

CONSEIL DEPARTEMENTAL

Séance du lundi 4 mars 2019

Rapport de la Présidente

Direction : DGSD	N° Ordre	2019-CD02-001
Service : DGSD		
Titre du Rapport : CONTRIBUTION DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU FINISTÈRE AU GRAND DÉBAT NATIONAL		
Commission : Toutes Commissions		

Dans le cadre du grand débat national, le gouvernement propose quatre thèmes du débat :

- l'organisation de l'Etat et des services publics,
- la fiscalité et les dépenses publiques,
- la démocratie et la citoyenneté,
- la transition écologique.

Le présent rapport constitue la contribution du Département du Finistère, collectivité portée par une assemblée d'élu.e.s, en prise avec son territoire et ses 908 000 habitant.e.s. Notre action s'adresse en priorité aux Françaises et Français les plus en difficulté et vise à réduire les inégalités, à lutter contre les exclusions. Cette solidarité, nous la déployons en proximité grâce au travail des 4 000 agent.e.s présent.e.s en Finistère, au travers des 16 Centres départementaux d'action sociale et leurs 10 antennes qui maillent le territoire, point d'entrée pour l'ensemble des Finistérien.ne.s vers leurs droits.

Notre mission est bien de s'assurer que chaque Finistérien.ne bénéficie de réponses adaptées à ses besoins. Pour ce faire, plusieurs démarches guident aujourd'hui la politique départementale : la territorialisation de l'action sociale, l'évaluation des politiques publiques, le soutien à l'innovation, l'association des usagers dans la conception des politiques publiques.

Parmi les éléments à retenir des débats et échanges de ces derniers mois, initiés par le mouvement des Gilets jaunes, figure en bonne place la volonté d'être écouté.e.s et entendu.e.s. Il est très certainement utile de parfaire nos procédés en termes de participation et nous sommes à l'écoute des propositions qui pourraient améliorer l'expression démocratique.

Les collectivités finistériennes ont, ces dernières semaines, mis en place des cahiers d'expression, il en ressort le souhait d'une plus grande justice fiscale et sociale, d'une lutte réaffirmée contre les inégalités, la question essentielle du pouvoir d'achat, un accès amélioré aux services de santé, la redynamisation d'un service public de proximité, la revalorisation des retraites... sans occulter les questions de société.

Nous avons à ce titre des propositions à faire pour mieux répondre à leurs attentes. Des propositions sur nos propres politiques : la mission d'études dédiée à la stratégie de lutte contre la pauvreté les nourrira utilement, comme le schéma sur les usages du numérique ou le travail sur les dispositifs d'insertion, mais également des propositions en termes d'organisation, d'articulation, de différenciation, d'expérimentation...

Ecoles, hôpitaux, transports collectifs, réseau routier, logement social... : les Français sont attachés à leurs services publics et nous le disent. Ceux-ci sont particulièrement importants hors des grandes métropoles et dans les territoires périphériques, où ils permettent de garantir un aménagement du territoire équilibré et jouent un rôle péréquateur. Financés en tout ou partie par l'impôt, ils contribuent également à l'accès de tou.te.s aux services essentiels.

Certes, il convient de veiller en permanence à la qualité de leur gestion, afin de s'assurer de leur performance et de l'efficience des financements qui leur sont consacrés. Nous nous y exerçons avec rigueur et transparence. Mais nous le constatons, souvent le regrettons, sur de nombreux territoires, les permanences des administrations et agences publiques ferment, se raréfient, contraignant les usagers à des déplacements de plus en plus importants. Que dire des établissements de santé et du déficit des professions médicales et sanitaires dans les zones périphériques pour le moins problématique.

Des constats devant lesquels les départements sont parfois démunis, face au manque de places en établissements spécialisés, face à la fragilité du secteur d'aide à domicile, face au délai d'attente pour une prise en charge médicale avec un fort enjeu en pédopsychiatrie quand nous parlons de mener à bien notre mission d'accompagnement des 2 000 enfants confiés...

