

**RALLIER LES CITOYENS, RELIER LES TERRITOIRES :
LE RÔLE INCONTOURNABLE DES DÉPARTEMENTS**

Mission d'information « Quel rôle, quelle place, quelles compétences des départements dans les régions fusionnées, aujourd'hui et demain ? »

**Rapport d'information n° 706 (2019-2010)
de Mme Cécile Cukierman, sénatrice de la Loire**

**Bilan d'une décennie de réformes :
le département plie mais ne rompt pas**

Un échelon territorial fragilisé

- **Le département, à la suite des réformes territoriales de la dernière décennie, apparaît comme une collectivité en sursis.** Sans aller jusqu'à la suppression des conseils départementaux préconisée par la commission « Attali » de 2008, les lois « RCT » de 2010, « MAPTAM » de 2014 et « NOTRe » de 2015 ont créé les conditions d'une montée en puissance des régions et des métropoles, au détriment des départements, qui ont perdu la clause de compétence générale et vu leurs attributions se resserrer sur le champ social.
- **De nombreux départements se trouvent dans une situation financière extrêmement délicate,** principalement liée au financement des allocations individuelles de solidarité (AIS) – dont le revenu de solidarité active (RSA) – au titre desquelles les départements assument un « *reste à charge* » croissant. Simultanément, les réformes successives de la fiscalité locale les ont privés de toute autonomie fiscale.

Pourquoi le fait départemental résiste

- **Alors que la « proximité » de l'action publique s'impose comme un nouveau mot d'ordre, on assiste à une prise de conscience progressive de l'importance de l'échelon départemental, tout particulièrement dans les grandes régions fusionnées.** En témoigne la réhabilitation des préfetures de département, très affaiblies au cours de la décennie écoulée au profit de l'échelon régional. Le rôle futur des conseils départementaux reste plus incertain.
- **Plus de deux siècles après leur création, les départements se sont en outre imposés comme un cadre familial de la démocratie locale –** comme l'attestent les chiffres de la participation aux élections, surtout en milieu rural – **voire un espace d'affirmation des identités locales –** avec la création de la collectivité européenne d'Alsace.



Des missions de solidarité à consolider

Conforter les départements dans leur mission de solidarité sociale

- **L'action sociale constitue le cœur de métier des départements.** Dans ce domaine, la crise sanitaire a démontré la nécessité de **clarifier le rôle des différents intervenants** (agences régionales de santé, caisses de sécurité sociale, collectivités territoriales...), en renforçant l'autorité des présidents de conseil départemental sur les EHPAD et autres établissements médico-sociaux.
- **L'exercice pratique du « chef-de-filat » des départements implique également de créer des outils institutionnels adéquats.** C'est pourquoi la mission soutient la création dans chaque département d'une **agence des solidarités** rassemblant l'ensemble des acteurs et placée sous le pilotage du conseil départemental.

Donner pleine consistance à la compétence départementale de solidarité territoriale

- **La loi confie également aux départements le « chef-de-filat » dans le domaine de la solidarité territoriale.** À ce titre :
 - ils accordent un **soutien financier aux projets d'investissement des communes et intercommunalités** (plus de 2 milliards d'euros en 2019) ;
 - ils participent à la réalisation concrète des projets grâce à leur **offre d'ingénierie technique, administrative ou financière** ;
 - ils mettent en œuvre des **compétences d'appui** au bloc communal dans des domaines variés (archives et bibliothèques publiques, archéologie préventive...) ;
 - enfin, ils jouent le rôle d'« **assembler** » des **politiques locales** grâce à des outils de planification (accessibilité des services au public, enseignements artistiques, etc.).
- Là encore, des marges de progression existent pour **mieux coordonner l'assistance financière et technique des départements au bloc communal avec celle de l'État et des régions**, ainsi que pour **diversifier leurs modes d'intervention** (conventions de coopération, services unifiés, etc.).

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- **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.
- **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.
- Veiller à **la coordination des aides financières** de l'État, des régions et des départements aux investissements du bloc communal.
- Faciliter **l'assistance technique** des départements aux communes et intercommunalités.

