplification et de la clarification des interventions financières des collectivités territoriales pouvant déroger* » aux contraintes pesant sur les cofinancements¹. Ces conventions

¹ Voir les 2° et 4° du V de l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales.

font l'objet, avant leur transmission au préfet de région, d'un examen par la CTAP. Le but de cet examen est de faire émerger, par la discussion entre élus des divers échelons territoriaux, d'éventuelles marges d'amélioration.

Avec la loi « MAPTAM », la complexité s'installe, en raison des objectifs divergents poursuivis par le législateur. On affiche une volonté de restaurer les libertés locales et de « *faire confiance à l'intelligence territoriale* » en rétablissant la compétence générale des départements et des régions ; mais par crainte du désordre et de l'inflation des dépenses, on crée **des mécanismes de coordination assez contraignants quoique bancals**, en raison de l'imprécision des termes employés pour définir leur champ d'application, ainsi que du principe de non-tutelle qui les privait par avance d'une partie de leur portée (voir ci-dessous).

3. La loi « NOTRe » ou le malaise dans la coopération

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe », a de nouveau **supprimé**, pour les conseils régionaux et départementaux, **la clause de compétence générale**. Elle a également procédé à une plus grande **spécialisation** des compétences de chaque échelon de collectivités.

Ces choix auraient pu conduire le législateur, comme en 2010, à imaginer des correctifs (comme la délégation conventionnelle de compétences) afin d'adapter la répartition légale des compétences à la diversité des besoins locaux ; c'est le contraire qui fut fait. Ainsi, alors même que le conseil régional est devenu seul compétent en principe pour attribuer des aides à la création ou à l'extension d'activités économiques, il n'a été autorisé qu'à déléguer tout ou partie de ces aides « *à la métropole de Lyon, aux communes et à leurs groupements* », ce qui exclut les conseils départementaux et déroge ainsi à la faculté générale de délégation prévue à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales.

Par ailleurs, le législateur a prévu de nombreuses délégations « *fléchées* », en particulier au bénéfice des métropoles. La plus emblématique d'entre elles est celle prévue au IV de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales : les départements ont été contraints par cette disposition à déléguer (ou transférer) l'exercice de trois compétences parmi les neuf listées à cet article. Sans même se prononcer sur l'opportunité d'un enrichissement des compétences des métropoles au détriment des départements – on y reviendra dans la quatrième partie – l'on doit constater que cette disposition **dévoie les délégations de la logique partenariale et contractuelle ayant présidé à leur instauration** puisque le département, situé en position de faiblesse¹, est obligé de conventionner. Pensée comme

¹ Le onzième alinéa du IV de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales prévoit ainsi qu'à défaut de convention au 1^{er} janvier 2017 sur trois des compétences listées, l'ensemble des compétences listées étaient transférées à la métropole (à l'exception de la gestion des collèges).

un outil souple de coopération, la délégation est finalement perçue comme un instrument rigide et coercitif.

Par ailleurs, **la loi « NOTRe » a conservé plusieurs dispositifs qui ne trouvaient leur sens que dans l'économie générale de la loi « MAPTAM »**. Ainsi du « *chef-de-filat* », en partie vidé de sa substance par la suppression du « *soutien à l'innovation* » et de « *l'internationalisation des entreprises* » de la liste des compétences à « *chef-de-filat* » régional, la région étant devenue seule compétente en la matière. De même pour la CTAP : comme le résumaient deux inspecteurs généraux de l'administration dans un rapport de 2017, « *la suppression de la clause générale de compétences aurait pu conduire à s'interroger sur l'utilité de la CTAP : à partir du moment où chaque collectivité dispose de compétences exclusives, la nécessité de se coordonner devient moins forte*¹. »

En revanche, **le législateur a renoncé à désigner un chef de file pour l'exercice des principales compétences partagées** (culture, tourisme, sport), ce qui aurait été à la fois politiquement très périlleux et, en pratique, parfaitement inefficace. En 2016 fut seulement imposée la création d'une commission thématique dédiée à la culture au sein de la CTAP...

Là où les compétences des collectivités se recoupent, l'on a préféré avoir recours au dispositif beaucoup plus énergique des schémas directeurs prescriptifs, adoptés par une collectivité et s'imposant aux autres, malgré le principe de non-tutelle, par la grâce de leur approbation préfectorale. Il en va ainsi du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) : créé par l'article 10 de la loi « NOTRe », il s'impose notamment aux schémas de cohérence territoriale et plans locaux d'urbanisme qui sont tenus d'en prendre en compte les objectifs mais également d'être compatibles aux règles générales qu'il édicte (voir ci-dessous).

La loi « NOTRe » a donc profondément troublé le cadre de coopération dans lequel évoluaient les collectivités territoriales. Elle a conservé des dispositifs dont elle supprimait les conditions de mise en œuvre, rigidifié la répartition des compétences et dévoyé certains dispositifs de coopération de leur but initial, aboutissant à la situation actuelle : derrière un ordre apparent, un exercice agile par les collectivités de leurs compétences reste malaisé.

¹ Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale, *Inspection générale de l'administration*, Bruno Acar et Patrick Reix, mai 2017, p. 44. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : consultable à l'adresse suivante : www.interieur.gouv.fr.

B. LA SITUATION ACTUELLE : UN ORDRE APPARENT

1. Les compétences partagées ou intersectionnelles : des mécanismes de coordination inefficaces

a) L'échec des conférences territoriales de l'action publique

Issues du cadre de coopération prévu par la loi « MAPTAM », les conférences territoriales de l'action publique semblent aujourd'hui avoir **échoué à générer une réelle dynamique de coopération** entre collectivités territoriales.

La progressive constitution des conférences territoriales de l'action publique

La conférence territoriale de l'action publique (CTAP) est une institution relativement jeune, née en 2014 de la loi « MAPTAM ». Néanmoins, l'intuition ayant conduit à sa création est plus ancienne. Comme le relève un rapport de 2011 de nos anciens collègues Jacqueline Gourault et Didier Guillaume, « *dès les débuts de la décentralisation, à mesure que les collectivités ont été dotées de nouvelles prérogatives, une meilleure coordination des politiques menées par chaque échelon territorial est apparue nécessaire*¹ ». Le législateur a ponctuellement prévu de tels dispositifs de coopération, comme en témoignent les conférences d'harmonisation des investissements ou la conférence de coordination des collectivités territoriales de Corse². Cette formalisation des instances de concertation a abouti en 2004 à la création des conférences des exécutifs, préfiguration des futures CTAP.

Néanmoins, c'est sûrement à la constitution la même année d'une autre institution que les CTAP ont dû leur création : le *Breizh 15* ou « B15 », devenu en 2012 le « B16 ». Comme le rappelaient nos anciens collègues, cette instance « *[associait] autour du président du Conseil régional de Bretagne, les présidents des quatre départements composant la région et des dix communautés d'agglomérations bretonnes* ». Émanation de la tradition de concertation locale, elle a constitué un exemple réussi de coopération entre collectivités territoriales, qu'il s'est agi de répliquer sur l'ensemble du territoire national.

¹ Renover le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales : une nécessité pour une démocratie apaisée, rapport d'information n° 272 (2010-2011) de Jacqueline Gourault et Didier Guillaume, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 1^{er} février 2011, pp. 25-26, consultable à l'adresse suivante : www.senat.fr/rap/r10-272/r10-272.html.

² Le rapport précité en salue l'existence, tout en soulignant leur insuffisance : il précise ainsi de la conférence de coordination des collectivités territoriales de Corse qu'elle « n'a pas permis le dialogue escompté lors de sa création en 2002 » en raison d'un nombre insuffisant de réunions.

La diffusion de « *l'exemple breton* » s'est faite en deux temps. Premièrement, sans faire entièrement droit aux recommandations du rapport dit « *Krattinger-Gourault* » de 2009¹, la loi « *RCT* » du 16 décembre 2010 a renforcé les conférences régionales des exécutifs en élargissant leur composition aux présidents des conseils de métropoles et d'un représentant par département des communautés de communes situées sur le territoire régional. Dans un second temps, ces mêmes conférences ont été finalement supprimées par la loi « *MAPTAM* », pour laisser place aux CTAP.

Les dispositions actuelles les régissant n'ont pas connu depuis d'évolution significative. Il est d'ailleurs notable que la loi « *NOTRe* », qui a profondément modifié la répartition des compétences entre collectivités territoriales, n'ait pas davantage révisé le cadre législatif des CTAP.

Les auditions menées par la rapporteure n'ont pas permis de démontrer l'utilité des CTAP. Les critiques qui leur sont adressées sont de plusieurs ordres.

Les CTAP ont pu alimenter la crainte d'une tutelle des régions sur les collectivités territoriales situées sur leur territoire. Dans un rapport de 2015, notre collègue Nelly Tocqueville et notre ancien collègue François Grosdidier exprimaient la crainte que les CTAP n'entretiennent un « *jacobinisme régional* » : « *Ces conférences organisées au niveau régional pourraient constituer l'opportunité pour les présidents de région d'y affirmer leur pouvoir au détriment d'autres collectivités. C'est d'ailleurs pour cette raison que le conseil régional de Lorraine, le premier à avoir mis sur pied une CTAP, a fait adopter une "charte des collectivités locales" qui réaffirme le principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre.* »

Les travaux menés par la rapporteure n'ont pas confirmé cette hypothèse. Bien que présidée par le président du conseil régional², la CTAP ne saurait être considérée comme un outil à la main de ce dernier pour affirmer une tutelle de fait sur les autres collectivités territoriales membres de l'instance. Sans qu'il y ait tutelle, plusieurs départements (et certaines régions) déplorent néanmoins que les CTAP ne soient qu'une « *chambre d'enregistrement* » de projets élaborés par les services du conseil régional, qui ne permettent pas de réelle discussion. Ni instrument d'une tutelle régionale, ni outil de coopération efficace, la CTAP est jugée globalement inefficace.

¹ Faire confiance à l'intelligence territoriale, rapport d'information n° 471 (2008-2009), d'Yves Krattinger et Jacqueline Gourault, fait au nom de la mission commune d'information pour la réflexion sur une réforme de la décentralisation, déposé le 17 juin 2009, consultable à l'adresse suivante : www.senat.fr/rap/r08-471/r08-471.html. Pour mémoire, ce rapport proposait d'élever la conférence régionale des exécutifs en « conseil régional des exécutifs », dont les réunions, organisées autour d'un ordre du jour préétabli, seraient obligatoires et trimestrielles. Le rapport proposait également une composition élargie, seule proposition finalement reprise par la loi « *RCT* » du 16 décembre 2010.

² Voir le III de l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales.

Car la majorité des élus, départementaux comme régionaux, ne perçoivent pas l'utilité des CTAP, considérant même, pour certains d'entre eux, qu'elles « n'ont pas de réelle consistance¹ »... À ces rendez-vous institutionnels, consacrés le plus souvent à des débats très généraux, les élus préfèrent des réunions plus informelles, lorsqu'ils ont besoin de se concerter sur des projets concrets.

Les critiques se focalisent souvent sur la composition des CTAP. Celle-ci est souvent jugée à la fois **insuffisamment représentative et trop pléthorique** pour être efficace.

Comme le précisait en 2017 le rapport, déjà cité, de l'inspection générale de l'administration, « dans certaines régions et notamment celles dont le périmètre a été élargi, les CTAP rassemblent près d'une centaine de membres (93 membres en Occitanie, Nouvelle-Aquitaine, Grand Est) rendant l'échange et le dialogue difficile et formel² ». Ce constat est confirmé par les départements interrogés par la mission, qui tendent à considérer les réunions de la CTAP comme des « grand-messes » ne permettant pas l'échange.

Au-delà du nombre de membres, la composition, qui relève de dispositions législatives, est parfois jugée insuffisamment représentative des petites collectivités territoriales, notamment rurales.

La composition des conférences territoriales de l'action publique

La composition des CTAP n'a pratiquement connu aucune évolution depuis leur création³. Elle est prévue au II de l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales :

« II. – Sont membres de la conférence territoriale de l'action publique :

« 1° Le président du conseil régional ou de l'autorité exécutive de la collectivité territoriale régie par l'article 73 de la Constitution ;

« 2° Les présidents des conseils départementaux ou un représentant de l'autorité exécutive des collectivités territoriales exerçant les compétences des départements sur le territoire de la région ;

« 3° Les présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de la région ;

« 3° bis Dans la région d'Ile-de-France, les présidents des établissements publics territoriaux mentionnés à l'article L. 5219-2 du présent code ;

¹ Source : réponses des conseils départementaux au questionnaire transmis par la mission.

² « Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale », rapport précité, p. 41.

³ Notable, la seule exception concerne la CTAP d'Ile-de-France : depuis 2017, elle inclut les présidents des établissements publics territoriaux. Cette disposition, désormais prévue au 3° bis du II de l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales, a été ajoutée par l'article 69 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

« 4° Un représentant élu des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de moins de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de chaque département ;

« 5° Un représentant élu des communes de plus de 30 000 habitants de chaque département ;

« 6° Un représentant élu des communes comprenant entre 3 500 et 30 000 habitants de chaque département ;

« 7° Un représentant élu des communes de moins de 3 500 habitants de chaque département ;

« 8° Le cas échéant, un représentant des collectivités territoriales et groupements de collectivités des territoires de montagne, au sens de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

« Pour la désignation dans chaque département des représentants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre non membres de droit de la conférence territoriale de l'action publique et lorsqu'une seule liste complète de candidats réunissant les conditions requises a été adressée au représentant de l'État dans le département, il n'est pas procédé à une élection. »

Dans les faits, la CTAP accorde donc une voix prépondérante aux collectivités de plus grande taille, au détriment des collectivités de petite taille. Sans doute était-il inenvisageable de réunir autour d'une même table un représentant de toutes les collectivités de la région. Mais en définitive, **aucune collectivité ne trouve son compte** dans la composition actuelle de la CTAP : les collectivités de petite taille ne s'estiment pas suffisamment représentées¹ ; les collectivités de grande taille telles que les départements (ou les métropoles)² sont proportionnellement moins bien représentées qu'au sein de la conférence des exécutifs, qui précédait la CTAP.

Dans l'ensemble, les réunions périodiques de ces conférences apparaissent consommatrices de temps et d'énergie, pour un résultat bien mince... **Les élus départementaux et régionaux rencontrés par la rapporteure ont tous émis le souhait que les CTAP soient supprimées**, au bénéfice d'instances de coopérations plus informelles et diversifiées en fonction des thématiques.

¹ Le rapport de l'inspection générale de l'administration précité fait ainsi le lien entre ce défaut de représentativité supposé et la mise en place la région Occitanie d'une « assemblée des territoires », composée de 158 élus provenant de 79 bassins de vie et ne siégeant pas au conseil régional.

² Le même rapport indiquait ainsi : « Les métropoles rencontrées, en position minoritaire au sein de cette instance, ont manifesté réserve et distance vis à vis des CTAP qui ne constituent manifestement pas encore, pour elles, un lieu à enjeux. La disparition des conférences des exécutifs dans lesquelles elles pouvaient plus facilement faire entendre leur voix a accentué ce sentiment d'éloignement. »

b) *Splendeurs et misères du « chef-de-filat »*

La catégorie juridique de « *chef de file* » a, au moment de sa création, suscité de grands espoirs. Face au diagnostic ancien d'un manque de coordination entre collectivités sur les compétences qu'elles ont en partage, la nécessité de désigner parmi elles une collectivité chargée d'organiser leur coopération a été, dès le milieu des années 1990, mise en avant.

La longue genèse de la notion de « *chef de file* »

Possiblement issue du vocabulaire des opérations financières¹, la notion de « *chef-de-filat* » n'est pas entrée dans le droit des collectivités à la faveur de la révision constitutionnelle de 2003, mais par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Cette dernière prévoit en effet au II de son article 65 qu'une loi « *définira (...) les conditions dans lesquelles une collectivité pourra assumer le rôle de chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant de plusieurs collectivités territoriales* ». Disposition, en tant que telle, dépourvue de toute portée juridique...

Au tournant du siècle, la notion de chef de file continue d'être présentée comme **une solution possible à la difficile coordination des collectivités territoriales sur les champs de compétence partagés**. En 1996, un rapport de notre ancien collègue Daniel Hoeffel² note ainsi que l'institution d'une collectivité cheffe de file « *peut répondre au constat que si dans certains domaines - l'éducation, par exemple - l'homogénéité des compétences peut être assurée sans trop de difficultés, en revanche, dans d'autres domaines - tels que l'aménagement du territoire ou le développement économique - le même résultat est plus difficile à atteindre* »³. Elle est néanmoins considérée comme **une solution temporaire, dans l'attente d'une clarification des blocs de compétences**⁴.

¹ Sans qu'il soit possible de l'établir avec certitude, lors des débats sur le projet de loi « MAPTAM », MM. Favier et Longuet attribuaient à cette notion une « origine financière » : lors des opérations de fusion ou d'acquisition d'envergure, il arrive qu'un syndicat (ou « pool ») de banques d'affaires en charge du dossier soit constitué ; la banque coordinatrice est alors désignée « chef de file ».

² Rapport d'information n° 239 (1996-1997) de M. Daniel Hoeffel, fait au nom de la commission des lois, consultable à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/rap/r96-239/r96-239_mono.html.

³ Le même rapport précisait par ailleurs que deux voies législatives existaient pour mettre en œuvre concrètement la notion de chef de file : d'une part, la loi désignerait « par groupes de compétences, une collectivité qui assumerait le rôle de chef de file » ; d'autre part, « la loi, tout en définissant un cadre précis pour l'exercice de cette fonction de chef de file, ne [fixerait] pas une solution uniforme et [laisserait] aux collectivités en fonction des réalités locales la faculté de choisir l'une d'entre elles pour exercer cette mission, la collectivité chef de file pouvant dans ces conditions ne pas être la même sur toutes les parties du territoire pour une même compétence ». Il a finalement été choisi de suivre la première voie, mais l'existence de la seconde témoigne déjà d'une attention aiguë au principe d'une différenciation des compétences selon les territoires.

⁴ Le même rapport note ainsi : « Si le retour à une application plus stricte des blocs de compétences paraît devoir constituer l'objectif à atteindre dans un contexte économique plus facile, dans une période intermédiaire la notion de collectivité chef de file peut constituer une réponse "d'attente" notamment pour les interlocuteurs des collectivités locales. »

Faute d'accord entre les deux chambres, cette notion n'a longtemps connu aucune nouvelle traduction législative¹. En tout état de cause, **le principe constitutionnel de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre empêchait de lui donner un véritable contenu.**

Il fallut donc attendre la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 pour que la notion de chef de file soit consacrée et acquière quelque portée juridique, en tant qu'atténuation ou correctif apporté au principe de non-tutelle². Depuis lors, le cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution, tout en énonçant expressément qu' « *Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre* », dispose : « *Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune* ».

Toutefois, **l'interprétation que le Conseil constitutionnel a donnée de ces dispositions en a fortement limité la portée.** Dans une décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, en effet, le Conseil a censuré les dispositions relatives aux contrats de partenariat qui permettaient à plusieurs collectivités de désigner l'une d'entre elles pour signer le contrat, par une convention précisant les conditions de ce transfert de compétence, au motif que la loi déferée confiait ainsi à la collectivité désignée par convention « *un pouvoir de décision pour déterminer cette action commune* ». Or, précisait le juge constitutionnel, l'article 72 de la Constitution habilite la loi à désigner une collectivité territoriale « *pour organiser et non déterminer les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités* ». La distinction était subtile et le rôle laissé au chef de file, minime³...

La traduction législative de cette timide avancée constitutionnelle a pris plusieurs années. Entamée avec la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui attribue à certaines collectivités un rôle de coordination sur certaines des compétences partagées⁴, elle n'a pleinement abouti qu'avec la loi « *MAPTAM* ».

Comme le prouvent les débats parlementaires de l'époque, la notion a suscité à la fois espoir et circonspection. D'une part, le défaut d'une définition juridique de la notion est assez largement critiqué. Notre ancien

¹ Comme le rappelle le rapport n° 27 (2002-2003) sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République de notre ancien collègue René Garrec, le Sénat avait adopté, lors de l'examen de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, un « article additionnel prévoyant la désignation d'une collectivité "chef de file" pour des actions communes menées par la voie conventionnelle par les collectivités et leurs groupements en matière d'aménagement du territoire et de développement économique ». Cet article additionnel avait néanmoins été écarté par l'Assemblée nationale lors de la lecture définitive du projet de loi, après l'échec de la commission mixte paritaire.

² Article 5 de la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

³ On voit assez mal, d'ailleurs, comment les délégations de compétence réglées par l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales s'accordent avec cette jurisprudence constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur ce point, quoiqu'il ait eu à connaître de la loi « *RCT* ».

⁴ L'article 1^{er} de cette loi confère ainsi aux régions un rôle de coordination en matière de développement économique.

collègue Christian Favier voyait ainsi, lors de l'examen en première lecture du projet de loi « MAPTAM », en la notion de chef de file « *un concept vide de portée juridique, car cette notion n'a jamais réellement été définie, pas plus hier qu'aujourd'hui dans le présent projet de loi qui pourtant la consacre* »¹. Il était suivi en cela par notre collègue Gérard Longuet, qui estimait que « *le concept de chef de file est une invention sémantique judicieuse, pertinente, qui cache en réalité l'absence de décision de fond* »² sur la spécialisation des compétences.

D'autre part, le rapport de la commission des lois soulignait l'intérêt de la notion de « *chef de file* », estimant qu'elle « *concourt à l'objectif de clarification de l'action publique locale* » et permet de rationaliser « *l'exercice des compétences partagées tout en respectant le principe de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre* »³. Il y voyait même le moyen de « *conforter le principe de libre administration des collectivités territoriales, puisqu'il revient à ces dernières d'organiser elles-mêmes les modalités de leur action commune, et celui de subsidiarité, puisque est désigné l'échelon jugé le plus pertinent pour assurer l'exercice commun d'une compétence* ».

Force est de reconnaître que ces espoirs ont été largement déçus.

Car si des textes spéciaux organisent effectivement, grâce à des mécanismes juridiques *ad hoc* (documents d'orientations à valeur normative⁴, présidence d'instance de gouvernance ou de coordination⁵, obligation de conventionnement⁶...), **la prééminence d'une catégorie de collectivités dans tel ou tel champ de l'action publique, l'institution du « *chef-de-filat* » ne se traduit quant à elle, en droit, que par l'obligation ou la faculté d'élaborer un projet de convention territoriale d'exercice concerté à soumettre à la CTAP, puis à toutes les collectivités et aux établissements publics concernés.** Les régions et départements sont en principe tenus d'élaborer un projet de CTEC pour chacune des compétences dont ils sont chefs de file, tandis qu'il s'agit d'une simple faculté pour le bloc communal⁷.

¹ *Compte rendu intégral des débats du Sénat, séance du 31 mai 2013, consultable à l'adresse suivante : www.senat.fr/seances.*

² *Compte rendu intégral des débats du Sénat, séance du 31 mai 2013, consultable à l'adresse suivante : www.senat.fr/seances.*

³ *Rapport n° 580 (2012-2013) de René Vandierendonck, fait au nom de la commission des lois, déposé le 15 mai 2013, p. 65.*

⁴ *Par exemple le SRDEII et le SRADDET adoptés par la région (voir ci-dessous).*

⁵ *Par exemple la présidence du conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie par le président du conseil départemental (articles L. 149-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles).*

⁶ *Par exemple, certaines attributions que conserve le conseil départemental en matière économique ne peuvent être exercées que sous réserve de la conclusion d'une convention avec la région, comme l'octroi d'aides aux producteurs prévue à l'article L. 3232-1-2 du code général des collectivités territoriales. Il y a là un pouvoir d'autorisation déguisé.*

⁷ *Respectivement, a et b du V de l'article L. 1111-9-1 du même code.*

À défaut de mécanismes spéciaux, le « *chef-de-filat* » d'une collectivité dans un des domaines énumérés par l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales est donc à peu près dépourvu de toute portée.

En outre, la logique sous-tendant l'élaboration et la conclusion de CTEC résulte parfois moins d'un réel projet de coordination que d'une logique, plus pragmatique, de desserrement de la contrainte entourant les financements croisés¹. La conclusion d'une CTEC permet en effet, cela a été rappelé, de déroger à l'obligation pour la collectivité maîtresse d'ouvrage d'assurer au minimum 30% du total des investissements publics sur le projet, ainsi qu'à l'interdiction des co-financements de la région et du département. Si cette « *logique opportuniste*² » ne représente pas une difficulté en soi, elle montre que le recours aux instruments donnés par le « *chef-de-filat* » n'intervient souvent que comme une **voie de contournement** de difficultés préexistantes.

D'ailleurs, **aucun échelon de collectivité ne semble être parvenu à s'approprier pleinement l'outil** que la CTEC pouvait constituer. En ce qui concerne le bloc communal, comme le relève le rapport de l'inspection générale de l'administration précité³, la capacité d'élaborer des CTEC est « *largement théorique* » et ne semble pas susciter d'intérêt particulier de la part des collectivités et établissements publics concernés. Quant aux régions, elles portent certes des CTEC mais privilégient parfois d'autres instruments, plus contraignants pour leurs partenaires : il en va ainsi de la compétence « *aménagement et développement du territoire* », dont l'exercice passe plus naturellement par le SRADDET que par la conclusion d'une CTEC.

Enfin, comme cela a déjà été relevé, **les domaines de compétence où un chef de file est désigné souffrent souvent d'un défaut de définition**. C'est tout particulièrement le cas de la « *solidarité des territoires* », qui relève du « *chef-de-filat* » départemental. Cette nouvelle responsabilité, dans un domaine mal circonscrit, a pu apparaître aux yeux de certains élus départementaux comme une compensation de la perte de leur compétence générale, « *une clause de compétence générale de fait, leur permettant d'intervenir très largement, y compris dans le domaine de l'économie*⁴ ». Il n'en est rien, comme l'ont immédiatement précisé deux circulaires adressées aux préfets pour l'application de la loi « *NOTRe* »⁵, et comme l'a encore rappelé

¹ 4° du V de l'article L. 1111-9-1 du même code.

² Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale, rapport précité, annexe 7, p. 86.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ Instruction du 22 décembre 2015 relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales ; instruction du même jour relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

la ministre de la cohésion des territoires, en 2018, en réponse à une question de notre collègue Jean-Marie Janssens : **leur responsabilité au titre de la solidarité territoriale ne permet aux départements que d'intervenir « par la mise en œuvre de dispositifs expressément prévus par la loi¹ »**. Elle n'y ajoute rien, hors l'obligation d'élaborer un projet de CTEC...

c) De la coordination à la tutelle déguisée

Les mécanismes de coordination partenariaux tels que la CTAP ou la CTEC tendent d'ailleurs à être remplacés par des **dispositifs contraignants, pouvant conduire à une tutelle déguisée** sur certains champs de compétence, généralement au bénéfice des régions. Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et les schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) en constituent le meilleur exemple².

Le SRADDET et le SRDEII : des documents élaborés par les régions et s'imposant aux autres collectivités territoriales

Ces deux documents sont régis par des dispositions législatives qui en précisent le contenu et en prévoient le caractère prescriptif.

Le **schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)** a notamment pour fonction de définir « *les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité, de logistique et de développement des transports de personnes et de marchandises, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets* » (article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales). Les conseils départementaux et les EPCI à fiscalité propre sont, entre autres, associés à son élaboration.

Au-delà de cette fonction d'orientation, le schéma est doté d'une portée normative qui est loin d'être négligeable. En effet :

- la région définit « *des règles générales pour contribuer à atteindre [ces objectifs], sans méconnaître les compétences de l'État et des autres collectivités territoriales* » ;

¹ Réponse du ministère de la cohésion des territoires à la question écrite n° 04624 de M. Jean-Marie Janssens, sénateur, J.O. Sénat, 12 juillet 2018.

² Sur cette question, voir B. Faure, « Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ? », AJDA 2015, p. 1898.

- une hiérarchie des normes est établie avec les documents d'urbanisme relevant de la compétence du bloc communal (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanismes, cartes communales ou documents en tenant lieu), mais aussi les plans de mobilité, les plans climat-air-énergie territoriaux et les chartes des parcs naturels régionaux, puisque ceux-ci doivent non seulement « *prendre en compte* » les objectifs du SRADDET, mais aussi être « *compatibles* » avec les règles générales qu'il édicte. Il n'est pas question, jusqu'à présent, d'un rapport de conformité ;

- le préfet de région doit donner son approbation au schéma avant son entrée en vigueur, ce qui permet de contourner le principe de non-tutelle.

Le **schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)** définit quant à lui « *les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Il définit les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire, en s'appuyant notamment sur les propositions formulées au cours des conférences régionales de l'économie sociale et solidaire. Il définit également les orientations en matière de développement de l'économie circulaire, notamment en matière d'écologie industrielle et territoriale* » (article L. 4251-13 du même code). Il est élaboré en concertation avec les EPCI à fiscalité propre (et, le cas échéant, la métropole de Lyon).

Là encore, les « *orientations* » du schéma ont valeur prescriptive, puisque les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'aides aux entreprises doivent être « *compatibles* » avec celui-ci. Toutefois, un régime particulier est aménagé pour les métropoles qui, en cas de désaccord avec la région sur les orientations du schéma applicables sur leur territoire, ont la faculté d'élaborer leur propre document d'orientations stratégiques seulement soumis à l'obligation de « *prendre en compte* » le schéma régional.

De façon analogue au SRADDET, le SRDEII n'entre en vigueur qu'après son approbation par le préfet de région.

Le législateur a entouré ce caractère prescriptif de certaines garanties, afin d'éviter que ces documents ne deviennent des outils coercitifs à la main des régions. **Leur élaboration laisse une large place à la concertation avec l'ensemble des collectivités territoriales... à l'exception notable des départements qui ne sont pas consultés sur le projet de SRDEII**, alors même que, comme nous le verrons, leurs politiques continuent d'avoir une incidence directe ou indirecte sur l'économie de leur territoire¹. Par ailleurs, il ne semble pas que les régions envisagent ces documents comme l'instrument d'une mainmise de leur part sur l'administration des collectivités territoriales situées sur leur territoire ; **les**

¹ Sur la procédure d'élaboration des schémas et les consultations obligatoires, voir les articles L. 4251-15 (SRDEII) et L. 4251-5 (SRADDET) du code général des collectivités territoriales.

schémas élaborés au cours de la première vague sont, dans l'ensemble, faiblement prescriptifs¹.

Il n'est pas certain, cependant, qu'il en soit toujours ainsi, car la lettre de la loi permet d'aller beaucoup plus loin : **le SRDEII et, surtout, le SRADDET constituent potentiellement des instruments beaucoup plus directifs par lesquels la région pourrait assumer le pilotage de l'action publique locale dans de très vastes domaines.**

En vertu du principe de non-tutelle, ces schémas ne peuvent entrer en vigueur et acquérir ainsi une force prescriptive à l'égard des collectivités infrarégionales que par leur approbation préfectorale. Or **le rôle de contrôle attribué aux préfets de région en la matière semble pour l'essentiel théorique.** En amont du processus d'approbation, les services de l'État ne semblent pas avoir réellement utilisé le levier que constitue le pouvoir d'approbation pour influencer sur le contenu de ces documents. Comme le relève le rapport de l'inspection générale de l'administration précité, « *dans la plupart des cas examinés par la mission, les préfetures ont contribué au SRDEII ou au SRADDET en explicitant "le dire" de l'État mais n'ont pas fait de lien avec leur pouvoir d'approbation*² ». En aval de la procédure, le risque effectif d'une censure du schéma par le préfet de région semble très limité. Dans un rapport public de 2017, la Cour des comptes notait ainsi que dans la procédure d'élaboration du SRADDET, « *le préfet n'est qu'un acteur parmi d'autres, dont le véritable pouvoir réside dans la possibilité de censure du document final* », que la Cour jugeait par ailleurs « *très théorique*³ ».

Pour conclure, la création du SRDEII et du SRADDET dénote un changement de logique : le choix d'une coopération librement organisée entre collectivités partenaires semble progressivement faire place à la **logique d'une collectivité régionale imposant, malgré l'association des collectivités situées sur son territoire, ses orientations.**

¹ Le rapport de l'inspection générale de l'administration précité, qui dit « s'interroger sur la nature véritablement prescriptive de ces documents », décrit (p. 59) le point de vue des régions sur le SRDEII. Il précise que « certaines régions considèrent que la prescriptivité du schéma prévu par la loi NOTRe n'a rien apporté par rapport aux schémas antérieurs, sinon une contrainte supplémentaire : la nécessité de l'approbation du document par le préfet », le SRDEII ne constituant selon elles qu'une « grille de lecture de l'économie régionale ». Selon ce même rapport, les régions auraient un avis similaire au sujet du SRADDET, puisqu'il note : « plusieurs régions relativisent le caractère prescriptif du document et soulignent qu'il s'agira d'une "prescription consentie". »

² Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale », rapport précité, annexe 7, p. 54.

³ « Les services déconcentrés de l'Etat : clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance », rapport public thématique, décembre 2017, p. 80.

d) Le maintien de formes de coopération souples, hors du cadre légal

Au-delà des formes de coopération prévues par la loi qui tendent à devenir de plus en plus verticales et contraignantes, les collectivités maintiennent des formes de coopération plus souples.

Interrogés par la rapporteure *via* des questionnaires ou lors des déplacements de la mission, conseils régionaux et départementaux ont souvent insisté sur le tissu de coopérations informelles dont leurs relations sont faites. Qu'il s'agisse de « *clubs des directeurs généraux des services* » ou de réunions informelles entre présidents des exécutifs concernés, ils entretiennent des relations de travail que les modifications de périmètres de compétences ou les pesants mécanismes légaux de coordination ne sauraient remettre en cause.

Le développement des outils conventionnels entre collectivités publiques, abondamment documenté, est une autre de ces formes souples de coopération. La rapporteure souhaiterait souligner leur intérêt particulier dans **l'articulation de l'action de collectivités territoriales aux champs de compétences distincts**.

Il en va ainsi de la **formation des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA)**, située à la frontière de deux champs historiques de compétence du département et de la région. Comme il a été indiqué dans la deuxième partie du présent rapport, la collaboration de ces deux strates de collectivités a permis d'améliorer l'efficacité de la politique d'insertion (Somme, Loir-et-Cher, départements de la région Auvergne-Rhône-Alpes...) et mériterait ainsi de se développer davantage.

Ces exemples démontrent l'intérêt de formes de coopération souple pour **coordonner l'action des collectivités territoriales dans des espaces de compétences interstitiels**. Plus largement, ils prouvent que **les collectivités territoriales n'ont pas besoin de voir leur coopération corsetée, mais savent faire un usage intelligent de leur liberté contractuelle**. La rapporteure s'interroge fortement sur la nécessité d'encadrer cette coopération par la loi ; en tout état de cause, la création par le législateur de nouveaux mécanismes obligatoires de coordination ne doit être envisagée qu'en cas de besoin avéré.

<p>Recommandation n° 11 : Supprimer les conférences territoriales de l'action publique, pour laisser place à des instances de coopérations moins formelles.</p>
--

Recommandation n° 12 : Réformer l'institution du « chef-de-filat » :

- a) revoir la liste des domaines de compétence pour lesquels un chef de file est désigné et en préciser la définition ;
- b) revoir les modalités d'exercice du « chef-de-filat », en substituant aux conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC) des mécanismes *ad hoc*, compétence par compétence (instances de pilotage, documents d'orientation, conventions...);
- c) supprimer les règles législatives qui contraignent l'exercice concerté des compétences « à chef de file » (encadrement des délégations, durcissement des règles relatives aux financements croisés).

Recommandation n° 13 : Promouvoir la coopération de projet entre collectivités.

2. Une rigidité excessive dans la répartition des compétences exclusives

Tandis que le législateur continue d'hésiter entre la liberté et la contrainte dans l'organisation de l'exercice concerté des compétences partagées, il a fait le choix d'**une autre voie pour garantir la cohérence de l'action publique locale**, celle de la **spécialisation des compétences** des différents niveaux de collectivités, qui soulève aujourd'hui d'évidentes difficultés.

- a) *Le principe de subsidiarité contrarié par la logique des « blocs de compétence »*

Il est inévitable qu'une répartition légale des compétences génère des difficultés lors de son application concrète, toute répartition comportant une part d'arbitraire. Néanmoins, l'articulation des politiques publiques menées par les différents niveaux de collectivités semble particulièrement pâtir de la catégorisation actuelle des compétences des collectivités territoriales, selon laquelle **à chaque échelon de collectivité est attribué un domaine de l'action publique (répartition « par blocs »)**. Il est effectivement peu probable qu'un pan de l'action publique ne relève, dans sa mise en œuvre concrète, que d'un seul échelon territorial.

Il ne semble pourtant pas qu'une **répartition « fine »** des compétences, fondée sur la distinction au sein de chaque domaine de l'action publique entre ce qui relève du stratégique (et serait plutôt attribué aux régions) et ce qui relève de l'opérationnel (relevant plutôt, selon la proximité nécessaire, des départements ou du bloc communal) ait été sérieusement envisagée. Dès les premières réflexions sur la décentralisation, le transfert de

blocs de compétences thématiques semble s'être imposé. Dans un rapport qui a fait date et dont l'influence sur les futures lois de décentralisation est bien connue, Olivier Guichard estimait ainsi que le transfert de compétences de l'État aux collectivités territoriales devait conjuguer deux principes :

- un **principe de subsidiarité**, selon lequel il est préférable de transférer une compétence au niveau le plus proche du terrain auquel elle est le mieux exercée ;

- un **principe de simplicité**, selon lequel il est nécessaire de transférer des « *fonctions complètes*¹ », ce que nous appellerions peut-être aujourd'hui des « *blocs cohérents de compétences* ».

Or ces deux principes sont potentiellement contradictoires. La « *simplicité* » conduira parfois à transférer « *en bloc* » à une catégorie de collectivités une compétence au sein de laquelle le principe de subsidiarité aurait imposé de procéder à des discriminations plus fines. Le rapport « *Guichard* » prévoyait d'ailleurs que, **dans le cas où un partage des rôles serait maintenu à l'intérieur d'une même « fonction », l'attribution de compétence devrait être effectuée de manière à dégager des « chaînes de décision cohérentes »². Mais en vertu du principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, de telles « chaînes de décision » ne peuvent avoir que des maillons assez lâches : aucune collectivité ne saurait en principe exercer un contrôle sur la manière dont une autre exerce ses compétences, encore moins disposer d'un pouvoir d'autorisation³...**

La loi « *NOTRe* » a poussé à son extrême la logique des « *blocs de compétences* », en revoyant la distribution des compétences spéciales entre collectivités, mais aussi en supprimant la clause de compétence générale, qui apportait un peu de souplesse à l'ensemble (voir ci-dessous). Il en résulte des difficultés patentes, notamment dans les plus grandes régions chargées d'attributions qu'il est impossible d'exercer à une si large échelle.

b) La nécessaire territorialisation de l'action régionale

Les travaux de la mission montrent ainsi que les compétences exclusives attribuées aux régions ne peuvent être exercées, dans les faits, qu'en **territorialisant leur action**.

¹ Vivre ensemble, rapport au président de la République de la commission de développement des responsabilités locales présidée par Olivier Guichard, 1976.

² Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité, rapport d'information n° 447 tome 1 (1999-2000) fait par Michel Mercier, au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, p. 164.

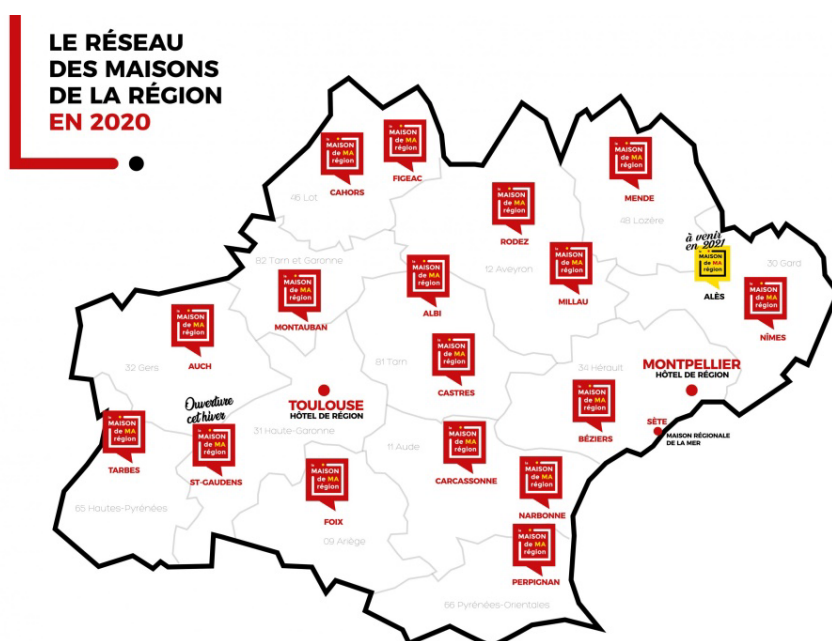
³ Sur la notion de « tutelle » au sens de l'article 72 de la Constitution et son interprétation jurisprudentielle, voir Gilles Le Chatelier, « La Constitution et les relations entre les collectivités », Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 42, janvier 2014.

Cela se manifeste notamment par le maintien ou le déploiement hors du chef-lieu de région d'une **présence physique, matérialisée par une antenne locale**. La plupart des régions métropolitaines disposent désormais de « *maisons de la région* » ou autres antennes, réparties sur leur territoire, chargées du service de premier accueil, d'information et d'orientation auprès des usagers, voire de la gestion de certains services publics (lycées, transports interurbains et scolaires, développement économique local...)¹. **La carte des implantations locales des régions épouse souvent celle des départements, mais ce n'est pas systématique :**

- en Provence-Alpes-Côte-d'Azur, en Bretagne, en Centre-Val-de-Loire, il existe une antenne par département, sauf dans celui où se trouve le siège de la région ; il en va de même en Auvergne-Rhône-Alpes, où tous les départements disposent d'une « *antenne* » ou d'un « *espace* », sauf le Rhône et le Puy-de-Dôme où sont situés les deux hôtels de région de Lyon et Clermont-Ferrand ;

- en Bourgogne-France-Comté, il n'existe pas d'antenne en Haute-Saône ni dans le Territoire de Belfort, sans doute en raison de la proximité de Besançon ;

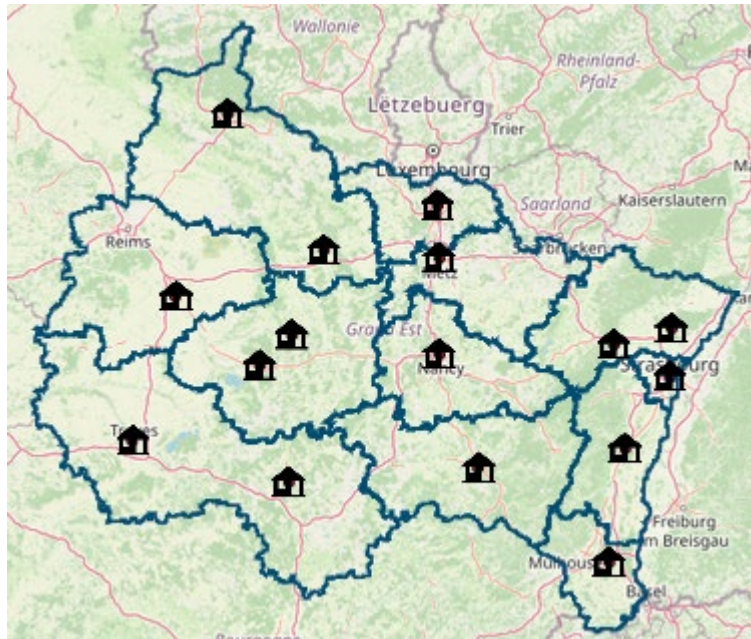
- dans les Hauts-de-France et en Occitanie, la maille est au contraire plus serrée puisque certains départements comptent plusieurs « *maisons* » ou antennes ;



Source : région Occitanie

¹ C'est le cas dans la région Grand Est.

- dans le Grand Est, où les antennes régionales gèrent des services et ont donc à proprement parler un ressort d'exercice, il est intéressant de voir que le tracé des douze « maisons » s'écarte très sensiblement de la carte des dix départements¹. Faut-il y voir une façon, pour la nouvelle grande région, dont la création a été fortement contestée, d'affirmer son existence et son autonomie administrative ?



Source : région Grand Est

De manière plus spécialisée, la région Auvergne-Rhône-Alpes a ouvert dans l'ensemble des départements situés sur son territoire² des **agences** « *Auvergne-Rhône-Alpes entreprises* », destinées à mieux exercer la compétence de développement économique dont elle dispose, grâce à une connaissance fine du tissu économique local (voir ci-dessous).

Au-delà de cette « déconcentration » de l'action régionale, les régions ont été conduites à amorcer une forme de « décentralisation » interne en déléguant l'exercice de certaines compétences de proximité à des collectivités infrarégionales, voire à d'autres personnes publiques ou privées. L'article L. 3111-9 leur permet ainsi de confier tout ou partie de l'organisation des **transports scolaires à des départements, des communes, des EPCI, des syndicats mixtes, des établissements d'enseignement ou des associations de parents d'élèves ou familiales, et il semble qu'elles aient largement recouru à cette faculté.**

¹ Douze « maisons » pour seize implantations, comme l'illustre la carte ci-après, car certaines de ces « maisons » ont des locaux dans deux villes différentes.

² Ces agences sont au nombre de 11, l'Ardèche et la Drôme partageant une agence commune.

c) *Délégation, transfert conventionnel, différenciation légale : quels remèdes ?*

Comme il a été rappelé, la faculté générale pour toute collectivité territoriale de **déléguer** une compétence dont elle est attributaire à une collectivité relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI à fiscalité propre a été inscrite dans notre législation, lors de l'adoption de la loi « RCT », comme un **correctif à la spécialisation croissante**.

Ce dispositif n'a malheureusement connu qu'**un succès tout relatif**. Selon le rapport déjà cité de l'inspection générale de l'administration, seules les délégations prévues par des textes spéciaux ont connu un certain attrait, et plutôt ceux prévoyant une délégation de compétences de l'État à une collectivité territoriale (comme celle des aides à la pierre) que ceux qui organisent la délégation de compétences d'une collectivité à une autre¹.

L'une des explications de cet état de fait réside, selon les auteurs, dans le fait que la délégation est comprise « *comme un mécanisme de sujétion d'une autorité sur l'autre* ». Il est vrai que les compétences déléguées sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité délégante, et qu'elle est obligatoirement régie par une convention qui en fixe la durée, définit les objectifs à atteindre ainsi que « *les modalités de contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire* ». Toutefois, **ces exigences paraissent assez minimes** : il n'est pas illégitime que la collectivité normalement attributaire exerce un droit de regard sur la manière dont sa compétence est exercée².

En réalité, l'un des obstacles au succès de la délégation de compétence tenait sans doute au fait que, selon la doctrine administrative (non confirmée semble-t-il par la jurisprudence), **elle impliquait que l'intégralité d'une compétence identifiée comme telle par la loi soit déléguée** (principe dit d'« *insécabilité* » des compétences déléguées). Il est compréhensible qu'une collectivité ne veuille pas se déposséder de l'intégralité d'une compétence qui lui a été confiée par la loi, quand bien même certaines actions qui en relèvent pourraient être confiées à une autre. **Il est donc tout à fait bienvenu que la récente loi du 27 décembre 2019 ait supprimé ce verrou en autorisant la délégation partielle de compétences³**, même s'il est encore trop tôt pour tirer un bilan de cette évolution.

¹ Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale, *rapport précité*, p. 32 et suivantes.

² Le décret en Conseil d'État pris pour l'application de l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales n'a, fort heureusement, pas alourdi à l'excès les exigences légales. Il impose seulement la fixation d'indicateurs de suivi correspondant aux objectifs fixés par la convention, ainsi que la détermination de son cadre financier. Par ailleurs, il ouvre la voie à ce que la convention prévoie les modalités de sa résiliation anticipée, sans l'imposer. La délégation de compétence est donc révocable, mais pas nécessairement avant son terme.

³ Article 68 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Par ailleurs, l'articulation entre les dispositions générales de l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales et les dispositions spéciales autorisant des délégations de compétence mériterait d'être clarifiée. En tout état de cause, **les exceptions au principe général qui autorise une collectivité à déléguer à une autre ou à un EPCI à fiscalité propre tout ou partie d'une de ses compétences devraient être supprimées**, comme celle qui limite aux communes et à leurs groupements, ainsi qu'à la métropole de Lyon, la liste des personnes auxquelles le conseil régional peut déléguer sa compétence d'octroi de tout ou partie des aides à la création ou à l'extension d'activités économiques (article L. 1511-2 du même code).

Enfin, comme le proposait le Sénat lors de l'examen du projet de loi « *Engagement et proximité* », **il pourrait être envisagé d'autoriser les EPCI à fiscalité propre à déléguer leurs propres compétences à un département ou à une région**, du moins si ses statuts le prévoient. Au-delà d'un débat tout théorique sur la faculté pour un établissement public de ne pas exercer lui-même les compétences qui lui ont été dévolues¹, la rapporteure n'ignore pas les réserves que suscite une telle extension, certains craignant qu'elle ne place insidieusement les groupements de communes sous la tutelle des conseils départementaux ou régionaux. L'on répètera toutefois que les délégations sont **librement consenties** et réservent un **pouvoir de contrôle substantiel à l'autorité délégante**. D'ailleurs, d'autres mécanismes de dévolution des compétences intercommunales au département et à la région ont été imaginés ces dernières années pour remédier à l'excessive rigidité de la répartition légale, dans les domaines de la GEMAPI et de la mobilité notamment².

Recommandation n° 14 : Sans bouleverser la répartition actuelle des compétences locales, abandonner pour l'avenir la logique des « blocs de compétence » au profit d'une distribution fine des compétences de chaque échelon territorial dans les différents domaines de l'action publique.

¹ Certains voudraient y voir une entorse au principe de spécialité. On remarquera toutefois que la loi autorise déjà les EPCI à fiscalité propre à déléguer, voire à transférer certaines de leurs compétences à une autre personne publique (voir, en matière de GEMAPI, l'article L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales).

