



Lettre d'information N°44 - Décembre 2016

Faut-il supprimer les départements ?

1

Coincées entre les communes et les régions, ces vieilles collectivités sont, depuis des années, dans le collimateur des citoyens-contribuables et de certains, fort rares, décideurs politiques. Comme le rappelle Etienne GINGEMBRE dans le magazine Capital, « *c'est qu'on l'aime bien quand même, ce bon vieux département* ». Créé le 22 Décembre 1789 par l'Assemblée constituante pour remplacer les provinces royales, il fait partie de notre patrimoine politique et culturel.

Le problème, c'est que son utilité saute de moins en moins aux yeux. Les communes, les communautés de communes, les métropoles, les nouvelles régions, l'Etat et l'Europe, encadrent ce vieil outil de gouvernance, lequel constitue le maillon faible de notre appareil administratif : pas assez étendu pour mettre en jeu une politique globale, trop vaste pour permettre de régler les problèmes des citoyens au quotidien et avec des compétences devenues trop floues.

Ces citoyens pensent souvent que les départements sont une source importante de gaspillage. Est-ce vrai ? Prenons, par exemple, le CD34, autrement dit l'Hérault. Là-bas, les élus départementaux ont fait les choses en grand : ils ont déboursé 125 millions d'euros - soit environ le prix de quatre collèges neufs - pour confier à l'architecte star Zaha HADID la construction d'un palais de verre destiné à l'accueil ... des archives départementales. Baptisé « Pierres Vives » (*lire en note 1*), le département se défend en disant que ce bâtiment rassemble deux missions majeures : la mémoire avec les archives, la lecture publique avec une médiathèque.

Au reste, qu'on y fasse ou non des folies financières, les départements n'ont jamais vraiment été des modèles de vertu en matière de gestion : c'est leur existence même qui génère des gaspillages. Maintenant, beaucoup de leurs attributions chevauchent en effet celles des autres collectivités locales. Par exemple, l'entretien des collèges relève de leurs compétences, alors que celui des lycées est assuré par les régions.

Pourtant, tous ceux qui connaissent l'emprise foncière, le profil immobilier et l'exploitation de ces établissements savent que très peu de choses les différencient. C'est d'autant plus absurde que pour cela le contribuable doit financer deux administrations qui ont, à très peu de choses près, la même mission de gestionnaire.

La suppression des départements ne garantit pas nécessairement des économies

Dans la Gazette des Communes, Fabienne PROUX rappelle que si l'obstacle constitutionnel pourrait être contourné en faisant des départements des coquilles vides dépeçées de leurs principales compétences, mais tous les écueils ne seraient pour autant évacués. Puisque toute la question consiste à savoir, désormais, comment réorganiser les services publics entre les nouveaux niveaux des collectivités territoriales (nouvelles régions fusionnées et intercommunalités renforcées), mais aussi entre les espaces territoriaux existants.

Plusieurs scénarios se profilent. Le transfert aux régions de la gestion des collèges et des transports semble privilégié. La reprise en main par les intercommunalités des autres compétences départementales telles que les missions de solidarité, l'entretien des routes ou les multicompetences (sport, culture, vie associative, etc.) paraît moins évidente, notamment du fait de la disparité des ressources entre EPCI (*lire en note 2*) urbains et ruraux. Le transfert des prestations sociales se révèle le plus attractif et le plus complexe. Si les grandes agglomérations et les métropoles peuvent s'appuyer sur des savoir-faire existants, telles que les missions locales, qu'en sera-t-il en milieu rural ?



Dès lors, de nombreux acteurs militent en faveur d'une réappropriation de l'action sociale par l'Etat par le biais des caisses d'allocations familiales. « *La suppression des départements n'exclut pas que ceux-ci demeurent sous une autre forme que celle d'une collectivité territoriale* », imagine Géraldine CHAVRIER (*lire en note 3*). Ils pourraient devenir des établissements publics chargés uniquement d'instruire les dossiers d'aide sociale et constitueraient un excellent prestataire de services, sur demande des intercommunalités et de l'Etat. D'autant que les dépenses sociales, qui s'élèvent à près de 35 milliards d'euros, sont peu compressibles sans changement structurant des lois.