Des constats enfin, qui pourraient appeler au concours des moyens de l'Etat et que nous nous attachons à relayer au travers des différentes instances de dialogue en place, en prenant toute notre part pour améliorer le service rendu aux personnes et proposer des prises en charge complètes et efficaces (déploiement de la Réponse Accompagnée Pour Tous, Projet Pour l'Enfant...).

Le Conseil départemental du Finistère partage avec l'Etat la responsabilité du schéma d'accessibilité des services au public. Malgré un objectif partagé de couverture du territoire, son effet sur l'implantation effective de services attendus est quasi inexistant : force est de constater qu'administrations et opérateurs continuent de fermer leurs antennes (trésor public, services de la poste, agences bancaires, CAF...). Il est indispensable de renforcer le caractère prescriptif de ces schémas, au travers notamment de conventions obligatoires avec les partenaires pour fixer leurs engagements. Le réseau des maisons de service au public mérite également d'être mieux structuré et coordonné ; le Conseil départemental pourrait se voir confier des missions accrues en la matière.

Parallèlement, le développement accéléré des technologies de l'information et de la communication (TIC) autorise aujourd'hui des accès à distance généralisés, évitant à nos concitoyens de se déplacer pour accéder aux services administratifs. Le Conseil départemental participe et se doit de renforcer activement le déploiement de ces services de nature à faciliter le quotidien du plus grand nombre : la dématérialisation des demandes en ligne de subventions et d'allocations (APA, PCH) sont des priorités absolues.

Bien évidemment, le recours massif aux TIC devra impérativement s'accompagner d'actions renforcées pour lutter contre la fracture numérique et l'illectronisme. Au travers d'un schéma départemental des usages numériques, le Département souhaite développer dans ses lieux d'accueil, l'équipement et l'accompagnement nécessaire pour accéder à l'ensemble des services numériques en lien avec ses partenaires (communes et EPCI, associations).

L'accès aux services publics rejoint nécessairement la question de l'accès aux droits, sujet dont le Département s'est saisi pleinement en développant une démarche globale d' « aller vers » les publics qui ne s'adressent pas spontanément à lui et ne sollicitent pas les aides auxquels ils ont droit. Cela passe par une meilleure identification des secteurs d'exclusion, mais aussi par un travail, une collaboration, une interconnaissance accrue entre les acteurs intervenant dans ces secteurs.

La présence publique souhaitée par le Président de la République ne doit pas s'amoinrir sous le dogme de la réduction des dépenses publiques, mais bien accompagner les besoins de tous nos concitoyen.ne.s. Le Conseil départemental le fait aujourd'hui. L'Etat doit maintenir cette vigilance.

La France compte, outre l'Etat, trois niveaux de collectivité locale : régions, départements, communes. A leur tête, des élu.e.s locaux mettent en œuvre des projets politiques et tirent leur légitimité du suffrage universel. Le débat portant sur notre organisation territoriale n'est pas nouveau comme l'illustre la récente mise en œuvre de la loi Notre. La nécessaire clarification des compétences ne semble ainsi pas totalement achevée. Dans ce contexte, l'action publique manque de lisibilité.

Nous ne saurons opposer une collectivité à une autre. Ce que nous savons, c'est que le Conseil départemental constitue un niveau pertinent pour exercer des missions de solidarité, aussi bien humaines que territoriales. Il allie proximité, qui assure une présence dense sur le territoire, avec une échelle de mutualisation et de péréquation indispensable à la conduite de politiques publiques.

Ajoutons que l'hypothèse de supprimer la collectivité départementale ne fera évidemment pas disparaître les politiques et les dépenses publiques qu'elle assume. Cela ne conduira à aucune économie sauf à supprimer en même temps le RSA, la PCH, l'APA, la protection de l'enfance, le fonctionnement des collèges, l'entretien des routes départementales... Tout au contraire, les autres niveaux, et notamment l'Etat ou les EPCI devront assurer seuls ces dépenses en cas de disparition du Département. La véritable problématique serait plutôt la poursuite d'une structuration plus homogène du bloc communal pour tenir compte des disparités territoriales et une nouvelle phase de décentralisation.