² En matière de GEMAPI, la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations a autorisé les départements, les régions et leurs groupements qui intervenaient dans ce domaine à la date du 1^{er} janvier 2018 à continuer à le faire, sans limite de temps, malgré l'attribution de cette compétence aux EPCI à fiscalité propre et sous réserve de conclure une convention avec ces derniers. Quant à la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité, qui reste en principe communale dans les communautés de communes, elle doit obligatoirement depuis la LOM être transférée à la communauté, à défaut de quoi elle l'est à la région.

Recommandation n° 15 : Afin de remédier aux rigidités de la répartition actuelle des compétences, favoriser les délégations :

- a) en encourageant la délégation partielle de compétences ;**
- b) en supprimant les exceptions à la faculté générale de délégation ;**
- c) en envisageant l'extension de cette faculté aux EPCI à fiscalité propre.**

Faut-il aller plus loin en permettant à une collectivité de transférer définitivement (et non plus de déléguer) tout ou partie d'une de ses compétences à une autre collectivité ou à groupement ? La loi le prévoit aujourd'hui pour certaines compétences seulement et dans des circonstances spéciales¹. Il n'est pas certain que le cadre constitutionnel actuel permette de généraliser cette solution².

En revanche, **il est loisible au législateur de différencier les compétences des collectivités territoriales appartenant à une même catégorie, dès lors que cela répond à une différence objective de situation.** Les compétences des plus grandes régions pourraient, par exemple, être définies différemment par la loi de celle des autres régions. Toutefois, les essais récents de différenciation (avec la création de la collectivité européenne d'Alsace par exemple) semblent répondre à de tout autres considérations... **Il n'est d'ailleurs pas certain que les pouvoirs publics nationaux soient les mieux à même de procéder à la répartition fine des compétences locales qu'imposent les réalités de chaque territoire...**

¹ L'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales prévoit par exemple la délégation ou le transfert de compétences départementales et régionales aux métropoles intercommunales. Pour de plus amples développements à ce sujet, voir la quatrième partie.

² Voir l'avis du Conseil d'État du 7 décembre 2017 sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de ces compétences, n° 393651. Le Conseil d'État relève en particulier : 1° que les dispositions en vigueur autorisant le transfert de compétences départementales ou régionales aux métropoles se justifient par la nécessité de « répondre aux enjeux économiques et aux besoins sociaux qui s'attachent à ce type de zones urbaines » grâce à un exercice plus intégré des compétences ; 2° que, dans le dispositif envisagé par le Gouvernement, le transfert ne serait pas conditionné à l'existence d'une situation particulière propre à justifier l'application de règles de compétences différentes du droit commun, ce qui méconnaîtrait le principe d'égalité. Faut-il en conclure qu'une disposition légale autorisant les transferts conventionnels de compétence serait conforme à la Constitution, si elle soumettait la conclusion d'une convention à l'existence d'une telle situation particulière ? Il pourrait cependant y avoir là un motif d'incompétence négative, car cela reviendrait, pour le législateur, à s'en remettre aux parties et au juge administratif pour apprécier la réalité de cette situation et en tirer les conséquences sur la répartition des compétences locales.

3. Les travers du principe de spécialité appliqué aux collectivités territoriales : plaider pour la clause de compétence générale

Outre l'attribution à chaque catégorie de collectivités de compétences exclusives, le plus souvent « *par blocs* », **le choix de la spécialisation a également conduit le législateur à retirer aux départements (et aux régions) la compétence générale dont ils disposaient depuis les débuts de la III^e République.**

Pour mémoire, la « *clause de compétence générale* » est, ou était, une disposition légale aux termes de laquelle l'organe délibérant d'une collectivité territoriale (conseil municipal, départemental ou régional) « *règle par ses délibérations les affaires* » de la collectivité. Cette disposition a toujours été interprétée en **deux sens**, d'une part, comme confiant une **compétence de principe à l'organe délibérant** pour prendre les décisions relevant des attributions de la collectivité (plutôt qu'aux autres organes, notamment à l'exécutif), d'autre part, comme habilitant la collectivité à **accomplir tout acte répondant à l'intérêt public local, sous réserve que le législateur n'ait pas attribué une compétence exclusive en la matière à une autre personne publique**. Le Conseil d'État a ainsi jugé que l'ancien article L. 121-26 du code des communes habilitait le conseil municipal « *à statuer sur toutes les questions d'intérêt public communal, sous réserve qu'elles ne soient pas dévolues par la loi à l'État ou à d'autres personnes publiques et qu'il n'y ait pas d'empiètement sur les attributions conférées au maire*¹ ».

Il ne faut donc pas s'exagérer la portée de cette clause : jamais personne n'a imaginé qu'elle habilitait un département ou une région à organiser la défense de leur territoire ou à empiéter sur les pouvoirs de police générale du Premier ministre et des maires, par exemple. Toutefois, elle énonçait bien le principe selon lequel, sauf disposition légale contraire, une assemblée d'élus locaux a vocation à traiter de l'ensemble des questions qui intéressent son territoire ; elle permettait aussi d'agir aux interstices de la loi. **Sa suppression soulève ainsi des difficultés de principe**, pour tous ceux qui sont attachés aux libertés locales, mais aussi **des problèmes tout à fait pratiques**.

a) *Un élu local n'est pas un administrateur*

Le principe de spécialité des compétences a longtemps constitué l'un des éléments définissant, parmi les personnes publiques, la seule catégorie juridique des établissements publics. Si l'État a seul la compétence de sa compétence, l'ensemble des autres personnes publiques tirent leur compétence du fait que l'État, généralement par la voix du législateur, la leur attribue. Il est ainsi libre de borner cette compétence comme il l'entend. Historiquement, les établissements publics et les collectivités territoriales

¹ Conseil d'État, 29 juin 2001, n° 193716, Commune de Mons-en-Baroeul.

pouvaient être distingués, entre autres caractéristiques¹, par la compétence que l'État leur attribuait.

Aux établissements publics (administrés en général par un conseil d'administration), l'État n'attribuait que des **compétences spéciales**, pour l'exercice de missions particulières. Spécialement créés à cet effet, les établissements publics ne sauraient agir en dehors de ce champ de compétences circonscrit, le juge administratif exerçant un contrôle sur le respect de cette obligation². À l'inverse, depuis les grandes lois départementale et municipale de 1871 et 1884³, l'État attribuait aux collectivités territoriales une **compétence générale** pour régler, par les délibérations de leur organe délibérant, les affaires de leur territoire. La suppression de la clause de compétence générale des conseils départementaux et régionaux par la loi « NOTRe » a brouillé cette distinction.

La difficulté n'est pas seulement juridique, elle est aussi politique. Un élu local n'est pas un administrateur : il est responsable, non techniquement devant un supérieur hiérarchique ou devant l'administration assurant sa tutelle, mais politiquement devant ses électeurs. La clause de compétence générale était une façon de **reconnaître la vocation des élus locaux à se préoccuper de l'ensemble des problèmes de leur territoire et à accueillir l'ensemble des revendications de la population.**

En outre, malgré le jeu des compétences exclusives, il était rare qu'une collectivité territoriale soit entièrement démunie pour répondre à un besoin local, car **même sans empiéter sur les attributions d'une autre personne publique, la clause de compétence générale lui permettait d'intervenir d'une manière ou d'une autre.** Prenons l'exemple d'un artisan cherchant à monter son entreprise : même si, avant même la loi « NOTRe », le département ne pouvait lui accorder d'aide directe qu'avec l'accord de la région⁴, il pouvait se fonder sur sa compétence générale pour lui prodiguer des conseils, l'aider à élaborer un projet de financement, à trouver un local, etc.

Enfin, une collectivité disposant elle-même de moyens d'action, et qui n'était pas cantonnée par principe à un domaine de spécialité, était mieux à même de relayer auprès de l'État ou d'autres collectivités les

¹ Les établissements publics sont ainsi soumis à un principe de rattachement (soit à une administration de l'État, soit à une collectivité territoriale) et leur ressort territorial peut être national, à l'inverse des collectivités territoriales.

² Conseil d'État, avis du 7 juillet 1994, n° 356089, Diversification des activités d'EDF et GDF.

³ Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux ; loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale. La clause de compétence générale a été étendue aux conseils régionaux lors de la transformation des régions en collectivités territoriales par la loi « Defferre » de 1982 (loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions).

⁴ Article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales.

problèmes rencontrés par ses habitants, lorsque ceux-ci appelaient une intervention de leur part. Sa compétence générale lui donnait la légitimité et l'influence nécessaires.

Privés de ce levier, les présidents de conseil départemental rencontrés par la mission ont tous fait part de la difficulté qu'ils ont désormais à peser et relayer efficacement les problèmes rencontrés par leurs concitoyens auprès d'autres collectivités, en particulier le conseil régional.

b) La loi n'épuisera jamais le champ de l'action publique

En second lieu, **l'attribution de compétences spéciales par la loi ne peut recouvrir l'intégralité du champ de l'action publique**. Par construction, le cadre législatif ne peut prévoir l'ensemble des cas de figure qui se présenteront à une personne publique. Pour celles de ces personnes publiques qui ont une vocation générale à traiter d'affaires dans des domaines divers, la définition des compétences est donc vouée à être insuffisante si elle n'est pas secondée par une clause de compétence générale.

Plusieurs collectivités ont ainsi montré à la faveur de la crise sanitaire que l'attribution de compétences limitativement énumérées génère des carences. En période de crise, ces « *trous dans la raquette* » nuisent à l'efficacité et à la réactivité de l'action publique. Face à une situation exceptionnelle, que la loi ne saurait prévoir, **les collectivités ont été contraintes de prendre des libertés avec les textes** régissant leurs compétences.

Premièrement, au sein même de leur champ habituel d'intervention, les collectivités peuvent être conduites à adopter des actes exceptionnels, non prévus en droit. Comme l'ont montré les travaux de la mission de suivi de la commission des lois du Sénat sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire, le département de la Seine-Saint-Denis a entendu exercer pleinement sa mission sociale, dépassant le cadre strict de ses compétences sociales.

Le rôle du département de Seine-Saint-Denis dans la gestion de la crise sanitaire

« Les départements ont ponctuellement agi aux frontières de leurs compétences pour parer aux urgences sociales produites par le confinement. Ils ont ainsi joué un rôle de premier plan dans la gestion des problèmes pratiques posés aux populations par le confinement, souvent au-delà du strict champ de leurs compétences sociales. La fermeture temporaire des établissements scolaires a privé les familles dont les enfants déjeunaient grâce aux cantines des établissements en question d'une solution de restauration bon marché et équilibrée. Le département de la Seine-Saint-Denis a ainsi mis à disposition la cuisine d'un de ses collèges pour produire 6 000 repas par jour à destination des familles les plus modestes. Parmi les autres initiatives menées par le conseil départemental dans ce département très touché par l'épidémie de covid-19, les co-rapporteurs ont particulièrement retenu :

- la distribution de masques et de visières pour les soignants et les agents de la collectivité les plus exposés ;
- la mise à disposition de tablettes pour les familles les plus modestes afin de garantir la continuité pédagogique ;
- l'achat de cartes SIM pour les élèves ne disposant pas d'accès à internet ;
- la réservation de chambres d'hôtel permettant d'éloigner les conjoints violents, sur décision de justice. »

Source : commission des lois du Sénat, Mieux organiser la Nation en temps de crise¹

Deuxièmement, **la crise sanitaire a exigé que certaines collectivités outrepassent le champ habituel de leurs interventions.** Dans le domaine économique, plusieurs départements ont ainsi mené une action qui, à la lisière de leurs compétences, s'imposait malgré tout (voir ci-dessous). De même, les conseils régionaux ont joué un rôle de premier plan dans la commande de masques de protection, y compris à destination du grand public. Une telle action ne relevait manifestement pas de leurs compétences mais a été rendue nécessaire par le contexte ; **le contrôle de légalité n'y a d'ailleurs pas fait obstacle.**

Recommandation n° 16 : Rétablir la clause de compétence générale pour les conseils départementaux et régionaux, sans exagérer sa portée.

¹ Rapport d'information n° 609 (2019-2020) de MM. Philippe Bas, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Mmes Nathalie Delattre, Jacqueline Eustache-Brinio, Françoise Gatel, MM. Loïc Hervé, Patrick Kanner, Alain Richard, Jean-Pierre Sueur et Dany Wattebled, fait au nom de la commission des lois, déposé le 8 juillet 2020, p. 108. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : www.senat.fr/rap/r19-609/r19-609.html.

Les pages qui suivent se concentreront sur la question des politiques de développement économique qui, depuis la loi « *NOTRe* », relèvent presque exclusivement de la compétence de la région et, plus accessoirement, du bloc communal. L'actualité démontre la nécessité de desserrer l'étau de la répartition actuelle des compétences dans ce domaine afin de laisser place aux coopérations locales.

II. L'EXEMPLE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : POURQUOI LES DÉPARTEMENTS NE PEUVENT PAS ÊTRE LAISSÉS À L'ÉCART

A. UNE VOLONTÉ D'EXPULSER LES DÉPARTEMENTS HORS DU CHAMP ÉCONOMIQUE

1. Les départements dépouillés de l'essentiel de leurs compétences économiques

Au cours de la décennie passée, le législateur a progressivement réduit le rôle des départements en matière économique.

Mis à part quelques ajustements, l'état actuel du droit résulte de la loi « *NOTRe* ». Engagés sous le signe de la suppression puis de la « *dévitisation* » des conseils départementaux, les débats sur cette loi ont conduit à dépouiller progressivement les départements de l'essentiel de leurs compétences économiques. Il convient de noter que, si le projet de loi initial prévoyait que les régions puissent déléguer leur compétence d'octroi d'aides à la création ou à l'extension d'activités économiques à toute autre collectivité territoriale ou à tout groupement de collectivités, les départements ont été exclus de la liste des délégataires potentiels à l'initiative de l'Assemblée nationale et contre l'avis du Sénat.

2. Des attributions résiduelles

Les départements conservent cependant quelques attributions résiduelles, qui se rattachent parfois à leurs compétences sociales ou de solidarité territoriale.

Premièrement, les départements peuvent **se voir déléguer la définition et l'octroi des aides à l'immobilier d'entreprise** par les communes et EPCI à fiscalité propre normalement compétents¹.

Deuxièmement, ils disposent en propre de la capacité d'octroyer certaines **aides à des acteurs ou dans des secteurs spécifiques**, notamment :

- pour le maintien ou l'installation de professionnels de santé (article L. 1511-8 du code général des collectivités territoriales) ;

¹ Article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales.

- pour l'exploitation de salles de cinéma (article L. 3232-4 du code général des collectivités territoriales) ;

- aux secteurs de l'agriculture et de la pêche en matière d'aide « à l'équipement rural » (article L. 3232-1-2 du code général des collectivités territoriales)¹.

Pour chacune des aides, le département est tenu de **respecter certaines conditions de procédure ou de fond**. En ce qui concerne l'aide aux professionnels de santé, elle ne peut être versée par les collectivités territoriales ou leurs groupements qu'à des professionnels s'installant dans des « zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins² ». Or ces zones ne sont pas définies par les conseils départementaux, mais par un arrêté du directeur général de l'agence régionale de santé. Les départements n'ont donc pas la possibilité d'attribuer des aides à l'installation de professionnels médicaux sur l'ensemble de leur territoire mais sont tenus de respecter les choix, parfois imparfaits, des services de l'État³.

En ce qui concerne les aides aux secteurs de l'agriculture et de la pêche, le département n'est pas libre de les attribuer seul puisqu'il **ne peut agir que dans le cadre d'une convention avec la région**, comme le prévoit l'article L. 3232-1-2 du code général des collectivités territoriales. Surtout, **cette aide ne peut être que complémentaire à celle de la région**, ce qui implique qu'une aide de la région soit préexistante. En d'autres termes, le département ne peut se substituer à une éventuelle carence de l'exercice de la compétence régionale en la matière.

¹ Pour un panorama complet, voir la fiche n° 3 annexée à l'instruction du Gouvernement du 22 décembre 2015 relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements. Aux compétences mentionnées par cette instruction, il faut ajouter depuis la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 celle qui concerne les entreprises frappées par une catastrophe naturelle (voir plus loin).

² Articles L. 1511-8 du code général des collectivités territoriales et L. 1434-4 du code de la santé publique.

³ La définition de zones sous-denses est d'ailleurs jugée comme ayant permis de mieux connaître le phénomène des « déserts médicaux ». Pour autant, la cartographie qui en résulte est souvent jugée imparfaite, car menant à des effets d'aubaine. Dans un rapport de janvier 2020, nos collègues Hervé Maurey et Jean-François Longeot notaient ainsi : « La loi de modernisation de notre système de santé de 2016 a également permis d'identifier des zones sous-denses, définies à l'article L. 1434-4 du code de la santé publique. (...) Si ces zonages témoignent d'une prise de conscience bienvenue des services de l'État sur la réalité du problème, ils occasionnent toutefois des effets d'aubaine, en particulier aux frontières entre certains départements. (...) Si ces zonages ont permis de mieux déterminer la cartographie des inégalités d'accès aux soins, les rapporteurs rappellent que de tels zonages impliquent néanmoins d'inévitables effets de bord, pouvant mettre en concurrence des territoires limitrophes ne bénéficiant pas des mêmes soutiens financiers à l'installation. » Pour plus d'informations, voir le rapport d'information n° 282 (2019-2020) de MM. Hervé Maurey et Jean-François Longeot, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 29 janvier 2020, pp. 38 et 39.

Aides aux secteurs de l'agriculture et de la pêche : un rôle du département encadré

L'article L. 3232-1-2 du code général des collectivités territoriales encadre le rôle joué par les départements dans l'attribution d'aides aux secteurs de la pêche et de l'agriculture :

*« Par dérogation à l'article L. 1511-2, le département peut, **par convention avec la région et en complément de celle-ci**, participer, par des subventions, au financement d'aides accordées par la région en faveur d'organisations de producteurs au sens des articles L. 551-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime et d'entreprises exerçant une activité de production, de commercialisation et de transformation de produits agricoles, de produits de la forêt¹ ou de produits de la pêche. Ces aides du département ont pour objet de permettre à ces organisations et à ces entreprises d'acquérir, de moderniser ou d'améliorer l'équipement nécessaire à la production, à la transformation, au stockage ou à la commercialisation de leurs produits, ou de mettre en œuvre des mesures en faveur de l'environnement. »*

Enfin, en ce qui concerne les aides au maintien ou à l'installation de salles de cinéma, elles sont conditionnées au respect de deux conditions alternatives par les salles en questions : elles ne peuvent être attribuées *« qu'aux établissements qui, quel que soit le nombre de leurs salles, réalisent en moyenne hebdomadaire moins de 7 500 entrées ou qui font l'objet d'un classement art et essai dans des conditions fixées par décret² »*.

B. LE MAINTIEN D'UNE ACTIVITÉ DES DÉPARTEMENTS POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LEUR TERRITOIRE

Malgré le champ désormais réduit de leurs compétences, les départements montrent sur le terrain la **nécessité de leur action en matière économique**.

1. La reconversion des services départementaux de développement économique

À la suite de l'entrée en vigueur de la loi « *NOTRe* », les services de développement économique gérés par les conseils départementaux se sont trouvés sans objet. Certains ont donc disparu, d'autres ont **modifié les conditions de leur activité afin de les adapter au nouveau cadre législatif**.

¹ À titre subsidiaire, l'article L. 3232-5 du code général des collectivités territoriales prévoit l'intervention du département en matière de protection des forêts contre les incendies : « Les départements peuvent financer ou mettre en œuvre des actions d'aménagement, d'équipement et de surveillance des forêts afin, d'une part, de prévenir les incendies et, le cas échéant, de faciliter les opérations de lutte et, d'autre part, de reconstituer les forêts. »

² Article L. 3232-4 du code général des collectivités territoriales. Cet article prévoit par ailleurs que ces aides ne peuvent bénéficier aux « entreprises spécialisées dans la projection de films visés à l'article 279 bis du code général des impôts », c'est-à-dire de films à caractère pornographique.

Les travaux de la mission se sont particulièrement intéressés à ceux de ces services qui ont su se reconverter. Ils constituent de bons exemples de l'inventivité des conseils départementaux face aux contraintes législatives qui s'imposent à eux, mais aussi de la capacité des conseils régionaux et départementaux à travailler en bonne intelligence pour trouver des solutions adaptées aux territoires. Le déplacement de la mission dans l'Allier a été l'occasion de visiter l'antenne de l'agence « *Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises* » de Moulins et de s'intéresser au modèle proposé par cette agence, à la gouvernance de laquelle les conseils départementaux sont associés.

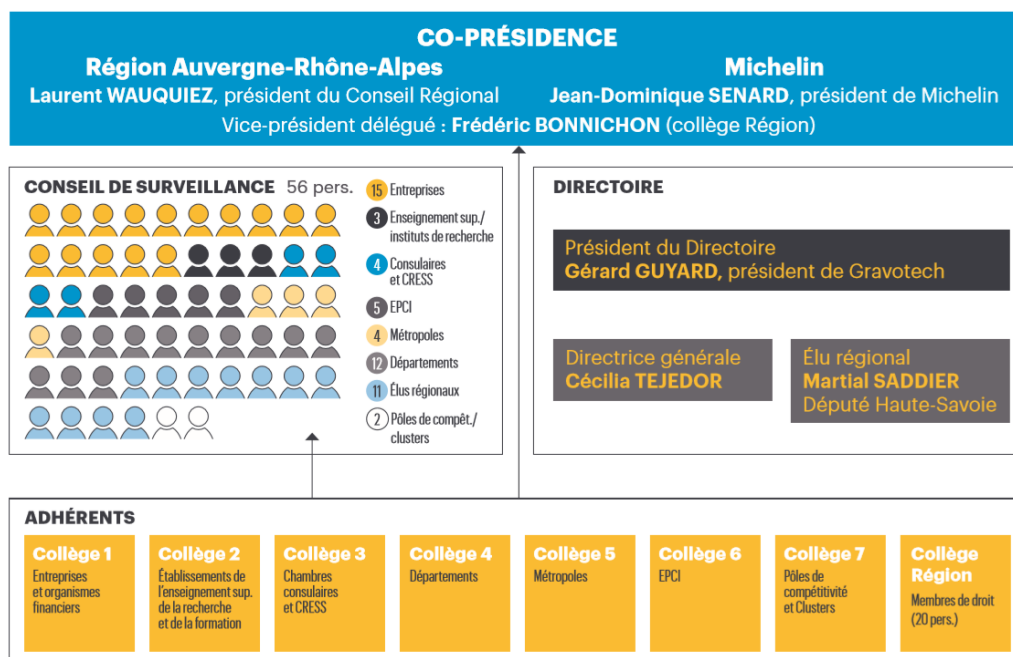
La gouvernance de l'agence « *Auvergne-Rhône Alpes Entreprises* »

Créée le 1^{er} septembre 2017, cette agence est une association qui a eu pour but de fournir aux entreprises de la région un point d'accès unique à l'ensemble des acteurs publics avec lesquels elles sont susceptibles d'entrer en contact. Cette logique de « *guichet unique* », qui vise à faciliter l'obtention d'informations et l'accomplissement de démarches par les entreprises concernées, est reflétée dans la gouvernance de l'agence¹. D'une part, celle-ci associe très étroitement les entreprises de la région, puisqu'elle est co-présidée par le président du conseil régional et par un chef d'entreprise². D'autre part, les conseils départementaux peuvent faire valoir leur voix au sein de l'agence, puisqu'ils sont relativement bien représentés au sein du conseil de surveillance : avec douze sièges sur les cinquante-six que compte ce conseil, les départements représentent un peu plus de 21 % des voix.

¹ Juridiquement, l'agence est une association relevant de la loi de 1901 organisée autour de trois organes : l'assemblée générale, organe représentatif de l'association regroupant l'ensemble des adhérents ; le conseil de surveillance, organe de contrôle, qui regroupe 56 membres ; le directoire, organe exécutif, dirigé par un chef d'entreprise.

² Au moment de sa création et jusqu'à son départ de la direction de Michelin, ce poste était occupé par Jean-Dominique Senard.

La gouvernance de l'agence au niveau régional laisse une large place aux entreprises... ainsi qu'aux conseils départementaux.



Source : rapport d'activité 2018 de l'agence Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises

Il est notable qu'il ne soit pas exigé des conseils départementaux une contribution financière pour siéger au conseil de surveillance.

Le territoire de la région est maillé par onze antennes locales, qui couvrent l'ensemble des douze départements que compte la région¹. La gouvernance de chacune de ces antennes varie, vraisemblablement pour s'adapter au contexte départemental. Dans six de ces onze antennes, un comité territorial de développement assure ainsi un rôle d'impulsion et de **mise en valeur des spécificités du territoire concerné**.

Ces comités territoriaux de développement semblent n'exister que dans les départements qui se sont investis – y compris financièrement – dans le développement de cette agence². Par ailleurs, la gouvernance de chaque antenne locale semble avoir tenu compte de la politique précédemment menée dans le département en matière de développement économique : dans les départements de l'Ain, de l'Allier, de la Savoie et du Cantal, ces comités sont co-présidés par un conseiller régional et un conseiller départemental.

¹ Chaque département compte une antenne, sauf l'Ardèche et la Drôme, pour lesquelles il a été décidé d'instaurer une représentation commune.

² À l'exception du département du Puy-de-Dôme, les départements comportant des comités de développement territorial sont les seuls contribuant au financement de l'agence : la Savoie, l'Isère, l'Allier, le Cantal et l'Ain.

Les comités territoriaux de développement : des modèles de gouvernance *ad hoc* faisant une large place aux conseillers départementaux

Des Comités de **Développement Territoriaux**

Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises inscrit son action dans une logique de proximité, de maillage territorial et de mise en réseau des compétences et des savoir-faire. Sur chacun des territoires, un Comité de Développement Territorial (CDT) a

été créé. Il est en charge de cibler des actions spécifiques au territoire, dans le cadre de la feuille de route de l'Agence décidée par le Conseil de Surveillance.

	AIN	ALLIER	ISÈRE	PUY-DE-DÔME	SAVOIE	CANTAL
Gouvernance	<p>Co-Présidents</p> <p>Damien ABAD Député, Conseiller départemental</p> <p>Stéphanie PERNOD-BEAUDON Vice-présidente, déléguée à la formation professionnelle et à l'apprentissage au Conseil régional</p>	<p>Co-Présidents</p> <p>Gérard DERIOT Conseiller départemental, Sénateur de l'Allier</p> <p>Daniel DUGLERY Conseiller régional, Président de Montluçon Communauté</p>	<p>Co-Présidents</p> <p>Christophe FERRARI Président de Grenoble-Alpes Métropole</p> <p>Yannick NEUDER Vice-Président délégué à l'enseignement supérieur, à la recherche, à l'innovation et aux fonds européens au Conseil régional</p> <p>Vice-Président</p> <p>Jean-Pierre BARBIER Président du Département de l'Isère</p>	<p>Président</p> <p>Frédéric BONNICHON Conseiller régional, Maire de Châtel-Guyon, Président Communauté de Communes de Riom Limagne & Volcans</p>	<p>Co-Présidents</p> <p>Emilie BONNIVARD Députée, Conseillère régionale</p> <p>Gilbert GUIGUE Conseiller départemental délégué à l'économie territoriale</p>	<p>Co-Présidents</p> <p>Alain MARLEIX Conseiller régional</p> <p>Jean-Antoine MOINS Vice-Président en charge de l'économie, numérique, enseignement supérieur au Conseil départemental, Conseiller municipal d'Aurillac, Conseiller communautaire de la CABA</p>

Source : rapport d'activité 2018 de l'agence Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises

Ces conseils départementaux, qui menaient une politique d'attractivité économique voient ainsi leur **implication dans l'animation du tissu local prolongée**.

Gérard Dériot, sénateur, ancien président du conseil départemental de l'Allier et toujours membre de celui-ci, préside le comité territorial de développement de l'agence de Moulins aux côtés de Daniel Duglery, conseiller régional et président de Montluçon Communauté. Auditionné par la rapporteure, Gérard Dériot a directement lié la création de l'antenne de l'agence de Moulins à la nécessité d'organiser, à la suite de la perte des compétences économiques du département, la succession du « *comité d'expansion économique* » créé par celui-ci. Concrètement, **les moyens humains et financiers mis en œuvre par le conseil départemental ont été préservés**. L'antenne de Moulins est installée dans les mêmes locaux que le comité d'expansion économique et a conservé ses employés.

Cet exemple de reconversion des services départementaux de développement économique en Auvergne-Rhône-Alpes démontre que, dans une grande région où le rôle stratégique du conseil régional n'est plus guère contesté, celui-ci éprouve néanmoins le besoin de déconcentrer son action pour l'adapter aux besoins locaux et se rapprocher des usagers. Il démontre aussi que **cette territorialisation de l'action régionale est d'autant plus efficace qu'elle associe la collectivité départementale et s'appuie sur son**

expertise de proximité : même en matière économique, les conseils départementaux restent des partenaires incontournables par leur connaissance du terrain.

2. L'immobilier d'entreprise

L'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales confère au bloc communal une compétence exclusive pour la définition des régimes d'aides et l'octroi des aides à l'immobilier d'entreprise. Les principaux acteurs en la matière sont les EPCI à fiscalité propre, auxquels cette compétence a été en majeure partie transférée¹.

Dans certains départements, en particulier ruraux, **la carte intercommunale n'a cependant pas permis l'émergence d'EPCI à fiscalité propre atteignant la taille critique pour assumer pleinement ces attributions.** Dans ces conditions, ce rôle échoit souvent au conseil départemental, auxquels les communes et EPCI à fiscalité propre peuvent déléguer l'exercice de cette compétence. Il convient de noter que, **en cas de délégation par une commune ou un EPCI à fiscalité propre de tout ou partie de sa compétence d'octroi d'aides à l'immobilier d'entreprise à un département, ce dernier peut légalement rester propriétaire des zones d'activité qu'il avait créées par le passé².**

Auditionné par la mission, Philippe Pichery, président du conseil départemental de l'Aube, a ainsi souligné le rôle que continue à jouer son département dans l'attractivité économique du territoire grâce à son parc immobilier et aux aides à l'immobilier d'entreprise qu'il est en mesure d'accorder : *« Le département de l'Aube n'a plus la compétence économique. Et pourtant, il demeure l'acteur majeur du développement économique local, car il est propriétaire de terrains et d'immeubles qu'il met à la disposition des entreprises. »* M. Pichery a toutefois **regretté que la loi ne permette plus au département d'agir aussi librement qu'auparavant** : *« Le cluster développé par le département de l'Aube – avec une université, un technopôle, une pépinière d'entreprises, etc. – a profondément modifié l'économie du département, mais aujourd'hui il tourne au ralenti. Ni l'EPCI - faute de moyens - ni la région n'ont pu prendre le relais. Or nous aurions besoin de construire des bâtiments pour accueillir de nouvelles start-up mais le département ne le peut pas, car la loi ne le permet pas. Nous pouvons conventionner avec l'EPCI pour apporter des aides à l'immobilier d'entreprise, mais ne pouvons pas lui confier la construction immobilière. Une superbe dynamique s'est arrêtée et des centaines d'emplois n'ont pas été créés. »*

¹ Les communes membres de communautés de communes ou d'agglomération pour le soutien aux activités commerciales non reconnues d'intérêt communautaire.

² Réponse du ministère de l'intérieur à une question écrite n° 4204 du député Jean-Jacques Gaultier, J.O.A.N. 30 janvier 2018.

Quant au département de la Manche, il s'est vu déléguer l'octroi des aides à l'immobilier d'entreprise par l'ensemble des EPCI à fiscalité propre de son territoire, de sorte que **le poids des aides économiques qu'il accorde a paradoxalement augmenté à la suite de la loi « NOTRe »** : alors qu'il versait annuellement 800 000 euros d'aides aux entreprises *via* le fonds départemental d'aide aux très petites entreprises, il distribue désormais environ deux millions d'euros d'aides à l'immobilier d'entreprise chaque année.

Parmi les conseils départementaux ayant répondu au questionnaire de la mission, les aides à l'immobilier d'entreprise représentent un montant annuel variant de 700 000 euros (département de la Drôme) à deux millions d'euros (pour les départements de l'Allier, du Calvados et de la Manche). Ces montants, qui restent modestes au sein des budgets de conseils départementaux concentrés sur leurs missions sociales, ne sont pas négligeables à l'échelle des fonds consacrés par ceux-ci à l'attractivité de leur territoire¹ : les deux millions d'euros consacrés par le département du Calvados aux aides à l'immobilier d'entreprise représentent ainsi 7,12 % des dépenses du département consacrées au « *renforcement de l'attrait touristique et économique* ». Par ailleurs, ces aides peuvent générer un **effet de levier**, en incitant d'autres personnes publiques à consentir une aide : c'est le cas de la Drôme, département dans lequel 5 à 10 % du montant des aides à l'immobilier d'entreprise sont toujours versées par les EPCI à fiscalité propre².

Les EPCI à fiscalité propre les plus urbains, ou ceux qui disposent des moyens les plus conséquents, sont naturellement moins enclins à déléguer leur compétence au département. À titre d'exemple, le département du Calvados n'a pas reçu délégation pour l'octroi de ces aides de la part de la communauté urbaine de Caen-la-mer, de la communauté d'agglomération de Lisieux-Normandie, ni de la communauté de communes de la Côte fleurie (qui regroupe les communes de Deauville et Trouville). **Ailleurs, en revanche, peut-être cette faculté de délégation n'est-elle pas utilisée aussi souvent qu'il serait souhaitable** : dans l'ensemble, parmi les conseils départementaux ayant répondu au questionnaire qui leur a été adressé par la mission, seuls **37,5 % ont reçu une telle délégation**. Interrogé par la mission, un conseil départemental a ainsi souligné non seulement qu'aucun EPCI n'avait souhaité déléguer l'exercice de cette compétence, mais que « *très peu d'entre eux ont mis en place un dispositif de soutien* ». Faut-il y voir une ignorance de cette souplesse prévue par la loi ? Une réticence des élus communautaires à l'idée de se déposséder même partiellement d'une de leurs compétences ? Ou plutôt **le signe que la majorité des départements, dont les compétences sociales absorbent une part croissante des**

¹ Ce terme recoupe au sein des budgets départementaux des réalités très diverses (politique en faveur du tourisme, aides aux entreprises, etc.) et doit donc être pris avec une certaine précaution.

² Source : réponse au questionnaire transmis par la mission.

ressources, ne sont plus en mesure d'assumer ce rôle qui participe pourtant de leur mission de solidarité territoriale ?

3. Un soutien affirmé au secteur agricole

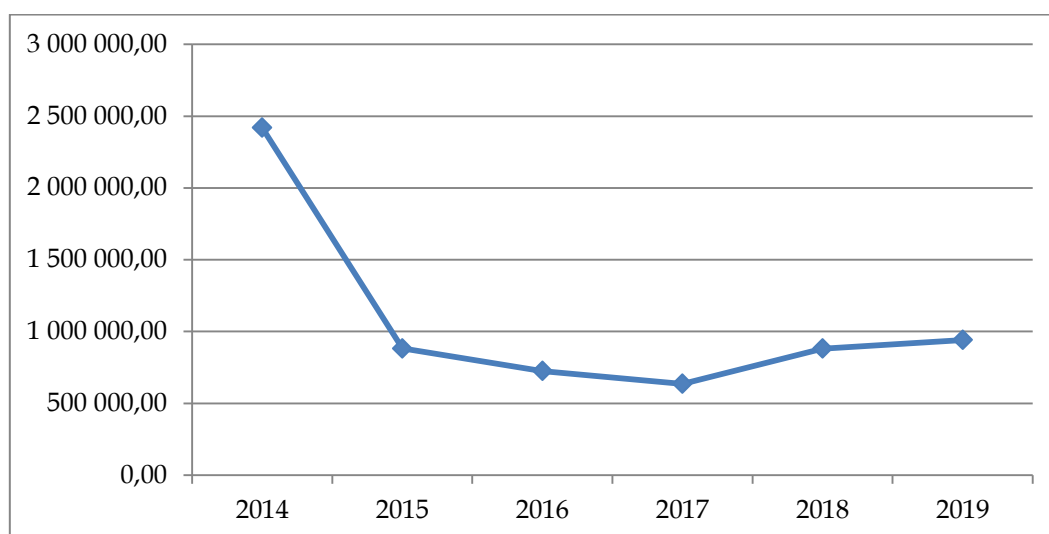
Par « *secteur agricole* », on entendra ici l'ensemble du **secteur primaire** au sens économique, qui regroupe au moins trois secteurs d'activité soutenus par les conseils départementaux :

- les activités d'agriculture proprement dites ;
- les activités relatives à la pêche et à la conchyliculture ;
- les activités relatives à l'exploitation des forêts.

Si le conseil régional, chargé de distribuer les financements européens, constitue pour les exploitants un interlocuteur incontournable, les conseils départementaux ont également une longue tradition de soutien aux agriculteurs, pêcheurs et sylviculteurs. **La loi « NOTRe »**, qui s'est traduite par la perte de leur compétence générale et l'encadrement strict de leurs capacités d'intervention économique, **a eu pour conséquence une diminution générale des aides attribuées**. Comme on l'a vu, les départements ne peuvent plus accorder d'aides directes aux producteurs et organisations de producteurs que par convention avec la région et en complément de celle-ci, et sous certaines conditions de fond. **Néanmoins, les départements peuvent faire usage de leurs autres attributions pour apporter un soutien précieux au monde agricole.**

L'ampleur du soutien financier apporté varie sensiblement d'un département à l'autre. Les conseils départementaux du Calvados et de la Dordogne ont indiqué à la mission attribuer des montants élevés (2,7 millions d'euros et 2,96 millions d'euros respectivement) d'aides au secteur agricole. À l'inverse, **d'autres conseils départementaux semblent avoir désinvesti ce champ de l'action publique** : un département, dont la part de l'emploi agricole dans l'emploi total est pourtant supérieure à la moyenne nationale, a ainsi indiqué ne pas prévoir de « *dispositif de financement depuis l'adoption de la loi NOTRe* », limitant son action à un soutien aux exploitants « *en cas d'événements climatiques ou naturels exceptionnels* » ; un autre département a indiqué avoir fait passer son soutien à l'agriculture de 3,5 millions, antérieurement à la loi « NOTRe », à 135 000 euros en 2017, puis 77 000 euros en 2018, pour finir à 50 000 euros en 2019. En Mayenne aussi, la loi « NOTRe » s'est matérialisée par une chute très nette des aides.

Montant en euros des aides accordées par le conseil départemental de la Mayenne au secteur agricole



Source : données transmises par le conseil départemental de la Mayenne

Indépendamment des aspects quantitatifs, **le mode d'action choisi par les départements révèle également des modalités de soutien contrastées. Certains départements y voient ainsi un prolongement de leur action en matière sociale.** À titre d'exemple, le conseil départemental de la Haute-Garonne fournit depuis 1997 une dotation de soutien à l'installation aux exploitants qui ne bénéficient pas de la « *dotation jeune agriculteur* » versée par l'État. Les conditions d'éligibilité à l'aide départementale sont nettement plus souples : la limite d'âge est relevée à 55 ans (au lieu de 40 ans) et aucun plan d'entreprise n'est demandé¹. Par ailleurs, le conseil départemental inscrit son action dans une démarche d'accompagnement, puisque le bénéficiaire s'engage à suivre des journées de formation à l'agroécologie et à consentir à une évaluation de son exploitation par des conseillers du département².

À l'inverse, certains conseils départementaux envisagent leur soutien aux filières agricoles comme ayant une **portée plus directement économique**, inscrite dans le panorama plus général de leurs compétences. Des synergies entre ces compétences peuvent ainsi émerger, au profit d'un soutien économique efficace au secteur agricole : prévention de pathologies grâce aux laboratoires départementaux d'analyse, mise en place de circuits courts pour la restauration collective dans les collèges en lien avec les

¹ Les conditions d'octroi de la dotation jeune agriculteur aide sont fixées à l'article D. 343-4 du code rural et de la pêche maritime.

² Règlement d'aide à l'équipement des nouveaux installés en Haute-Garonne, 4 mars 2019.

producteurs locaux¹, soutien à l'agritourisme, *etc.* **La mise en lien des compétences des conseils départementaux peut ainsi leur permettre de faire émerger des opportunités économiques pour les exploitants de leur territoire.**

À cet égard, un exemple a semblé prometteur à la mission en matière de gestion des ressources forestières. Le conseil départemental de l'Ardèche a identifié l'exploitation des ressources forestières comme l'une des « *filières stratégiques* » pouvant structurer son développement. Il s'est doté d'un plan « *forêt-bois* », dont la troisième mouture pour les années 2018 à 2022 montre la tentative de **structuration d'une filière**. Partant de sa compétence partielle en matière de gestion de la ressource², le conseil départemental s'efforce de penser la structuration d'une filière économique, dans le respect de ses compétences et de celles des autres personnes publiques.

4. L'impact économique indirect des autres politiques départementales

De nombreuses politiques départementales ont un impact économique majeur, que cet impact soit **horizontal** (indiscriminé selon les divers secteurs d'activité) ou **vertical** (bénéficiant spécifiquement à certains secteurs).

a) Compétences sociales et infrastructures : un soutien horizontal à l'économie

Les départements jouent un rôle central dans la politique publique de l'insertion, qui représente le tiers environ de leurs dépenses sociales³. En période de crise économique, **les versements opérés par le département au titre du revenu de solidarité active (RSA) jouent, en sus de leur impact social, un rôle économique en contribuant au soutien de la consommation des ménages**. Ce soutien *de facto* à l'économie représente une fonction de **stabilisation du cycle économique**. Il est exercé par les départements alors même qu'ils n'ont pas la main sur les montants en question et que l'État ne compense que très imparfaitement les revalorisations dont il décide⁴.

¹ À ce sujet, le conseil départemental des Ardennes a indiqué envisager la généralisation d'une légumerie départementale, « proposée pour l'instant à la restauration de quelques collègues et que le conseil départemental souhaite étendre à tous les collègues ardennais ».

² Pour mémoire, le conseil départemental dispose d'une compétence en matière de « réglementation des boisements et actions forestières » au titre des articles L. 126-1 et L. 126-2 du code rural et de la pêche maritime. Il est également concerné au titre de la prévention des incendies : au-delà du service départemental d'incendie et de secours, le conseil départemental a créé une unité de 25 « forestiers-sapeurs » chargés spécifiquement de la prévention des feux de forêt.

³ Pour 2017, la Drees estimait les dépenses totales d'aide sociale des conseils départementaux, nettes des recouvrements, récupérations et remboursements, à 37,5 milliards d'euros ; elle évaluait les dépenses nettes d'allocations et d'insertion liées au RSA à 11,6 milliards d'euros, soit 31% de leurs dépenses sociales.

⁴ Voir la deuxième partie du présent rapport.

Lors des déplacements de la mission, plusieurs présidents de conseil départemental ont d'ailleurs souligné le lien entre la conjoncture économique et leurs compétences sociales, les vulnérabilités sociales découlant bien souvent de fragilités économiques. À rebours de la circulaire du 5 mai 2020 des ministres Jacqueline Gourault et Sébastien Lecornu¹, **il leur a donc paru regrettable qu'il ne soit pas octroyé aux départements un rôle accru en matière économique pour prévenir dès à présent les conséquences sociales de la crise actuelle.** Une politique économique proactive « *en amont* » permettrait selon eux de prévenir les fragilités sociales « *en aval* ». Les départements pourraient même y trouver un intérêt financier, l'efficacité de leurs dépenses économiques dans le présent conditionnant l'évolution de leurs dépenses sociales dans le futur.

Par ailleurs, l'action des départements en faveur de **la qualité du tissu d'infrastructures** qui maille leur territoire revient à un soutien horizontal à l'économie. Les départements ont ainsi joué un rôle particulier dans l'entretien des routes, dont la qualité a un impact positif sur la croissance économique, renforçant la croissance potentielle². De même, le soutien aux investissements du bloc communal en la matière, *via* leur compétence en matière d'ingénierie territoriale, améliore l'ampleur et la qualité des projets d'infrastructures des communes.

b) Politiques sectorielles et impact vertical sur l'économie du territoire

En second lieu, les départements apportent une **contribution verticale à l'économie**. Au-delà du secteur de l'agriculture, qui relève d'une action économique à part entière, d'autres politiques du département ont un impact économique indirect.

Le département contribue ainsi au bon fonctionnement du secteur économique de la culture par ses politiques culturelles. Le poids économique direct³ de ce secteur en 2018 représentait 47 milliards d'euros, soit 2,3 % du PIB⁴. Si les départements ne sont pas les collectivités territoriales les plus

¹ Circulaire précitée relative à l'intervention des collectivités territoriales en faveur des entreprises, 5 mai 2020. Dans cette circulaire, les ministres estimaient notamment que les conseils départementaux devaient « concentrer leurs moyens financiers pour exercer les compétences en matière d'action sociale, médico-sociale et de dépendance », autant de postes de dépenses amenés à être « fortement mobilisés dans la crise et l'après-crise ».

² Il est largement admis que la qualité des réseaux d'infrastructures de transport, dont les routes font partie, a un effet positif sur la croissance économique : en réduisant les coûts de transport, qui représentent des coûts de transaction, elle améliore l'efficacité de l'allocation des facteurs de production. Ce faisant, elle augmente le potentiel de croissance d'une économie. Pour une brève présentation théorique sur le sujet, voir par exemple l'introduction de l'article suivant : Banerjee A., Duflo E., Qian N., « On the Road: Access to Transportation Infrastructure and Economic Growth in China », MIT Working Paper, 2012.

³ Obtenu par l'addition de la valeur ajoutée de l'ensemble des branches culturelles.

⁴ Laure Turner, « Le poids économique direct de la culture en 2018 », Culture chiffres, département des études, de la prospective et des statistiques du ministère de la culture, 19 mai 2020.

investies dans ce domaine, leur contribution semble néanmoins supérieure à celle des conseils régionaux¹.

Les conseils départementaux ont un rôle spécifique à jouer dans le domaine de **l'économie sociale et solidaire (ESS)**.

En effet, un grand nombre d'acteurs économiques qui concourent à la mise en œuvre des politiques sociales et médico-sociales du département et sont financés par le biais de l'aide sociale départementale (établissements et services sociaux et médico-sociaux appartenant au secteur privé non lucratif) relèvent de l'ESS. De même, ce secteur de l'économie est un débouché privilégié pour les bénéficiaires de la politique départementale d'insertion (allocataires du RSA notamment). Les départements contribuent aussi à la vitalité du tissu associatif local par leur politique culturelle, sportive, touristique, *etc.*, et ils ont un rôle important à jouer par le biais de la commande publique².

Par ailleurs, si les départements ne peuvent plus, depuis la loi « NOTRe », subventionner une entreprise de l'ESS ou lui accorder une autre forme d'aide à la création ou à l'extension d'activités économiques au sens de l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales, ils sont toujours habilités à détenir, seuls ou avec d'autres collectivités territoriales, jusqu'à 50 % du capital d'une société coopérative d'intérêt collectif³. En 2017, selon l'ADF, les départements détenaient ainsi des participations au capital de 17 % des sociétés coopérative d'intérêt collectif (SCIC)⁴.

De nombreux départements ont d'ailleurs donné une visibilité et une importance accrues à leur politique en faveur de l'économie sociale et solidaire en désignant un élu référent, voire un vice-président en charge de ce sujet, ou encore en créant des équipes administratives parfois directement rattachées à la direction générale⁵.

Faut-il aller plus loin en reconnaissant aux départements un rôle prééminent dans le développement de l'économie sociale et solidaire ? Certains élus départementaux le souhaiteraient, d'autres craignent la charge que cela représenterait.

¹ Selon un rapport de 2017 (« Dépenses culturelles des collectivités territoriales : 9,3 milliards d'euros en 2014 », Jean-Cédric Delvainquière François Tugores, Culture Chiffres, département des études, de la prospective et des statistiques du ministère de la culture, 2017), en 2014, le bloc communal représentait 77 % des dépenses culturelles des collectivités, avec 7,2 milliards d'euros ; les départements contribuaient à hauteur de près de 1,4 milliard d'euros (15 %) et les régions pour un peu moins de 800 millions d'euros (8 %). Malgré une légère augmentation de l'implication régionale dans les politiques culturelles, une étude ultérieure semble décrire une répartition similaire de l'effort financier (« Note de conjoncture sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales (2016-2018) », Observatoire des politiques culturelles, février 2018).

² Article L. 2111-3 du code de la commande publique.

³ Article 19 septies de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération.

⁴ Source : site Internet de l'ADF.

⁵ Pour un panorama, voir la note établie par le Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire, « ESS et départements », décembre 2016.

Faut-il consolider le rôle des départements dans le développement de l'économie sociale et solidaire ? L'avis des présidents de conseil départemental

Les réponses des conseils départementaux au questionnaire transmis par la mission laissent apparaître des avis contrastés sur la possibilité de responsabilités accrues dans le domaine de l'économie sociale et solidaire.

Le conseil départemental du Calvados a ainsi jugé qu'en raison de leurs compétences en matière de solidarités sociale et territoriale, « *les départements devraient se voir reconnaître un rôle éminent en matière d'économie sociale et solidaire* ». Une « *reconnaissance du chef-de-filat des départements en ce domaine serait gage de clarification et d'efficacité* » selon ce département, qui propose une articulation avec les compétences de la région en la matière : la région définirait au sein du SRDEII les « *orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire* », compétence qu'elle exerce déjà ; le département serait « *chef de file de l'économie sociale et solidaire sur son territoire* » ainsi que « *collectivité compétente de droit commun en la matière* ». Le département mettrait en œuvre la politique de la région, définie dans le cadre du SRDEII, *via* des conventions. Le département de l'Hérault a quant à lui proposé que les départements puissent « *financer directement les investissements en équipement, aménagements ou matériels productifs pour les entreprises de l'ESS lorsque ces investissements participent à la mise en œuvre d'une politique départementale (social, insertion, économie des seniors, services aux habitants des zones rurales, alimentation solidaire, mobilité, lutte contre les exclusions, tiers lieux...)* ».