Trois leviers d'économies possibles pour économiser 4 milliards par an

2

Imaginons que cette décision soit prise, quel volume d'économies peut-on attendre rapidement de l'effacement des départements ? Plus besoin d'assemblées délibérantes ni d'élus et fin des dispositifs nécessaires à leur fonctionnement (bâtiments, cabinets et secrétariats, dépenses de déplacement et de communication, etc...). Certes, les sommes en jeu ne sont pas énormes, mais ces frais généraux représentent tout de même entre 7 et 8 % des dépenses de fonctionnement des départements (pour un total de 56 milliards d'euros), soit plus de 4 milliards dont 1 de masse salariale, attaché à la rémunération des 35.000 agents chargés de la gestion ... sur un total de 365.000.

En sus de ce milliard économisé chaque année, trois leviers d'économies aussi efficaces que rapides pourraient être activés :

- Le premier consisterait à mettre fin à l'exercice des compétences facultatives exercées par les départements (sport, jeunesse, culture et vie associative) qui distribuent annuellement 2,2 milliards d'euros de subventions.
- Le deuxième concernerait la mutualisation de la gestion des collèges (4,4 milliards) avec celles des lycées. Une rationalisation de la restauration et de l'entretien diminuerait, à minima, de 6 à 10% le budget concerné transféré aux régions, soit 350 millions.
- Troisième levier, la réduction de moitié du taux d'absentéisme (9,3 % en moyenne et +26% en 8 ans – *lire en note 4*) pourrait générer de 500 à 600 millions d'euros d'économies sur une masse salariale de 12 milliards. Ce taux élevé est directement lié aux « protections » dont bénéficient les fonctionnaires territoriaux et au faible interventionnisme des élus. Pourtant, une réelle gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) réduirait l'absentéisme par une professionnalisation des fonctions et l'anticipation du reclassement des personnes avant qu'elles ne deviennent inaptes, notamment en Corse du Sud ou en Seine-St Denis où on atteint le chiffre de près de 30 jours d'absence par an et par agent. Le fait de sanctionner les absences et les arrêts maladie non justifiés (*lire en note 5*) serait aussi une voie à creuser, ainsi que le rétablissement des jours de carence.

Mais de quoi parle-t'on ?

Pour mémoire, notez qu'il y a actuellement 101 conseils départementaux (CD) où siègent 4.030 conseillers. Leurs compétences sont multiples : essentiellement l'aide sociale (2/3 du budget consacré à la solidarité au niveau national), la protection de l'enfance, l'insertion des personnes en difficulté, l'aide aux personnes handicapées et âgées, la prévention sanitaire, la voirie (routes départementales), transports scolaires, la gestion matérielle des collèges, le financement des SDIS (sapeurs-pompiers).

Les budgets des départements sont tout simplement énormes : par exemple celui du département du Nord est de 3,8 milliards par an, ce qui est en fait le plus gros budget départemental de France.

De nombreux spécialistes n'ont pourtant pas hésité à prendre la parole ces derniers mois afin de militer pour une suppression totale du département. C'est le cas de Jacques LEVY, géographe et urbaniste qui déclare dans une tribune parue récemment : « *Il faut supprimer l'échelon départemental, organiser une trame de pouvoirs locaux démocratiques sur la base d'aires urbaines (centre, banlieue et périurbain) et construire une véritable autonomie fiscale, impliquant liberté et responsabilité pour les deux niveaux fondamentaux, le local et le régional. La suppression du département n'est pas une lubie. Cette collectivité locale a longtemps correspondu à un espace où un individu pouvait vivre toute sa vie. Le département est aujourd'hui obsolète.*



L'échelon régional se présente en revanche comme un territoire adapté à notre époque, susceptible d'offrir à chacun au cours de sa vie, les ressources pour son propre développement personnel. L'association entre régions, métropoles ou intercommunalités le permet dorénavant."