L'Etat a adopté, dans la période récente, une posture de défiance envers les collectivités territoriales, qui a d'ailleurs conduit les grandes associations pluralistes d'élu.e.s (ARF, ADF, AMF) à se mettre en retrait de la Conférence des Territoires et fonder une association commune, « Territoires unis ».

Pourtant, depuis la décentralisation, les collectivités ne cessent de démontrer leur capacité à être responsable et à assurer des politiques publiques. Les Départements sont prêts à aller plus loin. L'heure est venue d'un nouvel approfondissement de la décentralisation, de grande ampleur, afin de mieux répondre en proximité aux nouveaux besoins sociaux.

Le Conseil départemental du Finistère identifie plusieurs domaines dans lesquels des avancées seraient nécessaires :

- en matière d'action sociale, il convient de donner une réalité au rôle de chef de file confié aux Départements. Des agences départementales de la solidarité, mises en avant par l'ADF, permettraient de mieux coordonner les interventions, de mutualiser les moyens, éventuellement sur des sites communs, et d'organiser des guichets uniques permettant un meilleur accès aux droits ;

- de même, le Département pourrait assurer le rôle pivot en matière de politique du handicap. Un transfert clair de responsabilité au Conseil départemental simplifierait grandement l'organisation et permettrait de concentrer les décisions en un seul lieu, proche de l'utilisateur ;

- dans le domaine de l'insertion, le Département devrait assurer le pilotage intégral de cette politique en disposant de l'ensemble des leviers, ce afin de mieux en coordonner l'action, en renforcer l'efficacité ;

- en matière de logement, le Conseil départemental exerce déjà, depuis de nombreuses années, la compétence d'attribution des aides à la pierre, par délégation de l'Etat. Par souci de simplification, il serait pertinent que cette délégation se transforme en un véritable transfert de compétence de plein exercice ;

- s'agissant de la solidarité territoriale, l'Etat continue à disposer d'instruments d'aide à l'équipement communal (DETR, FSIL, contrats de ruralité,...) alors que le garant de l'aménagement équilibré du territoire est légitimement devenu le Département. Notre Conseil départemental pourrait expérimenter le transfert d'une mission de coordination de l'ensemble des outils d'ingénierie publique pour lequel il dispose, au sein de ses services comme dans les organismes partenaires (CAUE, FIA, Musique et danse en Finistère, Finistère 360°) de ressources importantes, dont l'intérêt est largement reconnu. Alors que l'agence nationale mise en avant par l'Etat ne parvient pas à préciser ses contours ni ses missions, une agence départementale de la solidarité territoriale fédérant l'ensemble des acteurs pourrait devenir immédiatement opérationnelle.

La problématique posée par le Président de la République et le gouvernement dans le cadre du grand débat national repose également sur la considération que la dépense publique pèserait de manière excessive et serait en elle-même un frein à la compétitivité et à la croissance. La diminution du taux d'imposition est affichée comme un objectif incontournable, supposant pour l'atteindre une diminution de la dépense publique.

Si l'objectif d'une maîtrise collective de la dépense publique ne peut qu'être partagé, afin de s'assurer de la qualité et de l'efficacité de cette dépense, celui d'une réduction drastique ne va nullement de soi.

La France a fait le choix d'un modèle de société fondé sur la socialisation notamment de la protection sociale et de la prévoyance en matière de santé, de retraite, de protection familiale et de chômage. Les Français semblent confirmer leur attachement à ce modèle, il est de notre devoir d'élus de créer les conditions de sa pérennisation. Ce modèle porte ses fruits.