D'autres départements ne sembleraient pas disposés à assumer cette responsabilité, en raison de la charge qu'elle ferait peser sur leurs finances. Le conseil départemental du Jura a ainsi estimé dans sa réponse au questionnaire de la mission que « *compte tenu de la fragilité des ressources des départements désormais privés de levier fiscal, de leur forte dépendance au regard des DMTO qui peuvent varier du simple au double selon la conjoncture du marché immobilier, et de la structure des dépenses des départements fortement impactée par l'action sociale, une politique volontariste en la matière semble difficile à mettre en œuvre* ».

Rappelons cependant que la notion d'économie sociale et solidaire est très englobante, et qu'elle caractérise un mode d'entreprendre (gouvernance de l'entreprise, affectation des bénéficiaires...) plutôt qu'un secteur d'activité¹. Sans doute, par conséquent, serait-il malvenu de dissocier la politique en faveur de l'économie sociale et solidaire de la politique générale de développement économique. C'est d'ailleurs la région qui, aujourd'hui, dans le cadre du SRDEII, définit « *les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire* » sur son territoire. En revanche, **il serait certainement utile, d'une part, de mieux associer les départements à la définition des orientations régionales en la matière, d'autre part, d'élargir les marges de manœuvre dont disposent les départements pour soutenir les entreprises de l'ESS** (voir ci-après).

¹ Voir la définition formulée à l'article 1^{er} de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

5. Des aides aux marges de la légalité

Enfin, **poussés par l'urgence ou des circonstances exceptionnelles, les conseils départementaux s'aventurent parfois aux marges de la légalité pour soutenir l'économie de leur territoire.** Les **inondations du 14 au 17 octobre 2018 dans l'Aude** en ont fourni une première illustration : face à la carence de l'État¹, le conseil départemental a versé des aides économiques à certains commerces affectés par les inondations, sous la forme d'avances de trésorerie. Illégales, les délibérations accordant ces aides n'ont pourtant pas été déférées au tribunal administratif, le Gouvernement et la préfecture ayant décidé de fermer les yeux. De telles aides trouveraient désormais un fondement légal dans l'article L. 3231-3 du code général des collectivités territoriales qui, dans sa rédaction issue de la loi « *Engagement et proximité* » du 27 décembre 2019, permet au représentant de l'État d'autoriser un département à accorder, par dérogation au droit commun, « *des aides aux entreprises dont au moins un établissement se situe dans une commune du département définie par un arrêté portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et dont l'activité est affectée en raison des dommages importants subis par son outil de production* ».

Le cas s'est reproduit à beaucoup plus grande échelle à l'occasion de la crise sanitaire du printemps 2020 et de la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire.

C. LA CRISE SANITAIRE, RÉVÉLATRICE D'UNE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES TROP RIGIDE

1. Les départements, à l'initiative dans la crise, ont ponctuellement outrepassé le strict champ de leurs compétences

La crise sanitaire a constitué une épreuve pour la répartition des compétences entre collectivités. Dans cette architecture, le rôle effectivement joué par les départements a parfois dépassé le cadre des compétences qui leur sont juridiquement attribuées.

Comme l'a souligné le récent rapport du groupe de travail du Sénat sur la décentralisation², le rôle joué par les collectivités territoriales dans la

¹ Le ministre Sébastien Lecornu a reconnu cette carence de l'État, en déclarant, lors de l'examen du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique : « Des dizaines de commerces ont été inondés et ont eu besoin, dans la plus grande urgence, de recevoir une aide sous la forme d'avance de trésorerie. L'État, pour tout un tas de raisons, qui tiennent d'ailleurs à la loi de finances que vous votez, ne pouvait mobiliser aucun crédit d'intervention dans la minute » (*compte rendu intégral des débats du Sénat, séance du 17 octobre 2019, consultable à l'adresse suivante : www.senat.fr*).

² « Pour le plein exercice des libertés locales : 50 propositions du Sénat pour une nouvelle génération de la décentralisation », *rapport du groupe de travail du Sénat sur la décentralisation, 2 juillet 2020, consultable à l'adresse suivante : www.senat.fr*.

gestion de la crise sanitaire a montré qu'une situation d'urgence peut nécessiter des dérogations ponctuelles à la répartition des compétences.

Le constat du rapport du groupe de travail du Sénat sur la décentralisation

« Les départements et les régions ont, depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, perdu le bénéfice de la clause générale de compétence.

« L'objectif poursuivi était celui d'une clarification des compétences des différentes catégories de collectivités territoriales, il a été considéré que la clause générale de compétence permettait des interventions croisées contraires à la rationalisation de l'action publique.

« La période actuelle nous a toutefois montré qu'en temps de crise, il est important que les collectivités disposent d'une capacité d'action élargie qui permette de mieux répondre aux besoins de l'action publique, en allant au-delà des compétences qui leur sont explicitement attribuées par la loi en temps "normal".

« Il est donc nécessaire de permettre aux collectivités territoriales, lors de situations d'urgence reconnues, de déroger à certaines contraintes et à une répartition trop stricte des compétences, afin de mieux satisfaire de façon immédiate à l'intérêt général. »

Si les régions ont elles aussi été conduites à sortir du champ strict de leurs compétences pour répondre à la crise, les départements y ont été tout particulièrement contraints en matière économique.

Face aux difficultés aiguës que le confinement de la population et les mesures de fermeture administrative prises au titre de l'état d'urgence sanitaire n'allaient pas manquer de provoquer pour les entreprises françaises, la loi du 23 mars 2020 a d'abord habilité le Gouvernement à créer, à destination des plus touchées, **un fonds de solidarité auquel toutes les collectivités territoriales et établissements publics volontaires pourraient contribuer, par dérogation à la répartition de droit commun des compétences**¹. Après plusieurs retouches successives, destinées notamment à encourager les collectivités à y contribuer grâce à une meilleure territorialisation des aides, ce fonds est désormais composé de trois volets : un « *volet 1* » consistant en subventions attribuées par l'État d'un montant forfaitaire de 1 500 euros, un « *volet 2* » consistant en aides régionales complémentaires comprises entre 2 000 et 5 000 euros, et un « *volet 2 bis* » consistant, là encore, en aides complémentaires à l'initiative d'un département, d'un EPCI à fiscalité propre ou d'une commune, d'un montant

¹ Ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation, prise en application de n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

compris entre 500 et 3 000 euros¹. **Par ce biais, les départements sont donc exceptionnellement autorisés à soutenir financièrement les entreprises de leur territoire, à condition toutefois qu'elles répondent aux critères d'éligibilité fixés par décret et qu'elles aient effectivement bénéficié des aides versées par l'État et la région au titre des deux premiers volets du fonds.**

Sur un fondement juridique plus incertain, **les conseils départementaux ont également accompagné les initiatives des conseils régionaux.** La plupart des régions ont en effet créé des **fonds de soutien complémentaires** du fonds national, à l'intention notamment des entreprises non couvertes par ce dernier, et consistant généralement en **avances remboursables** plutôt qu'en subventions. L'architecture financière de ces fonds a parfois permis aux conseils départementaux de les abonder, aux côtés du bloc communal. À titre d'exemple, le fonds créé par la région Grand Est, baptisé « *Résistance* » et abondé à hauteur de 44 millions d'euros, a été constitué en collaboration avec l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements publics présents sur le territoire régional : la région et la Banque des territoires l'ont abondé à hauteur de 22 millions d'euros ; les 10 départements et 149 EPCI à fiscalité propre de la région l'ont également abondé, à hauteur de 2 euros par habitant résidant sur leur territoire.

Néanmoins, certains conseils départementaux ont déploré **l'insuffisance de l'action de l'État et des régions**, en particulier à l'égard des acteurs économiques de petite taille (artisanat et commerce de proximité, etc.) et jugé que les prêts et avances de trésorerie étaient moins efficaces que des subventions. Lors des déplacements de la mission, plusieurs présidents de conseil départemental rencontrés ont estimé que la sous-consommation des crédits ouverts par les fonds régionaux d'avances de trésorerie provenait d'un mauvais calibrage de ces outils : des entreprises en difficulté, en particulier de petite taille, auraient moins besoin d'un nouvel emprunt à rembourser que d'une aide directe².

Dans ces conditions, **certains conseils départementaux ont créé leurs propres outils d'intervention.** C'est notamment le cas du département des Ardennes, qui a décidé la mise en place d'un fonds de 5 millions d'euros à destination des TPE menacées d'un dépôt de bilan, présenté comme un « *dispositif complémentaire* » au fonds régional « *Résistance* ». D'autres conseils départementaux ont mené des initiatives similaires. Celles-ci n'ont cependant pas toujours prospéré.

¹ Décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

² Les services de l'État en font une interprétation différente et expliquent cette sous-consommation par l'ampleur de la réponse économique de l'État : les dispositifs mis en place par les collectivités territoriales auraient ainsi pâti d'un effet d'éviction.

2. Face aux inégalités générées, pour un assouplissement de la répartition des compétences

L'intervention économique des départements pendant la crise sanitaire a rencontré deux obstacles : **la coopération parfois insuffisante des conseils régionaux et le contrôle de légalité opéré par l'État.**

Premièrement, certains départements ont déploré que **les conseils régionaux ne s'inscrivent pas davantage dans une démarche partenariale** à leurs côtés. Le président du conseil départemental des Ardennes a ainsi expliqué avoir dans un premier temps demandé au conseil régional d'intervenir en faveur des TPE de son territoire. Le conseil régional l'ayant informé le 9 mai 2020 qu'il ne souhaitait pas s'engager dans cette voie, le président du conseil départemental a pris la décision de créer un dispositif dédié, dont la légalité était nettement plus problématique.

Deuxièmement, le contrôle de légalité opéré par les services de l'État a pu constituer un obstacle. Il ne s'agit évidemment pas ici de remettre en cause cette attribution constitutionnelle des préfets. En revanche, la rapporteure a pu relever **une application des textes à géométrie variable**, qui a suscité incompréhensions et frustrations.

En ce qui concerne **l'abondement des fonds d'avances de trésorerie mis en place par les régions**, l'interprétation des textes semble avoir varié : au sein d'une même région, si certains départements ont indiqué avoir déduit de la circulaire du 5 mai 2020 des ministres Jacqueline Gourault et Sébastien Lecornu déjà évoquée et de leurs échanges avec les services de l'État qu'il ne leur était pas possible d'abonder ces fonds¹, tous ne sont pas parvenus à la même conclusion. À l'inverse, les préfets de département de la région Grand Est se sont, semble-t-il, efforcés d'harmoniser leur doctrine sur la contribution des départements au fonds régional « *Résistance* », sans doute sous l'impulsion de la préfète de région, Josiane Chevalier, qui a d'ailleurs indiqué à la mission avoir mené un important travail préparatoire avec le conseil régional afin d'assurer la légalité de la délibération portant création du fonds.

D'autres interventions des départements dont la légalité était plus problématique ont été reçues diversement par les services du contrôle de légalité. Le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, saisi en référé par le préfet, a suspendu, par une ordonnance du 15 juin 2020, la délibération de la commission permanente du conseil départemental des Ardennes ayant pour objet de créer le fonds déjà évoqué de « *contribution complémentaire au fonds de résistance pour soutenir la relance de l'activité* ». D'autres départements sont au contraire parvenus à maintenir une aide de ce type. Ce maintien a, dans certains cas, été rendu possible par un dialogue avec les services de l'État et une réorientation du dispositif vers des aides à

¹ Le conseil départemental de l'Ardèche explique ainsi sa non-participation au fonds mis en place par la région Auvergne-Rhône-Alpes.

vocation sociale (aides individuelles à des chefs d'entreprise pour compenser leurs pertes de revenu). Le programme d'aide du département de la Haute-Savoie, qui s'inscrit dans une logique d'action sociale et assortit l'octroi d'une aide financière d'entretiens avec des travailleurs sociaux, a ainsi relevé des compétences des départements selon les services de l'État¹ et n'a pas posé de difficulté au regard du contrôle de légalité.

L'incertaine légalité de l'abondement des fonds régionaux d'avances de trésorerie par les conseils départementaux

Étant donné le besoin impérieux d'une action économique concertée des collectivités, nécessité semble avoir fait loi et la légalité de l'abondement des fonds régionaux d'avances de trésorerie par les conseils départementaux n'a pas été déférée devant les tribunaux administratifs. Elle ne va pourtant pas de soi.

La légalité de ces abondements repose, selon les départements contributeurs comme les services de l'État interrogés, sur le fait qu'ils financent des versements à des entreprises **situées sur le territoire des départements** en question et **dont l'activité entre dans le champ des compétences des départements** : tourisme, économie sociale et solidaire, etc. Ainsi, dans le cas où dans une région donnée, un département A aurait abondé le fonds et un département B ne l'aurait pas fait, les versements aux entreprises situées sur leur territoire s'en trouveraient différenciés :

- pour une entreprise n'entrant pas dans le champ de compétences des départements concernés, le versement serait le même selon qu'elle se trouve dans le département A ou B ;

- pour une entreprise entrant dans ce champ de compétences, le montant maximal de l'avance serait supérieur si elle était immatriculée dans le département A, puisqu'elle bénéficierait d'un « *bonus* » lié à l'abondement par le conseil départemental du fonds.

Ce mécanisme pose néanmoins deux problèmes majeurs. Premièrement, il semble **peu probable que le contrôle de légalité s'exerce sur l'ensemble des décisions d'attribution** et vérifie que le montant perçu par chaque entreprise est en lien avec le secteur d'activité de l'entreprise donnée. Deuxièmement, cette condition liée au secteur d'activité des entreprises demanderesse ne semble **pas avoir été systématiquement prévue par les délibérations**, conventions et règlements régissant ce type de fonds. À titre d'exemple, en ce qui concerne le fonds « *Résistance* » mis en place par le Grand Est :

- adoptée par la commission permanente du conseil régional, la délibération constitutive du fonds ne décide que « *d'approuver le modèle de convention de participation au fonds Résistance, joint en annexe 4, et d'autoriser le Président à signer les conventions correspondantes avec les Conseils Départementaux et EPCI du Grand Est* »². Elle ne pose pas de condition à cette approbation ;

¹ Source : *audition du directeur général des collectivités locales*, 22 juillet 2020.

² *Délibération de la commission permanente du conseil régional du Grand Est, séance du 9 avril 2020, délibération n° 20CP-635.*

- le modèle de convention adopté se borne à noter que « *la contribution financière des collectivités partenaires (EPCI, conseils départementaux) est mobilisée exclusivement pour l'attribution d'aides au bénéfice des acteurs de leur territoire* », sans préciser davantage le type d'activité de ces acteurs. Il indique plus loin que « *au cours de la phase d'attribution et de versement des avances remboursables aux bénéficiaires du fonds, la mobilisation effective de cette contribution complémentaire de la collectivité contributrice est exclusivement orientée vers le soutien aux bénéficiaires immatriculés sur son territoire au moment du dépôt de la demande* », à nouveau sans qu'un lien avec les compétences de la collectivité contributrice soit fait. Certes, il précise que le fonds cible aux côtés des entreprises de moins de 10 salariés ne pouvant pas bénéficier de prêt bancaire, « *les associations et groupements d'employeurs associatifs (...) dont l'activité est directement en lien avec les domaines de la culture, du sport, du tourisme, de la jeunesse, de l'éducation, de l'environnement, de la santé, de l'éducation populaire, de l'innovation sociale, de l'insertion et de la formation professionnelle, de l'insertion par l'activité économique* » : ces secteurs d'activité sont autant de domaines relevant des compétences des départements, mais aucune conditionnalité n'est jamais prévue¹ ;

- le règlement d'intervention du fonds ne prévoit pas non plus de telle condition².

Si des comités d'engagement existent, l'on peut douter qu'ils reviennent sur des décisions d'attribution qui bénéficient dans les faits au tissu économique local. Il semble regrettable que la solidité juridique de ce type de fonds ne paraisse pas mieux assurée.

Un tel exercice d'**équilibre juridique** laisse cependant songeur... **En tout état de cause, le législateur ne saurait se satisfaire d'une application à géométrie variable de la loi, si celle-ci est avérée.** Mieux vaudrait, comme le proposait le groupe de travail du Sénat sur la décentralisation, **autoriser par la loi les collectivités territoriales à déroger à la répartition des compétences de droit commun en situation d'urgence reconnue, dans l'intérêt public local.** Cette clause aurait permis aux conseils départementaux d'agir dans l'urgence sans être entravés ; elle aurait également évité à certains préfets de se retrouver dans la situation délicate consistant à ne pas déférer des délibérations à la légalité douteuse mais non moins nécessaires dans la gestion de la crise.

Sur le terrain économique, cependant, la mission d'information préconise de ne pas en rester à cet assouplissement exceptionnel justifié par l'urgence.

*

¹ Articles 1^{er} et 2 du modèle de convention prévu à l'annexe 4 de la délibération n° 20CP-635 précitée.

² Annexe 1 de la délibération n° 20CP-635 précitée.

Les développements qui précèdent conduisent, en effet, à formuler **plusieurs recommandations.**

En premier lieu, au vu du rôle direct ou indirect que continuent à jouer les départements dans le développement économique du territoire, et eu égard à la vocation générale des conseillers départementaux, en tant qu'élus locaux, à se faire les porte-voix des attentes de leur territoire, **il paraît tout à fait malvenu qu'ils ne soient même pas associés - contrairement aux EPCI à fiscalité propre - aux concertations préalables à l'adoption du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.** Les départements devraient à tout le moins être consultés sur les orientations qui y sont définies pour le développement de l'économie sociale et solidaire.

Recommandation n° 17: Associer les conseils départementaux à l'élaboration du SRDEII, aux côtés des autres collectivités infrarégionales. Les consulter en particulier sur les orientations régionales pour le développement de l'économie sociale et solidaire.

En deuxième lieu, la disparition des départements n'étant plus à l'ordre du jour, **il est temps de desserrer la répartition des compétences économiques issues de la loi « NOTRe »** en élargissant les possibilités d'intervention des départements, **sans remettre en cause le rôle prééminent des conseils régionaux en la matière.** La mission d'information a relevé avec intérêt que **les représentants des milieux économiques, naguère critiques à l'égard de l'enchevêtrement des compétences locales, sont aujourd'hui favorables à un tel assouplissement.** Lors de son audition par la rapporteure, François-Xavier Brunet, vice-président de CCI France, tout en se déclarant défavorable à toute remise en cause de l'architecture générale issue de la loi « NOTRe », a ainsi souhaité que les départements puissent intervenir au cas par cas dans le domaine économique, sur délégation de la région. De même, Gérard Bobier, vice-président de CMA France, s'est prononcé pour une répartition souple des compétences économiques, adaptées aux besoins locaux ; face à la crise actuelle, il a notamment appelé à la constitution de fonds départementaux d'accompagnement de l'artisanat de proximité, sur délégation, là encore, de la région.

Recommandation n° 18 : Assouplir la répartition des compétences économiques :

- a) en autorisant la région à déléguer à un ou plusieurs départements l'octroi de tout ou partie des aides à la création ou à l'extension d'activités économiques ;**
- b) en permettant aux départements, à défaut de délégation, d'octroyer ponctuellement de telles aides avec l'accord de la région ;**
- c) en permettant aux départements de contribuer au financement des aides mises en place par la région.**

Il serait même envisageable d'aller plus loin, en autorisant les départements à octroyer des aides directes aux entreprises de leur propre initiative, lorsque cette intervention se rattache à l'un de leurs domaines de compétence, qu'il s'agisse d'aider un bénéficiaire du RSA à monter sa micro-entreprise, de contribuer au développement de la *silver economy*, de soutenir l'économie sociale et solidaire, ou encore le petit commerce et l'artisanat. Les critères permettant de délimiter ce champ d'intervention « autonome » des départements seraient évidemment à préciser : montant de l'aide, statut juridique de l'entité économique concernée, rattachement de l'entreprise aux rubriques de la nomenclature d'activités de l'INSEE, etc. **Sans exclure à l'avenir une modification législative en ce sens, la mission d'information préfère, pour l'heure, s'en remettre aux acteurs locaux pour définir le champ le plus pertinent, par le biais d'un conventionnement entre le conseil départemental et le conseil régional, lui-même rendu possible par un cadre légal assoupli.**

Enfin, il convient d'encourager les départements et leurs partenaires locaux à **se saisir pleinement des possibilités que la loi offre déjà** - ce qui suppose bien sûr qu'ils en aient les moyens financiers. À la lumière des développements précédents, la mission formule en particulier deux recommandations.

Recommandation n° 19 : Encourager la délégation au département de l'octroi de tout ou partie des aides à l'immobilier d'entreprise par les EPCI à fiscalité propre, lorsque ceux-ci n'ont pas les moyens d'exercer seuls et pleinement cette compétence.

Recommandation n° 20 : Inciter les départements ruraux à exploiter la diversité de leurs compétences (aides aux producteurs, soutien à l'agrotourisme, espaces naturels sensibles, commande publique...) pour soutenir l'agriculture locale et structurer des filières d'avenir.

QUATRIÈME PARTIE

QUELLES ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES POUR LES DÉPARTEMENTS ?

Au-delà des pistes qui ont déjà été tracées pour consolider les compétences des départements et faciliter leur coopération avec les autres niveaux de collectivités territoriales, la mission s'est interrogée sur **d'éventuelles évolutions touchant aux institutions départementales.**

Des réformes de trois types sont couramment envisagées.

En premier lieu, un **rapprochement institutionnel des départements et du bloc communal** continue d'être évoqué, à l'échelle du pays tout entier ou sur certains territoires seulement. Il prendrait la forme, soit d'une fusion des départements avec les métropoles, soit d'une transformation des départements en structures de coopération entre groupements intercommunaux.

Parmi ceux qui plaident au contraire pour une consolidation de la collectivité départementale, certains se déclarent favorables – c'est la deuxième piste – à des **regroupements de départements**, visant à accroître leurs marges de manœuvre et leur influence, notamment dans les plus grandes régions. À défaut, un renforcement des coopérations « *horizontales* » entre départements d'une même région est souvent préconisé.

Enfin, eu égard au besoin de mieux articuler l'action des conseils départementaux et régionaux, afin de renforcer l'efficacité de l'action publique et de mieux appliquer le principe de subsidiarité, il est tentant d'envisager un **rapprochement institutionnel entre les départements et les régions**, qui pourrait notamment prendre la forme d'un retour au « *conseiller territorial* » commun aux deux assemblées.

I. DÉPARTEMENTS ET INTERCOMMUNALITÉS

La montée en puissance de l'intercommunalité à fiscalité propre dans les années 2000 et 2010 a pu sembler remettre en cause l'existence même des départements, cet échelon d'administration apparaissant moins nécessaire pour gérer des services de taille intermédiaire comme pour fournir le soutien indispensable aux petites et moyennes communes.

C'est ainsi qu'a été suggérée l'absorption par le bloc communal des compétences qui demeurent aujourd'hui départementales, et cela sous plusieurs formes. Dans les plus grandes agglomérations, l'EPCI à fiscalité propre, doté d'une taille et de moyens conséquents, pourrait assumer

lui-même les compétences départementales, voire fusionner avec le conseil départemental, sur le modèle de la métropole de Lyon – modèle ambigu, comme on va le voir. Dans les zones plus rurales, le rôle actuel des départements pourrait être assumé par une fédération d'EPCI à fiscalité propre.

A. L'ABSORPTION DES DÉPARTEMENTS PAR LES MÉTROPOLIS : UN PROJET RÉCURRENT MAIS CONTESTABLE ET CONTESTÉ

1. L'émergence des métropoles, concurrentes des départements

Que les grandes villes soient en mesure d'assumer elles-mêmes tout ou partie des missions dévolues aux départements, notamment dans le domaine social, est une idée ancienne¹, qui trouva une traduction dès les lois de décentralisation des années 1980 – à Paris, la même assemblée exerçait déjà les attributions des conseils municipaux et départementaux depuis la division du département de la Seine en 1964. La loi du 22 juillet 1983² a ainsi autorisé les conseils départementaux à déléguer aux communes qui en feraient la demande les compétences qui, dans le domaine de l'action sociale, leur sont attribuées en vertu de l'article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles³. Cette faculté de délégation semble néanmoins avoir été très peu utilisée⁴.

La montée en puissance de l'intercommunalité permet de relancer ce mouvement. Comme le relevait Olivier Landel, délégué général de France urbaine, lors de son audition par la mission d'information, *« Il y a une quinzaine d'années déjà, les communautés urbaines d'alors se sont aperçues que, pour exercer leurs compétences en matière d'économie, d'environnement, d'aménagement urbain, elles avaient absolument besoin de leviers d'actions en matière sociale, pour l'insertion, l'accompagnement des familles, le relogement, etc. C'est pourquoi nous avons réfléchi à la possibilité de recevoir en délégation des départements un certain nombre de compétences. »*

¹ En 1947 déjà, en présentant son projet de refonte de la carte départementale dont il sera question dans la suite de ce rapport, Michel Debré proposait de confier aux grandes villes les tâches exercées par le département. « Le trait particulier de ces villes, dont l'importance atteint ou dépasse 100 000 habitants, devrait être d'échapper à l'autorité départementale. (...) En d'autres termes, les grandes villes constitueraient à elles seules un département, leur conseil municipal serait en même temps leur conseil général » (La Mort de l'État républicain, Gallimard, 1947).

² Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

³ Article L. 121-6 du code de l'action sociale et des familles.

⁴ Dans son rapport n° 476 (2005-2006) sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, qui prévoyait d'assouplir ce mécanisme en permettant au département de déléguer une partie seulement de ses compétences en matière d'action sociale, notre ancien collègue Jean-René Lecercf mentionnait les cas des communes de Valence et Strasbourg. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : www.senat.fr/rap/105-476/105-476.html.

La loi « *Chevènement* » du 12 juillet 1999¹ ouvrit aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines (comme jusque-là aux communes) la faculté de se voir déléguer les compétences des départements en matière d'aide sociale. En ce qui concerne la gestion de la voirie départementale, c'est la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement qui a permis et même encouragé sa délégation aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines dans le périmètre de transports urbains². Le succès fut, là encore, limité.

La création des métropoles fut l'occasion d'engager un processus plus coercitif.

Le statut de métropole est né, en 2010, de la volonté de renforcer l'intégration et les moyens d'action des quelques grandes agglomérations françaises qui, par leur attractivité, leur dynamisme économique, leur intégration dans les réseaux d'échanges européens et internationaux, étaient susceptibles de jouer un rôle moteur dans l'économie de notre pays et d'accélérer le développement de leur environnement régional.

D'emblée, il fut question de confier à ces métropoles des compétences excédant celles du bloc communal. Dans son rapport du 9 mars 2009, le comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Édouard Balladur recommandait ainsi de créer onze métropoles dotées du statut de collectivités territoriales et exerçant sur leur territoire les compétences communales et départementales. « *Tel est bien le meilleur moyen de répondre de manière concrète aux besoins des habitants en zone très urbanisée et de réaliser des économies d'échelle* », lisait-on. « *L'exemple de Paris montre l'efficacité de cette formule*³. » Sous le même nom de « *métropole* », la mission d'information du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, présidée par notre ancien collègue Claude Belot, préconisait quant à elle d'instituer une nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, susceptible de se voir déléguer (facultativement) des compétences du département, mais aussi de la région et de l'État⁴.

Optant pour une solution intermédiaire, **la loi « RCT » du 16 décembre 2010** institua, sous le nom de métropole, un nouveau statut d'EPCI à fiscalité propre réservé aux ensembles intercommunaux de plus de 500 000 habitants et aux quelques communautés urbaines créées par la loi du 31 décembre 1966. La création d'une métropole (ou la transformation d'un EPCI existant en métropole) restait facultative et soumise aux

¹ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

² Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Le refus du conseil départemental doit être motivé.

³ Il est temps de décider, rapport précité, p. 79.

⁴ Faire confiance à l'intelligence territoriale, rapport précité.

conditions de majorité de droit commun. **En cas de création d'une métropole, le département serait tenu de lui transférer ses compétences en matière de transports scolaires, de voirie et de zones d'activité ainsi que de promotion du territoire à l'étranger. Pour le reste, un mécanisme d'« appel à compétences » était créé :** saisi d'une demande de la métropole, le département pouvait lui transférer tout ou partie de ses compétences en matière d'action sociale, de collèges, de développement économique, de tourisme, de patrimoine et de sport.

Une seule métropole ayant été créée volontairement, à Nice, sous le régime de la loi « RCT », **le législateur décida en 2014 de relancer le processus en érigeant de lui-même en métropoles les plus grandes agglomérations françaises**, tout en assouplissant progressivement les critères d'accession volontaire à ce statut : ce fut, entre autres, l'objet de la loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014, puis de la loi du 28 février 2017¹. Dans le même esprit, **la loi fit de la dévolution aux métropoles de compétences départementales non plus une faculté, mais une obligation.**

Statut et compétences des métropoles françaises

Il existe aujourd'hui vingt-deux personnes morales de droit public répondant à l'appellation légale de métropole, parmi lesquelles **deux catégories doivent être nettement distinguées :**

- **les métropoles intercommunales**, régies par le titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales, qui constituent une catégorie d'EPCI à fiscalité propre dont les compétences obligatoirement transférées par leurs communes membres ne se distinguent guère de celle des communautés urbaines, et dont la principale originalité réside dans l'étendue des compétences qui peuvent ou doivent leur être transférées ou déléguées, soit par le département ou la région, soit par l'État (voir ci-après). Parmi ces métropoles intercommunales, la métropole d'Aix-Marseille-Provence et celle du Grand Paris sont régies par des dispositions particulières ;

- **la métropole de Lyon**, qui est une **collectivité territoriale à statut particulier** régie par le livre VI de la troisième partie du même code, exerçant, en lieu et place des communes situées sur son territoire, des compétences presque identiques aux compétences obligatoires des métropoles intercommunales, et exerçant en outre l'intégralité des compétences d'un département – le conseil départemental du Rhône n'exerçant plus aucune compétence sur le territoire métropolitain.

2. Les métropoles intercommunales : un quasi-consensus pour limiter la dévolution des compétences départementales

S'agissant des métropoles intercommunales (à l'exception de la métropole du Grand Paris), la loi impose aux départements de leur déléguer ou de leur transférer tout ou partie d'une liste de compétences touchant à l'action sociale, au tourisme et aux collèges, sous peine de

¹ Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

devoir en transférer l'intégralité (à l'exception des collèges). Quant à la **voirie départementale**, la loi impose son transfert ou, à défaut, la signature d'une convention visant à assurer la cohérence de sa gestion avec les politiques métropolitaines.

La procédure de délégation ou de transfert obligatoire de compétences départementales à une métropole

(IV de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales)

« IV. – Par convention passée avec le département, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, par **transfert**, en lieu et place du département, ou par **délégation**, au nom et pour le compte du département, tout ou partie des groupes de compétences suivants :

« 1° Attribution des aides au titre du **fonds de solidarité pour le logement**, en application de l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ;

« 2° Missions confiées au **service public départemental d'action sociale** en application de l'article L. 123-2 du code de l'action sociale et des familles ;

« 3° Adoption, adaptation et mise en œuvre du **programme départemental d'insertion**, dans les conditions prévues à l'article L. 263-1 du même code ;

« 4° **Aide aux jeunes en difficulté**, en application des articles L. 263-3 et L. 263-4 dudit code ;

« 5° **Actions de prévention spécialisée** auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu, prévues au 2° de l'article L. 121-2 du même code ;

« 6° **Personnes âgées et action sociale** en application des articles L. 113-2, L. 121-1 et L. 121-2 dudit code ou une partie de ces compétences, à l'exclusion de la prise en charge des prestations légales d'aide sociale ;

« 7° **Tourisme** en application du chapitre II du titre III du livre I^{er} du code du tourisme, culture et construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie de ces compétences ;

« 8° **Construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges**. À ce titre, la métropole assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont elle a la charge ;

« 9° **Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental** ainsi que de leurs dépendances et accessoires. Ce transfert est constaté par arrêté du représentant de l'État dans le département. Cet arrêté emporte le transfert à la métropole des servitudes, droits et obligations correspondants ainsi que le classement des routes transférées dans le domaine public de la métropole. (...)

« **À défaut de convention entre le département et la métropole** au 1^{er} janvier de la deuxième année qui suit la création de la métropole sur au moins trois des groupes de compétences mentionnés aux 1° à 8° du présent IV, **la totalité de ceux-ci, à l'exception de ceux mentionnés au 8°, sont transférés de plein droit à la métropole.** (...)

« La compétence mentionnée au 9° du présent IV fait l'objet d'une convention entre le département et la métropole. Cette convention organise le transfert de cette compétence à la métropole ou en précise les modalités d'exercice par le département, en cohérence avec les politiques mises en œuvre par la métropole. À défaut de convention entre le département et la métropole au 1^{er} janvier de la deuxième année qui suit la création de la métropole, cette compétence est transférée de plein droit à la métropole. (...) »

Malgré les espoirs que les tenants de la métropolisation plaçaient dans ce dispositif, ses résultats sont assez minces. En particulier, **les exécutifs métropolitains n'ont manifesté aucune appétence pour les compétences départementales en matière d'action sociale**, sans doute en raison du coût de leur exercice, de leur faible « rendement » politique et de l'expérience acquise en la matière par les conseils départementaux. Les compétences les plus fréquemment transférées ou déléguées sont de guichet, comme la gestion du fonds de solidarité pour le logement ou celle du fonds d'aide aux jeunes, ou ne se distinguent guère d'attributions déjà exercées par les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, comme la prévention spécialisée à l'intention des jeunes et des familles. Quelques équipements culturels ont été transférés, comme le domaine d'O près de Montpellier¹.

En ce qui concerne certains des groupes de compétences identifiés par la loi, le transfert ou la délégation a plutôt consisté à priver le département d'une (faible) partie de ses capacités d'intervention qu'à doter la métropole d'attributions véritablement nouvelles. Il en va ainsi, par exemple, en matière de tourisme, domaine de compétence partagée où les métropoles disposent de toute façon d'importants moyens d'action, sans que la délégation ou le transfert (éventuellement partiels) des attributions du département y ajoute grand-chose. Aussi le transfert de cette compétence par le département de la Gironde à la métropole de Bordeaux s'est-il limité à la réalisation et la mise en œuvre sur le territoire métropolitain d'un document de planification facultatif, le schéma d'aménagement et de développement touristique, à la promotion de « *l'itinérance sous ses formes cyclable et pédestre* », au tourisme fluvial, et à la promesse d'un futur conventionnement entre l'agence de développement touristique de la Gironde et la métropole².

Dans l'ensemble, les discussions semblent s'être déroulées dans un état d'esprit assez serein, les exécutifs départementaux (peu soucieux de se voir déposséder d'une partie de leurs compétences) et métropolitains (préoccupés avant tout par la consolidation interne de la métropole et l'absorption de nouvelles compétences obligatoirement transférées par les communes) tombant rapidement d'accord pour limiter au strict minimum le champ des compétences transférées ou déléguées³.

¹ Voir le bilan établi en mars 2017 par l'inspection générale de l'administration dans son rapport précité Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale.

² Convention de transfert de compétences entre le département de la Gironde et Bordeaux Métropole, décembre 2016, consultable à l'adresse suivante : www.bordeaux-metropole.fr.

³ Parmi les métropoles de « première génération » créées au 1^{er} janvier 2015, il n'y a qu'à Montpellier que les discussions semblent avoir été plus âpres, notamment en ce qui concerne le transfert du domaine d'O. Un accord fut trouvé in extremis, en décembre 2016.

Le transfert de compétences départementales aux métropoles : le cas dijonnais

Seule fait véritablement exception la métropole de Dijon, créée le 1^{er} janvier 2018 et dont les négociations avec le conseil départemental de la Côte-d'Or devaient aboutir fin 2019. Le président de la métropole, notre ancien collègue François Rebsamen, semble avoir d'abord émis le souhait de voir transférer à celle-ci l'intégralité des compétences mentionnées au IV de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales, se heurtant à l'opposition du président du conseil départemental, François Sauvadet. **Le transfert de compétence a finalement été arrêté dans des conditions assez acrobatiques**, selon une procédure s'écartant de la lettre de la loi :

- grâce à l'intercession du préfet, un protocole d'accord relatif a été approuvé par les deux organes délibérants, définissant le périmètre des compétences transférées ;

- en raison de divergences persistantes sur la compensation financière du transfert, le préfet de la Côte-d'Or a finalement arrêté lui-même ce dernier, en s'en tenant au périmètre défini par le protocole d'accord, et en fixant lui-même les modalités de compensation financière¹ ;

- un simple rapport d'information sur le transfert a été présenté au conseil métropolitain², tandis que le conseil départemental a formellement délibéré pour approuver la décision de son président de ne pas contester l'arrêté en justice³.

Le périmètre des compétences départementales transférées à la métropole de Dijon est instructif. En apparence, huit groupes de compétences sont concernés, correspondant à l'ensemble des items identifiés par la loi à l'exception de la gestion des collèges. Seulement, **le transfert des missions du service départemental d'action sociale est limité au « premier accueil »** (accueil, renseignement et orientation des usagers), de même que celui des compétences relatives aux personnes âgées et à l'action sociale est circonscrit à « *l'information, [au] conseil et [à] l'orientation des publics ainsi qu'[à] la coordination des acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques de prévention sur le territoire métropolitain à destination des personnes âgées* ». **Quant au tourisme, à la culture et au sport, élus et préfet sont tombés d'accord pour considérer que le transfert de ces compétences** (pourtant obligatoire de par la loi à défaut d'accord) **était à peu près sans objet, en raison de leur caractère essentiellement partagé**⁴.

¹ Arrêté préfectoral du 25 novembre 2019 portant transfert de compétences entre le conseil départemental de la Côte-d'Or et Dijon Métropole.

² Compte rendu du conseil métropolitain de Dijon Métropole, séance du 28 novembre 2019.

³ Procès-verbal du conseil départemental de la Côte-d'Or, séance du 2 décembre 2019.

⁴ L'arrêté du 25 novembre 2019, reprenant les termes du protocole d'accord, dispose ainsi : « Les dépenses correspondant aux interventions du Département en matière de culture et de sport ne sont pas transférables puisqu'elles sont effectuées dans le cadre d'une compétence partagée qui a vocation à le rester. / Le transfert de compétence en matière de tourisme est matérialisé par l'attribution à Dijon Métropole des moyens matériels et financiers déployés par le Département dans ce domaine sur le territoire métropolitain. / La compétence tourisme restant partagée comme le sport et la culture, le Département pourra continuer à intervenir sur le territoire de la Métropole. À ce titre, les parties conviennent d'engager une réflexion sur la complémentarité de leurs politiques. »

3. La métropole de Lyon : modèle ou contre-modèle ?

Le cas de la métropole de Lyon doit être traité à part, car il s'agit, comme il a été rappelé, de la seule métropole française dotée du statut de collectivité territoriale et ayant entièrement absorbé sur son territoire les compétences départementales. Le département du Rhône, en tant que collectivité territoriale, a donc vu son territoire amputé de sa partie correspondant à l'ancienne communauté urbaine du Grand Lyon – on parle parfois du « *Nouveau Rhône* ». En tant que circonscription administrative de l'État, en revanche, le département du Rhône subsiste dans son périmètre antérieur.

Carte du département du Rhône (« *Nouveau Rhône* ») et de la métropole de Lyon depuis le 1^{er} janvier 2015



Source : métropole de Lyon

Si l'agglomération lyonnaise se caractérise depuis la fin des années 1960 par une forte intégration intercommunale mise au service du développement économique local, la transformation de l'ancienne communauté urbaine en collectivité territoriale *sui generis* exerçant les compétences départementales ne s'imposait pas, et son bilan reste à dresser. À cet égard, la rapporteure regrette de ne pas avoir pu rencontrer le nouvel exécutif métropolitain à l'occasion de son déplacement dans la région Auvergne-Rhône-Alpes les jeudi 16 et vendredi 17 juillet, ce qui aurait sans doute permis de nuancer certains constats.

a) *Un contexte singulier*

Ce fut « **une affaire d'hommes et de circonstances**¹ ». Négocié par les exécutifs du conseil départemental et de la communauté urbaine, révélé au public en décembre 2012, entériné par la loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014 pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, le projet de création de la métropole de Lyon fut mené tambour battant et sans guère de concertation.

Comme il a été rappelé, la fusion des départements et des intercommunalités les plus puissantes était à l'ordre du jour depuis la fin des années 2000, au nom de la « *mise en cohérence* » des compétences exercées par ces deux échelons et du renforcement de l'armature administrative des principales zones urbaines.

On ne peut cependant ignorer les **raisons conjoncturelles** qui ont présidé à ce choix dans le cas lyonnais. On a dit que des considérations électorales n'y avaient pas été étrangères²... Plus substantiellement, **la création de la métropole fut l'occasion d'assainir la situation financière du département du Rhône**, jusque-là très dégradée par un fort endettement, l'alourdissement de la charge de sa dette liée à la hausse du taux d'intérêt de plusieurs emprunts structurés, ainsi que d'importants engagements hors bilan. La bonne santé financière de la communauté urbaine, liée en particulier au dynamisme des bases de la fiscalité intercommunale, a permis de transférer à la nouvelle métropole une partie de ce fardeau. Ainsi, le protocole financier général conclu le 19 décembre 2014 par la communauté urbaine et le département a prévu une répartition de l'encours de la dette correspondant à la part des investissements réalisés par le conseil départemental sur le territoire de la communauté urbaine et dans le reste du département entre 2009 et 2013, soit 65 % pour la métropole et 35 % pour le « *Nouveau Rhône* »³. De même, les engagements hors bilan correspondant au musée des Confluences et au tramway Rhônexpress ont été transférés à la métropole à hauteur de 93 %. L'opération a permis au département du Rhône de retrouver des ratios financiers plus satisfaisants⁴ et d'éviter la perspective d'un endettement incontrôlé tracée par la chambre régionale des comptes en 2013⁵.

¹ Propos rapportés par nos collègues Charles Guéné et Claude Raynal dans leur rapport d'information n° 442 (2018-2019) fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur les conséquences financières et fiscales de la création de la métropole de Lyon. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : www.senat.fr/rap/r18-442/r18-4421.pdf.

² « "Grand Lyon la métropole" : la face cachée de la transformation », L'Express, 1^{er} janvier 2015.

³ Des modalités spécifiques ont été retenues pour la répartition de trois emprunts structurés, afin que la répartition définitive de leur charge corresponde à cette clé de répartition. À ce sujet, voir le rapport d'information n° 442 (2018-2019) précité, p. 28 et s.

⁴ Le compte administratif du département pour 2019 fait état d'un taux d'endettement (encours de la dette divisé par les recettes réelles de fonctionnement) de 81,39 %, ce qui reste très supérieur à la moyenne nationale de 49,5 % en 2018 (source : Direction générale des collectivités locales).

⁵ Rapport d'observations de la chambre régionale des comptes sur la gestion du Département du Rhône au cours des exercices 2006 à 2011, octobre 2013. Ce document est consultable à l'adresse suivante : www.ccomptes.fr/fr/documents/25864;

b) Un choix institutionnel paradoxal

Quand bien même il était décidé de réunir entre les mêmes mains, sur le territoire métropolitain, les compétences de la communauté urbaine et celles du département, le choix de faire de la métropole de Lyon une collectivité territoriale à statut particulier ne s'imposait pas. **Il aurait été tout à fait concevable de conserver au Grand Lyon son statut d'établissement public de coopération intercommunale, tout en dotant cet établissement public, de par la loi, de l'ensemble des compétences spéciales des départements** – de la même façon que les métropoles intercommunales doivent se voir transférer ou déléguer une partie d'entre elles, et de même que la Ville de Paris exerce à la fois les compétences d'une commune, celles qui sont dévolues aux établissements publics territoriaux de la Métropole du Grand Paris et celles d'un département¹.

Cette option ne fut pourtant même pas évoquée par l'étude d'impact du projet de loi « MAPTAM ».

Le choix d'ériger la métropole de Lyon en collectivité territoriale à statut particulier a eu des conséquences qui ne furent peut-être pas pleinement mesurées à l'époque, sans doute parce que la métropole devait rester administrée jusqu'en 2020 par le conseil de l'ancienne communauté urbaine.

En effet, **tout lien organique a été rompu entre la métropole et les communes situées sur son territoire, qui n'en sont pas membres et qui ne sont pas représentées en tant que telles au sein de son organe délibérant**. L'élection du conseil de la métropole, au scrutin de liste à deux tours dans le cadre de circonscriptions correspondant au territoire d'une ou plusieurs communes ou arrondissements de la commune de Lyon², est entièrement distincte des élections municipales, même si elle a lieu le même jour. Bien plus, le nombre de membres du conseil de la métropole – cent cinquante – et la délimitation des circonscriptions ne laissent presque aucune chance qu'un habitant au moins de chacune des cinquante-neuf communes y siège. Enfin, comme le Conseil constitutionnel l'a jugé, les fonctions de président du conseil de la métropole, comme celles de président d'un conseil départemental, sont incompatibles avec les fonctions de maire. **Il ne subsiste, pour associer les communes aux décisions prises par la métropole, que des instances consultatives**, la conférence métropolitaine – qui réunit le président et l'ensemble des maires une à deux fois par an – ainsi que des conférences territoriales des maires.

¹ Il eût été plus difficilement concevable de doter l'établissement public, régi comme tel par le principe de spécialité, de la compétence générale que la même loi « MAPTAM » rendait aux départements. Mais cela aurait été sans inconvénient majeur, puisque les communes membres de l'établissement l'auraient, elles, conservée.

² Voire d'une partie seulement d'un arrondissement.

Cette situation est d'autant plus paradoxale que les compétences qu'exerce la métropole de Lyon - à l'exception de celles qu'elle a en commun avec les départements - sont avant tout des compétences communales, même si le législateur a progressivement imposé, sur le reste du territoire, qu'elles soient exercées de concert au niveau intercommunal. **La création de la métropole de Lyon témoigne, sous cet aspect, d'une méconnaissance de la vraie nature de l'intercommunalité**, qui n'est pas la superposition aux communes d'une personne morale indépendante de celles-ci, mais bien une institution de coopération entre communes. Comme le relevait le professeur Géraldine Chavrier lors de son audition, « *Partout, sur le territoire, les intercommunalités n'existent que par la représentation des communes. (...) Fusionner une métropole et un département pour créer une collectivité territoriale à statut particulier conduit à rompre cette logique, à priver d'intercommunalité des communes, au profit d'une collectivité territoriale dont la vocation, et c'est paradoxal, est intercommunale.* » Des compétences telles que la création de zones d'activité, les transports urbains, l'urbanisme, la politique du logement, la politique de la ville peuvent-elles être convenablement exercées sans que les maires et les conseils municipaux soient associés aux décisions ? On peut en douter, et il est souhaitable que l'exécutif métropolitain maintienne des relations étroites, quoique de nature consultative, avec les élus municipaux.

À cet égard, la rapporteure constate avec une certaine inquiétude que, conformément à la logique du nouveau mode de scrutin, la composition de l'exécutif métropolitain élu en juillet 2020 obéit strictement à une logique majoritaire plutôt qu'au souci d'assurer la représentation du territoire dans sa diversité.

En définitive, **le choix institutionnel retenu à Lyon a plutôt consisté à faire absorber par un quasi-département** (dont le conseil n'est certes pas élu selon le même mode de scrutin qu'un conseil départemental) **certaines des compétences les plus importantes du bloc communal, plutôt qu'en une absorption du département par l'intercommunalité**. On s'est bien gardé de le mettre trop en évidence... Que n'entendrait-on s'il venait à l'esprit d'un gouvernement de transférer de telles compétences à un conseil départemental « *ordinaire* » ?

c) Pourquoi un bilan est prématuré

Cinq ans et demi après la création de la métropole de Lyon, il est sans doute trop tôt pour en faire le bilan. On constate d'ailleurs **un défaut d'évaluation assez surprenant de la part des administrations de l'État** : aucun rapport d'inspection n'a encore été publié à ce sujet, ni aucun audit de la chambre régionale des comptes sur la gestion de la nouvelle entité. Le seul travail d'analyse approfondi a été réalisé à l'initiative des rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat, nos collègues

Charles Guené et Claude Raynal, mais il porte exclusivement sur les conséquences financières et fiscales de la fusion¹.

Selon la préfecture du Rhône, la création de la métropole a eu pour avantage de placer un grand nombre de leviers entre les mêmes mains pour conduire des politiques transversales, par exemple dans la lutte contre la pauvreté ou l'accueil des réfugiés. Preuve que la spécialisation à outrance des compétences locales n'est pas un gage d'efficacité... **La métropole met en avant une politique innovante en matière d'insertion des personnes éloignées du monde du travail**, qui s'appuierait à la fois sur la compétence départementale en matière d'insertion par l'activité économique et sur la compétence intercommunale en matière de développement économique : une place a été donnée à cette thématique dans le programme métropolitain de développement économique pour les années 2016-2021, des postes de chargés de liaison entreprises-emplois ont été créés et une « *charte des 1 000* » a été signée avec des entreprises volontaires pour recourir à des dispositifs d'insertion (tutorat, contrats aidés, emplois en alternance pour des personnes en situation de handicap...). Concrètement, cependant, on voit assez mal ce que la compétence de la métropole en matière de développement économique ajoute à ce que peut ou pourrait faire tout département au titre de sa compétence en matière d'insertion. **Dans le domaine de l'insertion, la principale difficulté semble plutôt résider dans la coordination entre les compétences du département et celles des régions au titre de la formation professionnelle.**

La métropole semble également avoir pris à bras-le-corps sa compétence de **gestion des collèges**, en menant dans ce domaine une politique d'investissement dynamique, mais cela tient davantage à ses capacités financières qu'à la congruence de cette compétence avec d'autres attributions dont seraient privés les départements.