Cette suppression simplifierait ce qu'on appelle "le millefeuille administratif français". En effet, notre pays compte 36.700 communes (une spécialité française, c'est quatre fois plus qu'en Allemagne et en Italie réunies), environ 2.600 groupements de communes – des communautés de communes le plus souvent -, 101 départements et 13 régions, sans oublier 371 "pays" en milieu rural mais aussi plus de 16.000 syndicats intercommunaux, souvent très spécialisés (distribution eau potable, ordures ménagères, transports, etc...).

Les modalités actuelles de la fiscalité locale plaident aussi en faveur de la disparition de l'échelon départemental.

Les collectivités territoriales financent aujourd'hui 72% des investissements publics de la Nation et les départements représentent plus du tiers de cette part. Comme déjà dit plus haut, ils pèsent 56 milliards d'euros par an dans les politiques publiques. En principe, ils sont responsables de la construction et de l'entretien des collèges, de l'action sanitaire et sociale et de la gestion du RSA (sur les 56 milliards d'euros qu'ils ont à gérer, les départements en dépensent près de 28 milliards dans l'action sociale). De même, les conseils départementaux ont en charge une grande partie des routes (ex-)nationales et des personnels techniques de l'éducation nationale.

Pour financer tous ces dispositifs, on fait appel aux impôts locaux qui représentent une part de plus en plus importante du total des impôts payés par les Français : 12 milliards d'euros pour la taxe d'habitation (particuliers), 15 milliards d'euros pour la taxe foncière (particuliers et entreprises) et 22 milliards pour la taxe professionnelle payée par les seules entreprises, rebaptisée contribution foncière des entreprises (CFE). Avec la décentralisation et les transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités locales, cette pression fiscale va crescendo. Mais ces impôts indirects sont également très injustes car ils touchent de la même façon les personnes les plus aisées comme les plus modestes. Ils ne sont pas payés en fonction des revenus des contribuables et il n'est pas rare aujourd'hui, pour un salarié de devoir « sortir » un mois de salaire pour payer sa taxe foncière et sa taxe d'habitation dont les bases, complètement archaïques, datent respectivement de 1961 et de 1970.

C'est pourquoi, la suppression des départements serait une bonne occasion pour réformer la fiscalité locale en l'intégrant dans l'IRPP (impôt sur le revenu des personnes physiques, dont la retenue à la source est programmée pour 2018) puis en reversant une quote-part à chaque collectivité locale. Car la France se distingue par une fiscalité particulièrement injuste avec 83% des recettes de l'État provenant de la fiscalité indirecte et seulement 17% provenant de l'impôt progressif sur les revenus ! Un système d'imposition, pratiquement unique parmi les pays occidentaux et qui accroît considérablement les inégalités sociales et qui, malgré sa mensualisation promise pour 2017, n'en corrigera pas le mode de calcul et l'assiette.

Mais alors que leur suppression aurait pu être actée facilement en 1982, lors du lancement de la décentralisation, le gouvernement de gauche de l'époque ne l'a pas voulu et la France s'est retrouvée alors – la région étant devenue, par la loi du 2 Mars 1982 une véritable collectivité locale – dotée d'une organisation des pouvoirs publics à six niveaux.

Aujourd'hui, l'identité régionale vaut bien l'identité départementale et la récente discussion sur le changement de nom de certaines des nouvelles régions, qui ont acquis une dimension européenne plus conforme à leur situation politique réelle, a prouvé l'attachement de leurs habitants. Mais jusqu'à présent, trop nombreux sont les élus locaux, parmi les 550.000 au total, qui font de la résistance et bloquent en fait toute évolution. Le lobby des présidents et des conseillers départementaux est puissant et dispose de plusieurs relais, notamment au Sénat, tant à droite qu'à gauche, pour que tous ces élus conservent le plus longtemps possible leurs prérogatives et les nombreux avantages qui vont avec.



Que dit la Loi NOTRe sur l'avenir des conseils départementaux en 2020 ?