Financés en tout ou partie par l'impôt, ce modèle contribue à l'accès aux services essentiels, y compris pour les plus fragiles ainsi qu'à la réduction des inégalités, par la redistribution. La persistance des déficits publics ne saurait lui être imputée, il résulte principalement de la renonciation par l'Etat à un certain nombre d'impôts (ISF, allègements de charges...).

La tentation est grande, à travers ce débat, de pointer les collectivités comme responsables et de leur faire porter les économies recherchées. Au contraire, elles montrent depuis plusieurs années leur capacité à participer au nécessaire effort de redressement des comptes publics, et prennent le relais des financements de l'Etat.

Au-delà des dépenses de solidarité, largement obligatoires et pour partie non compensées, celles « volontaristes », répondent à des besoins de développement humain et de solidarité sur le territoire : personne ne peut envisager de supprimer toute aide aux manifestations sportives, à la création et à la diffusion culturelle, aux dépenses pédagogiques des collèges, toutes interventions que le Conseil départemental a choisi de soutenir au-delà de ses strictes obligations légales.

Dans ce contexte, le consentement à l'impôt local s'affaiblit. En effet, cet impôt, destiné d'abord à financer les services et équipements sur les territoires, est détourné de son objectif premier pour venir pallier la faiblesse des moyens alloués aux allocations de solidarités.

Il est indispensable en revanche d'engager une réforme profonde de la fiscalité locale, afin notamment d'assurer la pérennité des dépenses sociales assumées par le Département pour le compte de la solidarité nationale. L'ensemble des Départements soutenus par « Territoires unis » souhaitent aujourd'hui conserver la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB), seul impôt direct, afin de préserver une maîtrise de leurs recettes grâce au pouvoir qu'ils détiennent sur la détermination de son taux. Malgré son faible rendement au regard du budget départemental, il est le seul ressort d'autonomie fiscale de la collectivité et est à ce titre, fondamental.

Il convient toutefois de réfléchir à d'autres sources de financement, dynamiques, permettant d'accompagner la progression continue des besoins sociaux et des dépenses de solidarité.

Le Département entend prendre toute sa place dans ce grand chantier qui, quelle que soit l'option retenue, doit permettre d'une part une juste compensation de la charge des allocations individuelles de solidarité et de leur progression et d'autre part une garantie des financements afin d'éviter que les moyens affectés aux collectivités territoriales ne servent chaque année de variable d'ajustement du budget de l'Etat.

La Ve République, dans sa forme actuelle, n'offre sans doute pas toutes les garanties d'une délibération démocratique sereine : faible représentativité tant sociale que politique des assemblées, champ législatif largement dominé et encadré par l'exécutif. Le risque de fracture entre les élu.e.s et des citoyen.ne.s qui ont le sentiment que leurs préoccupations ne sont pas considérées se traduit par l'installation durable des populismes et, surtout, le retrait d'une grande partie d'électeurs et électrices se sentant mis à l'écart des grandes évolutions du monde contemporain, se réfugiant dans une abstention de plus en plus importante.

La participation électorale, le vote, est et doit rester au cœur du contrat qui lie le citoyen et la citoyenne à ses représentant.e.s. Il fonde la légitimité de la démocratie représentative, modèle actuellement en prise à des difficultés d'adhésion comme en témoigne la faiblesse croissante de la participation aux élections. La tentation de rendre le vote obligatoire peut être perçue comme le signe d'un renoncement. La démocratie ne se décrète cependant pas.

L'amélioration de la vie démocratique passe par le développement de l'engagement citoyen et de la contribution active de chacun.e à l'élaboration des décisions.

Depuis plusieurs années, le Conseil départemental du Finistère s'est engagé dans cette voie. Le projet départemental y consacre d'ailleurs l'un de ses enjeux.

Le Département renforce ainsi l'implication des citoyen.ne.s dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. Les usagers sont associés aux phases de construction et d'évaluation des schémas structurants l'action départementale : ceux en faveur de l'inclusion et de l'autonomie des personnes âgées, en situation de handicap, de fragilité sociale ou professionnelle notamment.