Dans l'ensemble, faute de données statistiques ou d'enquêtes qualitatives, **il est aujourd'hui impossible d'évaluer les effets de la fusion sur la qualité du service rendu aux habitants de la métropole.**

Par ailleurs, les représentants du conseil départemental du Rhône entendus par la rapporteure ont souligné que **la création de la métropole a créé une nouvelle frontière dans le territoire d'exercice des compétences départementales, susceptible de nuire à la cohérence des politiques menées.** Ainsi, le dispositif Paragrêle, destiné à protéger les récoltes contre la grêle, n'a pas pu être étendu au territoire métropolitain, qui comprend pourtant une importante frange rurale et agricole. De même, les agriculteurs et industriels du secteur agro-alimentaire métropolitains ne peuvent plus bénéficier des services du laboratoire d'analyses Térana, groupement d'intérêt public auquel seul le département du Rhône a adhéré. Dans le domaine social, la divergence des tarifs est difficilement comprise par les

¹ Rapport d'information n° 442 (2018-2019) précité.

associations et autres prestataires, qui interviennent de part et d'autre de la frontière.

Reste la question la plus sensible et peut-être la plus importante, celle de la solidarité entre la métropole et son environnement.

Les métropoles ont d'abord été conçues comme une « *locomotive* » pour leur territoire, dont le développement accéléré, en réseau avec les autres métropoles mondiales, devait profiter à leur arrière-pays. Cette idée n'a jamais été corroborée, et l'on peut craindre au contraire un assèchement des forces vives et de l'activité économique des villes petites et moyennes, ainsi que du monde rural. Toujours est-il que **le département du Rhône, dans son ancienne configuration, contribuait par son pouvoir fiscal et ses choix budgétaires à la redistribution des richesses et au rééquilibrage des services et des équipements.** Cette politique se traduisait en particulier dans l'attribution de subventions aux communes pour le financement de leurs projets d'investissement, dans le cadre de la compétence de solidarité territoriale. Or, comme le relevaient nos collègues Charles Guené et Claude Raynal, « *le montant total des aides versées aux communes situées hors du territoire métropolitain a fortement diminué après la création de la métropole de Lyon* », passant de 31 millions d'euros en 2014 à 25 millions en 2018. « *Alors que le département du Rhône utilisait sa surface géographique et financière pour réaliser une péréquation entre les territoires urbains, périurbains et ruraux, le Nouveau Rhône a réduit ses interventions*¹. »

Cet effet contre-péréquateur est atténué, dans le Rhône, par les conditions financières assez favorables au département dans lesquelles a eu lieu la création de la métropole. Toutefois, la rapporteure a pu constater que certaines voix s'élèvent aujourd'hui pour les remettre en cause, notamment pour revoir à la baisse le montant de la dotation de compensation métropolitaine due, chaque année, par la métropole au département et destinée à assurer la neutralité financière des transferts de produits et de charges tout en prenant en compte les effets redistributifs de la politique antérieure du département².

¹ Rapport d'information n° 442 (2018-2019) précité, pp. 19-20.

² Alors que l'application des règles habituelles de compensation des transferts de compétence (l'attribution de compensation étant égale à la différence entre les produits et les charges transférés) aurait excessivement exposé la métropole à l'effet de ciseaux des recettes et dépenses sociales, et que la méthode de transfert par « géolocalisation » des recettes et des dépenses (transfert des seules recettes et dépenses perçues ou effectuées sur le territoire de la métropole), appliquée strictement, aurait été très pénalisante pour le département (en raison du fait que, par rapport à la moyenne départementale, les recettes étaient plus élevées sur le territoire métropolitain et les dépenses moindres), un compromis a été trouvé pour combiner cette méthode de géolocalisation avec un mécanisme (la dotation de compensation métropolitaine) destiné à garantir l'égalité, entre les deux personnes morales et à la date du 1^{er} janvier 2015, du taux d'épargne nette théorique résultant du transfert (article L. 3663-6 du code général des collectivités territoriales). Le montant de la dotation a ainsi été fixé à 72,3 millions d'euros par an (dus par la métropole au département).

4. De nouvelles fusions à l'ordre du jour ?

« Nous réduirons le millefeuille administratif. Nous supprimerons au moins un quart des départements, là où ils peuvent être rapprochés de l'une de nos grandes métropoles. (...) En concertation avec les élus, nous simplifierons l'administration territoriale en confiant aux services des métropoles les compétences des conseils départementaux où elles se situent¹. »

Conformément à un engagement de campagne du Président de la République, des discussions se sont engagées à l'automne 2018 pour étendre le modèle de la métropole de Lyon à une demi-douzaine d'autres grandes agglomérations françaises.

a) *Les raisons de l'échec des discussions dans la quasi-totalité des territoires concernés*

À Bordeaux, Lille, Nantes, puis à Toulouse et Nice, les discussions ont rapidement achoppé sur la franche opposition des présidents de conseil départemental et les réticences des présidents de métropole. Ces dernières s'expliquent par plusieurs raisons :

- **la crainte que l'absorption des compétences sociales du département ne vienne alourdir l'administration métropolitaine.** « Une fusion nous amènerait en plus le champ social avec le transfert de plusieurs milliers de professionnels », déclarait ainsi Johanna Roland, maire de Nantes et présidente de la métropole de Nantes. « Or si les métropoles doivent être puissantes, elles doivent aussi être agiles. Et je ne suis pas convaincue que dans la situation nantaise, cette logique amènerait de l'agilité. Je crains même qu'elle amène de l'inertie² » ;

- **l'absence de toute garantie offerte par l'État sur le financement de ces mêmes compétences sociales**, dont on connaît le coût élevé, très insuffisamment compensé. Les présidents des métropoles de Toulouse et Nice, dans un communiqué commun du 13 février 2019 annonçant leur renoncement au projet de fusion, déploraient en particulier que le Gouvernement n'ait pas répondu aux préoccupations exprimées sur la gestion du RSA et la prise en charge des mineurs non accompagnés³ ;

- **le constat que ce projet ravive des tensions entre le monde urbain et le monde rural.** « Dans ce débat rural-urbain, nous faisons le choix de la solidarité plutôt que celui de l'affrontement⁴ ».

¹ Programme présidentiel de M. Emmanuel Macron, 2 mars 2017, encore consultable sur le site Internet du quotidien Le Monde. (www.lemonde.fr/personnalite/emmanuel-macron/programme).

² « Fusions métropoles-départements : pourquoi ça patine », La Gazette des communes, 3 octobre 2018.

³ « Fusions départements-métropoles : Toulouse et Nice renoncent à leur tour », Localtis, 13 février 2019.

⁴ Ibid.

b) Le cas de la métropole d'Aix-Marseille-Provence en suspens

Le cas de la métropole d'Aix-Marseille-Provence a d'emblée été traité à part par le Gouvernement, qui a missionné le 10 septembre 2018 le préfet Pierre Dartout pour réfléchir à l'avenir de la métropole et du conseil départemental des Bouches-du-Rhône. Cette métropole présente, en effet, de fortes spécificités : de très loin la plus étendue de France, elle englobe 62,4 % du territoire du département et 91,5 % de sa population. De ce fait, ni la lettre de mission du Premier ministre, ni le rapport, remis en mars 2019, n'émettent le moindre doute sur l'opportunité d'une **fusion entre le département et la métropole, au moins sur le territoire de celle-ci** : il s'agit là d'un postulat qui, semble-t-il, ne mériterait même pas d'être interrogé. Seule est examinée la question de savoir si le pays d'Arles, extérieur à la métropole et composé de trois EPCI à fiscalité propre, doit ou non être intégré à la nouvelle entité issue de la fusion¹.

Il est également tenu pour évident que, dans le cas où les compétences de la métropole et celles du département seraient réunies entre les mains d'une même entité, celle-ci ne pourrait revêtir une forme intercommunale mais nécessairement celle d'une **collectivité territoriale à statut particulier**, administrée par un conseil élu indépendamment des conseils municipaux.

Ce double présupposé peut surprendre, car la métropole d'Aix-Marseille-Provence est aussi, avec celle du Grand Paris, l'une des moins intégrées de France : les communes y conservent des prérogatives qu'elles ont perdues ailleurs (en matière de voirie et de tourisme), et les conseils de territoire, composés de délégués des communes, continuent d'exercer, par délégation du conseil de la métropole, un très grand nombre de compétences métropolitaines². **Les maires demeurent très attachés, non seulement au mode d'élection actuel du conseil de la métropole, qui garantit l'association des communes à la prise de décision, mais aussi au fonctionnement déconcentré de celle-ci.**

La création d'une collectivité territoriale à statut particulier en lieu et place du département et de la métropole (au moins sur le territoire de celle-ci) viendrait fortement perturber ce schéma. Si le modèle lyonnais était reproduit à l'identique, cela conduirait à accélérer considérablement l'intégration des compétences et à constituer, au-dessus des communes, une immense collectivité indépendante d'elles et pourtant chargée d'exercer des compétences de proximité typiquement communales ou intercommunales (urbanisme, zones d'activité, logement, eau et assainissement, déchets...).

¹ Le rapport aborde aussi la question des communes de Pertuis et Saint-Zacharie, intégrées à la métropole mais qui sont situées respectivement sur le territoire des départements du Vaucluse et du Var.

² Voir les délibérations du conseil de la métropole du 19 décembre 2019 portant délégation aux conseils de territoire, prises en application de l'article L. 5218-7 du code général des collectivités territoriales.

Le rapport Dartout évoque **une autre piste, qui consisterait à recentrer la métropole sur quelques compétences stratégiques** (outre l'ensemble des compétences départementales), **et à reconstituer sur son territoire des EPCI à fiscalité propre** chargés d'exercer les compétences aujourd'hui déléguées aux conseils de territoire. Piste immédiatement écartée au nom de la « *simplification administrative* »... Il est vrai que, plutôt que de se lancer dans ce meccano institutionnel, il aurait pu sembler plus simple d'attribuer au conseil départemental des Bouches-du-Rhône quelques compétences supplémentaires par rapport au droit commun et touchant à la coordination de l'action du bloc communal !

Quoi qu'il en soit, le Gouvernement semble avoir ajourné toute décision au moins jusqu'aux lendemains des élections municipales et métropolitaines de 2020. La nouvelle configuration politique issue des élections facilitera-t-elle les choses ? Rien n'est moins sûr...

5. Métropolisation, démocratie locale, solidarité territoriale

Ce bref panorama des métropoles françaises et de leurs relations avec les départements démontre que la question d'éventuelles fusions entre les deux entités doit être abordée avec prudence.

La réunion entre les mains d'une même personne morale des compétences départementales et (inter)communales n'est pas aberrante dans son principe, comme en témoigne l'exemple parisien. Toutefois, **deux principaux écueils doivent être évités**.

En premier lieu, **une telle évolution ne doit pas aboutir à priver les communes de tout pouvoir de décision dans l'exercice de compétences éminemment locales**, conçues par le législateur comme devant appartenir à cet échelon de base de la démocratie que constituent les communes et leurs groupements. Il n'y a aucun sens, par exemple, à ce qu'un plan local d'urbanisme, instrument par lequel une collectivité d'habitants appréhende son territoire et en définit l'usage, soit arrêté sans que les conseils municipaux aient leur mot à dire¹. L'enjeu, c'est la vitalité même de notre démocratie : si, pour reprendre le mot de Tocqueville, la commune est l'école de la liberté, c'est parce que nos concitoyens y exercent, par le biais d'élus municipaux responsables devant eux, une maîtrise sur les formes de leur vie quotidienne et leur environnement immédiat. Il n'est pas bon que toutes les décisions essentielles soient prises à l'échelon d'une collectivité grande comme un demi-département (voire un département tout entier...) et peuplée de plusieurs millions d'habitants.

¹ Ce sera dorénavant le cas, hélas, au sein de la métropole de Lyon, où les conseils municipaux seront simplement consultés sur le projet de plan local d'urbanisme métropolitain sans être représentés au conseil qui l'approuvera.

Voilà pourquoi, si des fusions devaient être envisagées à l'avenir, il serait bien préférable de conserver aux métropoles un statut intercommunal, quitte à les doter de compétences départementales.

Le second écueil consisterait à affaiblir la solidarité entre les grandes agglomérations et les territoires ruraux ou périurbains qui les environnent, solidarité dont les départements sont, aujourd'hui, des garants. Certes, des mécanismes de péréquation pourront toujours être mis en place pour compenser la fin des transferts financiers entre territoires d'inégale richesse opérés par les politiques départementales. Toutefois, comme l'écrit Arnaud Duranthon dans une étude réalisée pour l'ADF, « *de la même manière que la prestation compensatoire du conjoint divorcé n'a plus rien à voir avec la constitution d'une communauté de vie, ces péréquations, ces "dotations de compensation métropolitaine" ne disent plus rien d'une manière de se penser ensemble¹.* »

Recommandation n° 21 : Ajourner toute nouvelle fusion d'une métropole et d'un conseil départemental jusqu'à ce qu'un bilan complet ait été dressé de la création de la métropole de Lyon.

Recommandation n° 22 : À l'avenir, en cas d'absorption totale des compétences départementales par une métropole, conserver à celle-ci un statut intercommunal.

Recommandation n° 23 : Préserver la solidarité financière entre les zones urbaines et rurales, et conserver des cadres institutionnels communs.

B. LE DÉPARTEMENT COMME FÉDÉRATION D'INTERCOMMUNALITÉS : UNE FAUSSE BONNE IDÉE ?

Comme il a été rappelé dans l'introduction, le Premier ministre Manuel Valls, dans son deuxième discours de politique générale du 16 septembre 2014, quelques mois après le dépôt du projet de loi NOTRe, envisageait que, dans les départements dotés d'« *intercommunalités fortes* » mais dénués de métropole, les compétences départementales puissent être exercées par une « *fédération d'intercommunalités* », c'est-à-dire, sans doute, un syndicat mixte constitué d'EPCI à fiscalité propre.

¹ A. Duranthon, L'institution départementale à l'heure métropolitaine : quelles perspectives ? Étude pour l'Assemblée des départements de France, L'Harmattan, 2019.

Cette idée semble avoir été pour la première fois avancée par le rapport Lambert-Malvy d'avril 2014 sur le redressement des finances publiques¹.

L'hypothèse peut paraître séduisante, étant donné les relations étroites que les conseils départementaux entretiennent déjà avec le bloc communal. Elle n'a cependant pas fait florès, et semble aujourd'hui à peu près abandonnée. Pourquoi ?

Sans doute, en premier lieu, parce que cette évolution ne constituerait qu'**une simplification tout illusoire de la carte administrative**. Substituer un syndicat mixte à une collectivité territoriale pour exercer les mêmes compétences, la belle affaire... Les services départementaux chargés, aujourd'hui, des politiques d'action sociale, de la voirie, des collèges, devraient être purement et simplement transférés à la nouvelle entité, sans que l'on puisse en attendre aucun changement concret dans le service rendu aux citoyens, aucune économie d'échelle et presque aucune mutualisation.

En deuxième lieu, dans la plupart des départements français, **les EPCI à fiscalité propre présentent de considérables différences de taille, de population, de richesse et de niveau d'intégration**. On pourrait craindre que, dans le cadre d'une « *fédération* », certains ne prennent l'ascendant sur les autres. Se pose d'ailleurs un problème très concret de représentation : soit on en resterait à la règle de droit commun applicable aux syndicats mixtes fermés, selon laquelle (sauf disposition contraire des statuts) chaque membre dispose de deux sièges au comité syndical, auquel cas la composition de celui-ci serait très loin de refléter les équilibres démographiques² ; soit il faudrait moduler le nombre de sièges imparti à chaque EPCI à fiscalité propre en fonction de sa population, ce qui risquerait de déséquilibrer d'une autre façon la gouvernance du syndicat³. Il n'est pas mauvais qu'un acteur indépendant, le conseil départemental, soit en mesure d'opérer une redistribution entre territoires plus ou moins bien dotés, par le biais notamment du soutien technique et financier qu'il apporte aux communes et communautés de communes les moins riches ou les moins outillées.

¹ Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun, *rapport établi par Alain Lambert et Martin Malvy avec le concours de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'administration, avril 2014, proposition n° 23. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : www.interieur.gouv.fr.*

² *Vu l'importance des compétences dévolues à un tel syndicat mixte, une composition du comité syndical qui s'éloignerait trop sensiblement de la proportionnelle démographique pourrait être contraire à la Constitution, si l'on en juge d'après la décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014 du Conseil constitutionnel, Commune de Salbris.*

³ *On pourrait cependant imaginer de limiter à la moitié des sièges la part maximale revenant à un même EPCI à fiscalité propre, par analogie avec les règles applicables dans les conseils communautaires.*

Enfin, **il serait paradoxal**, après avoir institué un mode d'élection des conseils communautaires au suffrage universel par « *fléchage* », en raison des compétences importantes exercées par les EPCI à fiscalité propre et au nom de la démocratie locale, **que l'on se satisfasse de voir les compétences sociales des départements exercées par une assemblée élue au suffrage indirect...** À moins que l'on n'envisage de mettre en place un double « *fléchage* », les membres du comité syndical étant élus en même temps que les conseillers municipaux et communautaires et sur des listes corrélées, au risque de faire perdre toute lisibilité au mode de scrutin...

Aucun des interlocuteurs de la mission n'a parlé de ressusciter ce projet, qui ressemble fort à un expédient imaginé par ceux qui voulaient à toute force faire disparaître le département au nom de la « *simplification* » et d'une prétendue modernité, sans savoir qui pourrait demain jouer leur rôle...

Recommandation n° 24 : Abandonner l'idée de transformer les départements en fédérations d'intercommunalités.

II. FUSIONS ET RAPPROCHEMENTS DE DÉPARTEMENTS : POUR UNE APPROCHE PRUDENTE ET ATTENTIVE AUX CONTEXTES LOCAUX

La nouvelle carte régionale issue de la loi de 2015, la taille considérable de certaines nouvelles régions et leur faible identité historique ont fait ressurgir, ces dernières années, une autre piste de réflexion relative à l'évolution institutionnelle des départements. Il s'agirait de **favoriser les rapprochements, voire les regroupements de départements afin de recréer des entités administratives de taille intermédiaire, aptes à gérer certains services publics, dotées d'un poids suffisant au sein des grandes régions, englobant des territoires déjà caractérisés par de fortes affinités.**

Le débat contemporain rejoint ainsi des réflexions anciennes sur le périmètre des départements, que certains, dès la fin du XIX^e siècle, considéraient comme trop étroit – il y avait déjà plusieurs décennies que le progrès des chemins de fer rendait caduque l'ancienne référence à la distance parcourue en une journée de cheval¹... On évoquera ici le projet le plus abouti, formulé par Michel Debré aux lendemains de la Seconde guerre mondiale.

¹ Voir M.-A. Grégory, *Les départements, une controverse française, ouvrage précité.*

A. LE MIRAGE D'UNE FRANCE AUX CINQUANTE DÉPARTEMENTS

1. Le projet « Debré » de 1947

S'opposant aux projets de régionalisation dans lesquels il voyait un péril pour l'unité de la République, Michel Debré n'en considère pas moins, aux lendemains de la Libération, que les départements sont devenus trop étroits pour que l'action publique s'y déploie efficacement, notamment en matière économique. « *Je m'interroge* », rappelle-t-il dans ses mémoires : « *La région est trop vaste, le département sinon toujours, en tout cas fréquemment inadapté. La région est un risque grave pour l'État, le département est, dans de trop nombreux cas, une circonscription inapte à assurer une action économique cohérente. Ne peut-on trouver une solution intermédiaire¹ ?* »

En 1947, dans son essai *La Mort de l'État républicain*, il recommande donc d'**agrandir les départements créés en 1790** et de **ramener leur nombre à quarante-sept**. Les principes directeurs de la nouvelle carte départementale proposée sont les suivants : « *La superficie moyenne de la division est doublée. Aucune, en règle générale, ne comprend moins de 500 000 habitants. Le chef-lieu est normalement un centre actif. (...) La révision départementale est la reprise du travail de la Constituante en l'adaptant aux conditions nouvelles de notre esprit public et de notre économie².* » Tantôt, Michel Debré propose simplement de regrouper plusieurs départements existants : le Haut-Rhin et le Bas-Rhin ne formeraient qu'un seul département, de même que le Jura, la Haute-Saône, le Doubs et le Territoire de Belfort, l'Aude et les Pyrénées-Orientales, ou encore l'Eure et la Seine-Maritime. Tantôt, il redessine les frontières, par exemple pour regrouper le nord du Cantal, l'ouest de la Haute-Loire, le Puy-de-Dôme et le sud de l'Allier.

Ce projet devait rester lettre morte, en raison notamment du scepticisme du général de Gaulle, président du gouvernement provisoire.

¹ *Trois Républiques pour une France, Albin Michel, 1984.*

² *La Mort de l'État républicain, Gallimard, 1947.*

**Projet de division de la France en quarante-sept départements
présenté par Michel Debré (1947)**



Source : M. Debré, *La Mort de l'État républicain*, Gallimard, 1947 (Bibliothèque du Sénat)

2. Les réflexions de la fin des années 2000 : la fusion comme une évidence

C'est dans un contexte très différent que ressurgit, à la fin des années 2000, l'idée de diminuer le nombre des départements.

De nombreuses réflexions sont alors conduites, comme on l'a rappelé, au sein de l'appareil gouvernemental comme des assemblées parlementaires, en vue d'une réforme de l'organisation et des compétences des administrations décentralisées, l'architecture progressivement construite par les « *actes I et II* » de la décentralisation (1982-2004) étant perçue comme inadaptée aux besoins du pays, excessivement uniforme et pourtant trop complexe (on ne cesse alors de parler du « *millefeuille territorial* »), inefficace et coûteuse.

Le rapport du comité « *Balladur* », remis en mars 2009, recommandait ainsi d'encourager à la fois les fusions de régions et de départements dans un esprit de « *simplification* ». En ce qui concerne les départements, le rapport se contentait d'indiquer qu'il n'y aurait « *que des avantages* » à leur transposer la procédure de fusion préconisée pour les régions, sans s'y attarder plus longtemps¹... Le même mois, au Sénat, la mission « *Belot* » appelait elle aussi à faciliter le regroupement volontaire de collectivités, après une analyse minutieuse des critiques formulées à l'égard de la carte régionale d'alors, mais sans avancer d'argument spécifique en faveur de la fusion de départements².

L'intérêt d'une diminution du nombre de départements était alors tenu pour évident, tant les récriminations contre le « morcellement » de la carte administrative française faisaient partie du langage commun, tant les « économies d'échelle » semblaient à portée de main, et tant notre classe politique et administrative est parfois encline à voir dans les réformes institutionnelles une panacée...

À la suite de ces travaux, la loi « *RCT* » du 16 décembre 2010 a, d'une part, modifié la procédure de regroupement de régions³, d'autre part, créé de nouvelles procédures de regroupements de départements, de fusion d'une région avec les départements qui la composent et de modification des limites territoriales des régions par transfert d'un département d'une région à l'autre. Dans chaque cas, l'accord des organes délibérants des collectivités concernées et de leur population (obligatoirement consultée) était requis, et la décision était prise, soit par la loi (cas des fusions de régions), soit par décret en Conseil d'État.

Sous cette forme, la procédure de regroupement de départements n'a jamais été utilisée. Preuve qu'elle ne répondait pas à un besoin aussi impérieux qu'on le croyait ? Toujours est-il que l'ensemble de ces procédures ont été profondément modifiées par la loi du 16 janvier 2015⁴ qui, tirant les conséquences de la fusion des régions et de l'échec de la consultation organisée en Alsace en 2013 sur la fusion de la région Alsace avec les deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, a abrogé la procédure de

¹ Il est temps de décider, rapport précité, mars 2009. S'agissant des régions, le comité relevait que si leur taille était, en France, supérieure à la moyenne européenne, leur densité de population était moindre – et leur périmètre territorial d'ailleurs contesté. C'est donc pour « donner force et vigueur » aux régions françaises et leur permettre de « mieux prendre rang dans l'ensemble européen des régions » que le rapport fixait pour objectif de ramener leur nombre à une quinzaine en les dotant d'une population moyenne de 3 à 4 millions d'habitants. À cette fin, il était préconisé d'assouplir la procédure de regroupement de régions fixée par le code général des collectivités territoriales.

² Voir plus particulièrement dans le rapport d'étape de la mission : rapport d'information n° 264 (2008-2009) de Jacqueline Gourault et Yves Krattinger, 11 mars 2009, p. 105 et s. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r08-264-1/r08-264-11.pdf>.

³ Tout pouvoir décisionnel était ôté aux conseils généraux des régions concernées.

⁴ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

regroupement de régions¹ et supprimé, en cas de fusion de départements, la consultation obligatoire des habitants. **Depuis, il n'a été recouru que deux fois à la procédure de regroupement de départements, une fois avec succès (fusion du Bas-Rhin et du Haut-Rhin), une autre fois sans lendemain, du moins jusqu'à présent (fusion des Hauts-de-Seine et des Yvelines)².**

La procédure de regroupement de départements

(article L. 3114-1 du code général des collectivités territoriales)

Depuis la loi du 15 juin 2015, la procédure de regroupement de départements est la suivante :

- la fusion ne peut concerner que des départements limitrophes appartenant à une même région ;

- l'initiative de la procédure appartient aux conseils départementaux concernés, qui doivent adopter des délibérations concordantes en faveur de la fusion ;

- la délibération est portée à l'ordre du jour du conseil départemental à la demande de 10 % de ses membres (au lieu du tiers selon le droit commun) ;

- si l'un des départements intéressés comprend des territoires de montagne, l'avis du comité de massif est sollicité ;

- la décision appartient au Gouvernement, qui n'est pas lié par les délibérations concordantes des conseils départementaux mais dispose d'un pouvoir d'appréciation et qui, le cas échéant, prononce la fusion par décret en Conseil d'État.

3. La résurgence actuelle du débat : après les communes nouvelles, des départements nouveaux ?

Le thème de la refonte de la carte départementale a ressurgi discrètement ces dernières années, dans le contexte de la mise en place des nouvelles régions et au gré d'initiatives locales de regroupement.

Dans un ouvrage paru en juin 2018, le **club Marc Bloch**, cercle de réflexion associant des élus, des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales ainsi que des universitaires, proposait ainsi de transformer radicalement l'architecture des institutions locales afin de la simplifier, de la rendre mieux appréhendable par les citoyens et de l'adapter aux réalités sociales. Seules subsisteraient ainsi deux catégories de collectivités territoriales, administrées par des conseils élus au suffrage universel direct, disposant d'une compétence générale et d'un pouvoir fiscal, les communes et les départements, ce qui n'empêcherait pas le maintien de structures de coopération à d'autres échelles. Ces deux catégories devraient être constituées de collectivités de taille suffisante : l'ouvrage préconise le

¹ De même ont été abrogées les procédures de regroupement d'une région et des départements qui la composent et de modification des limites régionales par « transfert » d'un département d'une région à une autre.

² Voir ci-après.

regroupement des communes existantes en environ 7 000 communes d'au moins 5 000 habitants, ainsi que la réduction à une quarantaine du nombre de départements. *« Ces "départements nouveaux" seraient adaptés à l'aire de vie réelle de la population et leur taille se situerait entre celle des trop grandes régions artificielles actuelles, et les trop petits départements hérités du découpage datant du XVIII^e siècle. »* Les conseillers départementaux resteraient, en revanche, élus dans le cadre de circonscriptions infradépartementales *« de taille humaine »*, nommées pays ou cantons. **Quant aux régions, elles deviendraient « des établissements publics de coopération de ces "départements nouveaux", retrouvant en cela leur statut initial créé par la loi du 5 juillet 1972, puisque, de toute façon, elles sont déjà privées de leur compétence générale et du pouvoir de voter l'impôt direct – caractères essentiels de toute vraie collectivité territoriale¹ ».**

Si ces propositions n'ont reçu qu'un faible écho, la discussion parlementaire au printemps 2019 du **projet de loi relatif aux compétences de la collectivité européenne d'Alsace**, qui tirait les conséquences de la création de ce nouveau département par regroupement du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, a été l'occasion d'aborder la question plus générale d'un redécoupage de la carte des départements pour adapter leur périmètre à l'agrandissement des régions et des intercommunalités. Le débat se poursuit dans plusieurs grandes régions.

B. LA CORSE, L'ALSACE ET LEURS ÉMULES

1. Les singularités corse et alsacienne

Si l'on ne tient pas compte des créations et suppressions de départements liées aux modifications des frontières nationales entre les guerres révolutionnaires et la Seconde guerre mondiale, ni de la situation particulière des territoires ultramarins, **la carte des départements français n'a que fort peu évolué depuis 1790, malgré les réflexions et les tentatives qui viennent d'être décrites.**

En Corse, où deux départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud avaient été ressuscités par la loi du 15 mai 1976, en substitution du département unique créé en 1811, **l'idée s'est progressivement imposée de fusionner les administrations locales supracommunales dans un souci de simplification administrative, mais aussi pour apporter une réponse aux revendications autonomistes** en dotant la Corse d'une architecture institutionnelle plus unifiée et singulière dans le paysage national.

¹ Club Marc Bloch, Citoyen ! Plaidoyer pour une démocratie locale renouvelée, L'Harmattan, 2018.

La loi « *Joxe* » du 13 mai 1991¹ avait transformé l'ancienne région de Corse en collectivité territoriale *sui generis* (la « *collectivité territoriale de Corse* »), dotée d'institutions apparentées à celles d'un régime parlementaire (avec un conseil exécutif organiquement séparé de l'assemblée élue, collectivement responsable devant elle et doté de larges pouvoirs propres) ainsi que de compétences nouvelles dans les domaines les plus divers, y compris ceux de l'éducation, de la communication, de la culture et de l'environnement. Les deux départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud subsistaient néanmoins, avec des compétences réduites.

L'étape suivante devait consister à réunir la collectivité territoriale de Corse avec les deux conseils départementaux. Malgré l'échec de la consultation du 6 juillet 2003, l'idée fut relancée une dizaine d'années plus tard à l'initiative de l'Assemblée de Corse pour aboutir à l'occasion de l'examen de la loi « *NOTRe* », dont l'article 30 prévoyait, à compter du 1^{er} janvier 2018, la création d'une collectivité de Corse se substituant à l'ancienne collectivité territoriale à statut particulier et aux deux départements.

Ce n'est pas le lieu de faire le bilan de la création de la collectivité de Corse, dont on peut néanmoins remarquer qu'elle s'est accompagnée de la première victoire d'une coalition nationaliste aux élections territoriales, qui a elle-même provoqué d'évidentes difficultés dans les relations de la nouvelle collectivité avec l'État. **Quelques conclusions que l'on en tire, la réforme territoriale opérée en Corse a répondu à une situation très spécifique et n'est nullement reproductible ailleurs, en particulier depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle carte régionale.** La procédure de fusion d'une région avec les départements qui la composent, fixée par le code général des collectivités territoriales, a d'ailleurs été supprimée par la même loi du 16 janvier 2015 qui a modifié la délimitation des régions.

De même, comme il a été noté précédemment, la création de la **Collectivité européenne d'Alsace** par fusion des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, à la date du 1^{er} janvier 2021, vise principalement à **redonner une existence institutionnelle à l'Alsace face au mécontentement suscité localement par la création de la région Grand Est.**

Il importe de souligner qu'en Corse comme en Alsace, **l'État a fait le choix de maintenir les départements préexistants en tant que circonscriptions de l'administration déconcentrée de l'État.** Il demeure aujourd'hui un préfet de Corse-du-Sud (également préfet de Corse) et un préfet de Haute-Corse, et il demeurera demain, si l'on en croit les engagements pris par le Gouvernement, un préfet du Bas-Rhin (préfet du Grand Est) et un préfet du Haut-Rhin. Sans doute cette décision s'explique-t-elle en partie par le souci de ne pas avoir à « *choisir* » entre deux territoires – ce qui signifierait aussi priver l'un des anciens chefs-lieux des

¹ Loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse.

retombées de la présence des services préfectoraux. Mais elle s'explique aussi, et peut-être surtout, par la volonté de **préserver des périmètres administratifs qui ont fait leurs preuves** et de **ne pas éloigner davantage les services de l'État des citoyens**. Ce choix pourrait toutefois susciter des difficultés, notamment en Alsace où il n'existe aucune autre circonscription administrative de l'État correspondant au territoire de la nouvelle collectivité.

2. D'autres projets de fusion inaboutis

En dehors des cas corse et alsacien, **les autres projets de regroupement de départements qui ont vu le jour au cours des dernières années sont restés lettre morte, du moins pour l'instant**.

Alors que les **départements de Savoie et de Haute-Savoie** sont liés depuis longtemps par des relations fortes de coopération, matérialisées par la création dès 1983 d'un établissement public interdépartemental (aujourd'hui le Conseil Savoie Mont-Blanc)¹, la question de la fusion des deux départements savoyards, régulièrement agitée, est revenue sur le devant de la scène à la suite de la remise du rapport du préfet Marx sur la création d'une nouvelle collectivité alsacienne. Le président du conseil départemental de la Savoie, Hervé Gaymard, en a formulé la proposition auprès des élus des deux départements en décembre 2018, au nom de **l'identité commune savoyarde**, mais aussi de **la nécessité d'adapter les périmètres départementaux à la nouvelle carte territoriale** : « *Je reste convaincu par un grand département comme l'Alsace : c'est un échelon de proximité qui peut agir. Notre région Auvergne-Rhône-Alpes, désormais grande comme l'Autriche, a besoin d'un pôle de stabilité à l'Est. Surtout avec la multiplication de communes nouvelles, et des intercommunalités élargies*². » Il s'est vu opposer une fin de non-recevoir par le président du conseil départemental de la Haute-Savoie qui, soutenu par la commission permanente du département, a estimé préférable de renvoyer ce débat à la campagne pour les élections de 2021, en vue d'un éventuel rapprochement en 2027³.

L'exemple alsacien a aussi fait des émules dans le reste de la région Grand Est, où la création de la collectivité européenne d'Alsace fait craindre l'accentuation des déséquilibres régionaux. Mathieu Klein, alors président du conseil départemental de Meurthe-et-Moselle, a ainsi avancé dès l'été 2018 l'idée d'une fusion avec la Moselle, voire avec d'autres départements lorrains, s'attirant des réactions contrastées. L'initiative avait

¹ Voir ci-après.

² « *Accusé d'OPA sur la Haute-Savoie, Hervé Gaymard de Savoie persiste et signe* », Le Dauphiné libéré, 11 décembre 2018. Un projet de courrier aux élus de M. Gaymard, destiné à rester confidentiel, avait auparavant été divulgué lors d'une séance du conseil départemental de Haute-Savoie.

³ « *Monteil renvoie la question de la fusion... à 2021* », Le Dauphiné libéré, 7 janvier 2019.

été encouragée par le Gouvernement qui, pour parer aux critiques formulées à l'encontre du projet alsacien, avait promis d'« accompagner » de la même façon tout autre projet de fusion¹. Elle semble néanmoins, là encore, avoir fait long feu.

Le projet actuellement le plus abouti concerne la fusion éventuelle des **départements des Yvelines et des Hauts-de-Seine**, les deux conseils départementaux ayant d'ores et déjà entrepris la mutualisation d'un grand nombre de services (voirie, collèges, adoption, commande publique...), créé un établissement public interdépartemental et plusieurs autres organismes communs pour les gérer et adopté le 30 juin 2017 des délibérations concordantes en faveur du regroupement, engageant ainsi la procédure légale. Justifié selon ses promoteurs par la nécessité de renforcer le rôle de l'Ouest parisien en tant que « locomotive de l'attractivité francilienne », ce projet a néanmoins été soupçonné de vouloir faire échec à la consolidation de la métropole du Grand Paris (dont le territoire des Hauts-de-Seine fait partie) et consacrer l'alliance des territoires « riches » au détriment du reste de la région. Le Gouvernement n'y a pas donné suite, dans l'attente d'une éventuelle réforme de l'organisation institutionnelle du Grand Paris.

C. UNE PRÉFÉRENCE POUR LES FORMES SOUPLES DE COOPÉRATION

1. Un attachement légitime aux périmètres départementaux actuels

Force est de constater qu'en dehors de cas particuliers, où de tels projets sont défendus pour des raisons parfois défensives, les regroupements de départements ne suscitent qu'une faible adhésion des élus locaux et des citoyens. Toutes les consultations électorales portant sur la suppression de départements (qui devaient dans chaque cas être fusionnés entre eux et avec une région) se sont jusqu'à présent soldées par un échec, en Corse en 2003 comme en Alsace en 2013. Quant aux élus départementaux, aucun de ceux qu'a rencontrés la mission (mis à part le président du Bas-Rhin), non plus qu'aucun de ceux qui ont répondu à son questionnaire écrit ne se sont déclarés favorables à une telle évolution. Tantôt les réticences sont liées à la situation spécifique du département : « *Vu la situation géographique du département, la fusion consisterait soit à s'associer avec plus pauvre et plus rural, soit à s'associer avec un département qui serait susceptible de le faire "oublier"* », écrit par exemple Claude Riboulet, président du conseil départemental de l'Allier. Tantôt elles sont justifiées par des considérations plus générales : « *La difficulté dans la fusion de départements entre eux, c'est de leur retirer l'un de leurs principaux atouts : la proximité et la capacité d'apprécier, avec un véritable ancrage territorial, les politiques publiques*

¹ « Collectivité européenne d'Alsace : opération déminage de la ministre Jacqueline Gourault devant les élus du Grand Est », France Bleu Lorraine Nord, 16 novembre 2018.

menées à son échelle », selon le président du conseil départemental du Calvados, notre ancien collègue Jean-Léonce Dupont. **« Il faut se méfier du big is beautiful, surtout lorsqu'aucune étude d'impact sérieuse n'en démontre la pertinence en matière de performance de gestion. »**

La mission partage ces réserves et appelle à la prudence. **La fusion de départements peut se justifier dans des situations très spécifiques, lorsque les liens géographiques, sociaux, économiques, culturels, voire « affectifs » entre deux territoires sont particulièrement étroits. Elle ne doit pas devenir systématique, au risque d'éloigner plus encore des citoyens les lieux de décision, de dégrader la qualité du service public et d'affaiblir le lien civique.** Le législateur doit donc s'abstenir de toute incitation au regroupement, qu'elle soit d'ordre financier¹ ou qu'elle tienne par exemple aux compétences nouvelles qu'exercerait le département issu de la fusion, sous peine de fausser les termes du débat local.

<p>Recommandation n° 25 : N'envisager qu'avec prudence d'éventuelles fusions de département et s'abstenir de toute incitation légale, financière ou autre, afin de ne pas fausser les termes du débat local.</p>

¹ Le Sénat avait adopté, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, un amendement prévoyant la stabilisation pendant trois ans de la dotation globale de fonctionnement des départements qui fusionneraient avant le 1^{er} janvier 2016, à l'image de ce qui avait été fait pour les communes nouvelles. Le Gouvernement s'y était opposé en raison de l'impact de la mesure sur la dotation des autres départements.

2. Le développement de coopérations plus ou moins structurées

Le maintien des départements dans leurs limites territoriales actuelles n'a pas empêché le développement de la coopération « horizontale » entre conseils départementaux. Outre les simples conventions, il convient de distinguer entre les ententes départementales et les établissements publics interdépartementaux.

Alors que la loi du 22 juin 1833, encore animée par un centralisme autoritaire et la hantise du fédéralisme, faisait interdiction à tout conseil général de se mettre en correspondance avec un autre, la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux permit à ceux-ci de « provoquer entre eux, par l'entremise de leurs présidents, une entente sur les objets d'utilité départementale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs départements respectifs », ainsi que de « faire des conventions, à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune ». **L'entente départementale**, aujourd'hui régie par les articles L. 5411-1 et L. 5411-2 du code général des collectivités territoriales, est **une forme de coopération faiblement institutionnalisée**, qui ne donne pas lieu à la création d'une personne morale distincte des départements qui s'associent, mais seulement à la conclusion d'une ou plusieurs conventions et à la réunion de « conférences » où chaque conseil est représenté et où sont débattues les questions d'intérêt commun. Les décisions prises au sein de ces conférences ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par chacun des conseils généraux.

À l'inverse, les « institutions et organismes interdépartementaux », créés par la loi du 9 janvier 1930¹ et aujourd'hui régis par les articles L. 5421-1 et suivants du même code, sont **des établissements publics** dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière, administrés par un organe délibérant composé de représentants des départements qui en sont membres.

Ces deux formules - souvent confondues dans la terminologie employée - n'ont connu pendant longtemps qu'un succès limité. Des établissements publics communs à plusieurs départements ont été créés pour mener conjointement des politiques ciblées, comme l'Entente interdépartementale pour la démoustication du littoral méditerranéen, créé en 1959 par les départements de l'Hérault, du Gard et des Bouches-du-Rhône (rejoints en 1963 par l'Aude et les Pyrénées-Orientales), voire pour construire et exploiter des équipements isolés, comme l'Entente interdépartementale pour l'aménagement et l'exploitation d'un barrage sur le Céron, créée en 1977 par le Tarn et le Tarn-et-Garonne. Plus récemment, l'Aveyron, le Gard, l'Hérault et la Lozère ont constitué une Entente

¹ Loi du 9 janvier 1930 relative aux ententes et institutions interdépartementales. Le décret-loi du 5 novembre 1926 de décentralisation et de déconcentration administrative avait déjà créé des « syndicats interdépartementaux ».

interdépartementale des Causses et des Cévennes, afin de contribuer à la mise en valeur de ce territoire inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO¹.

Peu à peu, on a toutefois vu apparaître des formes de coopération plus transversales et plus politiques.

Ainsi, l'Entente régionale de Savoie, institution interdépartementale commune aux départements de Savoie et de Haute-Savoie créée en 1983, eut d'emblée pour objet à la fois de donner une identité institutionnelle à la région savoyarde et d'assurer l'exercice commun de certaines compétences, notamment en matière de tourisme. L'Assemblée des pays de Savoie lui a succédé en 2001, puis le **Conseil Savoie Mont-Blanc** en 2016. Cet établissement public, dirigé par un conseil d'administration composé de trente conseillers départementaux (répartis à parité) et présidé à tour de rôle par les présidents des deux départements, est aujourd'hui chargé de la promotion touristique du territoire, de politiques en faveur de l'agriculture, de la forêt et de la protection de l'environnement, du soutien à l'université de Savoie Mont-Blanc et de la gestion de certains équipements culturels. Les élus y voient également un moyen de peser davantage au sein de la région Auvergne-Rhône-Alpes, voire, pour certains d'entre eux, la préfiguration d'un département unifié.

De l'autre côté de l'agglomération lyonnaise, c'est également pour apporter « *un contrepoids à une menace bien réelle* », celle de « *pseudo-simplifications* » conduisant à « *une disparition des départements ou à ne les considérer que comme des exécutants d'une politique uniformisée, élaborée par des cabinets et des élus hors sol*² » que s'est nouée l'an dernier, en octobre 2019, une entente (au sens propre cette fois, c'est-à-dire principalement conventionnel) entre **la Loire et la Haute-Loire**, qui doit déboucher sur des coopérations dans des domaines aussi variés que le tourisme, la protection des milieux naturels, la culture, le sport, l'agriculture, l'ingénierie technique, le numérique, les collèges, les routes et même l'action sociale³. Les deux présidents de conseil départemental, Georges Ziegler et Jean-Pierre Marcon, ont en effet constaté que **la modification du positionnement institutionnel des départements à la suite des dernières réformes territoriales et les menaces planant sur le financement des compétences sociales leur imposait de faire preuve de « beaucoup d'imagination⁴ » afin de continuer à offrir le meilleur service aux citoyens. La coopération entre la Loire et la Haute-Loire se veut souple et non exclusive ; elle entend préserver l'identité de chaque territoire et n'interdit pas la poursuite de projets communs avec d'autres départements.**

¹ Dans les trois cas, ces « ententes » sont en fait des institutions interdépartementales.

² Discours de Georges Ziegler, président du conseil départemental de la Loire, à l'occasion de la signature de la convention créant l'entente départementale Loire-Haute-Loire, 24 octobre 2019, consultable à l'adresse suivante : www.loire.fr.

³ Voir la brochure présentant l'entente, consultable *ibid*.

⁴ Discours de Jean-Pierre Marcon, président du conseil départemental de la Loire, à l'occasion de la signature de la convention créant l'entente départementale Loire-Haute-Loire, *ibid*.

À l'inverse, la création de **l'établissement public interdépartemental Yvelines/Hauts-de-Seine** en février 2016 a été expressément conçue comme un premier pas vers la fusion des deux départements. L'établissement s'est d'ores et déjà vu transférer certains services des deux départements en vue de leur mutualisation : archéologie préventive, services de l'adoption, entretien et exploitation du réseau routier.

Enfin, le tout récent **Fonds de solidarité et d'investissement interdépartemental (FS2I), créé en 2019 à l'initiative de l'ensemble des départements franciliens (hors Paris)** et adossé à un établissement public interdépartemental *ad hoc*, constitue un autre exemple particulièrement intéressant de coopération « *horizontale* ». Ce fonds est doté de 150 millions d'euros en 2019 et 2020 tirés exclusivement des contributions des départements membres. Il permet, dans une logique de solidarité territoriale, le financement de projets d'investissements structurants pouvant dépasser le cadre d'un seul département et relevant de sept priorités : environnement, éducation, innovations et attractivité, solidarités, patrimoine, mobilités, Jeux Olympiques de Paris 2024. En réaction à la crise sanitaire, ce fonds a par exemple financé à hauteur de 2 millions d'euros un plan vélo interdépartemental dans le cadre de la sortie du confinement en vue de faciliter les déplacements interdépartementaux par la construction de pistes provisoires et de décharger ainsi les itinéraires de transports en commun les plus chargés.

<p>Recommandation n° 26 : Encourager le développement de coopérations « horizontales » entre départements.</p>

III. UN RAPPROCHEMENT INSTITUTIONNEL POUR FACILITER LA COOPÉRATION ENTRE DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS ?

A. POSITION DU PROBLÈME

1. Un besoin d'articulation entre échelons territoriaux qui se traduit aujourd'hui par un empilement institutionnel

On a montré, dans la troisième partie de ce rapport, les impasses auxquelles conduit la spécialisation à outrance des compétences des différentes catégories de collectivités territoriales, et **le besoin de trouver de nouvelles articulations entre les échelons régional et départemental d'administration** : plutôt que d'assigner à chacun un domaine réservé, il conviendrait de **réfléchir plus finement au moyen d'appliquer le principe de subsidiarité dans chaque secteur de l'action publique.**

Dès lors, une réflexion s'impose pour savoir si, au-delà de l'assouplissement déjà évoqué de la répartition des compétences et des mécanismes contractuels liant entre elles ces collectivités, des **réformes d'ordre institutionnel** pourraient améliorer la **coordination de l'action des conseils régionaux et départementaux**. Elle s'impose d'autant plus que l'on assiste aujourd'hui à une forme de **superposition des structures institutionnelles**, liée notamment à la déconcentration de l'action régionale.

Comme il a été rappelé précédemment, les régions métropolitaines ont, surtout depuis la fusion de 2016, éprouvé le besoin de déconcentrer leur action afin de conserver un degré de proximité avec le terrain suffisant pour garantir l'efficacité des politiques régionales. La plupart d'entre elles disposent désormais de « *maisons de la région* » ou autres antennes locales, chargées du service de premier accueil et parfois de la gestion de certains services publics¹. **Leur implantation correspond souvent à la carte des départements de la région.**

Par ailleurs, depuis la loi du 11 avril 2003, **les départements constituent un périmètre territorial de référence pour l'élection des conseillers régionaux**, puisque ces derniers, s'ils restent élus dans le cadre d'une circonscription unique, le sont sur des listes composées d'autant de **sections** qu'il existe de départements dans la région, le nombre de candidats par section étant fonction de la population de chaque département².

Cet ancrage départemental des conseillers régionaux a des conséquences directes sur la manière dont les régions envisagent leur territoire et les périmètres infrarégionaux de leur action.

En Auvergne-Rhône-Alpes comme dans le Grand Est, où la rapporteure s'est rendue, elle a pu constater la **place qu'occupent désormais, en tant que relais locaux de l'action du conseil régional, les « conseillers régionaux du département », et plus particulièrement ceux de la majorité régionale**. Dans le Grand Est, ils semblent même assurer une forme de **pilotage politique des services régionaux déconcentrés** au sein des « *maisons de la région* ».

Pour la proximité de l'action publique, la territorialisation de l'action des conseils régionaux est certainement bienvenue. Néanmoins, **la coexistence** des conseils départementaux et de leurs services, d'un côté, des services déconcentrés des régions et des conseillers régionaux locaux, de l'autre, **se mue parfois en concurrence**, notamment dans des domaines de compétence partagée – par exemple l'assistance au bloc communal, où les

¹ Pour de plus amples développements, voir la troisième partie.

² En revanche, il n'est pas obligatoire d'être domicilié dans un département pour figurer sur la section correspondante d'une liste régionale. Il est intéressant de constater que, tandis que les circonscriptions électorales correspondent en règle générale aux circonscriptions administratives de l'État, la séparation de la collectivité départementale du Rhône et de la métropole de Lyon a conduit le législateur à créer deux sections distinctes sur les listes de candidats aux élections régionales en Auvergne-Rhône-Alpes.

départements disposent en principe d'une compétence plus large mais, dans les faits, de moyens souvent plus limités. Il n'est pas non plus certain que nos concitoyens s'y retrouvent...

2. Trois modèles de simplification institutionnelle

Plutôt que d'assister au développement parallèle d'administrations régionales et départementales œuvrant dans les mêmes périmètres géographiques, et à la montée de la concurrence entre élus, il pourrait sembler intéressant de procéder à un rapprochement institutionnel entre ces deux catégories de collectivités territoriales.

Trois modèles peuvent être envisagés en théorie.

a) Le département comme échelon déconcentré de la région

Le premier modèle consisterait à **supprimer le département en tant que collectivité territoriale pour en faire une circonscription d'administration régionale déconcentrée**. S'il est rarement défendu publiquement, ce modèle n'en apparaît pas moins en filigrane dans certaines réflexions, et il pourrait constituer l'aboutissement logique du processus de déconcentration de l'action régionale qui a été décrit. Cela dit, l'hypothèse soulève de nombreuses questions :

- quelle serait la consistance institutionnelle de cette circonscription déconcentrée de la région ? Serait-elle dotée d'un budget propre ? De la personnalité morale (auquel cas on ne pourrait plus parler à proprement parler de déconcentration) ? Les compétences exercées à cet échelon seraient-elles définies par la loi ou laissées à l'appréciation du conseil régional ?