- Le gouvernement rappelle que trois solutions seront possibles, pour s'adapter aux situations existantes :
- dans les départements dotés d'une métropole – comme Le Grand Lyon, par exemple - la fusion des deux structures pourra être retenue,
 - lorsque le département compte des intercommunalités fortes, les compétences départementales pourront être assumées par une fédération d'intercommunalités,
 - enfin, dans les départements – notamment ruraux – où les communautés de communes n'atteindraient pas la masse critique, le conseil départemental sera maintenu, avec des compétences revues et clarifiées.

4

La volonté de faire des économies doit s'imposer

Près de 4 personnes sur 10 interrogées par l'IFOP pour Acteurs publics et EY (*lire en note 6*) estiment que l'objectif gouvernemental de 50 milliards d'euros d'économies entre 2015 et 2017 est insuffisant. La contribution de la France au budget européen, la défense et l'aide au développement sont les cibles prioritaires.

En dehors de ces domaines, trop éloignés des soucis quotidiens des citoyens, ceux-ci s'intéressent à :



© IFOP

Dans ce sondage, Damien PHILIPPOT, directeur des études politiques au département "Opinion et stratégies d'entreprise" de l'IFOP, note que les sondés sont sensibles à la nécessité de réduire la dépense publique. Toutefois, à travers ce sondage, leur souci est de ne pas pénaliser la croissance et surtout leur volonté d'une meilleure définition des objectifs prioritaires de l'État, qu'ils imaginent davantage centrés sur les besoins de la population elle-même que sur la contribution à des budgets extérieurs (celui de l'Union européenne, de l'aide internationale au développement, ou, si l'on peut se permettre ce rapprochement, celui de la défense).

Quant aux collectivités territoriales (CT), elles sont épinglées dans le tableau ci-dessus sur ce qui permettrait de réaliser effectivement des économies par :

- l'évaluation des politiques publiques les plus dépensières,
- la simplification des démarches administratives, dont les CT ne sont pas avares,
- la baisse du nombre des fonctionnaires, celui des CT a nettement augmenté (*lire en note 7*),



- et enfin, fusionner certaines d'entre elles.

Par exemple sur ce dernier levier et avant la loi NOTRe, les Alsaciens avaient avancé l'idée de fusionner leurs deux départements avec leur région. Même si aujourd'hui la région Alsace a rejoint Champagne-Ardenne et la Lorraine dans le Grand Est, les Corses pourraient envisager de simplifier leur propre mille-feuille (*)... comme l'ont déjà fait les Martiniquais et les Guyanais avec des collectivités territoriales uniques.

Si cette note d'information succincte éveille des attentes ou des questions au sein de votre entreprise ou de votre organisation, DCR Consultants se tient à votre disposition pour accompagner votre réflexion vers ce que le marché attend et ce qui pourrait vous être profitable.

Cordiales salutations.

Denis CHAMBRIER
Gérant & Consultant Senior
denis.chambrier@dcr-consultants.fr

(*) : dernière minute : création de la nouvelle collectivité de Corse au 1^{er} Janvier 2018

<http://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2016-11-18/creation-de-la-collectivite-de-corse>

Note 1 : <http://pierresvives.herault.fr/page-standard/les-missions#overlay=path-visite-virtuelle>

Note 2 : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1160>

Note 3 : <http://www.chavrier.fr/>

Note 4 : https://www.sofaxis.com/sites/default/files/publications/pdfs/panorama_2016_r2577.pdf

Note 5 : <http://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents-classes-par-date-de-mise-en-ligne/Evaluation-du-dispositif-experimental-confiant-a-six-caisses-primaires-d-assurance-maladie-le-control-des-arrets-maladie-des-fonctionnaires>

Note 6 : <http://www.ey.com/FR/fr/Industries/Government---Public-Sector/sondage-acteurs-publics-ey-realise-par-l-ifop---les-francais-approuvent-l-objectif-de-baisse-des-depenses-publiques>

Note 7 : http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1586#inter2