Desserrer l'étau de la spécialisation et reconnaître au département un rôle de pivot de la coopération locale

Assouplir la répartition des compétences et faciliter la coopération entre collectivités

- Au terme d'une construction législative assez erratique, la répartition des compétences entre collectivités et le régime juridique de leur exercice concerté révèlent aujourd'hui leur inadaptation.
- **Les mécanismes légaux de coordination entre collectivités territoriales dans leurs domaines de compétence partagés ont montré leur inefficacité.** Les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) sont décrites comme des « *grands-messes* », tandis que la notion de « *chef-de-filat* » s'avère dépourvue de portée réelle, faute d'instruments adéquats.
- Le souci de cohérence a également abouti à **une rigidité excessive dans la répartition des compétences exclusives entre collectivités territoriales.** Le regroupement des compétences par « *blocs* » heurte de front le principe de subsidiarité, qui plaiderait au contraire pour une distribution fine des attributions de chaque niveau de collectivités. Si la **délégation de compétence** constitue un correctif utile, ce mécanisme reste sous-exploité.
- Par ailleurs, il conviendrait d'admettre que la loi est incapable de prévoir l'intégralité des situations auxquelles un élu local, responsable devant sa population, doit faire face, comme la crise du covid-19 est venue le rappeler avec force. Un rétablissement de la **clause de compétence générale** pour les conseils départementaux et régionaux doit ainsi être envisagé.

L'exemple du développement économique : pourquoi les départements ne peuvent être laissés à l'écart

- **Si la loi « NOTRe » a témoigné d'une volonté d'expulser les départements hors du champ économique, ceux-ci conservent des attributions dans ce domaine.** Ils ont démontré sur le terrain la nécessité de leur intervention, que ce soit en s'emparant de leurs compétences résiduelles (agriculture, soins de ville, cinéma, aides à l'immobilier d'entreprise...) ou en assurant, en bonne intelligence avec la région, la reconversion de leurs anciens services de développement économique.
- **La crise sanitaire a révélé la rigidité excessive de la répartition des compétences économiques,** l'urgence – et dans certains cas les insuffisances de l'État – ayant conduit certains départements à prendre des mesures aux marges de leurs domaines d'attribution. Face à de telles situations, on ne saurait se contenter d'une application des textes à géométrie variable.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- **Supprimer les conférences territoriales de l'action publique et réformer en profondeur l'institution du « chef-de-filat ».**
- **Abandonner pour l'avenir la logique des « blocs de compétence ».**
- **Favoriser les délégations** de compétences.
- **Rétablir la clause de compétence générale** pour les conseils départementaux et régionaux, sans exagérer sa portée.
- **Assouplir, par voie conventionnelle, la répartition des compétences économiques** entre régions et départements.

Envisager avec prudence d'éventuelles évolutions institutionnelles

- Des réformes très diverses ont été envisagées ou expérimentées pour **modifier la place des départements dans l'architecture institutionnelle locale**. En la matière, la mission invite à procéder avec prudence et en tenant compte des circonstances locales.
- La **fusion des métropoles et des départements** reste à l'ordre du jour. Pourtant, les métropoles ont jusqu'ici montré très peu d'empressement pour s'emparer des lourdes compétences sociales des départements. L'exemple de la **métropole de Lyon** doit être considéré avec précaution, car **les conséquences de sa création en 2015** pour l'efficacité des services publics, la solidarité des territoires urbains et ruraux ainsi que la vitalité de la démocratie locale **restent à évaluer**.
- Les **fusions de départements** peuvent, quant à elles, apparaître comme le moyen de **recréer des entités administratives de taille intermédiaire**, dotées d'un poids suffisant au sein des grandes régions. Pourtant, force est de constater qu'en dehors de contextes locaux très particuliers (Corse, Alsace), de tels projets ne suscitent qu'une **faible adhésion** des élus locaux comme des citoyens. **D'autres formes, plus souples, de coopération interdépartementale** existent, qu'il conviendrait d'encourager.
- Enfin, malgré le besoin de trouver de **nouvelles articulations entre les échelons régional et départemental**, les réformes institutionnelles parfois envisagées, comme le **retour du « conseiller territorial »**, se heurtent à **des obstacles techniques et politiques** et leurs effets demeurent très incertains.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- **Ajourner toute nouvelle fusion d'une métropole et d'un conseil départemental** jusqu'à ce qu'un bilan ait été dressé de la création de la métropole de Lyon.
- N'envisager qu'avec précaution d'éventuelles **fusions de départements** et s'abstenir de toute incitation légale, financière ou autre, afin de ne pas fausser les termes du débat local.
- 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.



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/r19-706/r19-706.html>

Mission d'information « Quel rôle, quelle place, quelles compétences des départements dans les régions fusionnées, aujourd'hui et demain ? »



M. Arnaud Bazin,
président
(Les Républicains -
Val d'Oise)



Mme Cécile Cukierman
rapporteure
(CRCE - Loire)

http://www.senat.fr/commission/missions/competences_des_departements_dans_les_regions_fusionnees.html

Téléphone : 01 42 34 23 37