- quel serait l'organe chargé d'exercer les compétences régionales au niveau départemental ? Un agent de la région, à la tête de services et placé sous l'autorité du président du conseil régional ? Ce serait la consécration d'un centralisme régional. Une assemblée constituée des conseillers régionaux du département ? Rien ne garantirait alors la cohérence politique de cette assemblée avec le conseil régional.

Selon les modalités retenues, l'opération pourrait donc constituer un bouleversement ou s'apparenter au *statu quo*.

b) La région comme établissement interdépartemental

Un deuxième modèle, expressément défendu par certains auteurs, consisterait à **transformer les régions en établissements publics interdépartementaux** - voire en structures non personnalisées de coopération interdépartementale.

Là encore, le diable est dans les détails. En supposant que la région soit maintenue en tant qu'établissement public, cette configuration

s'éloignerait plus ou moins de la situation actuelle en fonction du mode d'élection de son organe délibérant, de la répartition des sièges en son sein entre les départements membres, ainsi que de la nature et des modalités de détermination des compétences de l'établissement régional. L'évolution de l'intercommunalité en France montre que, des collectivités et de leurs groupements, les plus puissants ne sont pas toujours ceux qu'on croit...

c) Un rapprochement organique

Le troisième modèle consisterait à maintenir le département et la région en tant que collectivités territoriales de plein exercice, n'exerçant aucune tutelle l'une sur l'autre, mais à établir entre elles **un lien organique, tenant au fait qu'elles seraient administrées par des élus communs**. C'est l'hypothèse du « *conseiller territorial* » qui, malgré l'échec de la réforme de 2010, continue d'animer les débats, en partie sans doute parce que ses effets sont très incertains.

B. LE « CONSEILLER TERRITORIAL », JAMAIS CONCRÉTISÉ, JAMAIS ABANDONNÉ

1. La réforme inaboutie de 2010

a) Les objectifs de la réforme : renforcer la coordination entre les échelons territoriaux... et réduire les dépenses publiques

Conformément à une recommandation du comité « *Balladur* », le Gouvernement de François Fillon présenta devant le Parlement, en octobre 2009, deux projets de loi prévoyant l'instauration d'un « *conseiller territorial* » appelé à siéger à la fois au conseil général et au conseil régional : le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, qui se bornait initialement à en énoncer le principe, et le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, qui déterminait le mode de scrutin.

L'ambition affichée de la réforme était d'améliorer la coordination des politiques conduites par les départements et les régions, dont le rapport « *Warsmann* » de 2010 avait souligné les recoupements, notamment dans les domaines de l'enseignement artistique, des transports et des aides aux entreprises¹. Selon l'étude d'impact du premier projet de loi, il s'agissait de « *faire confiance à un élu local, au plus près de la réalité des territoires, pour clarifier les compétences et les interventions des départements et des régions et organiser leur complémentarité* ». Plus exactement, l'objectif était double :

¹ Une clarification de l'organisation et des compétences des collectivités territoriales, *rapport fait, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, par MM. Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas, en conclusion des travaux d'une mission d'information présidée par M. Jean-Luc Warsmann, n° 1153, octobre 2008. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1153.asp.*

renforcer l'efficacité de l'action publique locale, mais aussi (surtout ?) **réduire les dépenses des collectivités territoriales dans un contexte de crise des finances publiques**, en mettant fin aux « *chevauchements* » et aux « *doublons* ». En outre, une économie d'environ 70 millions d'euros par an était escomptée en conséquence de la réduction de moitié du nombre d'élus¹.

b) Les principaux arguments des opposants à la réforme

L'adoption de cette réforme ne fut pas un long fleuve tranquille.

Dans l'enceinte des assemblées parlementaires comme au sein d'un large public, l'instauration du conseiller territorial donna lieu à un débat houleux. Les opposants à ce projet lui reprochaient principalement ses effets sur les équilibres institutionnels locaux et l'autonomie des deux niveaux de collectivités territoriales concernés : beaucoup d'élus départementaux y voyaient **le risque de l'instauration d'une forme de tutelle des régions sur les départements**, quand les représentants des régions craignaient au contraire **une « cantonalisation » de l'action régionale**, c'est-à-dire à la fois une perte de vue de l'intérêt régional au profit d'intérêts locaux et un affaiblissement de la collectivité régionale au profit des départements.

On soulignait d'ailleurs que **l'enchevêtrement des compétences était plus apparent que réel**, la région étant avant tout une collectivité chargée de la stratégie et de la mise en cohérence de l'action publique locale, grâce à des compétences de planification (schémas divers), tandis que le département était un échelon de gestion des services publics. Dès lors, l'institution d'une catégorie d'élus communs à ces deux échelons risquait de **mettre à mal la spécificité du fait régional**. Le professeur Géraldine Chavrier y voyait un « *facteur de banalisation du niveau régional dans la mesure où elle signifie que les compétences des départements et des régions se croisent et ainsi que la région constitue un niveau de gestion au même titre que le département. Loin d'être symbolique, cette banalisation [serait] préjudiciable à l'image des régions auprès des Français et les empêche[rait] de prendre conscience de leur spécificité de niveau intermédiaire. Or, précisément, on risqu[ait] d'assister à une départementalisation de la région qui aura[it] les plus grandes difficultés à faire prévaloir l'intérêt régional sur les intérêts départementaux, en dépit des schémas de compétences et de mutualisation des services². »*

La réunion de l'ensemble des membres des conseils généraux de la région, pour former les **conseils régionaux**, risquait en outre de rendre ces derniers **pléthoriques et ingouvernables** – sans parler des dépenses nécessaires pour agrandir les hémicycles régionaux.

¹ Étude d'impact du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale.

² G. Chavrier, « Les relations entre les départements et les régions. Faux problème et vraies menaces », ADJA, 2011, p. 1824 sqq.

Enfin, nombreux étaient ceux – à commencer par les membres des délégations aux droits des femmes des deux assemblées – qui craignaient que le mode de scrutin choisi, plus ou moins aligné sur le mode de scrutin uninominal applicable aux élections cantonales, ne se traduise par un **recul du pluralisme et de la représentation des femmes** au sein des assemblées régionales¹.

c) La question du mode de scrutin

Au nom de la « *modernisation* », le comité Balladur préconisait d'élire le même jour les élus départementaux et régionaux au scrutin de liste proportionnel à deux tours, assorti d'une prime majoritaire, au sein de circonscriptions infradépartementales. Sur chaque liste, les premiers élus siègeraient à la fois au conseil régional et au conseil départemental, tandis que les suivants siègeraient seulement au conseil départemental.

Le Gouvernement et sa majorité firent un autre choix.

Tous les « conseillers territoriaux », en effet, devaient siéger à la fois au conseil régional et au conseil général.

Le **projet de loi** relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale prévoyait **un mode de scrutin mixte** : 80 % des conseillers territoriaux seraient élus au scrutin uninominal à un tour (au lieu de deux) dans le cadre de cantons, tandis que 20 % d'entre eux le seraient au scrutin de liste, sur des listes constituées au niveau départemental² et composées de personnes non candidates dans un canton. Les électeurs n'émettraient cependant qu'un seul vote : en effet, tout candidat dans un canton pourrait se rattacher à l'une des listes de candidats présentes dans le département, et les sièges à pourvoir au scrutin de liste seraient répartis entre les listes en fonction des suffrages obtenus dans chaque canton par les candidats non élus et rattachés à une liste. En d'autres termes, les suffrages recueillis par les candidats non élus au scrutin majoritaire dans les cantons devaient être « *recyclés* » dans le cadre d'une répartition proportionnelle au niveau du département.

On pouvait légitimement s'interroger sur la conformité de ce mode d'élection, d'une **extraordinaire complexité**, aux principes constitutionnels de loyauté et de sincérité du scrutin.

En définitive, le Gouvernement choisit de renoncer à ce texte et d'introduire des dispositions sur le mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux, par voie d'amendement, lors de l'examen en

¹ Il faut sauver la parité, rapport d'information n° 552 (2009-2010) de Mme Michèle André, fait au nom de la délégation aux droits des femmes du Sénat, consultable à l'adresse suivante : www.senat.fr/notice-rapport/2009/r09-552-notice.html.

² Les listes départementales auraient toutefois dû s'affilier entre elles : toute liste aurait dû se rattacher à une liste présentée dans le département chef-lieu de région, et une liste n'aurait pu se présenter dans un département que si des listes ayant le même rattachement régional étaient candidates dans tous les départements de la région.

première lecture par l'Assemblée nationale du projet de loi « RCT ». Il proposait désormais d'**aligner purement et simplement le mode d'élection des conseillers territoriaux sur celui des conseillers généraux**, au scrutin uninominal dans le cadre de cantons, au risque de réduire plus encore l'expression du pluralisme et la parité.

Simultanément, la loi adoptée par le Parlement comprenait un **tableau de répartition des conseillers territoriaux par département**, dans chaque région. Compte tenu des déséquilibres démographiques entre départements d'une même région, **la réforme impliquait un redécoupage de la carte cantonale, une forte diminution de l'effectif des conseils généraux dans les départements les moins peuplés et une augmentation de cet effectif dans les départements les plus peuplés**. Elle impliquait aussi, dans la quasi-totalité des cas, une forte augmentation de l'effectif des conseils régionaux.

d) Les vicissitudes du conseiller territorial devant le Conseil constitutionnel

Saisi de la loi « RCT » avant sa promulgation, **le Conseil constitutionnel valida, dans son principe, l'instauration du conseiller territorial**¹. Il écarta les griefs selon lesquelles cette réforme méconnaissait la distinction constitutionnelle entre les départements et les régions et portait atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales, car *« si le principe selon lequel les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus implique que toute collectivité dispose d'une assemblée délibérante élue dotée d'attributions effectives, il n'interdit pas que les élus désignés lors d'un unique scrutin siègent dans deux assemblées territoriales »*. De même, retenant une définition stricte de la notion de tutelle, **le Conseil constitutionnel refusa de voir dans cette réforme l'instauration d'une tutelle des régions sur les départements**, *« les dispositions critiquées ne confi[ant] pas à la région le pouvoir de substituer ses décisions à celles du département ou de s'opposer à ces dernières ni celui de contrôler l'exercice de ses compétences »*. Le Conseil écarta également les griefs tirés de l'atteinte à la liberté du vote et à l'accès des femmes aux mandats électoraux.

Le tableau de répartition des conseillers territoriaux par région et par département fut en revanche censuré dans son intégralité, comme portant atteinte à l'égalité devant le suffrage.

Certes, le Conseil constitutionnel admit que le législateur pût déroger à ce principe afin de ne pas réduire outre mesure l'effectif du conseil général des départements les moins peuplés, en fixant à quinze l'effectif minimal, et en accordant ainsi aux départements concernés une surreprésentation au sein du conseil régional. Il accepta donc de contrôler le respect du principe selon lequel les conseils régionaux (comme tous les organes délibérants des collectivités territoriales) doivent être élus *« sur des*

¹ Décision du Conseil constitutionnel n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010.

bases essentiellement démographiques » en excluant les départements dans lesquels le nombre de conseillers territoriaux avait été fixé en application de ce seuil de quinze. Or, ces départements mis à part, les écarts de représentation entre départements d'une même région restaient excessifs dans plusieurs cas, allant au-delà de l'écart à la moyenne de 20 % admis par la jurisprudence du Conseil.

Le Gouvernement fut donc contraint de remettre l'ouvrage sur le métier en déposant devant le Parlement, en mai 2011, un projet de loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région, conforme sur le fond à la jurisprudence constitutionnelle. Toutefois, la loi adoptée fut à nouveau censurée, pour vice de procédure, parce que le projet n'avait pas été soumis en premier lieu au Sénat, en violation de l'article 39 de la Constitution.

Ce n'est donc qu'à l'issue de l'examen d'un nouveau texte, identique sur le fond à celui qui venait d'être adopté, que fut définitivement fixée la répartition du nombre de conseillers territoriaux par département et par région, par la **loi du 26 juillet 2011**¹.

**Nombre de conseillers territoriaux par région et par département,
selon la loi du 26 juillet 2011**

Région	Conseil régional	Département	Nombre de conseillers territoriaux	Région	Conseil régional	Département	Nombre de conseillers territoriaux
Alsace	74	Bas-Rhin	43	Limousin	91	Corrèze	29
		Haut-Rhin	31			Creuse	19
Aquitaine	211	Dordogne	33			Lorraine	130
		Gironde	79	Meurthe-et-Moselle	37		
		Landes	27	Meuse	15		
		Lot-et-Garonne	27	Moselle	53		
		Pyrénées-Atlantiques	45	Vosges	25		
Auvergne	145	Allier	35	Midi-Pyrénées	251	Ariège	15
		Cantal	20			Aveyron	29
		Haute-Loire	27			Haute-Garonne	90
		Puy-de-Dôme	63			Gers	19
Bourgogne	134	Côte d'Or	41			Lot	19
		Nièvre	21			Hautes-Pyrénées	23
		Saône-et-Loire	43			Tarn	33
		Yonne	29			Tarn-et-Garonne	23

¹ Loi n° 2011-871 du 26 juillet 2011 fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région.

Région	Conseil régional	Département	Nombre de conseillers territoriaux	Région	Conseil régional	Département	Nombre de conseillers territoriaux
Bretagne	190	Côtes-d'Armor	35	Nord - Pas-de-Calais	138	Nord	81
		Finistère	55			Pas-de-Calais	57
		Ille-et-Vilaine	57	Basse-Normandie	117	Calvados	49
		Morbihan	43			Manche	39
Centre	172	Cher	25	Haute-Normandie	98	Orne	29
		Eure-et-Loir	29			Eure	35
		Indre	19	Pays de la Loire	174	Seine-Maritime	63
		Indre-et-Loire	35			Loire-Atlantique	53
		Loir-et-Cher	25			Maine-et-Loire	39
		Loiret	39			Mayenne	18
Champagne-Ardenne	138	Ardennes	33	Picardie	109	Sarthe	31
		Aube	33			Vendée	33
		Marne	49			Aisne	33
		Haute-Marne	23			Oise	39
Franche-Comté	104	Doubs	39	Poitou-Charentes	124	Somme	37
		Jura	27			Charente	25
		Haute-Saône	23			Charente-Maritime	41
		Territoire de Belfort	15 ¹			Deux-Sèvres	27
Guadeloupe	45	Guadeloupe	45	Provence-Alpes-Côte d'Azur	226	Vienne	31
Île-de-France	308	Paris	55			Alpes-de-Haute-Provence	15
		Seine-et-Marne	35			Hautes-Alpes	15
		Yvelines	37			Alpes-Maritimes	49
		Essonne	33			Bouches-du-Rhône	75
		Hauts-de-Seine	41			Var	45
		Seine-Saint-Denis	39	Vaucluse	27		
		Val-de-Marne	35	La Réunion	49		
Val-d'Oise	33	Rhône-Alpes	299	Ain	34		
Languedoc-Roussillon	166			Aude	26	Ardèche	19
				Gard	39	Drôme	28
				Hérault	55	Isère	49
				Lozère	15	Loire	39
				Pyrénées-Orientales	31	Rhône	69
						Savoie	24
						Haute-Savoie	37

Source : mission d'information

¹ Les cellules de fond gris correspondent aux départements où l'effectif du conseil général avait été fixé en application du seuil minimal de quinze membres.

e) *L'enterrement de la réforme*

Cette réforme mal engagée ne devait jamais être mise en application.

Dès 2011, la nouvelle majorité sénatoriale manifesta son souhait de l'abroger, suivie en cela par l'Assemblée nationale après le changement de législature en 2012¹. L'abrogation devint définitive avec la **loi du 17 mai 2013**², qui rétablit la distinction entre conseillers régionaux et départementaux et mit en place le nouveau mode de scrutin binominal et paritaire pour l'élection des conseillers départementaux.

Il convient de souligner que **les promoteurs de la réforme ne sont jamais allés au bout de celle-ci, puisqu'il n'a pas été procédé avant son abrogation au redécoupage cantonal qu'elle exigeait, et qui aurait sans doute suscité de nouvelles résistances...**

2. Faut-il faire renaître le conseiller territorial ?

a) *Une idée en vogue*

Ces derniers mois a ressurgi dans le débat public l'idée d'instituer un élu commun aux conseils départementaux et régionaux, sous une forme éventuellement modifiée par rapport à sa version de 2010. Au lendemain du « *grand débat national* » qui a suivi le mouvement des gilets jaunes, plusieurs ministres, dont Sébastien Lecornu, alors ministre chargé des collectivités territoriales, ont ouvertement évoqué cette piste et fait part des réflexions du Président de la République à ce sujet³. Au printemps 2020, le projet a de nouveau été mentionné comme pouvant justifier un report des élections départementales et régionales prévues en mars 2021⁴.

Si le retour hypothétique du conseiller territorial s'est d'abord heurté à de vives réactions des associations d'élus, le président de l'Assemblée des départements de France, Dominique Bussereau, jugeant l'idée « *gadgétisme et ubuesque* », ces réactions se sont ensuite tempérées, car l'idée séduit au-delà de la majorité présidentielle, chez certains élus départementaux comme régionaux. Le président de la région

¹ Proposition de loi relative à l'abrogation du conseiller territorial, adoptée en première lecture par le Sénat le 16 novembre 2011, puis par l'Assemblée nationale (avec modifications) le 20 novembre 2012. La navette parlementaire n'est jamais parvenue à son terme sur ce texte.

² Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

³ « Vers le retour du conseiller territorial ? », Le Figaro, 30 mars 2019 ; « M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales, souhaite lancer des discussions avec les associations d'élus sur la création de conseillers territoriaux », Bulletin Quotidien, 1^{er} avril 2019 ; « Macron ne ferme pas la porte au retour du conseiller territorial », Le Monde, 1^{er} avril 2019 ; « Vers un conseiller territorial new look », La Gazette des communes, 2 avril 2019.

⁴ « Emmanuel Macron envisage un report des élections régionales », Le Monde, 16 juin 2020.

Hauts-de-France, Xavier Bertrand, s'y est déclaré favorable¹, de même que le président du conseil départemental de l'Allier, Claude Riboulet², ou encore l'ancien ministre Jean-Pierre Chevènement³. Une **proposition de loi instaurant le mandat de conseiller territorial** a été déposée le 26 mai 2020 par plusieurs députés du groupe Les Républicains sur le bureau de l'Assemblée nationale⁴.

b) Le nouveau contexte issu des réformes de 2015

Pourquoi cet engouement pour une réforme que l'on croyait abandonnée et, d'ailleurs, irréalisable depuis le redécoupage de la carte des régions ?

On ne peut ignorer que, **pour certains, le rétablissement du conseiller territorial répond avant tout à un objectif de communication politique** : il s'agit d'afficher une volonté transformatrice, de frapper l'opinion par une réforme immédiatement perceptible, voire de continuer à brouiller le jeu politique en reprenant à son compte une mesure prônée naguère par une majorité différente...

Pis encore, on entend de nouveau **l'argument démagogique selon lequel cette réforme permettrait de diminuer le nombre d'élus et de faire ainsi des économies**⁵. Ces dernières années ne nous ont que trop habitués à ce genre de discours, qui ne profite qu'à la technocratie...

Des raisons plus valables sont cependant avancées en faveur de la réforme. Elles tiennent à **la nécessité, accrue par la loi « NOTRe » ainsi que par la nouvelle carte régionale, de renforcer la coordination entre l'action des conseils départementaux et régionaux**.

En premier lieu, comme il a été amplement démontré dans la troisième partie du présent rapport, **la spécialisation des compétences de ces deux niveaux de collectivités territoriales est, en certains domaines, devenue trop rigide**, et il serait nécessaire de l'assouplir, tout particulièrement dans les plus grandes régions. À cette fin, **la mission privilégie la voie conventionnelle**, celle d'un accord entre collectivités pour ajuster la répartition de leurs attributions aux besoins du terrain. **L'on peut supposer que des conseils régionaux et départementaux composés d'élus communs trouveraient plus facilement les compromis nécessaires**, chaque institution se montrant moins soucieuse de conserver en propre les prérogatives qui lui ont été confiées par la loi.

¹ « M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales, souhaite lancer des discussions avec les associations d'élus sur la création de conseillers territoriaux », article cité.

² « Un nouveau type d'élu envisagé par le Gouvernement », La Montagne, 12 avril 2019.

³ « Macron, la gauche, les "gilets jaunes"... Les confidences de Jean-Pierre Chevènement », Challenges, 14 avril 2019.

⁴ Proposition de loi n° 2999 (XV^e législature) instaurant le mandat de conseiller territorial, présenté par Laurent Furst et plusieurs de ses collègues.

⁵ « Le conseiller territorial, il faut l'expertiser », entretien avec M. Sébastien Lecornu, La Tribune, 29 mars 2019.

En deuxième lieu, **la spécialisation n'a pas fait disparaître tout chevauchement entre les politiques départementales et régionales**. Il en va ainsi, bien sûr, dans des domaines de compétence partagée tels que la culture, le sport et le tourisme, mais aussi dans des domaines aux contours plus flous, auxquels se rattachent plusieurs compétences attribuées à l'un ou l'autre niveau, comme l'aménagement du territoire, la promotion de son attractivité, ou encore la protection de l'environnement. Il a été rappelé que les compétences sociales des départements ne sont pas non plus sans zones de recoupement avec les compétences économiques des régions, notamment en matière d'insertion. On peut également mentionner des compétences plus ciblées, comme les transports scolaires, transférés à la région tandis que l'on a laissé aux départements la compétence du transport des élèves handicapés. Dans ces différents domaines, **il est assez plausible que la présence d'élus communs faciliterait une bonne coopération** entre ces deux niveaux de collectivités.

En troisième lieu, même si la loi leur a désormais confié des champs de compétence exclusifs, **les régions demeurent un échelon de planification, de programmation et d'orientation des politiques publiques menées sur leur territoire**, dont les documents stratégiques ont vocation à encadrer (de manière plus ou moins souple) l'action des collectivités infradépartementales¹. Or **la familiarité acquise, au niveau départemental, avec l'exercice de compétences de proximité et de gestion ne pourrait qu'être utile à d'éventuels conseillers territoriaux dans l'exercice, au niveau régional, de leurs missions de coordination et de planification**.

c) Des obstacles techniques

Si le choix était fait de rétablir un élu commun aux conseils départementaux et régionaux, il resterait à définir des modalités d'élection, les fusions de régions intervenues en 2016 rendant la tâche malaisée mais peut-être pas impossible.

Doit être exclue la solution consistant à agréger l'ensemble des conseillers départementaux de la région, élus dans les cantons actuels, pour former l'assemblée régionale. Les différences de population moyenne entre cantons des départements d'une même région, déjà sensibles auparavant, sont devenues considérables depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle carte régionale, de sorte que **cette solution heurterait de front le principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage**. Elle conduirait en outre à la constitution de conseils régionaux pléthoriques. Rappelons d'ailleurs que la précédente mouture du conseiller territorial supposait elle-même une modification à la hausse ou à la baisse, par voie

¹ Les départements exercent, par exemple, de nombreuses compétences dans les domaines couverts par le SRADDET, qu'il s'agisse d'équipement rural, d'habitat, de protection des espaces naturels sensibles, ou encore d'appui au bloc communal en matière de voirie, d'aménagement, de gestion du petit et du grand cycle de l'eau, etc.

règlementaire, de l'effectif des conseils départementaux, modification qui n'a jamais eu lieu.

Écarts de population entre cantons d'une même région

	<i>Nom du département</i>	<i>Nombre de cantons</i>	<i>Nombre de conseillers départementaux¹</i>	<i>Population</i>	<i>Population moyenne par conseiller</i>	<i>Écart à la moyenne régionale</i>	
Auvergne-Rhône-Alpes	Ain	23	46	643 350	13 986	+12%	
	Allier	19	38	337 988	8 894	-29%	
	Ardèche	17	34	325 712	9 580	-24%	
	Cantal	15	30	145 143	4 838	-61%	
	Drôme	19	38	511 553	13 462	+7%	
	Isère	29	58	1 258 722	21 702	+73%	
	Loire	21	42	762 941	18 165	+45%	
	Haute-Loire	19	38	227 283	5 981	-52%	
	Puy-de-Dôme	31	62	653 742	10 544	-16%	
	Rhône (<i>hors métropole de Lyon</i>)	13	26	457 392	17 592	+40%	
	Métropole de Lyon	<i>Non pertinent</i>	150	1 385 927	9 240	-26%	
	Savoie	19	38	431 174	11 347	-9%	
	Haute-Savoie	17	34	807 360	23 746	+89%	
	TOTAL RÉGIONAL	242	634	7 948 287	12 537		
Bourgogne-Franche-Comté	Côte-d'Or	23	46	533 819	11 605	+25%	
	Doubs	19	38	539 067	14 186	+53%	
	Jura	17	34	260 188	7 653	-17%	
	Nièvre	17	34	207 182	6 094	-34%	
	Haute-Saône	17	34	236 659	6 961	-25%	
	Saône-et-Loire	29	58	553 595	9 545	+3%	
	Yonne	21	42	338 291	8 055	-13%	
	Territoire de Belfort	9	18	142 622	7 923	-14%	
		TOTAL RÉGIONAL	152	304	2 811 423	9 248	
	Bretagne	Côtes-d'Armor	27	54	598 814	11 089	-32%
Finistère		27	54	909 028	16 834	+3%	
Ille-et-Vilaine		27	54	1 060 199	19 633	+21%	
Morbihan		21	42	750 863	17 878	+10%	
		TOTAL RÉGIONAL	102	204	3 318 904	16 269	

¹ Sont également comptabilisés les conseillers métropolitains de Lyon et les conseillers de Paris.

	<i>Nom du département</i>	<i>Nombre de cantons</i>	<i>Nombre de conseillers départementaux¹</i>	<i>Population</i>	<i>Population moyenne par conseiller</i>	<i>Écart à la moyenne régionale</i>
Centre-Val de Loire	Cher	19	38	304 256	8 007	-37%
	Eure-et-Loir	15	30	433 233	14 441	-9%
	Indre	13	26	222 232	8 547	+55%
	Indre-et-Loire	19	38	606 511	15 961	-17%
	Loir-et-Cher	15	30	331 915	11 064	-55%
	Loiret	21	42	678 105	16 145	-28%
	TOTAL RÉGIONAL	102	204	2 576 252	12 629	
	Grand Est	Meurthe-et-Moselle	23	46	733 481	15 945
Meuse		17	34	187 187	5 506	-68%
Moselle		27	54	1 043 522	19 324	+14%
Bas-Rhin		23	46	1 125 559	24 469	+44%
Haut-Rhin		17	34	764 030	22 471	+32%
Vosges		17	34	367 673	10 814	-36%
TOTAL RÉGIONAL		124	248	4 221 452	17 022	
Hauts-de-France	Aisne	21	42	534 490	12 726	-51%
	Nord	41	82	2 604 361	31 761	+23%
	Oise	21	42	824 503	19 631	-24%
	Pas-de-Calais	39	78	1 468 018	18 821	-27%
	Somme	23	46	572 443	12 444	-52%
	TOTAL RÉGIONAL	310	946	24 349 760	25 740	
Île-de-France	Paris	<i>Non pertinent</i>	163	2 187 526	13 420	-48%
	Seine-et-Marne	23	46	1 403 997	30 522	+19%
	Yvelines	21	42	1 438 266	34 244	+33%
	Essonne	21	42	1 296 130	30 860	+20%
	Hauts-de-Seine	23	46	1 609 306	34 985	+36%
	Seine-Saint-Denis	21	42	1 623 111	38 646	+50%
	Val-de-Marne	25	50	1 387 926	27 759	+8%
	Val-d'Oise	21	42	1 228 618	29 253	+14%
	TOTAL RÉGIONAL	155	473	12 174 880	25 740	
	Normandie	Calvados	25	50	694 002	13 880
Eure		23	46	601 843	13 084	+3%
Manche		27	54	496 883	9 202	-28%
Orne		21	42	283 372	6 747	-47%
Seine-Maritime		35	70	1 254 378	17 920	+41%
TOTAL RÉGIONAL		131	262	3 330 478	12 712	

	<i>Nom du département</i>	<i>Nombre de cantons</i>	<i>Nombre de conseillers départementaux¹</i>	<i>Population</i>	<i>Population moyenne par conseiller</i>	<i>Écart à la moyenne régionale</i>
Nouvelle-Aquitaine	Charente	19	38	352 335	9 272	-20%
	Charente-Maritime	27	54	644 303	11 932	+3%
	Corrèze	19	38	241 464	6 354	-45%
	Creuse	15	30	118 638	3 955	-66%
	Dordogne	25	50	413 606	8 272	-28%
	Gironde	33	66	1 583 384	23 991	+108%
	Landes	15	30	407 444	13 581	+18%
	Lot-et-Garonne	21	42	332 842	7 925	-31%
	Pyrénées-Atlantiques	27	54	677 309	12 543	+9%
	Deux-Sèvres	17	34	374 351	11 010	-5%
	Vienne	19	38	436 876	11 497	0%
	Haute-Vienne	21	42	374 426	8 915	-23%
	TOTAL RÉGIONAL	258	516	5 956 978	11 545	
	Occitanie	Ariège	13	26	153 153	5 891
Aude		19	38	370 260	9 744	-17%
Aveyron		23	46	279 206	6 070	-48%
Gard		23	46	744 178	16 178	+38%
Haute-Garonne		27	54	1 362 672	25 235	+115%
Gers		17	34	191 091	5 620	-52%
Hérault		25	50	1 144 892	22 898	+95%
Lot		17	34	173 828	5 113	-56%
Lozère		13	26	76 601	2 946	-75%
Hautes-Pyrénées		17	34	228 530	6 721	-43%
Pyrénées-Orientales		17	34	474 452	13 954	+19%
Tarn		23	46	387 890	8 432	-28%
Tarn-et-Garonne		15	30	258 349	8 612	-27%
TOTAL RÉGIONAL		249	498	5 845 102	11 737	
Pays de la Loire	Loire-Atlantique	31	62	1 394 909	22 499	+28%
	Maine-et-Loire	21	42	813 493	19 369	+10%
	Mayenne	17	34	307 445	9 043	-49%
	Sarthe	21	42	566 506	13 488	-23%
	Vendée	17	34	675 247	19 860	+13%
	TOTAL RÉGIONAL	107	214	3 757 600	17 559	

Source : mission d'information

Afin de garantir le respect du principe d'égalité, tout en maintenant l'effectif actuel des conseils départementaux et régionaux, **deux solutions simples et radicales** pourraient être imaginées :

- **faire élire simultanément les conseils départementaux et régionaux au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, les listes de candidats aux deux élections étant liées** (selon un mécanisme de « *fléchage* » analogue à celui applicable aux élections communautaires). Cette solution pourrait cependant exiger une révision constitutionnelle préalable, puisqu'elle reviendrait à instaurer une nouvelle condition d'éligibilité au conseil régional (être simultanément candidat sur une liste aux élections départementales). Surtout, elle reviendrait à abandonner le mode de scrutin cantonal auquel élus et citoyens sont très attachés, particulièrement en milieu rural ;

- **faire élire les conseillers régionaux par les conseils départementaux, au suffrage universel indirect**. Le Conseil constitutionnel n'a, semble-t-il, jamais statué sur la question de savoir si la notion de « *conseil élu* », au sens de l'article 72 de la Constitution, implique une élection au suffrage universel direct. En revanche, l'élection des conseillers régionaux par les conseils départementaux pourrait être considérée comme une forme de tutelle. En tout état de cause, elle apparaîtrait sans doute comme un recul démocratique.

En revenant à l'hypothèse de conseillers territoriaux élus au suffrage direct et siégeant tous dans les deux conseils, on pourrait songer, en s'inspirant de la méthode retenue en 2010-2011, à **maintenir le mode de scrutin binominal aujourd'hui en vigueur pour les élections départementales tout en modifiant le nombre de cantons par département afin de maintenir l'effectif actuel des conseils régionaux et de respecter la proportionnelle démographique au niveau régional**. Dans cette hypothèse, il serait envisageable de fixer (par exemple à quatorze ou seize membres) un effectif minimal des conseils départementaux, qui autoriserait à s'écarter de la proportionnelle démographique, comme le Conseil constitutionnel l'a admis en 2010. Toutefois, cette solution aurait l'inconvénient de nécessiter une nouvelle refonte de la carte cantonale et d'**agrandir considérablement la taille des cantons dans les départements les moins peuplés**, ce qui éloignerait les élus de leurs mandants¹.

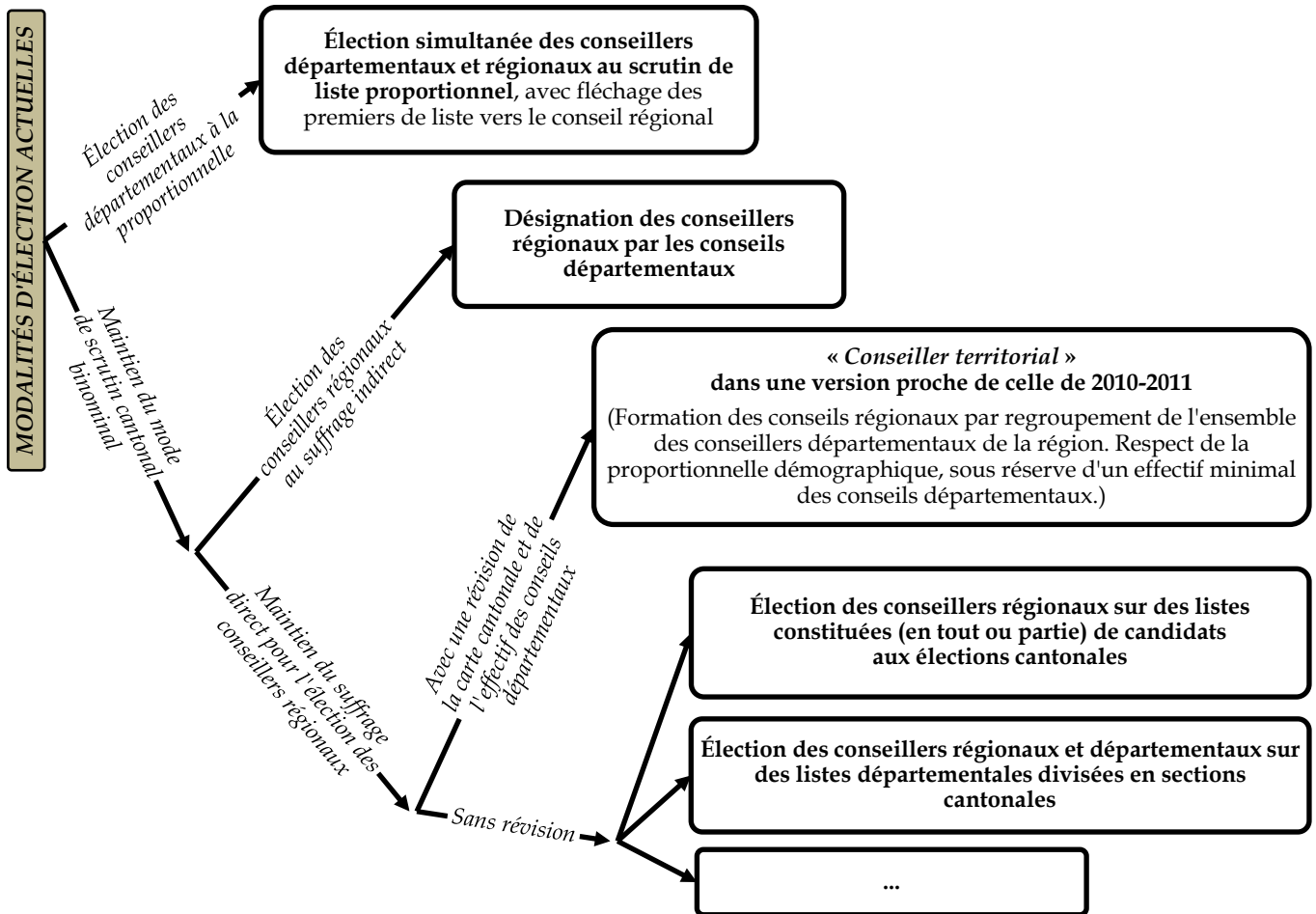
¹ La solution préconisée par notre ancien collègue député Laurent Furst et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains, dans leur proposition de loi précitée, consistant à **faire élire les conseillers territoriaux dans des circonscriptions correspondant au territoire des EPCI à fiscalité propre** – selon un mode de scrutin variable en fonction du nombre de conseillers à élire dans chaque circonscription, lui-même lié à la population de cette dernière – doit sans doute être écartée. D'une part, il existe des EPCI à fiscalité propre dont le territoire s'étend sur plusieurs départements, voire plusieurs régions. D'autre part, les écarts de population entre EPCI à fiscalité propre ne se laissent pas réduire à des proportions simples (du simple au double, au triple, au quadruple...), de sorte que certains territoires seraient immanquablement sous-représentés ou surreprésentés.

Si l'on tenait à maintenir en l'état l'effectif des conseils départementaux et régionaux, la carte cantonale ainsi que le mode de scrutin binominal pour l'élection des conseillers départementaux, il faudrait imaginer un mécanisme, nécessairement complexe, permettant de lier à cette élection celle des conseillers régionaux. Ceux-ci pourraient, par exemple, être élus au scrutin de liste dans des circonscriptions départementales (avec un nombre de conseillers variable selon la population de chaque département et différent de l'effectif du conseil départemental), les listes départementales étant constituées en totalité ou principalement de candidats aux élections cantonales. Pour l'élection au conseil régional, priorité pourrait être donnée sur ces listes aux candidats élus aux cantonales. L'électeur émettrait deux votes ou un seul si un système de « parrainage » d'une liste par tout candidat aux cantonales était institué. Cette solution pourrait exiger une révision constitutionnelle préalable puisqu'elle reviendrait à instaurer une nouvelle condition d'éligibilité au conseil régional. Elle ne garantirait pas que tous les conseillers régionaux siègent aussi au conseil départemental.

Les deux élections seraient liées plus étroitement encore si l'on constituait des listes départementales divisées en sections cantonales, chaque liste devant comporter un candidat de chaque sexe dans chaque canton. Les conseillers régionaux seraient élus dans des circonscriptions départementales, au scrutin de liste (avec ou sans prime majoritaire). Les sièges au conseil départemental seraient répartis entre les listes en fonction des résultats obtenus soit au niveau départemental, soit au niveau cantonal¹. Là encore, tous les conseillers régionaux ne seraient pas nécessairement conseillers départementaux.

¹ Dans cette seconde hypothèse, la section fonctionnerait comme une circonscription, comme cela se rencontre pour l'élection des membres de l'Assemblée de la Polynésie française (où la circonscription unique conserve toutefois une certaine consistance, puisqu'une prime majoritaire est attribuée à la liste arrivée en tête au niveau de la circonscription, et que la condition pour qu'une liste se présente au second tour ou fusionne avec une autre liste est appréciée en fonction du nombre de voix obtenues à ce même niveau).

Schéma des principales modalités envisageables pour l'élection de membres communs aux conseils départementaux et régionaux



Source : mission d'information

C. POURQUOI IL NE FAUT PAS TOUT ATTENDRE D'UNE RÉORGANISATION INSTITUTIONNELLE

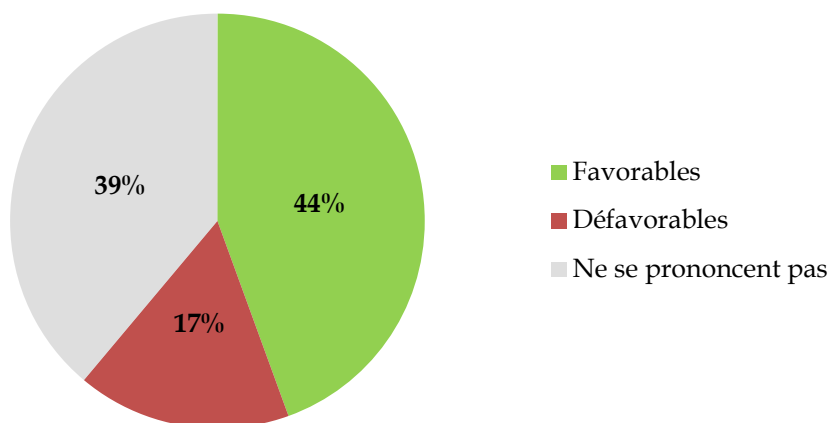
1. Des pistes de réflexion qui sont loin de faire consensus

Aucune des évolutions institutionnelles envisagées pour rapprocher les conseils départementaux et régionaux ne suscite une adhésion générale. En particulier, le retour du conseiller territorial, sous une forme plus ou moins proche de celle qui avait été esquissée en 2010-2011, est loin de faire l'unanimité parmi les élus et au sein du public.

Le professeur Géraldine Chavier, entendue par la rapporteure, continue d'y voir le risque d'une dilution de la spécificité des missions régionales et d'une perte de vue de l'intérêt régional au profit d'intérêts départementaux additionnés – argument qui, il est vrai, ne tient pas compte du fait que les conseillers régionaux actuels sont d'ores et déjà élus sur une base départementale.

Parmi les élus rencontrés ou sollicités par la mission, les avis sont très partagés – sans que la ligne de partage corresponde aux clivages partisans, non plus qu'à la distinction entre élus départementaux et régionaux. Ainsi, **44 % des présidents de conseil départemental interrogés se déclarent favorables au conseiller territorial, 17 % défavorables, 39 % ne se prononçant pas.** Pour le président du conseil départemental du Calvados, le retour du conseiller territorial permettrait « *une meilleure coordination et coopération des compétences partagées (...) et imbriquées (...). Nous aurions alors une Région correctement positionnée, dans son rôle de stratège et de porteur des grands investissements ; et un Département plus opérationnel, ancré dans la proximité et le quotidien des habitants* ». Son homologue du Loir-et-Cher y voit, pour sa part, la garantie d'« *un lien plus étroit entre le territoire et une action ou une décision régionale parfois trop généraliste et éloignée de la réalité et des spécificités locales, y compris dans les plus petites régions* ». En sens contraire, le président du conseil départemental de la Dordogne y voit la menace d'une « *fin du département* », celui de l'Ardèche le risque d'introduire une logique politicienne dans le fonctionnement des conseils départementaux.

L'avis des présidents de conseil départemental sur le retour du « conseiller territorial »¹



Source : mission d'information

¹ L'échantillon se limite aux réponses reçues par la mission.

Les positions sont tout aussi diverses parmi les conseillers régionaux. En Auvergne-Rhône-Alpes, par exemple, le président du conseil régional, Laurent Wauquiez, a publiquement pris position contre le projet prêté au président de la République de ressusciter le conseiller territorial, qualifié de « *rideau de fumée* », tandis que son premier vice-président, Étienne Blanc, a déclaré à la rapporteure y être personnellement très favorable, afin que les départements assument le rôle de relais de proximité des régions et soient eux-mêmes dotés d'une vision régionale des problèmes.

2. Des conséquences difficiles à anticiper

Sans doute ces avis divergents s'expliquent-ils en partie par la difficulté de prévoir quels seraient les effets de l'institution, sous une forme ou sous une autre, d'une catégorie d'élus appelés à siéger à la fois au sein des conseils départementaux et régionaux. Certains peuvent y voir le moyen de consolider l'existence des départements, voire d'affaiblir les régions, d'autres au contraire le risque d'une mainmise des régions sur les départements. Dans le meilleur des cas, ce rapprochement organique pourrait effectivement permettre d'améliorer la coordination entre l'action des deux niveaux de collectivités. Toutes les difficultés ne disparaîtraient pas, néanmoins : **les institutions ont une vie propre et tendent à affirmer leur identité ainsi qu'à définir leurs propres priorités.** En outre, aucune des modalités d'élection précédemment envisagées ne garantirait la **cohérence politique** entre le conseil régional et chacun des conseils départementaux de la région.

3. Priorité doit être donnée à la coopération concrète

Aussi, tout en invitant à ce que la réflexion se poursuive, la mission considère-t-elle qu'**un rétablissement du « conseiller territorial » ou tout autre rapprochement d'ordre institutionnel entre départements et régions ne constitue pas une priorité.** Des élections départementales et régionales sont d'ailleurs prévues pour le mois de mars 2021, et une réforme institutionnelle n'aurait de chance d'aboutir qu'à la fin de la prochaine mandature, soit en 2027.

Ce qui importe, aujourd'hui, c'est le développement de coopérations concrètes entre ces deux échelons territoriaux, afin de répondre plus efficacement aux besoins de la population. **Cela suppose, comme on l'a vu, de desserrer le carcan législatif actuel** et de laisser les élus locaux décider plus librement des modalités de leur action conjointe.

Si, à l'avenir, des réformes institutionnelles devaient être envisagées, compte tenu de la forte incertitude qui entoure leurs effets, il conviendrait de procéder pas à pas, en commençant par expérimenter de nouvelles formules là où le besoin s'en ferait plus particulièrement sentir.

C'est seulement au terme d'une telle expérimentation et sur la base d'une évaluation approfondie que pourrait être projetée son extension à d'autres territoires, voire - mais non nécessairement - sa généralisation à l'ensemble du pays.

Recommandation n° 27 : Pour l'heure, préférer le renforcement des coopérations concrètes au rétablissement du « *conseiller territorial* » ou à toute autre réforme d'ordre institutionnel visant à rapprocher les conseils régionaux et départementaux, dont les effets sont hautement incertains.

CONCLUSION

Des analyses qui précèdent, centrées sur la question du rôle des départements dans notre organisation territoriale, notamment dans les plus grandes régions, on peut tirer quelques enseignements plus généraux sur la manière dont il convient aujourd'hui de légiférer en matière de décentralisation.

Quelle que soit l'appréciation globale que l'on porte sur l'œuvre accomplie, les réformes des dix années écoulées ont souffert de trois principaux travers dont les conséquences sont aujourd'hui palpables.

Premier travers : l'esprit de système. On a voulu assigner à chaque catégorie de collectivités territoriales un rôle bien défini (« *aux régions l'économie, aux départements la solidarité, au bloc communal les services de proximité* », disait le ministre André Vallini), comme si ces catégories étaient homogènes, et comme si ces différents et vastes domaines de l'action publique pouvaient être entièrement appréhendés à un seul échelon. En s'inspirant d'initiatives locales (comme le « *Breizh 16* »), on a imaginé des dispositifs généraux, applicables sur tout le territoire national malgré les différences historiques, politiques, géographiques (la conférence territoriale de l'action publique). On a redessiné la carte des régions françaises dans un bureau parisien, sous prétexte qu'il fallait à la France des régions grandes comme des *Länder* allemands.

Deuxième travers : la marche à l'aveuglette. Le Sénat avait dénoncé, en vain, l'indigence de l'étude d'impact sur le projet de redécoupage régional, dont le gouvernement d'alors attendait 20 milliards d'euros d'économies ; on sait ce qu'il en fut¹... On promettait que des métropoles puissantes « *irrigueraient* » leur environnement régional ou leur serviraient de « *locomotive* », en ignorant les signes laissant présager qu'elles pourraient au contraire accélérer leur dévitalisation. Et l'on voudrait aujourd'hui poursuivre la fusion de ces mêmes métropoles avec les départements sur le modèle lyonnais, alors que les conséquences de ce choix institutionnel commencent à peine à être perceptibles.

Troisième travers : la profusion normative. Le législateur a entendu dresser la liste exhaustive des compétences des conseils départementaux et régionaux et leur interdire de s'aventurer au-delà, sans prendre garde que la diversité des besoins sociaux ne se laisse pas réduire aux termes de la loi.

¹ Voir le bilan sévère de la Cour des comptes, dans Les Finances publiques locales 2019, fasc. 2, rapport consultable à l'adresse suivante : www.ccomptes.fr.

Prétendant organiser la coopération locale, il est allé jusqu'à fixer les formes dans lesquelles doit s'exercer la liberté contractuelle des collectivités (CTAP, CTEC), sans se douter que ce cadre légal serait aussitôt débordé, parce qu'excessivement rigide et inadapté. Et les rares fois où il a accordé un peu plus de souplesse aux collectivités, il est bientôt revenu en arrière en introduisant des exceptions à la faculté qu'il venait de leur octroyer (par exemple en ce qui concerne les délégations de compétence).

Alors que de nouvelles réformes sont aujourd'hui annoncées, l'on voudrait inviter le législateur (c'est-à-dire à la fois le Gouvernement et le Parlement, car tous deux contribuent à l'œuvre législative) à cultiver les trois qualités contraires.

Plutôt que l'esprit de système, **l'attention aux réalités locales**. Les futures lois de décentralisation devront répondre aux besoins exprimés sur le terrain, au lieu de se conformer à des théories préconçues, et elles devront prendre en compte la diversité de ces besoins, au lieu d'imposer partout un schéma identique. Malgré son caractère vague et ambigu, l'on se ralliera volontiers au mot d'ordre de la « *différenciation* », s'il ne s'agit pas de porter atteinte à l'égalité des citoyens, mais de répondre de manière plus effective à leurs attentes en adaptant la règle commune à la pluralité des contextes dans lesquelles elle doit s'appliquer. La Savoie n'est pas l'Alsace, Marseille n'est pas Lyon, et l'immense Nouvelle-Aquitaine (84 061 km²) ne peut sans doute être administrée efficacement de la même manière que l'Île-de-France ou la Bretagne...

Au lieu de continuer à progresser à l'aveuglette, on insistera une nouvelle fois sur la nécessité d'une authentique **évaluation préalable** des réformes, dont le meilleur instrument est **l'expérimentation**. On l'a dit à propos du conseiller territorial : d'une telle réforme, personne ne peut prédire les effets, et si l'on voulait de nouveau s'engager dans cette voie, il serait hautement préférable que l'on commence par l'appliquer dans une ou deux régions et que l'on attende d'avoir le recul nécessaire avant de l'étendre ou de la généraliser. Cette méthode aurait aussi bien pu s'appliquer à la fusion des régions...

Enfin, contre la profusion normative, il faut faire **le choix de la liberté et de la confiance**. La décentralisation tout entière repose sur le postulat selon lequel certains besoins sociaux sont mieux pris en charge localement, par les citoyens d'un territoire et leurs élus, que par les pouvoirs publics nationaux. Cessons donc de vouloir régler dans ses moindres détails la manière dont les autorités locales exercent les compétences qui leur ont été dévolues, et laissons-les innover, y compris dans la manière dont elles coopèrent entre elles. La retenue sera ici la meilleure preuve de la sagesse.

LES VINGT-SEPT RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

AXE 1

CONFORTER L'EXERCICE PAR LE DÉPARTEMENT DE SES DEUX PRINCIPALES MISSIONS DE SOLIDARITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE

Recommandation n° 1 : Affirmer le caractère territorialisé et différencié du futur **service public de l'insertion** et confier son pilotage aux départements.

Recommandation n° 2 : Développer les partenariats entre départements et régions pour mieux **articuler les politiques d'insertion, de formation professionnelle et d'accès à l'emploi.**

Recommandation n° 3 : Donner corps au « *chef-de-filat* » des **départements dans le domaine médico-social**, notamment en renforçant leur autorité sur les EHPAD et les établissements médico-sociaux pour personnes en situation de handicap.

Recommandation n° 4 : Créer dans chaque département une **agence des solidarités** pilotée par le conseil départemental et assurant une gouvernance d'ensemble des politiques sociales menées sur le territoire.

Recommandation n° 5 : Encourager les départements, malgré les contraintes liées au financement du RSA, à développer leurs **politiques actives d'insertion.**

Recommandation n° 6 : Apporter une réponse structurelle au problème du **financement des allocations individuelles de solidarité**, en s'inspirant des rapports « *Richard-Bur* » et « *Cazeneuve* ».

Recommandation n° 7 : Veiller à la **coordination des aides financières de l'État, des régions et des départements aux investissements du bloc communal.** Envisager la création d'une plateforme départementale unique d'instruction des dossiers.

Recommandation n° 8 : Afin d'assouplir les modalités du **soutien technique des départements au bloc communal** :

- a) rétablir l'habilitation générale du département à « *apporter aux communes qui le demandent son soutien à l'exercice de leurs compétences* » ;
- b) libéraliser les conventions de coopération et autoriser la constitution de services unifiés.

Recommandation n° 9 : Créer dans chaque département une **agence départementale d'ingénierie et d'infrastructures** chargée de coordonner l'offre d'ingénierie publique.

Recommandation n° 10 : Doter les départements de compétences d'appui au bloc communal dans le domaine du numérique pour leur permettre de constituer un **service public de la donnée et de la sécurité des services numériques locaux**.

AXE 2

DESSERRER L'ÉTAU DE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ET FAVORISER LES COOPÉRATIONS LOCALES

Recommandation n° 11 : **Supprimer les conférences territoriales de l'action publique (CTAP)**, pour laisser place à des instances de coopérations moins formelles.

Recommandation n° 12 : **Réformer l'institution du « chef-de-filat »** :

- a) revoir la liste des domaines de compétence pour lesquels un chef de file est désigné et en préciser la définition ;
- b) revoir les modalités d'exercice du « *chef-de-filat* », en substituant aux conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC) des mécanismes *ad hoc*, compétence par compétence (instances de pilotage, documents d'orientation, conventions...) ;
- c) supprimer les règles législatives qui contraignent l'exercice concerté des compétences « *à chef de file* » (encadrement des délégations, durcissement des règles relatives aux financements croisés).

Recommandation n° 13 : **Promouvoir la coopération de projet** entre collectivités.

Recommandation n° 14 : Sans bouleverser la répartition actuelle des compétences locales, **abandonner pour l'avenir la logique des « blocs de compétence »** au profit d'une distribution fine des compétences de chaque échelon territorial dans les différents domaines de l'action publique.

Recommandation n° 15 : Afin de remédier aux rigidités de la répartition actuelle des compétences, **favoriser les délégations :**

- a) en encourageant la délégation partielle de compétences ;
- b) en supprimant les exceptions à la faculté générale de délégation ;
- c) en envisageant l'extension de cette faculté aux EPCI à fiscalité propre.

Recommandation n° 16 : Rétablir la **clause de compétence générale** pour les conseils départementaux et régionaux, sans exagérer sa portée.

Recommandation n° 17 : Associer les conseils départementaux à l'élaboration du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), aux côtés des autres collectivités infrarégionales. Les consulter en particulier sur les orientations régionales pour le développement de l'économie sociale et solidaire.

Recommandation n° 18 : Assouplir la répartition des compétences économiques :

- a) en autorisant la région à déléguer à un ou plusieurs départements l'octroi de tout ou partie des aides à la création ou à l'extension d'activités économiques ;
- b) en permettant aux départements, à défaut de délégation, d'octroyer ponctuellement de telles aides avec l'accord de la région ;
- c) en permettant aux départements de contribuer au financement des aides mises en place par la région.

Recommandation n° 19 : Encourager la délégation au département de l'octroi de tout ou partie des aides à l'immobilier d'entreprise par les EPCI à fiscalité propre, lorsque ceux-ci n'ont pas les moyens d'exercer seuls et pleinement cette compétence.

Recommandation n° 20 : Inciter les départements ruraux à exploiter la diversité de leurs compétences (aides aux producteurs, soutien à l'agrotourisme, espaces naturels sensibles, commande publique...) pour soutenir l'agriculture locale et structurer des filières d'avenir.

AXE 3
ENVISAGER AVEC PRUDENCE D'ÉVENTUELLES
ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES

Recommandation n° 21 : **Ajourner toute nouvelle fusion d'une métropole et d'un conseil départemental** jusqu'à ce qu'un bilan complet ait été dressé de la création de la métropole de Lyon.

Recommandation n° 22 : À l'avenir, en cas d'absorption totale des compétences départementales par une métropole, conserver à celle-ci un **statut intercommunal**.

Recommandation n° 23 : Préserver la **solidarité financière entre les zones urbaines et rurales**, et conserver des cadres institutionnels communs.

Recommandation n° 24 : **Abandonner** l'idée de transformer les départements en **féderations d'intercommunalités**.

Recommandation n° 25 : N'envisager qu'avec précaution d'éventuelles **fusions de département** et s'abstenir de toute incitation légale, financière ou autre, afin de ne pas fausser les termes du débat local.

Recommandation n° 26 : Encourager le développement de **coopérations « horizontales »** entre départements.

Recommandation n° 27 : Pour l'heure, **préférer le renforcement des coopérations concrètes au rétablissement du « conseiller territorial »** ou à toute autre réforme d'ordre institutionnel visant à rapprocher les conseils régionaux et départementaux, dont les effets sont hautement incertains.

COMPTES RENDUS DES RÉUNIONS PLÉNIÈRES DE LA MISSION D'INFORMATION

Réunion constitutive

(Mardi 25 février 2020)

- Présidence de M. Pierre Louault, président d'âge -

M. Pierre Louault, président d'âge. – En ma qualité de président d'âge, il me revient de présider la réunion constitutive de notre mission d'information sur le rôle, la place et les compétences des départements dans les régions fusionnées, aujourd'hui et demain.

Cette mission d'information a été créée en application du droit de tirage des groupes politiques, prévu à l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat. Le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) en a formulé la demande lors de la Conférence des Présidents du 28 janvier dernier, et celle-ci en a pris acte.

Les vingt-et-un membres de la mission ont été nommés, sur proposition de l'ensemble des groupes politiques, lors de la séance publique du mercredi 19 janvier.

Il nous appartient à présent de désigner le président de la mission.

Aux termes de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, « *La fonction de président ou de rapporteur est attribuée au membre d'un groupe minoritaire ou d'opposition, le groupe à l'origine de la demande de création obtenant de droit, s'il le demande, que la fonction de président ou de rapporteur revienne à l'un de ses membres.* »

En l'occurrence, le groupe CRCE demande que lui soit attribuée la fonction de rapporteur. Pour la fonction de président, j'ai reçu la candidature de notre collègue Arnaud Bazin.

La mission d'information procède à la désignation de son président, M. Arnaud Bazin.

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

M. Arnaud Bazin, président. – Je vous remercie de votre confiance. C'est un honneur et un plaisir pour moi de présider les travaux de cette mission d'information, qui porte sur un sujet majeur pour l'avenir de notre organisation territoriale, pour la proximité de l'action publique et la qualité

du service rendu à nos concitoyens. Je remercie le groupe CRCE d'avoir pris l'initiative de sa création.

Je suis un pur élu local : maire d'une commune de 13 000 habitants pendant seize ans, conseiller général puis départemental depuis 1998, président du conseil départemental durant les sept années qui ont précédé mon entrée au Sénat en 2017. En tant que président du conseil départemental, j'ai vécu la mise en place de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi Maptam et de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe. J'ai connu les difficultés financières liées à l'explosion des dépenses sociales - notamment du revenu de solidarité active (RSA) - alors que les dotations de l'État diminuaient de 40 %. Je suis venu au Sénat avec l'idée de participer à la défense de cet échelon de proximité qu'est le département. Cette mission d'information est donc tout à fait pertinente et je suis enthousiaste à l'idée de la présider.

Le groupe qui a demandé la création d'une mission d'information au titre de son droit de tirage obtient de droit, s'il le demande, que la fonction de président ou de rapporteur revienne à l'un de ses membres. Le groupe CRCE propose le nom de Mme Cécile Cukierman pour être rapporteure.

La mission d'information procède à la désignation de sa rapporteure, Mme Cécile Cukierman.

M. Arnaud Bazin, président. - Nous allons maintenant désigner les vice-présidents, de manière à ce que, conformément à l'usage, les deux groupes ayant les effectifs les plus importants aient chacun deux représentants au bureau - président et rapporteur compris - et à ce que tous les autres groupes aient chacun un représentant.

Je suis saisi des candidatures suivantes : pour le groupe Les Républicains, Mme Frédérique Puissat ; pour le groupe socialiste et républicain, Mme Laurence Harribey et M. Didier Marie ; pour le groupe de l'Union centriste, M. Bernard Delcros ; pour le groupe La République en Marche, Mme Patricia Schillinger ; pour le groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE), M. Éric Gold ; pour le groupe Les Indépendants - République et territoires, M. Franck Menonville.

La mission d'information procède à la désignation des autres membres de son bureau : Mmes Frédérique Puissat et Laurence Harribey, MM. Didier Marie et Bernard Delcros, Mme Patricia Schillinger, MM. Éric Gold et Franck Menonville.

M. Arnaud Bazin, président. - Conformément au Règlement du Sénat, notre mission d'information devra avoir achevé ses travaux avant la fin de l'année parlementaire, le 30 septembre 2020. Toutefois, étant donné que le Sénat doit être renouvelé partiellement au mois de septembre et vu le fait qu'il ne devrait y avoir cette année qu'une courte session extraordinaire au mois de juillet, il me paraît raisonnable de nous fixer pour échéance, pour

l'adoption de notre rapport, la fin du mois de juin ou la première semaine du mois de juillet.

Je vous propose d'entamer notre cycle d'auditions la semaine du 23 mars, à l'issue des élections municipales, avant d'organiser plusieurs déplacements en région, à la rencontre des élus et des autres acteurs locaux, probablement à compter de la deuxième quinzaine du mois d'avril.

M. André Reichardt. – Permettez-moi d'attirer votre attention sur les jours et heures de convocation de notre mission d'information, afin qu'ils ne se chevauchent pas avec la séance publique.

M. Arnaud Bazin, président. – Nous y veillerons.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – Je vous remercie de votre confiance. Je sais pouvoir travailler avec l'ensemble des membres de la mission dans un état d'esprit partagé de défense des collectivités territoriales, même si nous ne serons pas toujours unanimes.

Lorsque le gouvernement de Manuel Valls a présenté le projet de loi NOTRe en juin 2014, il affichait explicitement l'intention de supprimer les départements à l'horizon de 2020, conformément aux préconisations formulées par les commissions Attali et Balladur. Le discours a progressivement évolué au cours de la navette parlementaire, mais le Gouvernement a continué à envisager la suppression des départements en milieu urbain, à une échéance rapprochée.

Nous sommes en 2020 et les départements ont survécu ! Leur existence ne semble plus, aujourd'hui, frontalement remise en cause. Il n'en demeure pas moins que le département est aujourd'hui un échelon territorial fragilisé. Ses compétences, vous le savez, ont été considérablement réduites par la loi NOTRe, au profit des régions et des intercommunalités, tout particulièrement des métropoles. Le département s'est recentré sur ses missions dans le domaine social, que personne ne veut assumer à sa place, mais où ses marges de manœuvre sont limitées. Il a également été consacré en tant qu'échelon de la « solidarité territoriale », mais cette compétence reste mal définie et n'a pas acquis toute la consistance que l'on pourrait souhaiter. Il continue d'assumer quelques attributions plus ponctuelles mais très coûteuses, comme la gestion des collèges ou de la voirie départementale.

En outre, beaucoup de départements n'ont plus aujourd'hui les moyens nécessaires au bon exercice des compétences qu'ils ont conservées. Même si les situations diffèrent d'un département à l'autre, on observe partout un effet de ciseaux, avec des recettes qui se stabilisent et des dépenses contraintes qui augmentent. En outre, ceux qui supportent les dépenses les plus importantes au titre des allocations individuelles de solidarité sont aussi, généralement, ceux où les recettes tirées des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sont le moins élevées. Enfin, la suppression de la taxe d'habitation et le transfert aux communes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ont privé

les départements du dernier levier fiscal sur lequel ils exerçaient un réel pouvoir de taux. À moyen ou long terme, la question de la soutenabilité de leur situation financière se pose et il ne faudrait pas que, à l'avenir, les choix politiques en matière d'organisation institutionnelle du pays soient dictés par les décisions financières d'aujourd'hui !

Cette situation, instable et préoccupante, a conduit le groupe CRCE à demander la constitution de cette mission d'information sur la place et les compétences des départements dans les régions fusionnées. En effet, dans les grandes régions issues de la refonte de la carte régionale en 2016, le besoin d'un échelon territorial intermédiaire entre la région et les intercommunalités, assumant des fonctions de solidarité sociale et territoriale, se fait tout particulièrement sentir. Certes, le même constat s'impose sans doute sur d'autres territoires, et les problématiques que nous devons aborder sont, pour beaucoup d'entre elles, transversales.

Plusieurs pistes de réflexion s'ouvrent à nous.

Se posent, d'abord, des questions institutionnelles. Même s'il n'est pas question, dans le cadre de cette mission, d'approfondir les problèmes spécifiques aux régions parisienne, marseillaise ou lyonnaise, nous ne pourrions pas faire entièrement l'économie d'une réflexion sur l'articulation entre les départements et les métropoles, qui ont absorbé une partie de leurs compétences et de leurs ressources. Nous devons également nous interroger sur les modalités de coopération entre les conseils régionaux et départementaux, voire sur un rapprochement institutionnel entre ces deux échelons - l'idée du conseiller territorial a ressurgi ces derniers mois... Enfin, nous devons nous intéresser aux rapprochements en cours entre certains départements, notamment en Alsace : après les communes nouvelles, verra-t-on se multiplier les départements nouveaux ? À quels besoins ces fusions répondent-elles ? Faut-il les encourager, et comment ?

S'agissant des compétences des départements, il faudra faire le bilan des transformations opérées par la loi NOTRe et nous interroger sur les attributions que nous pourrions vouloir confier, demain, à cet échelon territorial. La compétence de solidarité territoriale du département répond à une nécessité évidente sur une grande partie du territoire, mais ses contours restent flous. Je pense aussi au soutien à l'économie de proximité, à l'articulation entre les compétences des départements en matière d'insertion sociale et professionnelle et celles des régions en matière d'emploi, ou encore au rôle que les départements pourraient être amenés à jouer en matière d'environnement.

Enfin, nous devons nous interroger sur les réponses structurelles à apporter aux difficultés financières que connaissent les départements : nous ne pouvons nous satisfaire de voir se succéder les fonds d'urgence et les mécanismes de péréquation *ad hoc* !

Cette mission d'information ne concernera pas que les départements : elle devra s'intéresser aussi aux régions. Vous êtes nombreux à être, ou avoir été, des élus départementaux et nous ne sommes que trois conseillers régionaux en exercice. Mon objectif n'est pas de favoriser l'un ou l'autre niveau de collectivité, mais de réfléchir à leur place respective et à leur bonne articulation. Je suis conseillère régionale depuis 2004 et notre président a été à la tête d'un département : nous aurons donc une belle complémentarité.

Nous entamerons nos travaux à l'issue des élections municipales par l'audition de l'Assemblée des départements de France (ADF), qui pourra être réentendue en fin de mission, avant la remise de notre rapport, pour un échange de vues sur nos projets de recommandations.

Par la suite, la mission d'information pourrait entendre d'autres associations d'élus - Régions de France, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), France Urbaine -, les administrations centrales concernées - notamment la Direction générale des collectivités locales (DGCL) -, des universitaires spécialistes de ces questions, voire des représentants du monde économique ou du secteur social.

Nous nous rendrons également sur le terrain, à la rencontre des élus et des autres acteurs locaux, au cours de trois ou quatre déplacements dans des régions telles que la Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes, la région Grand Est ou l'Occitanie.

Enfin, je projette d'envoyer à l'ensemble des conseils départementaux et régionaux un questionnaire sur leur situation actuelle.

Les grandes orientations que je viens de tracer restent à affiner, et nous avons dès aujourd'hui l'occasion d'en discuter. Je suis heureuse de pouvoir compter sur votre engagement et votre expérience, car je sais que plusieurs d'entre vous ont exercé par le passé des responsabilités éminentes au sein de nos départements !

M. Benoît Huré. - Je suis un vieux routier des départements - depuis 1992 ! J'ai aussi eu des responsabilités à l'ADF au moment de la loi NOTRe. Je me souviens de nos débats pied à pied, notamment avec un ministre qui, dépité de ne pas réussir à supprimer les départements, avait menacé de les dévitaliser ! Il a malheureusement presque réussi : des cantons XXL ont été créés en milieu rural sans lien avec les bassins de vie ; on a assisté à l'effacement progressif du conseiller départemental de la vie économique et sociale de proximité ; le système du binôme a rendu complexe l'identification de l'interlocuteur ; à l'inverse, les conseillers régionaux sont très présents sur le terrain et assurent un travail de proximité.

M. André Reichardt. - Cela dépend...

M. Benoît Huré. – Enfin, les compétences sont parties vers les régions. Les compétences sociales sont certes magnifiques, mais nous ne faisons que mettre en œuvre des normes nationales et ne versons même pas les allocations. De nombreux départements sont financièrement à genoux, car l'État s'est éloigné de plus en plus d'une compensation raisonnable et le reste à charge est très important. Chaque année, se joue un mini-drame au cours duquel les départements s'écharpent sur un fonds d'urgence. Une ministre avait assuré que les départements seraient maintenus la tête hors de l'eau, car aucune structure n'est en mesure de reprendre leurs compétences... Je suis donc très préoccupé de l'avenir.

M. Bernard Delcros. – Je tiens à remercier notre collègue Cécile Cukierman et son groupe d'avoir eu l'initiative de cette mission d'information, car elle arrive au bon moment : nous avons désormais le recul nécessaire pour faire le bilan de la mise en œuvre de loi NOTRe et de la création des grandes régions et des métropoles. En outre, nous devrions prochainement examiner le projet de loi Décentralisation, différenciation, déconcentration, dit 3D. Nos propositions pourront avoir une traduction législative.

M. André Reichardt. – Je tiens à mon tour à remercier le groupe CRCE de cette initiative, car il est utile de faire un point de situation – l'évaluation de la loi NOTRe n'a pas encore été faite – et de s'interroger sur l'avenir.

En ma qualité d'Alsacien, je serai tout particulièrement intéressé par la situation de la région Grand Est, au regard notamment de la création de la Collectivité européenne d'Alsace. Cette collectivité, issue de la fusion de deux départements, n'est pas autre chose, à mes yeux, qu'un département auquel on a accordé quelques maigres compétences d'État : la région lui a refusé tout transfert et même toute délégation de compétences. Lors du vote de la loi du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace, les parlementaires étaient presque unanimes à considérer qu'il ne s'agissait que d'une première étape, mais cela ne fonctionne pas vraiment. Quelles sont les perspectives d'avenir pour cette collectivité, en termes de compétences, mais aussi de financement ?

Nous allons avoir quelques difficultés à articuler nos travaux avec le projet de loi 3D dont le calendrier d'examen parlementaire est encore flou. Le volet différenciation du projet de loi m'intéresse particulièrement : le rôle et les compétences des départements ne seront peut-être pas tous les mêmes !

M. Didier Rambaud. – Élu départemental de l'Isère depuis 1998, j'ai connu les hauts et les bas des départements depuis vingt ans : je confirme qu'ils ont eu chaud en 2014 ! S'il n'y avait pas eu l'obstacle constitutionnel, les départements auraient aujourd'hui disparu.

Je suis préoccupé de la montée en puissance des métropoles : le département de l'Isère risque de se transformer en puzzle, en *patchwork*

autour de Grenoble ! Je propose d'entendre l'Assemblée des communautés de France (AdCF), car les communautés contractualisent avec les régions et pourraient, demain, le faire avec les départements.

M. Benoît Huré. – Il est important, en effet, d'entendre les représentants des communautés de communes, qui s'occupent de la vie quotidienne de nos concitoyens.

Mme Laurence Harribey. – Je n'ai jamais exercé de mandat départemental, mais je suis actuellement conseillère régionale de Nouvelle-Aquitaine et j'ai été longtemps maire d'une petite commune rurale et vice-présidente d'une communauté de communes. Je remercie le groupe CRCE d'avoir proposé cette mission d'information qui arrive à point nommé, car les concertations territoriales sur le projet de loi 3D sont en cours.

Je fais partie de ceux qui pensent que l'existence du département est désormais garantie par la création de régions XXL : c'est désormais un échelon incontournable dans des régions trop grandes pour assurer la proximité nécessaire. Les régions recherchent cette proximité au travers de la redéfinition de leurs relations avec les départements.

Nous devons aussi nous interroger sur les métropoles, sur la péréquation et sur l'équilibre urbain-rural.

Soyons innovants et raisonnons en partant des services rendus à nos concitoyens – politique de l'eau, politique de la petite enfance, politique de l'accès aux services publics sur les territoires, etc. –, plutôt qu'en nous focalisant sur les questions institutionnelles. Il faudrait ajouter le « C » de coopération au projet de loi 3D. L'enjeu d'avenir, ce sont des coopérations territoriales, plus que de nouvelles architectures politico-administratives.

Permettez-moi de vous faire part de mon expérience d'ancienne présidente de la mission d'information du Sénat sur la sous-utilisation chronique des fonds européens en France : les auditions sont certes intéressantes, mais n'oublions pas de prendre le temps de partager entre nous nos expériences et nos cultures territoriales respectives : nous avons des choses à dire. Notre rapport doit être l'émanation de cette réflexion commune.

M. Jean-Marc Boyer. – Je salue l'initiative prise. J'ai beaucoup souffert quand j'ai vu la loi NOTRe votée au Sénat, mais on m'a expliqué que les départements auraient sinon disparu !

Il y a une grande incohérence dans le découpage des communautés de communes et des cantons : les citoyens ne savent plus vers qui se tourner. Cela conduit à une immense incompréhension, néfaste pour le fonctionnement de la démocratie. Même les élus – je pense aux nouveaux maires de mars prochain – ne se retrouvent plus dans le *patchwork* qu'est devenue notre organisation territoriale. Il est indispensable de redonner

cohérence et clarté au découpage des territoires et à la répartition des compétences.

M. Pierre Médevielle. – Je remercie le groupe CRCE de nous réunir autour de ce sujet si important. Notre organisation territoriale actuelle ne satisfait pas grand monde et nous coûte très cher. Il faut commencer par une clarification des compétences. La diversité, c'est bien, mais c'est compliqué. Chaque département, chaque région est un cas particulier. Dans mon département de la Haute-Garonne, la métropole et le département sont en quasi-guerre pour l'exercice de la compétence de soutien à l'économie, avec les enjeux politiques qui s'y attachent : cela devient ridicule et ce sont des territoires en souffrance qui payent les pots cassés !

Chez moi, on ne voit pas souvent les conseillers régionaux. J'aimais bien l'idée du conseiller territorial, qui permet de créer de la proximité.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – Chacun apporte ici son expérience de terrain, et nos expériences sont toutes différentes. Je veux souligner que l'objectif de cette mission ne saurait être de bâtir un contre-projet au projet de loi 3D. Tout ne passe pas par la loi : mon ambition est aussi de mettre en lumière les pratiques du terrain. Il nous faudra d'ailleurs choisir des axes de réflexion, car nous ne pourrons pas, en quelques mois, aborder la question des départements sous toutes ses facettes. Il y aura inévitablement des frustrations...

M. Arnaud Bazin, président. – Je suis bien conscient du challenge qui nous attend tous dans le délai qui nous est imparti : autant de départements, autant de situations différentes. La distinction entre départements urbains et départements ruraux ne constitue plus qu'une grille de compréhension très partielle. Les métropoles et la fusion des grandes régions ont accru cette différenciation. Aucun département n'est superposable. Gardons à l'esprit cette très grande diversité des départements pour organiser nos auditions.

**Audition de M. Dominique Bussereau,
président de l'Assemblée des départements de France,
président du département de Charente-Maritime**

(Mardi 9 juin 2020)

M. Arnaud Bazin, président. – Nous accueillons Dominique Bussereau, président de l'Assemblée des départements de France (ADF), pour évoquer le rôle, la place et les compétences des départements dans les régions fusionnées. Je salue mes collègues présents en téléconférence et vous prie d'excuser Mme la rapporteure, qui nous rejoindra dans quelques instants.

Nous avons envoyé à l'ADF un questionnaire nourri auquel il pourra nous être répondu par écrit. Monsieur le président Bussereau va nous extraire la substantifique moelle de cette réponse dans un propos liminaire, avant que nous l'interrogeons plus avant.

M. Dominique Bussereau, président du conseil départemental de la Charente-Maritime, président de l'Assemblée des départements de France. – Les présidents des conseils départementaux de l'Aube, Philippe Pichery, et de la Somme, Laurent Somon, complèteront mes propos.

L'affaire de la fusion des régions a témoigné d'une grande improvisation. Au cours de la même nuit et au fur et à mesure des discussions élyséennes, la région Poitou-Charentes est ainsi passée de la région Pays-de-la-Loire au Centre-Val de Loire, avant d'être rattachée, comme nous le souhaitions, à la Nouvelle-Aquitaine, Bordeaux étant naturellement notre capitale économique, politique, médiatique et sportive. Le Limousin nous a rejoints sans que nous en ayons été préalablement informés.

L'instauration de très grandes régions a permis aux départements de s'affirmer et de se rapprocher. Comme dans la plupart des régions, nous avons mis en place des réunions des présidents de département, des directeurs généraux des services, des vice-présidents... Notre objectif est de travailler ensemble pour parvenir à des positions communes. À l'époque de la discussion de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM, dont le rapporteur à l'Assemblée nationale était Olivier Dussopt, j'avais fondé de grands espoirs dans la création des conférences territoriales de l'action publique (CTAP). Force est de reconnaître que ces espoirs étaient infondés. Les CTAP réunissent trop de monde et, au bout de quelques réunions, plus personne ne vient. Elles n'ont pas joué le rôle de coordination qu'elles auraient dû. La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite loi Engagement et proximité, a très peu

modifié les choses, tous les amendements de bon sens du Sénat n'ayant pas été acceptés par le Gouvernement.

Le travail mené par Jean-Marie Bockel et la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, notamment le sondage récemment organisé par celle-ci, a montré que la place des départements s'est accrue. Nous avons eu des difficultés avec les métropoles – certaines voulant « absorber » les départements. Elles ont finalement, les unes après les autres, de Lille à Nice, renoncé à se lancer dans cette aventure.

La crise sanitaire a montré que les départements devraient obtenir de nouvelles attributions en matière médico-sociale et sanitaire. Nous finalisons actuellement avec l'Association des maires de France (AMF) et Régions de France un certain nombre de propositions communes que nous présenterons dans le cadre du Ségur de la santé. Nous voyons bien que la double tutelle des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) a été source de difficultés durant la crise. Il faut revoir complètement le système de fonctionnement des agences régionales de santé (ARS), afin de redéfinir la place des autres services de l'État et des collectivités.

Nous espérons que le Gouvernement ira plus loin que ce qu'il avait prévu dans le cadre du projet de loi dit « 3D » – décentralisation, différenciation et déconcentration –, car l'avant-projet nous a semblé assez peu efficient et peu novateur. Nous préparons conjointement avec l'AMF et Régions de France, en lien avec le travail effectué par le Sénat, une série de propositions fortes en matière de décentralisation que nous présenterons en juillet prochain.

M. Arnaud Bazin, président. – Merci de votre propos liminaire.

M. Philippe Pichery, président du conseil départemental de l'Aube. – Sans étiquette, je suis parfaitement à l'aise à l'ADF, au sein de laquelle je partage de nombreuses visions communes avec mes collègues.

J'ai tiré beaucoup d'enseignements de la période que nous venons de vivre, dont je pourrais vous faire part lors du débat.

M. Laurent Somon, président du conseil départemental de la Somme. – Je suis, moi aussi, à votre disposition.

M. Arnaud Bazin, président. – Je laisse donc la parole à mes collègues pour leurs questions.

M. Bernard Bonne. – Monsieur Bussereau, quelle sera la position des départements sur le médico-social ? La loi « Grand âge » sera certainement présentée plus tôt que prévu, le Gouvernement ayant annoncé qu'il ferait des propositions avant le 30 septembre prochain.

La crise du covid-19 a mis en avant les difficultés entre les ARS et les départements. Le secteur médico-social souffre d'avoir de multiples

financeurs. Il a été proposé un financeur unique – je souhaite que ce soit le département.

Il faut accepter que l'aide apportée par les départements aux personnes âgées dans le cadre de la dépendance ne soit pas uniforme ; néanmoins, des rapprochements doivent être faits pour éviter les disparités actuelles – je pense notamment à la grille Aggir.

M. Dominique Bussereau. – La question des politiques sociale et médico-sociale fait l'objet d'un travail en commun avec l'AMF et Régions de France. Nos concitoyens souhaitent que les politiques des départements en la matière soient aussi harmonisées que possible.

Nous demandons une pleine compétence pour la conception et la définition des politiques sociale et médico-sociale ainsi qu'un chef-de-filat en la matière, ou du moins une participation à la gouvernance des ARS. J'ai appris par la presse la semaine dernière qu'il y a eu 16 morts dans un Ehpad de mon département : ni le maire, ni le préfet, ni moi-même donc, n'en avons été informés. Ces situations sont inacceptables.

Dans le cadre d'une nouvelle décentralisation, nous souhaitons, à la suite des travaux sur ce sujet de Jean-Léonce Dupont et de Frédéric Bierry, la création d'agences départementales de la solidarité, la gestion exclusive des maisons de l'autonomie, la mise en place de tarifications uniques sociale et médico-sociale, la compétence pour recruter et nommer les directeurs d'Ehpad départementaux, la gestion des bâtiments des établissements sociaux et médico-sociaux, la généralisation du statut de fonctionnaire territorial pour le personnel de ces établissements, ainsi qu'un nouveau service départemental de la protection maternelle et infantile. Les départements pourraient également assurer la compétence en matière de médecine scolaire, actuellement en grande déshérence.

M. Arnaud Bazin, président. – Merci pour cette réponse pleine de détermination !

M. Bernard Bonne. – Quel rôle donner à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) au niveau des départements ? La Caisse envisage de proposer une intervention départementale sur tout le médico-social.

M. Dominique Bussereau. – Nous travaillons en parfaite harmonie avec Marie-Anne Montchamp. Je ne peux entrer davantage dans les détails, mais il n'y a pas de compétition entre la CNSA et les départements dans la réflexion que nous menons actuellement.

M. Didier Rambaud. – Quelle est la relation entre les métropoles et les départements ? Vous avez abordé ce point de façon optimiste dans votre intervention liminaire. Or, dans le cadre du nouveau mandat qui débute, les métropoles risquent de vouloir monter en puissance et prendre des compétences aux départements. En Isère, la métropole grenobloise est située

au centre du département, lequel pourrait devenir une sorte de patchwork avec des moyens financiers dilués, qui perdrait de son efficacité dans sa mission de garantir des solidarités sociale et territoriale.

M. Dominique Bussereau. – Il y a eu une tentation des métropoles d'absorber les compétences des départements. Mon avis est que nous sommes allés trop loin dans la définition légale de ce qu'est une métropole. Dans la région Centre-Val de Loire, on trouve Tours et Orléans, mais si le débat parlementaire avait duré plus longtemps il y aurait eu Amboise, Châteauroux, Loches...

L'organisation actuelle des pouvoirs est correcte. Certains cas sont particuliers – je pense à la coexistence, autour de Lyon, du département du Rhône et de la métropole lyonnaise, qui a les compétences d'un département, et à la situation de Paris, qui est à la fois une commune et un département.

Les liens entre métropoles et départements peuvent toujours être améliorés, mais nous n'avons constaté pour l'instant de réelles difficultés qu'à Dijon, entre le maire et le président du conseil départemental de la Côte-d'Or.

On attend des métropoles qu'elles assurent un rôle économique et d'aménagement du territoire. Car, en réalité, personne n'a envie d'exercer la compétence sociale. Quand les responsables métropolitains voient ce qui manque aux départements pour payer le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la prestation de compensation du handicap (PCH), ils se montrent finalement assez peu intéressés par nos compétences en matière de solidarité sociale...

On constate que, dans les territoires qui entourent les grandes métropoles, si le département et les intercommunalités n'assurent pas la solidarité territoriale, la situation est mortifère pour les petites communes. Le débat a eu lieu, il a été tranché par le chef de l'État et le Gouvernement, et il n'est pas rouvert. Mais puisque de nouvelles autorités métropolitaines vont être élues au mois de juillet prochain, certains patrons de métropole ou leurs exécutifs risquent d'avoir envie de relancer le débat... Nous serons très attentifs au maintien de la situation actuelle, non par conservatisme, mais parce que la différenciation des rôles nous paraît saine en l'état actuel des choses.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – Je vous prie d'excuser mon retard, lié justement à la « salade » lyonnaise que constituent là-bas les rapports entre la ville, la métropole, le département et la région...

Aujourd'hui, cinq ans après la fusion de certaines régions et l'absence de fusion d'autres, observez-vous des relations différentes entre les exécutifs départementaux et régionaux selon qu'il s'agit des très grandes régions « fusionnées » ou de celles qui ont gardé leur périmètre historique ?

Les difficultés qui peuvent se présenter dans les relations entre exécutifs départementaux et régionaux sont-elles avant tout liées à l'organisation des compétences entre ces deux échelons - aux transferts ou, diront-certain, à la clarification opérés par la loi NOTRe ? La similitude ou, au contraire, la différence de couleur politique entre région et département y ont-elles leur part ?

Dans cette période d'après-crise, on évoque beaucoup le besoin de solidarité. Quelle place les départements peuvent-ils jouer en termes de solidarité sociale - personne ne se bat pour prendre cette compétence - et de solidarité territoriale - compétence qui suscite davantage de jeux de coudes entre les exécutifs métropolitains et les exécutifs régionaux, les départements se retrouvant pris en étau ? Le mouvement des gilets jaunes a montré l'importance de la solidarité territoriale si l'on veut n'exclure personne.

M. Dominique Bussereau. - Je souhaite que Philippe Pichery et Laurent Somon puissent s'exprimer après moi pour partager leurs expériences, qui sont différentes de la mienne.

Les régions et les départements ont travaillé ensemble pendant cette période de crise - je pense notamment aux commandes de matériels médicaux, à la réflexion commune sur la relance économique. En Nouvelle-Aquitaine, nous faisons deux fois par semaine des téléconférences avec les douze départements et le président de la région. L'étiquette politique joue très peu, voire pas du tout, dans les prises de position des uns et des autres. Les choses sont plus faciles dans les régions ayant conservé leur périmètre historique que dans les très grandes régions, où il faut parfois faire des centaines de kilomètres pour assister à une réunion.

Certains présidents de région, qui peuvent par ailleurs avoir des ambitions nationales, ont voulu s'occuper des services départementaux d'incendie et de secours, des collèges ; on a assisté à des guerres d'ego... Tout cela est humain et sans gravité, à partir du moment où ces situations n'entraînent pas des dysfonctionnements dont souffriraient nos concitoyens.

En matière de transfert de compétences, deux domaines posent encore des difficultés.

Confier l'entière compétence du transport scolaire et routier aux régions n'a pas toujours produit de bons résultats. Nous avons mis en place des lignes d'aménagement du territoire et des dessertes fines que les régions n'ont pas toujours maintenues pour des raisons financières. Certains présidents de département estiment que le service rendu est aujourd'hui moins bon que par le passé.

En matière économique, les dispositifs tant de l'État que des régions, qui sont pourtant puissants, sont incomplets. Cela a amené certains départements à prendre quelques libertés avec la loi NOTRe, en dépit d'une circulaire - que nous avons jugée assez déplacée en pleine crise sanitaire - de Mme Jacqueline Gourault. Plusieurs départements ont donc pris des

initiatives en matière économique. Jusqu'à présent, mis à part le cas spécifique de Marseille, les préfets ont laissé faire dans la mesure où ces dispositifs n'étaient pas claironnés et ne remettaient pas totalement en cause l'esprit de la loi NOTRe. Ces initiatives se déploient donc discrètement, mais avec une certaine efficacité, preuve que la loi NOTRe était allée trop loin en enlevant toute compétence économique au département. Certains de nos collègues, toutes obédiences politiques confondues, en profitent pour demander le retour à la clause de compétence générale.

Les départements sont à l'aise dans leur mission de garants des solidarités sociale et territoriale. En matière de solidarité sociale, nous pourrions aller encore plus loin après cette crise et, en matière de solidarité territoriale, nous avons bien vu, pendant cette période, que les petites communes ont eu besoin des départements pour l'approvisionnement en masques, pour la réouverture des écoles, etc. Les régions doivent être renforcées sur leurs compétences économiques et en matière d'emploi, les départements doivent être confortés sur leurs missions sociales et territoriales. Dans 99 % des cas, les relations entre départements, intercommunalités et communes sont harmonieuses.

M. Philippe Pichery. – J'ai connu la région Champagne-Ardenne dont j'étais le directeur général des services. Aujourd'hui, en tant que président du département de l'Aube, je peux constater les différences fondamentales avec la nouvelle région fusionnée Grand Est. Il ne s'agit ni d'une question politique ni d'une question d'hommes, car nous nous apprécions et avons la volonté de travailler ensemble. Mais la distance a rompu le lien de collaboration : il faut 4 h 30 en voiture pour aller de Troyes à Strasbourg... cet éloignement est préjudiciable à l'action collective.

Le retrait des transports scolaires des compétences départementales est une aberration. Leur gestion était en effet étroitement liée aux routes et aux établissements dont nous avons la charge. Nous avons conservé le transport des personnes en situation de handicap, mais cela engendre des surcoûts, car auparavant, dans une démarche d'inclusion, nous pouvions utiliser les mêmes moyens de transport.

Les régions fusionnées ont dû faire face au défi de l'harmonisation des politiques des anciennes régions pour redéfinir un cadre commun. Cela a été très long et cela n'a pas permis de prendre en compte les spécificités – atouts, handicaps – de chaque territoire. La région Grand Est a mis du temps à définir ses nouvelles politiques. Jean Rottner m'a récemment annoncé que nous allons désormais travailler, non plus dans le cadre d'une politique uniforme sur l'ensemble de la région, mais selon des contrats de territoire. Je m'en réjouis et j'espère que cette nouvelle phase permettra de consolider nos liens.

La solidarité, c'est faire plus pour ceux qui ont le plus besoin et mettre en œuvre des discriminations positives. Il faut reconnaître que,

pendant un temps, il a été très difficile aux grandes régions de s'engager dans cette voie, car elles avaient d'autres priorités.

Mon prédécesseur à la tête du département, Philippe Adnot, avait fait de l'économie et de l'enseignement supérieur les fers de lance de notre département. La disparition de la clause de compétence générale, et notamment de la compétence économique, a donc été vécue comme un véritable traumatisme. Nous avons transféré les moyens que nous consacrons à l'économie en direction des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), mais tout n'est pas couvert.

Deux exemples illustrent les conséquences de la perte de la compétence économique par le département.

Le *cluster* développé par le département de l'Aube - avec une université, un technopôle, une pépinière d'entreprises, etc. - a profondément modifié l'économie du département, mais aujourd'hui il tourne au ralenti. Ni l'EPCI - faute de moyens - ni la région n'ont pu prendre le relais. Or nous aurions besoin de construire des bâtiments pour accueillir de nouvelles *start-up* mais le département ne le peut pas, car la loi ne le permet pas. Nous pouvons conventionner avec l'EPCI pour apporter des aides à l'immobilier d'entreprise, mais ne pouvons pas lui confier la construction immobilière. Une superbe dynamique s'est arrêtée et des centaines d'emplois n'ont pas été créés.

Les EPCI de notre département sont de petite taille et ont peu de moyens. L'autre exemple concerne une entreprise qui devait s'installer et, pour ce faire, avait besoin d'une garantie ; or l'EPCI ne pouvait pas l'octroyer ; le département en aurait eu la capacité, mais c'était interdit par la loi... Nous devons absolument retrouver de la souplesse ! Nous n'assisterons probablement pas au grand soir du retour de la clause de compétence générale, mais il faut trouver le moyen de permettre à des départements, comme celui de l'Aube, de réaliser des interventions économiques de proximité.

Le département de l'Aube n'a plus la compétence économique. Et pourtant, il demeure l'acteur majeur du développement économique local, car il est propriétaire de terrains et d'immeubles qu'il met à la disposition des entreprises. L'État, qui, au départ, avait contesté la légalité des délibérations mettant en location ce patrimoine, a été débouté devant le tribunal administratif qui a considéré qu'il s'agissait d'une gestion de patrimoine en bon père de famille et non pas d'investissements nouveaux.

Les territoires sont tous différents : il faut intégrer leurs spécificités.

M. Laurent Somon. - Je partage les propos de Dominique Bussereau. La situation est différente selon que les régions sont issues ou non d'une fusion d'anciennes régions. Dans les Hauts-de-France, au départ, une certaine volonté hégémonique de la région était perceptible, mais, depuis, les choses se sont stabilisées. Ayant plus de difficultés à établir une relation de

proximité compte tenu de leur étendue géographique, les régions se sont ensuite mieux appuyées sur les départements.

La notion de chef-de-filat doit être appliquée dans tous les domaines. En matière de solidarité sociale notamment, le département doit pouvoir être le maître du jeu sur son territoire départemental, y compris face à des métropoles ou des communautés d'agglomération qui ont des velléités de prendre la main sur certains pans de la politique sociale. Il faut donc bien préciser ce qu'est la responsabilité de chef de file.

En matière économique, le chef-de-filat de la région n'est pas contesté. Dans les Hauts-de-France, la région a ainsi sollicité les départements sur des compétences qui ne sont pas les leurs. C'est le cas en ce qui concerne la réalisation du canal Seine-Nord Europe qui ne pourra se faire qu'avec l'implication financière des départements qui n'ont pourtant pas la compétence transports.

Il n'est nul besoin de rouvrir le débat sur la clause de compétence générale, mais la loi NOTRe doit s'adapter aux territoires. La région Hauts-de-France a pris une délibération générale qui permet à toute collectivité d'abonder son fonds en faveur des entreprises en difficulté.

La situation est plus compliquée s'agissant des compétences partagées – tourisme, agriculture, sport, *etc.* – dans le cadre des CTAP. Nous ne pouvons pas aider les entreprises du secteur de l'hôtellerie et de la restauration, car nous ne sommes pas titulaires de la compétence économique, alors que nous avons pourtant la compétence tourisme en partage ! Cela me semble incompréhensible et cela risque surtout de pénaliser les entreprises concernées.

Du temps des anciennes régions, la Picardie et le Nord-Pas-de-Calais avaient deux méthodes de contractualisation différentes : dans le Nord-Pas-de-Calais, les départements étaient associés à la négociation du contrat de plan État-région (CPER), alors que la région Picardie négociait un contrat avec chaque département, ce qui permettait d'apporter le soutien de la région aux priorités départementales. Aujourd'hui, la manière dont le futur CPER sera décliné est encore incertaine.

La loi NOTRe est trop monolithique : nous avons besoin de souplesse.

M. Éric Gold. – Je remercie le président Bussereau.

Les ARS n'ont pas beaucoup sollicité les laboratoires départementaux dans le contexte de la crise sanitaire : cela dénote un manque de collaboration, pourtant indispensable.

Les élus locaux sont souvent demandeurs de plus de décentralisation, mais certains pans de la compétence sociale sur lesquels le département n'a pas la main – je pense notamment à la gestion du revenu de solidarité active (RSA) – ne devraient-ils pas revenir à l'État ?

Les conseils départementaux jouent un rôle de proximité et ont noué des partenariats anciens avec les communes et les EPCI. Dans un souci de lisibilité et d'efficacité, ne serait-il pas plus opportun, *a minima* dans les territoires ruraux, de conventionner avec les EPCI qui ont la compétence économique plutôt qu'avec les régions ?

M. Hervé Gillé. – La question de la subsidiarité est insuffisamment approfondie. Les délégations de compétences nous permettraient d'aller beaucoup plus loin. Cela nous donnerait plus de souplesse et d'agilité dans nos politiques d'intervention.

Les départements sont diversement associés à l'élaboration des CPER. Mais bien souvent, les régions ont mis en place des contrats de coopération avec chacun des départements qui la composent. Cette pratique vertueuse permet de développer de la subsidiarité dans la mise en place de certaines politiques territoriales. Qu'en pensez-vous ?

M. André Reichardt. – Plusieurs questions relatives à la compétence économique ont déjà été posées.

J'ai voté contre le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) présenté par Jean Rottner pour la région Grand Est. En dépit des demandes des départements, il n'était pas suffisamment territorialisé. Quel est l'intérêt d'un tel schéma dans les grandes régions ?

La région Grand Est s'est dotée de douze maisons de la région, en plus des trois anciens hôtels de région et d'un appartement parisien : qu'en pensez-vous ? N'aurait-il pas mieux valu se rapprocher des départements ?

Un mot sur la coopération transfrontalière – avec le pays de Bade, le Luxembourg, le Palatinat, la Sarre – qui repose essentiellement sur les relations personnelles et humaines. Entre élus des deux rives du Rhin, nous avons noué des partenariats, fondés sur des relations interpersonnelles, qui seules rendent possible la coopération transfrontalière. Je crains que l'on ne fasse pas grand-chose en négligeant cette dimension.

Nous avons impérativement besoin d'une territorialisation départementale au sein des grandes régions fusionnées. Autrement, nous risquons d'être durement sanctionnés aux prochaines élections régionales. Il est patent que les habitants de la région Grand Est ne soient pas convaincus par cette nouvelle grande région.

M. Dominique Bussereau. – Nous nous sommes battus auprès d'Olivier Véran pour obtenir l'association des laboratoires départementaux et interdépartementaux aux campagnes de dépistage. Cela a été une longue bataille, avec un arbitrage au plus haut niveau de l'État, mais au final les résultats sont mitigés, car les ARS ne les ont pas, ou peu, sollicités.

La question de la recentralisation du versement du RSA n'est pas un débat droite-gauche. Nous avons demandé au Gouvernement d'ouvrir un

débat sur le RSA, notamment sur la question du financement, car l'évolution du nombre de bénéficiaires est inquiétante depuis mars.

Les EPCI n'ont pas toujours les équipes suffisantes pour traiter certains dossiers. En matière de transports par exemple, certaines régions, souvent de grande taille, sont trop loin du terrain et ce sont finalement les petits EPCI qui se trouvent pénalisés. Nous avons fait valoir, en vain, ce point de vue au moment de la loi Borne.

Il est vrai que la subsidiarité pourrait être renforcée grâce aux délégations de compétences. En Nouvelle-Aquitaine des conventions ont été signées sur la forêt ou la conchyliculture.

Quand Mme Élisabeth Borne était préfète de région, nous avons discuté du CPER avec les départements et les communautés d'agglomération. Cela vaut mieux que de se tourner vers les départements une fois que les décisions sont prises au niveau régional

Je suis assez peu optimiste s'agissant des Sraddet. Ce sont de grands machins et je doute de leur efficacité réelle sur le terrain.

Mieux vaut implanter les maisons de la région au siège du département, plutôt que de créer de nouvelles implantations.

En matière de coopération transfrontalière dans le Grand Est, il est indéniable que certaines personnalités facilitent les échanges, nous l'avons bien vu au cours de la crise sanitaire. La coopération transfrontalière est sans doute plus aisée lorsqu'elle s'organise entre personnes ayant l'habitude de travailler ensemble qu'au niveau des grandes régions.

M. Philippe Pichery. – La crise sanitaire a démontré que les modalités de coopération varient considérablement d'un territoire à un autre en fonction de la volonté des dirigeants.

Le laboratoire départemental de l'Aube a travaillé en collaboration avec l'ARS pour déployer des installations supplémentaires. Il est aujourd'hui un pilier dans la réalisation des analyses.

En ce qui concerne nos relations avec les autres niveaux de collectivités, nous avons conventionné à la fois avec des EPCI en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise et avec la région pour participer au fonds Résistance mis en place dans le contexte de la crise sanitaire. La répartition de la compétence économique entre ces deux niveaux de collectivités, fixée par la loi, permet une certaine complémentarité d'action par le biais des conventionnements. Toutefois, la loi ne permet pas aux départements de conventionner dans tous les domaines. Il nous est par exemple impossible de signer une convention avec un EPCI pour construire un incubateur de *start-ups*.

Je suis tout à fait favorable aux contrats de coopération pour tenir compte des spécificités des territoires, à condition que la loi le permette.

L'État a fait preuve de clémence vis-à-vis de la gestion de la crise par les collectivités territoriales, mais, en l'état actuel du droit, il existe toujours un risque juridique lié au non-respect de la répartition des compétences.

Certains pensent que les départements ne devraient pas intervenir en matière économique afin de conserver des marges de manœuvre financières pour faire face à l'augmentation attendue de leurs dépenses en matière sociale. Je considère cependant que notre priorité doit être la prévention. Or la prévention consiste à éviter d'augmenter le nombre d'allocataires des minima sociaux et donc à participer au soutien à l'économie.

En ce qui concerne les Sraddet, je suis très sceptique quant à l'utilité de ce genre de schémas. J'ai connu nombre de grands schémas d'urbanisme fondés sur des projections de long terme qui ne se sont jamais vérifiées. Le monde évolue trop vite pour que nous puissions mettre en place, dans ce domaine, des documents très précis.

Je ne saurais répondre à votre question sur la coopération transfrontalière car mon département n'est pas concerné.

Sur la question de l'utilité des maisons des régions, je considère qu'il est normal que la région cultive davantage de proximité avec le public. Je constate cependant que la maison de région située à Troyes ne tient pas un rôle essentiel dans le paysage local de l'Aube. Cette présence, avant tout symbolique, a un coût. Je précise toutefois qu'il s'agit d'une initiative récente et qu'il est encore trop tôt pour en dresser le bilan.

M. Laurent Somon. – La qualité de la coopération entre les départements et l'ARS varie considérablement selon les territoires. Dans les Hauts-de-France, nous entretenons de bonnes relations avec l'ARS. Je regrette cependant que seules 10 % des capacités des laboratoires départementaux aient été mobilisées pour la campagne de dépistage du covid-19, qui aurait pu être menée à plus grande échelle et plus tôt.

Des progrès restent à faire, notamment en ce qui concerne le projet *One Health*, « une seule santé », qui consiste à rapprocher la médecine vétérinaire et de la médecine humaine.

Pour compléter la réponse de M. Pichery sur les Sraddet, j'ajouterai que ces schémas mettent plusieurs années à être élaborés et ne sont souvent plus adaptés. Je rejoins la position de M. Reichardt sur la nécessité de territorialiser ces schémas car les problématiques varient considérablement selon le niveau d'urbanisation des territoires. De manière générale, la mise en application de ces grands schémas est tributaire de la volonté du président de région. Pour que ceux-ci soient respectés, il convient d'améliorer l'évaluation et le suivi de leur mise en œuvre en collaboration avec les autres collectivités concernées.

Nous avons certes besoin de davantage de subsidiarité, mais cela n'est pas possible tant que la loi empêche le chef de file de déléguer certaines compétences comme l'économie.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – Je rappelle que cette mission d'information a été créée avant le déclenchement de la crise sanitaire car la problématique du rapport entre les départements et les régions fusionnées n'est pas nouvelle et nous interroge en tant que parlementaires. Mais la crise a été un catalyseur du meilleur comme du pire.

Je vous trouve très silencieux s'agissant de vos rapports avec les conseils régionaux alors que vous avez évoqué de façon précise votre relation quasiment « tutélaire » avec les EPCI, bien qu'il n'y ait évidemment pas de hiérarchie entre collectivités. Nous sentons pourtant qu'il existe des tensions entre les départements et les régions, en ce qui concerne l'exercice de certaines compétences comme l'économie ou le tourisme, car les régions demandent aux départements de contribuer à des plans de relance alors même que ceux-ci font face à de graves difficultés financières. Ce sujet nécessitera peut-être de vous auditionner à nouveau.

Je souhaitais vous interroger sur la situation financière des départements. La commission des finances du Sénat ainsi que l'ADF ont déjà produit un certain nombre de documents avec des projections financières, à court, moyen et long terme. Les perspectives sont inquiétantes, pour 2020 et 2021. Les recettes fiscales sont déjà, et vont être encore plus fortement impactées d'ici la fin de l'année 2020. Comment réagissez-vous aux annonces gouvernementales visant à soutenir financièrement les départements ? Quel est l'avenir des contrats de Cahors, qui ont été des handicaps pour la construction budgétaire des départements ?

Indépendamment de la crise sanitaire, quelle est votre position sur un éventuel renforcement de la péréquation horizontale ?

Les suites de la réforme de la taxe d'habitation et l'évolution du produit de TVA désormais affecté aux départements nous préoccupent également.

Je vous rassure, nous n'avons pas la prétention de refondre la loi NOTRe. Mais en tant que parlementaire, nous sommes garants de l'égalité sociale et territoriale au sein de la République. La préparation du projet de loi « 3D » semble s'accélérer. La question est de savoir à quoi ressemblera cette nouvelle étape de la décentralisation : poursuivra-t-on sur le mode « napoléonien », ou acceptera-t-on la territorialisation en respectant les réalités locales ?

M. Dominique Bussereau. – Sur l'aspect politique de votre question, nous avons choisi de travailler ensemble avec l'AMF et Régions de France au sein de Territoires unis, car il est facile pour le Gouvernement de jouer la carte de la désunion. Nous aurons des positions communes sur ce futur texte avec des propositions très proches du Sénat je l'espère, ainsi que sur le Ségur

de la Santé. Les rapports entre élus locaux sont d'abord des rapports humains. Je n'ai, pour ma part, pas les mêmes opinions politiques que le président de la région Nouvelle-Aquitaine. Mais nous nous connaissons depuis très longtemps et nous travaillons donc naturellement dans l'intérêt du territoire.

Sur le plan financier, nous attendons une baisse de nos recettes, avec une perte de 4 milliards d'euros au moins sur le produit des DMTO. Nous attendons également une hausse de nos dépenses, liées aux RSA et plus directement à la crise sanitaire. Le système de soutien financier prévu par le Gouvernement ne nous satisfait guère. En lieu et place d'avances remboursables, nous souhaiterions une compensation des pertes, sur le modèle de ce qui est proposé au bloc communal.

L'État doit aider les départements à maintenir la péréquation horizontale mise en place à notre initiative en loi de finances pour 2020. Cette péréquation, dont le montant s'élève à 1,6 milliard d'euros, sera difficile à conserver en 2020, alors que les départements contributeurs vont connaître des difficultés.

Les contrats de Cahors ont vécu et il ne faut pas qu'ils reviennent. Nous avons tous regretté le caractère contraignant et bien peu décentralisateur de cette méthode.

Pour les départements, la compensation de la perte de la taxe sur le foncier bâti par une part de TVA n'est pas satisfaisante : la crise économique laisse augurer d'importantes difficultés.

Je partage votre position, Madame la rapporteure, en faveur d'un grand texte de décentralisation. Ce serait une folie de s'en abstenir, après une période où l'on a vu l'importance du niveau local dans une crise mondiale. Il ne faut pas de « mesurette » mais un grand élan girondin. Il faut aussi poursuivre la déconcentration et renforcer les moyens des préfetures de département : on a vu, pendant la crise, que le département était un échelon d'administration efficace. Or certains préfets de département sont aujourd'hui dépourvus d'équipes et de cadres supérieurs en nombre suffisant. Les moyens ont été transférés à l'échelon régional, et il est vrai que le rôle des préfets de région est important, mais il ne suffit pas. J'ajouterai qu'une grande réorganisation des services déconcentrés est nécessaire, qui doit inclure les agences régionales de santé (ARS). Je ne mets pas en cause les hommes et les dirigeants, mais les ARS n'ont pas donné satisfaction pendant la crise. Il y a un souci né de la dichotomie entre le ministère de la santé et le ministère de l'intérieur.

M. Arnaud Bazin, président. – Les départements ont subi un certain nombre de réformes : la réforme de la taxe professionnelle, la loi NOTRe avec la perte de la compétence générale, maintenant la perte de tout pouvoir de taux avec la disparition de la part départementale de la taxe foncière, conduisant à une dépendance très lourde des départements aux DMTO. La

diminution de 4 milliards d'euros de leur produit, évoquée par le président Bussereau, correspond à baisse de 30 % de baisse pour cette année. Pour l'année prochaine, la situation est encore incertaine et dépendra de l'état du marché immobilier.

Parallèlement à ces difficultés du côté des recettes, on constate une explosion des dépenses sociales dont celles liées au RSA. Ce constat me conduit à vous poser une question provocante, monsieur le président Bussereau : qu'est-ce qui va sauver les départements ?

M. Dominique Bussereau. – Eh bien... le Sénat, qui a toujours été à l'écoute des départements !

Encore une fois, la crise a montré que le département était le bon échelon de gestion pour distribuer les masques, gérer les services départementaux d'incendie et de secours... Le futur texte de décentralisation doit nous aider, car les départements sont aujourd'hui en difficulté et le manque d'autonomie fiscale peut nous gêner à terme. Il faudra ainsi, après ce texte de décentralisation, un grand texte fiscal. Il est anormal que les collectivités territoriales dépendent à ce point des dotations de l'État. En tant qu'ancien secrétaire d'État au budget, je sais que ce sujet est compliqué mais il ne peut pas y avoir de loi de décentralisation sans une révision de la fiscalité locale. Nous espérons le concours du Parlement et notamment du Sénat pour nous y aider.

M. Arnaud Bazin, président. – Le Sénat est bien sûr à l'écoute des départements. Cette mission en est la preuve.

Il est vrai que les départements ont subi un certain nombre d'attaques. Certains souhaitaient même les « dévitaliser », pour reprendre leurs propres termes. Au Sénat, nous sommes attentifs à préserver la vitalité des départements dont chacun ici connaît l'importance dans la vie quotidienne de nos concitoyens, même si ces derniers ont parfois du mal s'en rendre compte. Je vous remercie, en tout cas, messieurs les présidents, pour votre participation.

**Audition de représentants de l'Association des maires de France
et des présidents d'intercommunalité (AMF),
de l'Association des communautés de France (AdCF) et de France Urbaine**

(Mardi 7 juillet 2020)

M. Arnaud Bazin, président. – Nous recevons aujourd'hui des représentants de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), de l'Association des communautés de France (AdCF) et de France Urbaine. Nous souhaitons connaître leur sentiment général sur les relations entre les départements et le bloc communal et entendre les messages qu'ils souhaiteraient nous faire passer, avant un échange plus direct.

Je précise que certains membres de la mission d'information assistent à cette audition en visioconférence.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – Il peut paraître surprenant, dans le cadre d'une mission d'information sur les départements dans les régions fusionnées, d'interroger des représentants du bloc communal. C'est pourtant une évidence au regard des relations que vous entretenez avec les départements et les régions.

Par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), les départements se sont vu reconnaître la compétence de solidarité territoriale, qui se caractérise notamment par un important rôle de soutien financier, mais aussi technique, au bloc communal.

Les communes, intercommunalités et départements ont également en partage certaines compétences comme le sport, le tourisme ou la culture. Dans le domaine de l'action sociale, où le département est chef de file, le bloc communal conserve un rôle très important *via* les centres communaux et intercommunaux d'action sociale. Dans ces différents domaines, la coordination de l'action publique locale vous semble-t-elle satisfaisante ?

Dans les régions fusionnées, au périmètre géographique souvent très large, les réformes récentes ont-elles modifié les relations de vos adhérents avec les départements et les régions dans la mise en œuvre des politiques publiques au service des populations ? Lors de notre audition de représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF), il a beaucoup été question du lien entre les départements, les intercommunalités et les communes.

Une partie des compétences des départements ont été absorbées ou pourraient l'être par les métropoles. Quel rôle conserve alors le département pour assurer l'équilibre entre la métropole et son arrière-pays ?

Cette mission d'information a été mise sur pied avant la crise sanitaire et la crise économique et sociale qui en découle. L'objectif demeure

le même, mais nous prenons en compte ce nouveau contexte en examinant le rôle des différentes collectivités territoriales pour répondre à l'urgence de la crise et aux défis de demain.

M. Gilles Pirman, maire de Saint-Clément, membre du Comité directeur de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF). – Le lien entre l'entité départementale et le bloc communal est puissant, productif, efficient et consacré par le désir de proximité que nos concitoyens expriment.

La collectivité départementale a joué un rôle de bouclier social dont il faut tenir compte dans le contexte que vous avez décrit, Madame la rapporteure, et dans celui qui nous attend. Nous y sommes attachés. Dans le cadre de la crise sanitaire, les départements, qui se sont découverts acheteurs de masques ou d'équipements sanitaires et qui sont amenés aujourd'hui, quel que soit le fondement juridique, à soutenir une économie malmenée, ont joué et continuent de jouer un rôle très important. La covid-19 n'est pas un prétexte : elle est, au contraire, un contexte qui éclaire la nécessité du département à l'échelle locale, entre la région et le bloc communal.

M. Laurent Trogrlic, vice-président de l'Association des communautés de France (AdCF) et président de la communauté du Bassin de Pompey (Grand Est). – L'AdCF a beaucoup réfléchi à la position de l'intercommunalité vis-à-vis des départements. Les départements, dans le cadre de leurs compétences en matière de solidarité territoriale, travaillent régulièrement avec les communes et les intercommunalités. Malgré des discordances entre le périmètre des cantons et celui des intercommunalités, les relations sont de plus en plus resserrées, en particulier pour l'organisation des services de proximité. Les départements ont dû s'adapter à la nouvelle organisation territoriale.

Depuis la mise en place de grandes régions, le département joue un rôle d'intermédiaire entre les intercommunalités et les régions. Ce contexte lui a redonné un rôle de proximité. Il convient de continuer à travailler sur cette articulation, par exemple pour ce qui concerne l'accompagnement ingénierie.

M. Olivier Landel, délégué général de France Urbaine. – France Urbaine regroupe les maires des plus grandes villes ainsi que les présidents des métropoles, des communautés urbaines et des grandes agglomérations, dont nous attendons l'élection. La période est donc particulière.

Quelques maîtres mots nourrissent la réflexion des élus membres de France Urbaine, au premier rang desquels se trouvent l'autonomie, la responsabilité et le dialogue. Les élus des grandes villes cherchent à être responsables devant leurs électeurs ; ils cherchent également à être autonomes, y compris financièrement, et dans le dialogue permanent avec le reste du territoire. Le concept d'alliance des territoires a été beaucoup

développé au sein de France Urbaine, non seulement de façon théorique, mais aussi de façon pratique et pragmatique.

Un autre maître mot, c'est la différenciation. Nous attendons avec impatience que ce terme trouve sa traduction dans la réalité institutionnelle. Le rapport au département est évidemment très différent d'un territoire à l'autre : il n'est pas le même selon que le département compte des grandes villes avec une forte densité, une métropole, une communauté urbaine ou qu'on y trouve que des villes moyennes ou petites.

Lorsque l'on parle de différenciation, on parle de renforcement des départements là où la densité est moins importante et d'une meilleure collaboration avec les grandes villes et agglomérations là où la densité est plus importante. Nous avons formulé des propositions en ce sens.

Nous avons le sentiment que, aujourd'hui, autour des grandes villes, le département s'occupe plus du rural que de la ville. Lorsque la ville entend réaliser une alliance des territoires et instaurer une synergie avec le département, celui-ci entre parfois dans une concurrence qui ne nous paraît pas saine. Nous plaçons pour ce que nous appelons des projets partagés et de la contractualisation entre les différentes échelles territoriales au service des habitants, dépassant les frontières administratives des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – Il serait bon que nous ayons des exemples précis, qui s'appuieraient sur votre connaissance locale, pour nourrir notre réflexion.

La question de l'exercice par le département de sa mission d'assistance financière et technique au bloc communal se pose de façon plus aiguë dans les grandes régions fusionnées. Quelle appréciation portez-vous sur la mise en œuvre effective de cette mission ? Quelles relations se sont-elles nouées dans les grandes régions fusionnées, où des regroupements ont eu lieu entre des territoires sans histoire ni identité communes ? Comment se développent les coopérations, les politiques partenariales ?

Vous avez évoqué la question des compétences des métropoles et leur articulation avec celles des départements. Le modèle lyonnais n'est pas forcément à reproduire partout. Nous sentons bien que le chevauchement entre des compétences exercées par la métropole, le département et la région peut se révéler compliqué. Quelles pistes de réflexion envisager pour que les politiques publiques gagnent en efficacité ?

M. Gilles Pirman. – Les départements se sont lancés dans l'ingénierie de manière assez massive, le périmètre de leur action étant d'ailleurs assez variable. Ils ont très souvent commencé par les routes, aujourd'hui on assiste à une mobilisation des cols blancs et cette coopération avec les communes semble de plus en plus fructueuse. Elle s'est étendue à une multitude de domaines, de l'urbanisme à l'aménagement. Elle vient compenser la disparition des aides techniques dispensées par l'État.

Se pose toutefois aujourd'hui la question de la capacité à financer les projets. L'État a mis en place son agence d'ingénierie, l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), mais on peut avoir des inquiétudes sur la capacité de l'État déconcentré à porter les projets dans les territoires. Un ingénieur ne suffit pas pour porter un projet, il faut des financements. Or les pratiques observées aujourd'hui dans les préfetures conduisent à s'interroger sur le devenir des modalités d'attribution de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) par exemple, ou de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Sans ingénierie financière, le portage de projet est un peu compromis. J'ajoute qu'un certain nombre de conseils départementaux ont leur propre dispositif contractuel d'appui aux communes.

Enfin, se pose la question de la congruence entre les dispositifs de l'État et ceux du département, de la capacité à financer mieux, à financer vite et à faire preuve d'équité à l'échelon local.

M. Arnaud Bazin, président. - Comment a évolué, au cours des dernières années, la capacité des départements à soutenir en termes d'investissements les communes et les communautés de communes ou d'agglomération ?

M. Gilles Pirman. - L'approche est différente selon la nature du territoire. On n'aide pas de la même façon un territoire urbain et un territoire rural. Aujourd'hui, les départements peuvent intervenir auprès des communes dans une logique de développement ou pour le portage technique d'un projet. Cette action des départements est à saluer.

M. Olivier Landel. - Les zones urbaines sont peu concernées par cette problématique, car les villes disposent de leurs propres capacités d'ingénierie. L'exemple de la métropole lyonnaise a révélé au grand jour une péréquation naguère invisible entre la ville et son environnement rural. Quand on a créé la métropole, un mécanisme de compensation financière au bénéfice du département du Rhône a été mis en place, à hauteur de 73 millions d'euros tous les ans. En réalité, ce modèle est celui de toutes les métropoles françaises : de la matière financière et fiscale sert à la péréquation en alimentant les ressources départementales, lesquelles sont utilisées pour accompagner les communes et les EPCI ruraux. Ce système de péréquation invisible existe depuis des années.

L'AdCF a étudié de façon assez fine, il y a quelques années, les relations entre les villes-centre et les départements. On s'est rendu compte que c'était « chacun dans son couloir » et que les départements étaient peu présents en accompagnement, en tout cas en ingénierie, auprès des villes-centres. Lors de la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), nous avons mis à disposition de tous les territoires non pas une ingénierie descendante, provenant de l'État, mais une ingénierie partagée.

Les grandes villes ont des capacités d'ingénierie qui peuvent être utilement mises à disposition de territoires ruraux, péri-urbains, de petites villes et de villes moyennes. De la même manière, il pourrait être intéressant que nous puissions bénéficier d'un certain nombre des compétences particulières des villes moyennes, car il y a des choses que nous ne savons pas faire.

Nous sommes pour une « horizontalisation » des rapports. Le mantra de France urbaine se résume en une phrase : comment passer du projet partagé au contrat qui engage ?

Nous pensons qu'il doit être possible de discuter en commun des projets des uns et des autres – communes, EPCI, départements, régions – afin de favoriser la coopération, que tous les projets sont légitimes dès lors qu'il y a eu une élection démocratique. Beaucoup de progrès restent à faire de ce point de vue. L'ANCT pourrait être l'outil facilitateur de cette nouvelle façon d'opérer.

M. Arnaud Bazin, président. – Est-ce à dire que vous êtes favorable au développement de la contractualisation ?

M. Olivier Landel. – En juillet 2016, nous avons signé ce que nous avons appelé des « pactes État-métropoles ». France urbaine avait souhaité que ces pactes comprennent un volet obligatoire sur l'alliance des territoires.

Avec l'aide de l'ANCT, nous avons depuis lors recensé 174 coopérations interterritoriales entre des métropoles et d'autres territoires – petites villes, communautés de communes, *etc.* Nous devons inaugurer le 18 décembre dernier un site pour présenter ces coopérations, afin de montrer qu'elles ne sont pas utopiques. Les grèves dans les transports, puis la crise sanitaire nous en ont empêchés, mais le site existe.

La coopération interterritoriale est une réalité. Elle doit être vue par les présidents de conseils départementaux non pas comme une autre façon de « régenter » d'autres territoires, mais comme un outil de coopération. C'est en se mettant autour d'une table et en partageant nos connaissances, nos compétences, nos moyens financiers et nos objectifs que nous pourrions progresser.

M. Laurent Trogrlic. – Les EPCI à fiscalité propre, du fait de leur évolution en termes de périmètres et de compétences, ont développé de l'ingénierie. Ils ont aussi travaillé à l'interterritorialité dans le cadre de pays ou de pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR). Il est bon aujourd'hui que l'ingénierie des départements soit associée au développement de l'ingénierie territoriale portée par ces différentes structures afin de permettre plus de coopération, voire de mutualisation, dans l'intérêt général.

Le principe de coopération horizontale, à l'échelle départementale ou régionale, selon les compétences, mérite de progresser. Nous avons de grands défis à relever. Ainsi, beaucoup de territoires ont intégré la

problématique énergétique et écologique. Ces sujets impliquent souvent de dépasser les limites des périmètres territoriaux pour travailler à la bonne échelle.

Mme Frédérique Puissat. – Nous sommes tous très sensibles au décrochage entre les métropoles et les milieux ruraux. De nouvelles majorités sont apparues à la suite des élections municipales et intercommunales, les clivages risquent d'être plus forts dans un certain nombre de départements. Je crains que le département ne se recentre davantage sur la ruralité.

Nous connaissons tous les enjeux de contractualisation. Je ne suis pas sûre que les mécanismes existants embrassent tout le champ des compétences des départements, notamment le champ social. Ne devrait-on pas réinventer un dispositif plus englobant?

M. Olivier Landel. – Nous sommes conscients depuis des années des risques de décrochage entre villes et campagnes. Personne n'y a intérêt.

À titre d'exemple, une grande ville qui « subit » une forte croissance doit construire des routes, des logements, des écoles, des transports, alors que ses ressources sont de plus en plus limitées. C'est pour cela que nous croyons beaucoup à l'alliance des territoires. Accompagner le développement de villes petites ou moyennes, de communes rurales, de pôles de centralité à l'extérieur des grandes agglomérations serait bénéfique pour tout le monde. Cela permettrait de réduire la pendularité par exemple, de favoriser des modes de vie plus satisfaisants. Cela signifie qu'il faut sans doute imaginer des relations différentes entre les départements et les grandes villes et d'autres types de territoires.

Il y a une quinzaine d'années déjà, les communautés urbaines d'alors se sont aperçues que, pour exercer leurs compétences en matière d'économie, d'environnement, d'aménagement urbain, elles avaient absolument besoin de leviers d'actions en matière sociale, pour l'insertion, l'accompagnement des familles, le relogement, *etc.* C'est pourquoi nous avons réfléchi à la possibilité de recevoir en délégation des départements un certain nombre de compétences. L'appel à compétences a été créé dans la loi de 2010, puis reconduit dans la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles de 2014, dite « Maptam ». Les compétences que nous visions sont celles qui ont finalement été transférées, celles qui sont complémentaires de l'action des métropoles.

Peut-être faudrait-il ouvrir une nouvelle phase de dialogue avec les conseils départementaux, autour des délégations de compétences ? Pourquoi ne pourrait-on pas travailler ensemble sur le territoire de la ville, mais également sur le territoire périurbain et la ruralité, plutôt que de le faire chacun de son côté ? Une forme de concurrence subsiste encore aujourd'hui dans de trop nombreux endroits.

M. Didier Marie. - La loi Maptam prévoyait un transfert de compétences des départements vers les métropoles, mais je n'ai pas le sentiment que les métropoles aient manifesté beaucoup d'enthousiasme pour embrasser largement ce socle de compétences transférables. Souhaitent-elles l'élargir encore selon vous ?

Je trouve le concept d'interterritorialité pertinent. Les outils juridiques existants dans le domaine sont-ils suffisants, ou faut-il créer par la loi un cadre spécifique pour stimuler son développement ?

Les départements souhaitent récupérer tout ou partie de la compétence économique. Le bloc communal partage-t-il ce souhait ? Est-il satisfait de sa relation avec les régions en la matière ?

M. Gilles Pirman. - Le concept d'interterritorialité a des avantages ; il a aussi ses limites. En particulier, la répartition des compétences n'est pas complètement réglée, et les moyens d'agir ne sont pas tous au rendez-vous - notamment pour l'action sociale, où les départements sont chefs de file. En fait, le concept d'interterritorialité aurait plus d'intérêt pour le partage de projets que dans celui de services : il faut privilégier la convergence de politiques publiques à la superposition de strates. Dans le champ économique, nous avons besoin des départements, notamment là où il n'y a pas de métropoles. Du point de vue des communes, ceux-ci jouent un rôle d'assembler utile, car la dispersion des compétences entre les intercommunalités et la région n'est facteur ni de dynamisme, ni de réactivité, ni d'égalité entre les territoires, d'autant que les intercommunalités peuvent être de taille, d'ancienneté, d'intégration et de dynamisme très divers, avec des moyens d'action inégaux de surcroît.

Pour agir en faveur du développement économique, entre autres, nous avons besoin d'un renforcement de la contractualisation, car les instances actuelles de dialogue avec la région ne fonctionnent guère, alors même qu'il est indispensable que ces deux niveaux de collectivités territoriales définissent en commun les besoins et les perspectives d'un territoire. Si la collectivité qui a vocation à jouer le rôle d'assembler n'en a plus les moyens et ne peut pas se voir déléguer les compétences nécessaires, le jeu est faussé. À un niveau le projet et la stratégie, à un autre niveau le rôle d'innervation du territoire.

M. Franck Menonville. - Dans la Meuse, c'est la région qui est en pointe dans l'exercice la compétence économique, complétée par certaines intercommunalités urbaines, mais il y a des trous dans la raquette, et les autres intercommunalités, ainsi que le département, pourraient agir davantage pour réduire l'inégalité territoriale. Cela imposerait de repositionner le département, qu'il s'agisse de compétence propre, de délégation, ou de rôle de coordination.

M. Gilles Pirman. – C'est une question de cohérence : porter une politique d'action sociale et d'insertion si l'on ne peut intervenir en matière économique, c'est comme partir à la guerre sur une seule jambe...

M. Olivier Landel. – En fait, on ne peut pas avancer si l'on souhaite que tous les départements aient exactement les mêmes compétences. D'ailleurs, le développement économique n'est pas une compétence : nous mettons plutôt nos différentes compétences à son service. Ainsi, les aides directes octroyées par les régions aux entreprises participent peut-être au développement économique, mais, sans zones d'activité, sans transports, sans haut débit, sans marchés, sans formations, elles ne suffisent pas. Or l'ensemble des compétences qui contribuent au développement économique sont réparties entre les strates territoriales, ce qui aboutit à une certaine inefficacité. Pour en sortir, nous devons définir clairement un chef de file, variable selon les zones concernées, et admettre qu'il puisse ne pas être l'autorité organisatrice. Le chef de file est un stratège, il a l'autorité et la légitimité pour mettre les interlocuteurs autour de la table et passer d'un projet partagé à un contrat qui engage. Pour que le projet s'exprime, il faut une compétence d'ingénierie. Il faut ensuite se mettre d'accord, notamment sur les clefs de financement. Sans accord, chacun mobilise ses propres ressources – au moins, chacun saurait ce que fait l'autre, ce qui favorise en tout état de cause la cohérence des projets menés sur le territoire.

M. Arnaud Bazin, président. – S'il y a une chose dont mes responsabilités à l'Assemblée des départements de France m'ont convaincu, c'est qu'il existe autant de situations différentes que de départements ! Le principe de différenciation apportera une réelle plus-value.

M. Laurent Trogrlic. – Pour favoriser le développement économique, il faut aider à la constitution d'un écosystème, et cela requiert en effet la définition claire d'un chef de file. En Meurthe-et-Moselle, la logique n'est pas la même dans le sud, tiré par la métropole de Nancy, et dans le nord, autour de la métropole de Metz : il serait difficile de définir une politique économique à l'échelle départementale, d'autant que les acteurs sont nombreux et variés. Cela plaide pour une certaine souplesse, qu'apportent notamment les agences de développement économique et d'attractivité, coordonnées à l'échelle de la région.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – *Quid* du lien entre le bloc communal et la région ? Les collectivités territoriales ne sont pas des poupées gigognes, et l'on observe de plus en plus d'interventions directes des régions auprès des communes et de leurs groupements. La clause de compétence générale permettait différenciation et fluidité, mais, en matière économique et sociale, nous n'y sommes toujours pas...

Je crains que, dans certaines métropoles, la composition de l'exécutif élu au cours des prochains jours ne renforce le poids de la ville-centre au lieu de développer une complémentarité entre les territoires ruraux, périurbains

et urbains denses qu'elles comportent. Vous semblez étonné, monsieur Landel, mais au sein de la métropole de Lyon par exemple - où le mode de scrutin est spécifique, je vous l'accorde - les vice-présidences ne reflètent pas la diversité territoriale ! Dès lors, l'action des régions et des départements sera essentielle pour contrebalancer le déséquilibre ainsi créé.

M. Olivier Landel. - Je suis étonné, car j'entends aussi dire l'inverse : à Lille ou à Cherbourg, ce sont les maires des petites villes qui sont en majorité. Le problème est plutôt que les métropoles et communautés urbaines, dont certaines ont soixante ans, pèsent plus, financièrement, que les communes qui les constituent, deux fois plus que le département, quatre fois plus que la région ! Or leurs conseils ne sont pas élus au suffrage universel direct, le fléchage n'en est qu'un ersatz... Les déséquilibres que vous pointez sont liés au fait que deux principes constitutionnels s'opposent, entre lesquels il faut choisir, sans quoi les déséquilibres que vous pointez se poursuivront : l'égalité devant le suffrage, qui limite à 20 % les écarts de représentation admissibles, et le principe « une voix par maire ». Nous devons définir enfin un système électoral à l'échelle des métropoles.

Oui, il y a encore des progrès à faire au sein des EPCI. En soixante ans, toutefois, les communes associées en regroupements ont appris à coopérer beaucoup mieux entre elles ; reste à ce qu'elles agissent en meilleure harmonie avec les territoires qui les entourent. C'est cela, l'alliance des territoires. En leur sein, il faut des élections. Nos propositions sur le sujet sont injustement perçues comme anti-communales. Pour y parvenir, nous devons commencer par progresser dans le sens de la différenciation.

La taille des régions ne rend pas leur tâche facile. Il faudrait les renforcer en leur donnant des compétences opérationnelles, outre les lycées et les transports ferroviaires, car pour le reste elles disposent essentiellement de compétences de coordination, de conception de schémas ou de plans. Cela en ferait de meilleurs partenaires pour les communes et les métropoles, à condition de bien distinguer chef de file et autorité organisatrice : le premier veille à ce que le territoire soit bien couvert, quand la seconde met en œuvre, agit, construit. Ce système ne fonctionne bien que si la collectivité qui, dans tel domaine, joue le rôle de chef de file assume, dans tel autre, la responsabilité d'autorité organisatrice, afin de comprendre les contraintes liées à l'exercice effectif de compétences.

M. Gilles Pirman. - Un chef, des moyens, une mission, disent les militaires ! L'horizontalité territoriale laisse ouverte la question de savoir qui est chef, ou stratège : qui entraîne le territoire vers un objectif servant l'intérêt général ? À mon avis, c'est l'échelon régional qui est le lieu de la stratégie et de l'analyse, à charge aux autres de se coordonner, par la contractualisation, l'affectation des moyens et les délégations mutuelles de compétences, à condition bien sûr que le citoyen s'y retrouve. Pas de concurrence ! Chacun doit respecter son positionnement : on ne peut pas administrer la République avec des ascenseurs qui fonctionnent mal. Pour

autant, il faut privilégier la subsidiarité à la subordination. Alors, le bloc communal reste le socle, et le département est à la fois un lien incontournable avec la région et un lieu de stratégie.

M. Laurent Trogrlic. – Les conférences territoriales de l'action publique ne donnent pas toujours une grande satisfaction. En tout cas, la distinction entre chef de file et autorité organisatrice est opportune. Les compétences doivent être portées au plus près du territoire de vie, et le lien entre la région et le bloc local doit s'appuyer sur une organisation plus proche de la réalité territoriale, et structurée autour des compétences exercées conjointement.

M. Arnaud Bazin, président. – Merci à tous.

**Audition de M. Alain Rousset, président de la région Nouvelle-Aquitaine,
vice-président de Régions de France**

(Mercredi 22 juillet 2020)

- Présidence de Mme Frédérique Puissat, vice-présidente-

Mme Frédérique Puissat, présidente. – Nous entendons aujourd’hui, en visioconférence, M. Alain Rousset, président du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine et vice-président de l’association Régions de France. Je vous prie d’excuser l’absence du président, M. Arnaud Bazin, qui m’a demandé de le remplacer cet après-midi.

Cette mission d’information sur le rôle, la place et les compétences des départements dans les régions fusionnées a été créée en février dernier à la demande du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste. Ses travaux ont évidemment été perturbés par la crise sanitaire, mais nous avons pu les reprendre depuis quelques semaines, et nous arrivons aujourd’hui au terme de notre programme d’auditions, notre rapport devant être rendu à la mi-septembre.

Je laisserai notre collègue rapporteure, Mme Cécile Cukierman, exposer plus précisément les raisons qui ont conduit à la création de cette mission et les perspectives dans lesquelles elle a travaillé. Je veux seulement rappeler qu’il ne s’agit pas pour nous de rallumer de vieilles querelles ou de remettre en cause dans leur globalité les réformes territoriales de la dernière décennie. En revanche, il nous semble indispensable d’interroger certains paradoxes des lois de 2015, qui ont simultanément affaibli l’échelon départemental tout en faisant naître un besoin de proximité nouveau dans les très grandes régions issues de fusions. Nous avons donc besoin de savoir comment les nouvelles régions ont conservé un ancrage territorial suffisant, comment elles ont répondu à ce besoin de proximité, et quels nouveaux partenariats elles ont noués ou pourraient nouer avec les conseils départementaux pour mieux articuler leurs politiques respectives.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – Cette mission vise à examiner le rôle, la place et les compétences des départements dans les régions fusionnées après la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). La crise sanitaire a perturbé nos travaux, mais nous avons pu nous rendre ces derniers jours dans les régions Rhône-Alpes-Auvergne et Grand Est. Nous comptons sur vous pour nous faire part de votre expérience de président de la région Nouvelle-Aquitaine. Nous aimerions en particulier vous entendre sur la répartition entre les différents niveaux territoriaux des champs d’intervention en matière économique ou

sur les relations quotidiennes entre les collectivités pour aménager le territoire et répondre aux besoins des populations.

M. Alain Rousset, vice-président de Régions de France, président de la région Nouvelle-Aquitaine. – Le sujet est vaste ! J’ai participé aux réflexions sur ces questions comme parlementaire ou comme président de Régions de France pendant douze ans. L’agrandissement des régions est une idée qui a été défendue par tous les partis politiques, de droite comme de gauche. Un peu comme pour l’Europe, la volonté d’élargissement l’a emporté sur l’approfondissement. J’ai toujours plaidé en faveur de l’approfondissement, compte tenu du retard et de la singularité de la France en matière de décentralisation. Notre pays, en effet, est très atypique parmi toutes les démocraties. Un jour viendra où le centralisme et le jacobinisme apparaîtront nettement comme contradictoires avec la démocratie et l’efficacité publique. L’Allemagne a su défendre son industrie grâce à ses *Länder* et à ses banques régionales d’investissement qui soutiennent un tissu de petites et moyennes entreprises (TPE-PME) et d’entreprises de taille intermédiaire (ETI). Le plan de relance du Gouvernement vise les grands groupes, mais néglige les PME et les ETI. Si le plan de relance ne passe pas par les régions, il faut craindre de nouvelles délocalisations.

Comme je l’ai dit à Jean Pisani-Ferry, la France est un pays centralisé à plusieurs égards et la situation s’aggrave. Elle l’est d’abord sur le plan administratif et politique : on le voit clairement lors de l’élaboration des contrats de plan État-région (CPER), le Gouvernement considère les collectivités locales comme des sous-traitants. N’est-il pas absurde que l’État lance un plan Vélo ? Pourtant, les collectivités locales semblent atteintes d’un syndrome de Stockholm et considèrent qu’elles ont besoin de l’État sur tous les sujets. Il serait temps que la démocratie à l’échelle des collectivités locales devienne adulte. Avec les préfets ou les sous-préfets, nous sommes le seul pays à avoir, comme Michel Rocard l’avait noté il y a trente ans, un modèle administratif colonial.

On peut aussi évoquer la centralisation économique. Notre industrie est clivée entre les grands groupes, qui font un lobbying permanent à Bercy, et les TPE-PME et ETI, qui constituent l’essentiel de la force productive française : 80 % de notre industrie est de sous-traitance. La majeure partie de l’épargne est drainée par Paris et nos entreprises sont sous-capitalisées. Nos grands groupes dépendent davantage des fonds d’investissement étrangers que des épargnants français. La reconquête de notre souveraineté industrielle, dans l’électronique ou la pharmacie par exemple, ne pourra réussir sans une stratégie pour soutenir les fonds propres des entreprises. Mais celle-ci ne peut dépendre de Bpifrance, qui fonctionne très mal.

La centralisation constitue le premier boulet de la France. Dans les années 1980, la décentralisation s’appuyait sur la notion de blocs de compétences, avec une évaluation de l’efficacité des politiques menées lors des échéances électorales. Mais aujourd’hui, quand on inaugure un site, on

est douze élus à couper le ruban... Comment nos concitoyens peuvent-ils savoir qui fait quoi, identifier les responsabilités et donc contrôler l'action des élus ? À l'heure où il est beaucoup question de l'efficacité de l'action publique, la redondance des compétences entraîne un surcoût de dépenses publiques. On manque aussi de compétences par rapport au privé. Les partenariats public-privé constituent une insigne absurdité et donnent les clés au privé, tout en coûtant très cher. Faute de politique industrielle depuis trente ans, nos médicaments ou notre électronique sont désormais fabriqués en Chine ou en Inde. Les crises géopolitiques révèlent les faiblesses de nos chaînes de valeur et d'approvisionnement. Je plaide donc, dans le prolongement de la loi NOTRe, qui a constitué un progrès selon moi, pour des compétences clairement identifiées. On ne peut pas, en effet, s'occuper de la dépendance, des personnes âgées ou de l'accueil des mineurs isolés, et en même temps comprendre les entreprises et savoir les accompagner.

La politique n'est pas seulement une affaire de gesticulation ou de beaux discours. Il faut avant tout savoir de quoi on parle ! Si l'on évoque la reconquête de la production des principes actifs des médicaments, il faut savoir ce que cela implique, combien cela coûte, les évolutions technologiques nécessaires, etc. Il en va de même pour la reconquête de la souveraineté électronique, si l'on ne veut pas courir le risque que notre système productif s'arrête brutalement parce que l'on aura négligé la formation de base en électronique dans les lycées professionnels ou les écoles d'ingénieurs et que l'on ne saura plus réparer une carte mère. Il en va de même dans tous les secteurs : le stockage de l'énergie, la production d'énergie solaire, etc. C'est pourquoi je plaide pour des blocs de compétences, ce qui ne pose pas de problème dans la relation entre régions et départements.

Dans la troisième plus grande région de France, nous avons réussi à établir un dialogue entre élus, non avec les fonctionnaires de l'État, pour définir des stratégies dans l'intérêt de nos concitoyens. La crise sanitaire a accru l'exigence de coconstruction des stratégies publiques pour répondre aux problèmes quotidiens. L'exemple des masques est emblématique. Nous avons rencontré les mêmes difficultés que dans d'autres régions, mais nous avons trouvé des solutions avec l'agence régionale de santé (ARS), en évitant de connaître les débats qu'il y a eu dans d'autres endroits. Au nom des douze départements, le conseil régional a décidé d'acheter des équipements individuels de protection et nous avons veillé, avec le directeur de l'agence régionale de santé, à ce qu'ils soient bien destinés aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). Nous avons mis en place des visioconférences deux fois par semaine avec les départements, une fois par semaine avec les intercommunalités, pour traiter de tous les sujets, et elles continuent. La crise sanitaire a donc entraîné un sursaut de coopération avec les départements.

Il n'y a donc pas, à mon avis, de débat sur l'articulation entre les compétences des départements et celles des régions, même si l'administration aime bien soulever ce point, parce que diviser c'est régner. Nous avons une compétence partagée avec les intercommunalités sur les bâtiments. Certaines politiques publiques, comme la rénovation thermique des bâtiments, doivent être menées au plus près des territoires, donc au niveau des communes et des intercommunalités. Les régions et les départements sont trop loin. Nos politiques en la matière ont échoué. Il existe aussi des complémentarités sur le réchauffement climatique, pour aider les personnes en situation de précarité ou pour soutenir les entreprises en difficulté. Nous traitons ainsi, en partenariat, le cas d'une entreprise à Tulle en Corrèze. Il me semble donc que l'heure est à l'apaisement et qu'il n'y a pas lieu de rallumer de vieilles querelles.

Le problème de fond, c'est l'État, notamment l'administration centrale. Le plan Vélo est caricatural. Je ne comprends pas que l'État intervienne pour financer des pistes cyclables. D'ailleurs, les sommes ne seront vraisemblablement jamais dépensées. Avec un tel plan, on prend les élus des collectivités pour des incompetents, ce qui est d'autant plus incompréhensible que la volonté de transition énergétique vient plutôt de la base. Les compétences de l'État sont un problème. Finalement, nos concitoyens ne voient pas clairement qui fait quoi, n'identifient pas l'action de l'intercommunalité, de la commune, de la région, du département, ou de l'État. Le programme Territoires d'industrie est une absurdité, et d'ailleurs, comme l'État n'a plus d'argent, il commence déjà à s'en désengager. Pourquoi, dès lors, avoir lancé une telle opération, en mobilisant les préfets, sinon pour signifier aux collectivités territoriales qu'elles n'auraient pas été capables seules d'y penser en raison de leur incompétence supposée ? On nous prend vraiment pour des Tanguy !

M. Benoît Huré. – Merci pour la clarté de votre propos très volontariste. L'État se mêle de tout, certes, mais aucune collectivité n'imagine un investissement sans l'appui de l'État. Si l'on veut définir des blocs de compétences, il faut définir parallèlement des blocs de ressources, sinon les collectivités resteront dépendantes.

M. Alain Rousset. – Je suis d'accord. Mais les deux sont liés. Si l'on ne nous confie pas de ressources, c'est simplement parce que l'on ne veut pas nous donner les compétences. Il est question aujourd'hui de réduire la part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) attribuée aux intercommunalités et aux régions. La Nouvelle-Aquitaine est jumelée avec l'Émilie-Romagne et le *Land* de Hesse. Partout en Europe, les régions ont la compétence en matière de santé et d'éducation, et les résultats sont probants en termes d'allongement de la vie, de coût de la santé, d'efficacité, de dynamique sociale, etc. Il est donc insupportable de voir que l'on ne nous confie que la responsabilité de l'entretien des bâtiments. La Hesse a un budget de 38 milliards d'euros et perçoit des parts d'impôts d'État, à l'image

de ce que nous avons réussi à obtenir avec la TVA. C'est un facteur de responsabilisation, car le développement économique rime avec des rentrées fiscales supplémentaires. Inversement, si l'on supprime la relation entre la CVAE et les communes, plus aucune d'entre elles n'acceptera d'accueillir des usines sur son sol.

Je n'ai pas réussi à trouver des analyses de l'État sur l'étude du Medef. Il est insupportable que l'État ne soit plus capable d'évaluer et de remettre en perspective ce que dit une organisation professionnelle. L'incompétence est au plus haut au niveau de l'État. En dépit de nos petits moyens, la seule usine de batteries de France est en Nouvelle-Aquitaine, car, depuis dix ans, nous travaillons à structurer un écosystème. Lorsque l'Allemagne consacre une enveloppe de 9 milliards d'euros à l'hydrogène, la France ne prévoit que 100 millions... Si l'on est attentif aux besoins des entreprises, on ne peut qu'avoir l'impression de vivre dans un autre monde, et pourtant je suis socialiste ! Si le Parlement ne se bat pas sur ce sujet, les lignes ne bougeront pas. L'appareil de l'État, c'est la CGT du livre !

Le mélange des compétences est insupportable, coûteux et incompréhensible. On ne sait pas qui fait quoi et qui est responsable de quoi. Les gens se tournent vers les maires, mais ces derniers ne peuvent pas tout. On ne peut pas demander au maire de Blaye de régler la question de l'accès à Bordeaux de ceux qui doivent se lever à cinq heures du matin pour aller y travailler. Du coup, les gens rejoignent les « gilets jaunes » ! Pourtant les solutions sont simples, car le problème est purement catégoriel. Il suffit de comparer les effectifs de Bercy et ceux de la Direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN) à Bruxelles pour gérer les mêmes dossiers...

Ce modèle n'est pas tenable. Nous avons besoin de créer une classe moyenne de collectivités territoriales – les régions –, d'entreprises – les ETI – et de structures de financement. Sans cela, nous continuerons à fonctionner comme un pays en voie de développement, avec une classe supérieure, constituée par l'État et ce qui gravite autour de lui, et, en râteau, des collectivités territoriales, des entreprises sous-traitantes, et de petits fonds d'investissement.

M. Benoît Huré. – Pour avoir présidé le conseil départemental des Ardennes, je pense que chaque niveau de collectivité territoriale appréhende de franchir le Rubicon. Certes, les compétences transférées sont assorties de financements, mais les écarts de richesses entre les territoires sont tels – de un à cinquante – que chacun se tourne vers l'État, vu comme protecteur et garant de la péréquation.

M. Alain Rousset. – L'État protecteur, oui, pour garantir les droits individuels, organiser la couverture de santé, l'éducation, la sécurité... Mais qui pilote le pays, pour nous avoir menés vers un tel écart ? Ne soyons pas à notre tour victimes du syndrome de Stockholm !

Mona Ozouf a montré qu'en France, pays du verbe, on croit qu'il suffit de prononcer le mot « égalité » pour que celle-ci soit réelle. Pourtant, nous savons bien que les ressorts économiques sont à chercher parmi les entreprises et les habitants d'un territoire, et que les inégalités sont plus fortes au sein d'un département qu'au niveau national. Tous les pays démocratiques sont décentralisés et fédéraux, quand nous avons des débats, commentés par l'État, qui n'ont plus rien à voir avec les solutions contemporaines.

La métropole ruisselle-t-elle sur ses territoires ? Non, bien entendu ! Pas même sur son agglomération. Depuis la loi NOTRe, nous avons beaucoup progressé dans la réflexion sur le rôle des départements, des régions, des intercommunalités. Le baccalauréat vaut-il la même chose à Lormont ou à Pessac qu'au lycée Henri-IV à Paris, par exemple ? Non, bien sûr ! Comment, dès lors, organiser une respiration de la société, pour que tous les jeunes puissent évoluer ? La France est un pays où l'ascenseur social ne fonctionne plus, comme les rapports PISA le montrent depuis des années - même si nous avons mis du temps à l'admettre.

Comme président de l'Association des régions de France (ARF), je ne me suis jamais battu pour le pouvoir de taux des collectivités. En revanche, s'il est un élément positif que je retiens du quinquennat de M. Sarkozy, c'est le remplacement de la taxe professionnelle par la CVAE, qui incite les intercommunalités et les régions à se préoccuper du développement économique. Avec la crise actuelle, les régions ne se sont pas vu compenser la baisse de leurs recettes, mais le nouveau Premier ministre semble heureusement avoir repris ce dossier en main.

En douze ans de présidence de l'ARF, je n'ai jamais vu un gouvernement réagir en fonction de la couleur politique des exécutifs régionaux. Mme Merkel a souligné qu'il était bon que les *Länder* soient présidés par des personnalités de sensibilités différentes, qui se formaient ainsi pour de plus hautes fonctions. C'est la première fois qu'un gouvernement punit les régions au motif que certains présidents pourraient se présenter à l'élection présidentielle. Il y a là un problème démocratique.

M. Éric Gold. - Tous aspirent à plus de décentralisation - vieux débat ! Les compétences départementales reposent de plus en plus sur les intercommunalités, et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) deviennent incontournables. Le couple entre régions et intercommunalités ne signe-t-il pas l'affaiblissement des départements ? Le redécoupage des régions, d'ailleurs, n'a-t-il pas renforcé qu'en apparence le rôle de ces derniers ? On a par exemple confié aux régions le transport scolaire, ce que je ne comprends toujours pas...

M. Pierre Louault. - Ne craignez-vous pas que le colbertisme qu'on reproche à l'État ne soit, dans quelque temps, reproché aux régions ? On commence à en apercevoir des signes, les politiques régionales étant parfois

décidées sans beaucoup de concertation et imposées aux collectivités territoriales de niveau inférieur. Comment éviter cet écueil ?

M. André Reichardt. – Ancien président de région, je souhaite évoquer la collectivité européenne d'Alsace (CEA), qui est un département pourvu de quelques compétences supplémentaires. Que pensez-vous de ce type de différenciation ? Pour l'instant, les compétences supplémentaires viennent de l'État ; pourraient-elles venir aussi des régions ?

M. Patrice Joly. – La crise sanitaire, sociale et économique a-t-elle fait évoluer votre analyse sur la répartition des compétences ? Comment avez-vous évalué les capacités respectives d'intervention de chaque niveau de collectivité territoriale ? Les collectivités de proximité, plus proches de l'humain, semblent avoir été plus présentes. On parle de répartition des compétences par nature, mais il faudrait plutôt raisonner par volume de dépense, et organiser les interventions des uns et des autres en fonction de projets territoriaux à différents niveaux. Président du conseil départemental de la Nièvre, j'avais d'excellentes relations avec le président du conseil régional, qui accueillait toujours favorablement les projets de développement que je lui présentais. À l'inverse, le président de région n'est jamais venu me voir pour me proposer des plans de développement. J'avais donc, avant la loi NOTRe, envisagé de créer une vraie cellule, avec de vraies compétences économiques, pour stimuler le développement endogène du territoire, notamment pour préparer l'après-pétrole en exploitant le bois. Aujourd'hui, la région n'a qu'un agent qui s'occupe de ce sujet dans mon département. Il fait du montage financier, sans stratégie économique particulière.

M. Alain Rousset. – Ne vous laissez pas enfermer par l'État dans le rôle des Curiaces ! L'émiettement des compétences, ce n'est pas ce qu'on observe dans les pays qui réussissent. Et gérer les transports scolaires, par exemple, ce n'est pas la même chose que de s'occuper de solidarité territoriale, ou d'urbanisme. Pour l'instant, chacun veut tirer son grain du grand sac de blé. Mais challenger la SNCF ou les grandes entreprises, tout le monde n'est pas en mesure de le faire ! Lire un compte de résultat, ce n'est pas la même chose que de défendre les zones humides.

Vous parlez de colbertisme. Depuis trente ou quarante ans, l'appareil d'État s'est dégarni de ses compétences, et a remis les clés du camion aux financiers des grandes entreprises. Dans le même temps, tous les pays libéraux ont repris la main en matière de régulation. Où est le colbertisme, chez nous ? Depuis le nucléaire, le train à grande vitesse (TGV) ou Ariane, quelles initiatives technologiques l'État a-t-il prises ? Où sont les compétences pour contrôler les entreprises qui s'enrichissent grâce aux concessions autoroutières, et récupérer ainsi des fonds qui nous manquent pour l'entretien du réseau routier ? Le Canada, avec des gouvernements de droite, a produit des études au vitriol sur les partenariats public-privé. Le problème n'est pas l'économie de marché, mais l'incompétence des pouvoirs publics, qui, chez nous, ne font plus que se plaindre. Qui nous dit

aujourd'hui ce qu'il faut faire sur l'hydrogène, le stockage d'énergie ou la récupération des principes actifs des médicaments ? Personne, dans l'appareil public. C'est un scandale. Le téléthon finance la recherche sur des molécules qui sont ensuite produites aux États-Unis, et nous sont revendues fort cher. Non seulement nous sommes ridicules, mais en plus, il y a des traîtres à l'intérieur du système – et je me demande si je ne vais pas porter plainte contre certains chargés de mission de la Banque publique d'investissement (BPI).

Il faut mettre un terme à cette incompetence. Et les politiques que nous sommes doivent représenter la société. Loin de préserver nos compétences, les grands groupes achètent sur étagère, à l'étranger. Cela nous menace d'un décrochage technologique massif, et d'une délocalisation complète de notre sous-traitance aéronautique. Or, pour la petite commune abritant l'un de ces sous-traitants, la région est un allié essentiel, ne serait-ce que comme interlocuteur du donneur d'ordres.

Pendant la crise, la coopération entre régions, départements et intercommunalités s'est accélérée. Si les départements doivent conforter leur compétence en matière de santé, la coordination des CHU ne peut que relever de la région, comme partout en Europe. En Nouvelle-Aquitaine, nous avons fédéré toute la recherche clinique sur le cancer, alors que les différents pôles ne se parlaient pas entre eux et que notre agence régionale de santé, pourtant bien gérée, ne savait pas ce qui se passait dans les Ehpad. La centralisation, c'est un appareil qui coûte cher et manque d'agilité. Ne tombons pas dans le piège de l'opposition : laissez coopérer l'Association des maires de France (AMF), l'Assemblée des départements de France (ADF) et Régions de France. La rénovation thermique des logements, par exemple, doit être gérée par les intercommunalités, tout comme l'ont été, pendant la crise, les aides aux petites entreprises.

Une grande région peut exister sur le plan territorial. Avec le nouveau découpage, les aides aux entreprises, dans le Limousin et le Poitou-Charentes, ont été doublées. Dans le plan Creuse, lancé par le Gouvernement, la nouvelle région met plus d'argent que l'État. Nous avons fait du lycée des métiers du bâtiment de Felletin le symbole du retournement de la zone. Nous lançons une technopole à Saintes, nœud ferroviaire, et toutes les entreprises soutiennent ce projet. Les transferts de technologies, indispensables pour ressourcer nos PME, se pensent à l'échelle de la région.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – Merci pour cet échange passionné. Nous travaillons sur la place de chaque collectivité territoriale, sans chercher à les opposer. D'ailleurs, pendant la crise, elles ont bien coopéré.

La clarification du rôle de chacun peut être tout à fait perceptible pour nos concitoyens. Reste qu'elle n'a pas toujours simplifié les choses ni

contribué à ce que nos concitoyens se reconnaissent dans les institutions politiques locales...

Enfin, pour des collectivités territoriales fortes, nous avons besoin d'un État fort : la crise l'a bien montré. Là où l'État était absent, cela a parfois été tragique, malgré l'action des conseils régionaux.

M. Alain Rousset. – Je ne partage pas votre analyse sur la présence de l'État. Sa tutelle, unique au monde, est insupportable et humiliante. Toutes les mesures prises contre la crise sanitaire l'ont été pour pallier l'incurie et la méconnaissance de l'État. Nous devons développer des classes moyennes dans ce pays, y compris des classes moyennes de collectivités, et renforcer l'ascenseur social.

Mme Frédérique Puissat, présidente. – Merci.

Examen du rapport

(Mardi 15 septembre 2020)

M. Arnaud Bazin, président. – Mes chers collègues, nous nous réunissons aujourd’hui pour entendre notre collègue Cécile Cukierman nous présenter son rapport sur les travaux de la mission d’information.

Plusieurs d’entre nous ont malheureusement été retenus dans leur département. J’ai bien conscience que, à l’approche des élections sénatoriales, certains auraient pu souhaiter que notre dernière réunion soit organisée à une autre date. Il était cependant nécessaire que la mission ait achevé ses travaux avant le renouvellement partiel du Sénat et le début de la nouvelle session ordinaire du Parlement, le 1^{er} octobre.

Le projet de rapport écrit de Mme la rapporteure vous a été adressé jeudi dernier et vous a été distribué au format papier ce matin. Après avoir laissé la rapporteure le présenter, nous pourrions bien sûr avoir un temps d’échange.

Je rappelle que chacun peut présenter des propositions de modification qui seront, le cas échéant, mises aux voix. Après cette discussion, je vous proposerai d’adopter le rapport et d’en autoriser la publication.

Avant de lui donner la parole, je voudrais une nouvelle fois remercier la rapporteure, ainsi que son groupe, d’avoir pris l’initiative de créer cette mission d’information sur le rôle, la place et les compétences des départements dans les régions fusionnées. Je tiens aussi à la féliciter du travail accompli dans un contexte qui n’était pas simple.

Ce rapport tombe à point nommé : jamais le besoin de proximité de l’action publique n’a été plus criant et les conseils départementaux, promis à la disparition il y a quelques années, semblent aujourd’hui trouver une nouvelle légitimité.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – Monsieur le président, mes chers collègues, un peu moins de sept mois après la création de cette mission d’information, le moment est venu de tirer les conclusions du travail accompli.

Les travaux de la mission ne se sont pas déroulés comme nous l’avions prévu au mois de février. L’irruption de la crise sanitaire nous a obligés à repenser un certain nombre d’auditions et de déplacements, puisqu’il aura fallu attendre le mois de juin pour reprendre nos travaux. Malgré tout, nous avons pu entendre à Paris les principales associations d’élus locaux, les représentants des chambres consulaires, des universitaires, ainsi que la direction générale des collectivités locales.

En Auvergne-Rhône-Alpes puis dans le Grand Est, avec ceux d'entre vous qui êtes élus des départements où je me suis rendue – l'Allier, le Rhône et l'Ardèche dans un cas, la Meuse, les Ardennes et le Bas-Rhin dans l'autre –, j'ai pu rencontrer les élus départementaux et régionaux, les services préfectoraux et des acteurs économiques.

Ces auditions et déplacements ont été particulièrement riches d'enseignements, d'autant plus qu'ils ont eu lieu juste après le pic de la crise sanitaire. Cette dernière a joué le rôle d'un puissant révélateur des forces et des faiblesses de notre organisation territoriale, et du rôle que les départements sont appelés à y jouer.

J'ai également pu m'appuyer sur les réponses au questionnaire que le président et moi-même avons envoyé à l'ensemble des présidents de conseil départemental et régional.

Lors de notre première réunion, nous sommes partis d'un constat et d'une hypothèse.

Le constat est que les départements ont été très affaiblis au cours de la décennie écoulée en raison de la perte d'une partie importante de leurs compétences et du resserrement de leur champ d'intervention sur l'action sociale, d'une part, et en raison de la diminution des dotations de l'État, de la perte progressive de toute autonomie fiscale et de l'augmentation continue de leurs dépenses obligatoires, liées notamment au service des allocations individuelles de solidarité (AIS), d'autre part.

Lors de l'examen du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) en 2014-2015, le gouvernement de Manuel Valls se proposait explicitement de « dévitaliser » peu à peu les départements pour aboutir à leur suppression à l'horizon 2020.

Pourtant, les départements sont encore là. Il semble même que l'on assiste aujourd'hui à une réhabilitation de cet échelon de l'action publique.

Notre hypothèse était que les départements ont toujours un rôle essentiel à jouer, au-delà même du domaine de l'action sociale, en tant que collectivité de taille intermédiaire, suffisamment proche du terrain pour être pleinement à l'écoute des attentes des citoyens, suffisamment étendue et puissante pour assumer la charge de grands services publics et assurer une péréquation entre des territoires d'inégale richesse. Nous avons décidé de porter une attention particulière au cas des très grandes régions issues de la refonte de la carte régionale en 2016, dans lesquelles le rôle du département en tant que collectivité intermédiaire est peut-être encore plus important qu'ailleurs.

La première partie du rapport est consacrée à approfondir le bilan de la décennie écoulée. Je ne m'y attarderai pas outre mesure.

En plus de la réduction des compétences départementales, de la concurrence des régions et des métropoles, ainsi que de l'entrée en vigueur

du mode de scrutin cantonal binominal, il m'a paru nécessaire de présenter un aperçu assez détaillé de la situation financière actuelle des départements.

Rappelons quelques chiffres : les dépenses sociales représentent aujourd'hui 57 % des dépenses de fonctionnement des départements, dont 30 % pour les seules AIS ; le nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) a progressé de 40 % depuis 2008 ; l'État ne compense que 58 % de ces dépenses liées au RSA.

Au prix d'efforts de gestion considérables, et parce qu'ils se sont résolus à tailler dans leurs dépenses d'investissement en dehors du champ social, les départements étaient dans une situation financière globalement saine à la veille de la crise sanitaire. Cet équilibre est aujourd'hui fragilisé : la hausse des dépenses sociales des départements liée à la crise sanitaire est estimée à 1 milliard d'euros, alors même que les recettes fiscales tirées des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ont connu une forte chute.

Ce tableau d'ensemble n'est guère réjouissant. Il peut sembler confirmer les prédictions de certains observateurs qui, dès la fin des années 2000, prévoyaient que les départements se transformeraient peu à peu en agences techniques chargées de mettre en œuvre des politiques sociales très fortement encadrées par les lois et règlements nationaux, placées sous perfusion financière de l'État et ayant perdu toute capacité juridique ou financière d'intervenir dans d'autres domaines de l'action publique.

Et pourtant, le fait départemental résiste, ce qui résulte, me semble-t-il, de plusieurs facteurs.

Le premier facteur est l'impératif de proximité de l'action publique, dont la crise des gilets jaunes et la crise sanitaire ont une nouvelle fois révélé l'importance.

Ces crises ont d'ores et déjà une conséquence inattendue en ce qui concerne l'administration territoriale de l'État : après plusieurs décennies au cours desquelles les services régionaux de l'État n'ont cessé de monter en puissance au détriment des préfectures de département, on assiste aujourd'hui au début d'un mouvement en sens inverse. Le Premier ministre a annoncé que, en 2021, toutes les créations d'emplois dans les administrations de l'État seraient réservées, sauf exception, aux administrations départementales. Il a souligné à juste titre qu'il s'agissait d'une véritable « révolution ». Reste à voir si celle-ci se concrétisera car, comme saint Thomas, je ne crois que ce que je vois...

En revanche, le Gouvernement semble encore hésiter à tirer les mêmes conséquences de ce besoin de proximité de l'action publique en ce qui concerne l'organisation décentralisée de la République.

Le deuxième facteur de résistance du département est l'attachement que les citoyens continuent à manifester pour cette institution en tant que

cadre de la démocratie locale. La participation aux élections en témoigne : celle-ci reste plus élevée aux élections cantonales qu'aux élections régionales dans les départements peu urbanisés.

Enfin, et cela peut paraître paradoxal étant donné l'origine des départements, ceux-ci apparaissent aujourd'hui, davantage que les grandes régions créées en 2016, comme un cadre d'expression des identités locales. Il est tout à fait révélateur que la renaissance de l'Alsace en tant qu'entité administrative prenne la forme de la création d'un nouveau département, la collectivité européenne d'Alsace.

Dans la deuxième partie du rapport, j'ai voulu rechercher les moyens de conforter les départements dans l'exercice des deux principales missions que la loi leur reconnaît aujourd'hui, la solidarité sociale et la solidarité territoriale.

Dans domaine de l'action sociale et médico-sociale, j'ai souhaité avancer avec prudence, car le champ d'investigation est très vaste. D'ailleurs, il aurait nécessité un grand nombre d'auditions complémentaires, sans compter qu'il relève au premier chef de notre commission des affaires sociales. Il était entendu que cette mission d'information sur le rôle des départements ne serait pas une mission d'information sur l'action sociale, car nous sommes nombreux à être convaincus que les départements ont une vocation bien plus large.

Néanmoins, nos auditions et les contributions écrites que nous avons reçues nous permettent de dresser quelques constats et de formuler quelques recommandations.

Le domaine de l'action sociale se caractérise par l'intervention de très nombreux acteurs publics et privés, ce qui nécessite un effort de coordination, rôle qui incombe traditionnellement au département sur son territoire.

Par ailleurs, on assiste depuis quelques années à un interventionnisme croissant de l'État, qui se manifeste au travers de grands plans nationaux - la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté ou la création d'un « service public de l'insertion » par exemple - ou du recours à la technique de la contractualisation : l'État fixe des objectifs et s'accorde avec les départements volontaires par voie de convention sur les moyens mis en œuvre par ceux-ci pour les atteindre, en échange de quoi les départements signataires bénéficient de financements supplémentaires.

Il est normal que l'État s'implique dans les politiques sociales. Le développement de la contractualisation ne me paraît pas condamnable en lui-même, à condition qu'il n'aboutisse ni à priver les acteurs locaux de toute autonomie ni à contourner les départements, qui ont une expertise ancienne et reconnue en la matière.

Sur le terrain, en revanche, l'enchevêtrement des compétences entre l'État, le conseil départemental et les autres acteurs publics soulève des difficultés. C'est particulièrement manifeste dans le secteur médico-social : la crise sanitaire a illustré un grave problème de gouvernance des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), soumis à la double tutelle des autorités régionales de santé et des départements.

Le rapport évoque des pistes pour simplifier cette gouvernance, mais la réflexion est appelée à se poursuivre dans le cadre de la mise en place annoncée d'une « cinquième branche » de la sécurité sociale consacrée à la prise en charge de la dépendance.

Afin d'assurer la coordination locale des acteurs, il me semble aussi que la proposition de l'Assemblée des départements de France (ADF), consistant à créer une agence des solidarités dans chaque département, qui serait placée sous le pilotage du conseil départemental et servirait de référent unique aux usagers, mérite d'être soutenue. Dans mon rapport, je mentionne d'ailleurs plusieurs initiatives prises par les départements pour fédérer les acteurs locaux autour d'objectifs partagés, comme le plan May'Aînés du département de la Mayenne sur la prévention de la perte d'autonomie.

Dans le domaine de l'insertion, malgré le poids du financement du RSA, les départements ne doivent pas renoncer à mener des politiques actives d'accompagnement, ce qui nécessite sans doute de renforcer leur coopération avec les conseils régionaux, compétents en matière de formation professionnelle, d'emploi et de développement économique.

J'en viens à la seconde grande mission des départements, celle de la solidarité territoriale, domaine dans lequel ils ont été reconnus « chefs de file » par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi Maptam), mais dont les contours restent mal définis.

L'expression « solidarité territoriale » recouvre notamment le soutien financier aux investissements des communes et de leurs groupements, auquel les départements ont consacré 2,1 milliards d'euros en 2019, soit 16 % de leurs dépenses d'investissement, l'assistance technique au bloc communal, notamment dans les domaines de l'eau, de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat, un certain nombre de compétences d'appui au bloc communal comme en matière d'archives publiques, de lecture publique ou d'archéologie préventive et, enfin, un rôle de coordination et d'orientation de l'action locale, par exemple en ce qui concerne l'accès aux services au public, ou encore les enseignements artistiques.

En raison du poids de leurs dépenses sociales, certains départements ont inévitablement plus de mal que d'autres à assumer cette mission indispensable de solidarité territoriale. En outre, même s'il a été reconnu

chef de file, le département n'est pas seul : l'État et les régions interviennent aussi.

Sans vouloir mettre en place de mécanismes coercitifs, il me semble qu'une meilleure coordination des aides financières accordées par l'État, les régions et les départements au bloc communal serait souhaitable. Il en va de même en matière d'ingénierie : la nouvelle Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) devrait se concentrer sur les projets de haute technicité, nécessitant une expertise technique pointue dont il est impossible de disposer dans chaque département, plutôt que d'empiéter sur le champ de l'ingénierie départementale.

Je plaide, par ailleurs, pour que les départements disposent de la plus grande latitude juridique pour aider les communes et intercommunalités qui le souhaitent dans tout domaine et par tous moyens : conventions de prestations de services, mise à disposition d'équipements ou de services, créations de services unifiés, etc. Il est temps de laisser libre cours à l'innovation locale. Aussi serait-il nécessaire de rétablir l'habilitation générale du département à apporter aux communes qui le demandent son soutien à l'exercice de leurs compétences, supprimée par la loi NOTRe, alors qu'elle remontait à la loi Defferre du 2 mars 1982.

Certaines pistes esquissées par l'ADF, comme la création d'un service départemental de la donnée, me paraissent également dignes de retenir l'attention.

Au-delà des missions de solidarité sociale et territoriale, à l'exercice desquelles on a voulu le cantonner, le département me paraît appelé à jouer un rôle de pivot de la coopération locale et à intervenir à ce titre dans d'autres domaines de l'action publique, tout particulièrement dans les plus grandes régions.

C'est l'objet de la troisième partie du rapport, qui en constitue sans doute le cœur.

Le cadre juridique qui détermine aujourd'hui la répartition des compétences entre collectivités territoriales et les modalités de leur exercice concerté me paraît inadapté et en partie incohérent.

Tout au long des quarante dernières années, et plus encore au cours de la dernière décennie, on a cherché à spécialiser les collectivités territoriales en attribuant à chaque catégorie d'entre elles des blocs de compétence aussi étanches que possible. La logique des blocs de compétence contraire, à l'évidence, le principe de subsidiarité, qui aurait plutôt exigé que l'on recherche, dans chaque domaine, les attributions susceptibles d'être exercées de la manière la plus efficace à chaque niveau.

Si elle s'est imposée, ce n'est pas pour donner plus de lisibilité aux citoyens en offrant une réponse simple à la question : qui fait quoi ? À mon sens, cela s'explique principalement par le principe de non-tutelle, qui

empêche qu'une collectivité détermine la manière dont une autre exerce ses compétences, et qui rend difficile, par conséquent, la mise en cohérence de leurs actions.

Malgré les inconvénients d'une telle méthode, on a donc préféré confier une responsabilité exclusive, dans certains domaines, à telle ou telle catégorie de collectivité.

Toutefois, en 2010, le législateur a introduit un correctif pour adapter la répartition légale des compétences aux besoins locaux : c'est la faculté donnée à toute collectivité de déléguer à une autre collectivité ou à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) une compétence dont elle est attributaire. Malheureusement, ce dispositif a lui-même été appliqué de manière trop stricte, puisqu'il a été compris comme imposant la délégation d'un domaine tout entier de compétence, tel que la loi l'appréhende. En outre, il a rapidement été assorti d'exceptions.

Par ailleurs, la spécialisation laissant subsister des zones de frottement entre les attributions des uns et des autres, et certains champs de compétence restant partagés entre les différents niveaux de collectivités, on a créé des mécanismes de coordination qui ont ceci de particulier qu'ils sont à la fois rigides et presque totalement inefficaces. Je pense bien sûr aux conférences territoriales de l'action publique (CTAP), dont tous les élus que j'ai rencontrés m'ont réclamé la suppression, ou encore au « chef de filat » qui, juridiquement, se réduit à l'obligation ou à la simple faculté pour la collectivité cheffe de file d'élaborer un projet de convention territoriale d'exercice concerté (CTEC), soumis à la CTAP puis à toutes les collectivités intéressées, d'une part, et à un ensemble de règles qui restreignent les possibilités de coopération entre collectivités dans ces mêmes domaines, en dehors du cadre des CTEC, d'autre part.

CTAP, CTEC et chef de filat restaient fondés sur la liberté conventionnelle des collectivités. De manière assez subreptice, avec la loi NOTRe, c'est un autre modèle de coordination qui a été privilégié, celui de documents d'orientation élaborés par une collectivité et doués de force obligatoire à l'égard des autres collectivités grâce à leur approbation par l'État.

Même si leurs premières moutures restent assez peu prescriptives, les schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) ainsi que les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) constituent des instruments d'une redoutable efficacité, appelés à régir de vastes domaines de l'action publique locale.

Pourtant, l'expérience montre que les collectivités savent nouer des coopérations en dehors du cadre légal et mettre leurs forces en commun pour répondre aux besoins des citoyens. En la matière, le cadre légal a besoin d'être assoupli et non rigidifié.

Je propose donc de supprimer les CTAC, de réformer de fond en comble l'institution du chef-de-filat, afin de la supprimer là où elle est superflue et de la doter d'une réelle portée là où elle est utile, et de desserrer le cadre des délégations de compétence.

Enfin, je propose de rétablir la compétence générale des conseils départementaux et régionaux pour intervenir dans les domaines que la loi n'a pas expressément réservés à une autre personne publique. En effet, à l'aune de la crise que nous venons de connaître, on s'aperçoit que, à trop vouloir spécialiser, on rend parfois l'action publique inopérante. Rétablir la clause de compétence générale permettrait, pour de grands projets nécessitant d'être menés dans l'urgence, d'apporter de la souplesse, une plus grande créativité et assurerait, donc, une meilleure réponse de la part des collectivités locales, quelles qu'elles soient.

Je me suis particulièrement intéressée aux politiques de développement économique, domaine dont on a voulu expulser les départements avec la loi NOTRe, mais dans lequel ils continuent et doivent continuer à jouer un rôle important.

Non seulement les politiques départementales d'action sociale, de développement touristique et culturel ou d'infrastructures ont un impact économique indirect, non seulement les départements disposent encore de la faculté d'attribuer des aides aux entreprises dans des secteurs circonscrits et à des conditions plus ou moins strictes, mais certains d'entre eux continuent de s'impliquer de manière transversale dans le développement économique local.

Dans un département comme l'Allier, notre collègue Gérard Dériot a su convaincre le président du conseil régional de la nécessité de reconvertir l'ancienne agence départementale de développement économique en antenne locale d'une agence régionale, à la gouvernance de laquelle les conseillers départementaux sont pleinement associés. Ce même modèle a été reproduit dans le reste de la région Auvergne-Rhône-Alpes, sous des formes diverses qui sont révélatrices de l'implication plus ou moins forte des départements dans ce domaine avant la loi NOTRe.

Ce rôle économique direct ou indirect des départements doit être reconnu si nous voulons des politiques locales réellement coordonnées et efficaces. Cela implique notamment qu'ils soient consultés, comme les autres collectivités infrarégionales, lors de l'élaboration du SRDEII, notamment en ce qui concerne les orientations régionales en matière d'économie sociale et solidaire.

La crise actuelle a d'ailleurs montré la nécessité d'une action plus directe des départements, en bonne intelligence avec l'État et les régions. La loi du 23 mars 2020 et ses mesures d'application ont autorisé les conseils départementaux à contribuer au fonds national de solidarité pour les entreprises affectées par l'état d'urgence sanitaire. Au prix de certaines

acrobaties juridiques, on leur a également permis, dans certains cas, de contribuer aux fonds régionaux. En revanche, les dispositifs d'aide que certains départements avaient mis en place de leur côté pour pallier les carences des aides de l'État ou de la région ont généralement été déférés au tribunal administratif et annulés.

Les régions sont des collectivités chargées des grandes stratégies de développement territorial. Elles ne sont pas taillées pour répondre aux besoins des petites entreprises, des artisans, des commerces de proximité, à plus forte raison dans l'urgence. Bien sûr, elles peuvent déconcentrer leur action, créer des antennes locales, recruter des agents sur le terrain. Mais ne serait-il pas plus efficace de leur permettre de s'appuyer sur les conseils départementaux et leurs services ? Il n'y a aucune raison valable d'interdire aux régions et aux départements d'assouplir, par voie conventionnelle, la répartition de leurs compétences : les régions doivent pouvoir déléguer une partie de leurs attributions économiques aux départements, quand ces derniers doivent pouvoir monter leurs propres dispositifs avec l'accord de la région et contribuer au financement des actions conduites par celle-ci.

La quatrième et dernière partie du rapport est consacrée aux évolutions institutionnelles envisageables pour les départements.

Des réformes de trois types sont couramment évoquées.

Les réformes du premier type consisteraient à faire absorber par le bloc communal les compétences aujourd'hui exercées par les conseils départementaux. Il s'agirait, soit de fusionner les conseils départementaux et les métropoles sur le modèle de la métropole de Lyon, soit de transformer les départements en fédérations d'intercommunalités.

S'agissant de la fusion des métropoles avec les départements, elle correspond à un projet ancien qui reste à l'ordre du jour, puisqu'il figurait dans les engagements de campagne de l'actuel Président de la République.

Dans un premier temps, j'ai donc voulu dresser le bilan du mécanisme de transfert ou de délégation obligatoire des compétences départementales aux métropoles prévu par la loi Maptam. Tout compte fait, il s'avère que les transferts ont été réduits au strict minimum, d'un commun accord entre les parties. Les métropoles n'ont manifesté aucun empressement à récupérer les lourdes compétences sociales des départements, d'autant plus que l'État n'offrait aucune garantie quant à leur compensation. Nous verrons ce qu'il adviendra à la suite du renouvellement des exécutifs métropolitains cette année...

Ensuite, j'ai cherché à dresser un premier bilan de la création de la métropole de Lyon. Cette création, due à des raisons conjoncturelles, a notamment permis au département du Rhône d'échapper à la situation financière extrêmement délicate dans laquelle il se trouvait au début des années 2010, en transférant une partie de sa dette à la métropole, dotée de son côté de ressources fiscales plus dynamiques.

Selon ses promoteurs, la création de la métropole de Lyon se justifiait par la nécessité de réunir entre les mêmes mains les compétences sociales des départements et celles des intercommunalités en matière de développement économique, de logement et d'aménagement urbain. En réalité, le bénéfice de l'opération en termes d'efficacité des services publics reste à démontrer.

Ce qui est certain, en revanche, c'est qu'elle a créé une nouvelle frontière administrative susceptible de nuire à la cohérence des politiques menées en matière de tarification sociale, par exemple, ou encore en matière agricole. Elle a aussi réduit la solidarité entre les zones urbaines et rurales, comme en témoigne la forte diminution du montant des aides versées aux communes situées hors du territoire métropolitain depuis 2015.

En outre, et j'insiste sur ce point, la création de la métropole de Lyon a ôté aux communes situées sur son territoire toute possibilité de participer à l'exercice de compétences éminemment locales qui, sur le reste du territoire national, appartiennent au bloc communal : plan local d'urbanisme, logement, politique de la ville, gestion de l'eau ou des déchets, etc. Comme le soulignait le professeur Géraldine Chavrier lors de son audition, la création de la métropole a conduit à « priver d'intercommunalité des communes, au profit d'une collectivité territoriale dont la vocation, et c'est paradoxal, est intercommunale ».

Ce choix institutionnel ne s'imposait nullement, et c'est pourquoi je recommande qu'à l'avenir, en cas de transfert intégral des compétences départementales à une métropole, celle-ci conserve un statut intercommunal.

Enfin, la fusion des métropoles et des départements ne doit pas conduire à segmenter le territoire ni à réduire la solidarité entre monde urbain et monde rural. Des mécanismes de transfert financier sont bien sûr nécessaires, mais il convient aussi de conserver des cadres institutionnels communs, qui permettent à ces territoires de se penser ensemble.

Quant à l'idée de transformer les départements en fédérations d'intercommunalités, elle me paraît devoir être abandonnée. Une telle transformation ne simplifierait en rien le paysage administratif : elle ferait disparaître un acteur indépendant capable d'assurer l'équilibre entre des EPCI de taille et de moyens inégaux, et constituerait un recul démocratique, puisque les assemblées départementales ne seraient plus élues au suffrage universel direct.

La deuxième piste de réflexion concerne d'éventuelles fusions de départements. Les projets en ce sens ne manquent pas, et ce depuis fort longtemps. Je rappelle que Michel Debré préconisait déjà aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale de redessiner la carte des départements pour ramener leur nombre à quarante-sept. Pourtant, en dehors de situations très spécifiques où, comme en Alsace, deux départements limitrophes sont liés

par des affinités culturelles et des liens économiques et sociaux particulièrement étroits, les projets de ce type ne font pas florès.

Les citoyens et les élus sont attachés, non seulement à l'identité de leur département, mais aussi au maintien de circonscriptions administratives de proximité. C'est pourquoi, à mon sens, tout en accompagnant les éventuelles initiatives locales, le législateur doit se garder d'inciter à la fusion, comme il en a eu la tentation par le passé, en attribuant des compétences supplémentaires ou des bonus financiers aux départements fusionnés.

J'ajoute que d'autres possibilités existent pour renforcer la coopération horizontale entre départements et la mutualisation des moyens, soit par voie de convention, soit *via* la création d'un établissement public interdépartemental, soit par la voie intermédiaire de l'entente interdépartementale, formule faiblement institutionnalisée.

Enfin, troisième piste, je me suis interrogée sur les rapprochements institutionnels possibles entre départements et régions.

Qu'il faille trouver de nouvelles articulations entre ces deux niveaux de collectivités, c'est certain. J'ai été très frappée de constater au cours de mes déplacements en Auvergne-Rhône-Alpes et dans le Grand Est que, non seulement les régions se déconcentrent en créant des services à l'échelon départemental, voire infradépartemental, mais que les conseillers régionaux élus dans le département jouent un rôle croissant en tant que délégués locaux du conseil régional, parfois chargés de l'animation politique des services départementaux de la région. C'est évidemment plus particulièrement vrai des élus de la majorité régionale... On observe même, dans certains cas, une forme de concurrence avec l'exécutif du conseil départemental.

Face à cette situation, trois modèles de rapprochement institutionnel entre les régions et les départements peuvent, en théorie, être envisagés : la transformation des départements en administrations déconcentrées des régions, la transformation des régions en établissements de coopération interdépartementale ou, enfin, un rapprochement organique entre les deux collectivités, qui resteraient distinctes.

J'écarte d'emblée les deux premiers modèles, apparemment radicaux, mais qu'il faudrait élaborer plus en détail pour en apprécier réellement les effets.

Le troisième modèle, celui du rapprochement organique avec maintien de deux collectivités distinctes, correspond à la mise en place d'un conseiller territorial, dans une forme plus ou moins proche de celle qui a été adoptée au cours du quinquennat de Nicolas Sarkozy. Je ne vous rappellerai pas l'histoire mouvementée de cette réforme, abandonnée en 2013, ni les nombreux obstacles politiques et techniques qu'il faudrait surmonter si l'on voulait s'engager de nouveau dans cette voie.

En revanche, je voudrais insister sur l'incertitude de ses effets, qui contribue d'ailleurs sans doute à son pouvoir de séduction. Les uns y voient le moyen pour les régions d'imposer leur mainmise sur les conseils départementaux, les autres espèrent ou craignent l'effet inverse. Mais que se passerait-il en cas de divergence politique entre les majorités départementale et régionale ? Sommes-nous si sûrs que les deux collectivités coopéreraient plus étroitement, pour la seule raison qu'elles auraient des élus communs ? N'est-il pas vraisemblable que les deux institutions continueraient à mener leur vie propre, à vouloir affirmer leur identité et définir leurs propres priorités politiques ?

Si l'on voulait ressusciter le conseiller territorial, comme certains s'y sont essayés ces derniers mois, il faudrait procéder de manière expérimentale, en commençant par une ou deux régions dans lesquelles ce projet ferait l'objet d'un large accord, et en se donnant le temps de l'évaluation.

Ce ne sera pas pour demain, puisque des élections départementales et régionales sont prévues pour le printemps prochain. Pour l'heure, il me paraît plus urgent d'encourager les coopérations concrètes entre conseils régionaux et départementaux, dans des domaines tels que l'insertion professionnelle ou le développement économique local, en desserrant le cadre législatif des coopérations locales.

S'il fallait me résumer en une phrase, je dirais que les départements, dans leur forme actuelle, ont encore un grand rôle à jouer pour le développement et la cohésion sociale et territoriale de notre pays, aux côtés des autres acteurs publics. Encore faut-il que nous leur en donnions les moyens juridiques et financiers.

Je vous remercie de votre attention et me réjouis que nous puissions discuter ensemble de ces conclusions.

M. Arnaud Bazin, président. – Merci pour ce rapport dense, fourni et stimulant. Avant de passer la parole à ceux de nos collègues qui souhaiteraient réagir, je me permets de faire deux observations.

En premier lieu, je tiens à remercier la rapporteure pour la qualité du travail fourni dans un contexte compliqué. Nous sommes parvenus au bout de la démarche : le rapport est de grande qualité et constitue une somme de réflexions, qui sera précieuse pour la suite.

En second lieu, je me félicite que ce rapport de référence soit aussi un rapport de rupture.

Depuis 2008, les départements font l'objet de dénigrement continus, qui émanent de tous les bords politiques. Je pense à la commission Attali, au comité Balladur, mais aussi aux trois lois qui s'en sont pris aux départements sur le plan institutionnel : tout cela fait beaucoup. La logique de ces

réformes, c'était en quelque sorte : « Je te coupe une jambe pour montrer que tu cours moins vite » !

Les départements ont également été confrontés à un véritable défi dans le domaine budgétaire. Leurs dépenses ont explosé – président de conseil départemental pendant sept ans, je peux en témoigner. Il est surtout question dans le rapport du revenu de solidarité active (RSA), mais je veux rappeler également l'importance des dépenses liées à l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés : elles ont été multipliées par quinze dans mon département entre 2011 et 2020 ! Dans le même temps, les recettes ont fortement chuté : les départements ont été confrontés à une baisse de 40 % de leurs dotations de fonctionnement lors du précédent quinquennat. De plus, ils ont perdu toute autonomie fiscale après le transfert des ressources de la taxe foncière aux communes – je laisse de côté les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), puisque la quasi-totalité des départements ont déjà atteint le taux plafond.

Il s'agit d'un rapport de rupture, car celui-ci insiste sur le rôle primordial des départements, sur le fait qu'ils ont survécu malgré les difficultés et qu'ils ont, encore plus qu'en temps normal, montré toute leur utilité durant la crise sanitaire que nous venons de traverser. Ils se sont affirmés comme des acteurs indispensables de la solidarité, certainement voués à l'être encore davantage demain, puisque l'on évalue à 1 milliard d'euros supplémentaires les dépenses sociales que les départements auront à assumer du fait de la crise sanitaire et économique actuelle.

M. Bernard Bonne. – Je tiens à féliciter notre collègue Cécile Cukierman pour ce très intéressant rapport et remercie le président d'avoir conduit l'ensemble de nos travaux avec brio.

Depuis douze ans, le rôle du département est mis à mal. On souffle le chaud et le froid à longueur de temps sur cet échelon institutionnel. Je me rappelle notamment du discours de politique générale de Manuel Valls lors duquel ce dernier avait annoncé sa disparition pure et simple.

Durant cette période, les départements ont survécu avec beaucoup de difficultés, notamment sur le plan financier, et ont souffert du manque de clarification des compétences entre les différentes collectivités.

Les propositions figurant dans le rapport sont véritablement excellentes. C'est pourquoi j'espère qu'il sera lu par les membres du Gouvernement.

Dans le champ social, il faudra certainement préciser de la manière la plus détaillée possible le futur rôle des départements en vue de la prochaine loi Grand âge et autonomie. Plus qu'un chef de file, il conviendrait que le département soit le responsable de l'ensemble du secteur médico-social sur son territoire avec, bien entendu, le transfert financier correspondant à la médicalisation des établissements. Cette organisation serait beaucoup plus simple, réduirait un certain nombre de lourdeurs

administratives et permettrait de gagner en rapidité d'exécution. Cette réforme nécessiterait bien sûr une certaine homogénéisation, en particulier en ce qui concerne la valeur du point GIR départemental.

Toujours dans le champ social, la question des mineurs étrangers isolés a effectivement posé de nombreux problèmes aux départements, et ce de manière très hétérogène. De ce fait, la solidarité interdépartementale n'a pas suffisamment joué : il faudrait donc tendre, là encore, vers une homogénéisation.

Autre point essentiel, il faut absolument rétablir la clause de compétence générale. Dans cette hypothèse, les autres mesures proposées dans le rapport, en particulier dans le domaine économique, perdraient de leur intérêt, car les départements pourraient retravailler avec les régions et les communes. Laissons l'intelligence des collectivités locales prospérer : puisqu'elles travaillaient très bien ensemble par le passé, elles pourront à nouveau très bien le faire demain.

En tant que président de département, le principal problème auquel j'ai été confronté est celui de la métropolisation. On s'est polarisé sur l'exemple de la métropole de Lyon, alors qu'il est parfaitement atypique et que les accords passés l'ont été sans tenir compte des réalités de terrain et de la volonté des élus. Il aurait fallu attendre de dresser le bilan du transfert de compétences avant de poursuivre dans cette voie.

J'évoquerai enfin la question de la création du conseiller territorial : à l'époque, j'y étais assez favorable, parce que j'estimais qu'elle permettrait une clarification des compétences. Aujourd'hui, j'ignore si elle serait utile. Ce qui est certain en tout cas, c'est qu'il faut faire davantage confiance à l'intelligence des élus locaux.

M. Max Brisson. - Je tiens également à saluer la qualité du travail accompli et partage en grande partie les conclusions du rapport.

On assiste à la déconstruction dans la durée d'un vieux modèle républicain datant de 1790 : aujourd'hui, on met en cause les départements, mais aussi les communes et, si l'on pousse le bouchon un peu loin, le Sénat.

La déconstruction de ce modèle s'est toutefois heurtée à deux obstacles. D'abord, il faut compter sur le poids de l'histoire et de la géographie, dans la mesure où les départements se sont progressivement enracinés dans la pensée collective en deux siècles : dans ce pays, il est désormais très difficile de contester les départements comme le fait communal. Ensuite, il faut reconnaître que les grandes régions créées sous le précédent quinquennat ont contribué à redonner du sens aux départements.

Comme vous, madame la rapporteure, je plaide pour le rétablissement de la clause de compétence générale. On s'est aperçu pendant la crise sanitaire qu'on y aurait intérêt. Je suis aussi très favorable au chef de filat.

Pour aller dans le sens de mon collègue Bernard Bonne à propos de la métropolisation, je considère que le département reste aujourd'hui la collectivité de la péréquation. On l'a observé lors du déploiement de la fibre dans les territoires : c'est en effet le département qui reste le garant de la solidarité territoriale.

J'approuve également les propos de mon collègue sur le champ médico-social : ce serait un chantier intéressant pour les départements et ce serait la première fois depuis longtemps que l'on réattribuerait une compétence aux départements.

M. Patrice Joly. – Je m'associe aux félicitations adressées à la rapporteure. Le travail réalisé est remarquable et marque une forme de rupture par rapport à une tendance, je dirais même une mode, consistant à affirmer que les départements sont des institutions du passé. Certes, ils sont ancrés dans l'histoire et dans nos mentalités mais, dans cette période de mondialisation, on ressent un profond attachement à l'égard de cet échelon local : rappelez-vous les réserves qu'a suscitées la disparition des numéros de département des plaques minéralogiques. Il faut veiller à ne pas dissoudre certaines références, qui permettent de donner un ancrage à notre action.

Cela étant, je crains qu'à l'occasion de la sortie de ce rapport, nous passions pour d'affreux conservateurs, rétrogrades et nostalgiques, aux yeux des sachants, ceux qui nous montrent la voie de la modernité et de l'efficacité, c'est-à-dire les tenants de la massification et de la densité.

Aujourd'hui, les départements contribuent à rendre un service utile, de proximité à nos populations. Il faut dépasser le vieux clivage entre les « modernes », c'est-à-dire les tenants de l'intercommunalité, des régions et de l'Europe, et les « nostalgiques », favorables aux communes, aux départements et à l'État. La réalité est évidemment plus complexe.

Je salue l'idée d'un rétablissement de la clause de compétence générale : il est nécessaire de disposer de l'ensemble des outils existants pour travailler efficacement sur un territoire donné.

La métropolisation, tendance forte de ces dernières années, n'a pas réellement de sens : on a qualifié de métropoles des zones urbaines denses qui n'avaient en réalité rien de métropoles au sens géographique. À l'inverse, les départements apportent une réponse intéressante aux problématiques de gestion de l'espace et d'équilibre des territoires.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – Si, d'aventure, quelqu'un ose me traiter de réactionnaire à cause de ce rapport, je m'inquiéterai des qualitatifs que l'on pourrait vous accoler, mes chers collègues ! (*Sourires*) L'objet de ce rapport est précisément de faire voler en éclats le faux clivage entre modernes et conservateurs. Après tout, c'est en donnant au département les moyens de se réinventer qu'il sera en mesure de répondre aux défis de demain. C'est en réfléchissant aux nouveaux besoins des

populations que les départements continueront de faire la démonstration de leur pertinence.

Cela fait quinze ans que je suis conseillère régionale : je n'ai jamais défendu ni la région contre les départements ni l'inverse. Les défis sont tellement importants qu'il y a de la place pour chaque collectivité, du bloc communal à la région.

Les différentes auditions ont montré que l'hyperspécialisation des collectivités locales n'a pas eu l'effet escompté. Elle a même créé davantage de complexité et éloigné les centres de décision du terrain. Cela étant, les présidents de département montrent jour après jour leur capacité à innover pour rester efficaces, au besoin en contournant ou en adaptant la loi...

On a parlé de la clause de compétence générale. Dans un contexte démocratique difficile, nous devons garder en tête qu'il faut être capable d'apporter des réponses à nos concitoyens : ces derniers en ont assez d'entendre que leurs problèmes ne relèvent pas de notre compétence. La modernité ne consiste-t-elle pas à redonner tout son sens à la politique ? C'est en tout cas l'une des convictions qui animent ce rapport.

M. Arnaud Bazin, président. – Je partage entièrement la conclusion de la quatrième partie : l'heure n'est pas à un *big bang* institutionnel. En revanche, proposer d'introduire de la souplesse dans l'exercice des compétences, de favoriser les collaborations ou de donner du contenu au chef-de-filat, comme le fait la rapporteure, va dans le bon sens.

Max Brisson et Patrice Joly nous ont rappelé que le département était un territoire historique, ancré dans la réalité des citoyens. C'est un repère démocratique dont nous avons besoin. Mes chers collègues, souhaitez-vous formuler des propositions de modifications ?

M. Bernard Bonne. – Il faut simplement veiller à trouver la bonne articulation entre notre souhait de rétablir la clause de compétence générale et les autres mesures que comporte le rapport.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – Je rappelle que la clause de compétence générale n'autorise pas les collectivités à faire tout ce qu'elles veulent, comme elles le veulent. Même si l'on rétablit cette clause, il faut réfléchir au rôle des départements dans chaque domaine d'action et, en particulier, en matière de développement économique.

M. Arnaud Bazin, président. – Les différentes recommandations formulées sont donc complémentaires.

Je vais à présent consulter la mission sur l'ensemble du rapport et le mettre aux voix.

À l'unanimité des membres présents, la mission d'information adopte le rapport d'information et en autorise la publication.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION D'INFORMATION

Mardi 9 juin

Assemblée des départements de France (ADF)

M. Dominique Bussereau, président

M. Philippe Pichery, président du conseil départemental de l'Aube

M. Laurent Somon, président du conseil départemental de la Somme

Mardi 7 juillet

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)

M. Gilles Pirman, maire de Saint-Clément, membre du comité directeur

Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

Mme Marie-Cécile Georges, responsable du département intercommunalité et territoire

Association des communautés de France (AdCF)

M. Laurent Trogrlic, vice-président, président de la communauté du Bassin de Pompey (Grand-Est)

M. Nicolas Portier, délégué général

M. Simon Mauroux, responsable des affaires juridiques et institutionnelles

Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement

France urbaine

M. Olivier Landel, délégué général

Mercredi 22 juillet

Régions de France

M. Alain Rousset, président du conseil régional de
Nouvelle-Aquitaine

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE

Jeudi 18 juin

Mme Géraldine Chavrier, professeur à l'université Panthéon-Sorbonne

Mme Martine Long, professeur à l'université d'Angers

Mercredi 1^{er} juillet

Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)

M. Daniel Prieur, président de la chambre interdépartementale Doubs Territoire de Belfort, membre du bureau

M. Enzo Reulet, chargé de mission affaires publiques

Jeudi 2 juillet

Chambres des Métiers et de l'Artisanat (CMA France)

M. Gérard Bobier, président, membre du bureau de CMA France, président de la Chambre régionale de métiers et de l'Artisanat Centre Val-de-Loire

M. Samuel Deguara, directeur des relations institutionnelles

Chambres de commerce et d'industrie (CCI France)

M. François-Xavier Brunet, président de la CCI Tarbes et Hautes-Pyrénées

Mme Laure Prévot, responsable des partenariats institutionnels et territoriaux à la Direction des affaires publiques de CCI France

Mercredi 22 juillet

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

M. Stanislas Bourron, directeur général

Mme Aurélie Lorans, adjointe au chef du bureau des structures territoriales

PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS

Déplacement de Mme Cécile Cukierman, rapporteure, dans la région Auvergne-Rhône-Alpes

Jeudi 16 juillet 2020

Moulins

- 9 h 45 Entretien avec Mme Hélène Demolombe-Tobie, secrétaire générale de la préfecture de l'Allier, en présence de M. Florian Straser, stagiaire ENA à la préfecture.
- 11 h 15 Visite de l'antenne de l'Allier de l'agence Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises. Entretien avec
- M. Gérard Dériot, sénateur, conseiller départemental de l'Allier, co-président du comité territorial de développement;
- M. Nicolas Rigaud, responsable administratif de l'antenne de l'Allier.
- 12 h 15 Déjeuner de travail en présence de :
- M. Gérard Dériot, sénateur et conseiller départemental de l'Allier ;
- M. Jean-Sébastien Laloy, maire de Cusset, vice-président du conseil départemental de l'Allier ;
- Mme Véronique Pouzadoux, maire de Gannat, conseillère départementale de l'Allier ;
- M. Nicolas Rigaud.

Lyon

- 17 h 30 Entretien avec M. Étienne Blanc, premier vice-président du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes.
- 19 h 00 Entretien avec M. Jean-Jacques Brun, conseiller départemental du Rhône et M. Jean-Marie Martino, directeur général des services du département du Rhône, en présence de Mme Catherine Di Folco, sénateur du Rhône.

Vendredi 17 juillet 2020

- 9 h 00 En présence de Mmes Catherine Di Folco, Elisabeth Lamure et Michèle Vullien et de MM. Michel Forissier et François-Noël Buffet, sénateurs du Rhône, entretien avec :
- Mme Françoise Noars, secrétaire générale aux affaires régionales ;
- et M. Clément Vivès, secrétaire général adjoint de la préfecture du Rhône.

Privas

- 13 h 30 Déjeuner de travail en présence de :
- M. Mathieu Darnaud, sénateur de l'Ardèche ;
 - M. Laurent Ughetto, président du conseil départemental ;
 - Mme Julia Capel-Dunn, secrétaire générale de la préfecture ;
 - M. Jean-Luc Flaugère, président de la chambre d'agriculture ;
 - Mme Fabienne Munoz, présidente de la chambre des métiers et de l'artisanat ;
 - M. Jean-Paul Poulet, président de la chambre des commerces et de l'industrie ;
 - M. Guillaume Chomette-Bunder, stagiaire ENA à la préfecture.
- 15 h 00 Entretien avec M. Laurent Ughetto, président du conseil départemental de l'Ardèche, et M. Antonin Jimenez, directeur général des services.
- 16 h 00 Entretien avec Mme Julia Capel-Dunn, secrétaire générale de la préfecture de l'Ardèche, sous-préfète de l'arrondissement de Privas.
- 16 h 45 Échange avec M. Olivier Amrane, conseiller régional d'Auvergne-Rhône-Alpes.

**Déplacement de Mme Cécile Cukierman, rapporteure,
dans la région Grand Est**

Lundi 20 juillet 2020

Bar-le-Duc

- 11 h 00 Entretien avec M. Claude Léonard, président du conseil départemental de la Meuse, en présence de M. Franck Menonville, sénateur de la Meuse, membre de la mission d'information.
- 12 h 30 Déjeuner de travail avec M. Alexandre Rochatte, préfet de la Meuse.

Charleville-Mézières

- 16 h 30 Entretien avec M. Noël Bourgeois, président du conseil départemental des Ardennes, M. Igor Dupin, directeur général des services, et M. Bruno Schmidt, directeur de cabinet.

18 h 00 Échange avec M. Jean-Sébastien Lamontagne, préfet des Ardennes, en présence de M. Benoît Huré, sénateur, membre de la mission d'information, conseiller départemental.

Mardi 21 juillet 2020

Strasbourg

11 h 00 : Entretien avec M. Frédéric Bierry, président du conseil départemental du Bas-Rhin, en présence de MM. Guy-Dominique Kennel et André Reichardt, sénateurs du Bas-Rhin, membres de la mission d'information.

12 h 30 : Déjeuner de travail en présence de :
- *Mme Josiane Chevalier, préfète du Bas-Rhin, préfète de la région Grand-Est ;*
- *M. Blaise Gourtay, secrétaire général aux affaires régionales ;*
- *M. Guy-Dominique Kennel, sénateur ;*
- *M. André Reichardt, sénateur.*

14 h 30 : Entretien avec M. Jean-Rottner, président de la région Grand Est, en présence de M. Guy-Dominique Kennel, sénateur.