Sur des sujets essentiels comme celui de la protection de l'enfance, s'organisent des temps de construction spécifiques à l'instar des ateliers citoyens « Haut-parleurs » qui s'appuient sur l'intelligence collective pour améliorer et savoir adapter nos réponses.

Nous devons sans doute aller plus loin en regardant positivement l'émergence et le renforcement des nouvelles formes d'expressions et d'interventions citoyennes. Loin de craindre cette explosion des formes d'expression citoyenne, nous devons nous en saisir.

La persistance de l'attachement des citoyen.ne.s à la vie associative est le signe d'une vitalité démocratique. L'énergie et la vitalité des associations contribuent significativement et depuis longtemps au développement social et économique du Finistère. Cette vie associative est à préserver, même à accompagner via de nouveaux outils de formation des citoyen.ne.s, des incitations au bénévolat, la préservation des structures de l'éducation populaire... Le Département a co-construit avec le mouvement associatif un Livre Blanc de l'engagement associatif et du bénévolat qui pose concrètement ces enjeux.

Nous sommes entrés dans une période d'effervescence politique. Rassemblements, contestations des pouvoirs, mobilisations nationales et mondiales, pétitions numériques : ces mouvements expriment la capacité des citoyen.ne.s à s'investir pour des causes nationales ou mondiales, l'urgence environnementale par exemple. Loin d'une indifférence à la chose publique, ces mobilisations démontrent la volonté des citoyen.ne.s de s'organiser pour agir différemment.

Nous devons prendre à bras le corps cette nouvelle donne et miser sur l'intelligence collective en nous appropriant les modes d'actions développés par la foule d'entrepreneurs de la démocratie.

Une place plus importante doit également être laissée à la définition partagée des objectifs politiques à atteindre, à l'explication et à la concertation le plus en amont possible de la décision. Améliorer les outils de démocratie directe déjà existants (référendum locaux, droit de pétitions) et favoriser le développement de nouveaux outils d'échanges participatifs : consultation numérique, civic tech, forum ouvert... sont des préalables indispensables. C'est la condition pour mettre en œuvre une démocratie coopérative, fondée sur une réelle transparence dans la conduite de l'action publique, et sur la volonté de faire avec et non plus seulement pour les citoyen.ne.s.

A travers cet item de la démocratie et de la citoyenneté, le Président de la République et le Gouvernement veulent réinterroger le principe de laïcité afin de le « renforcer » dans le « rapport entre les religions et l'Etat ». Le Conseil départemental du Finistère est pour sa part fondamentalement attaché au principe de laïcité tel qu'il est exprimé dans la loi de 1905, fondatrice du pacte républicain.

S'agissant de l'enseignement privé non confessionnel, des assouplissements paraissent nécessaires en faveur de l'enseignement de la langue bretonne. Le breton est intrinsèquement lié au Finistère, à sa terre, sa culture, sa vision du monde. Nous demandons depuis plusieurs années la juste reconnaissance des langues régionales dès lors que celle-ci s'inscrit dans une ambition collective de vitalité, de progrès, et de démocratie.

Concernant la transition écologique, il y a urgence. Tous les experts s'accordent pour considérer que les objectifs de lutte contre le réchauffement climatique fixés lors de la COP 21 ne seront pas tenus. La multiplication des alarmes prévenant des bouleversements considérables à venir reste sans effet, dans les actions et même peut-être dans les consciences. La France elle-même est en retard.

La question centrale est bien celle de la mise en œuvre d'un modèle plus durable, qui lie question écologique et question sociale. Les collectivités ont un rôle majeur à jouer dans l'approche environnementale de l'ensemble de leurs politiques, en premier lieu sociales, pour activer durablement les leviers du changement.

Notre Département conçoit son action en tant qu'instance politique, comme employeur, et dans la mise en place de ses politiques publiques. Il intervient dans plusieurs domaines importants pour la préservation de notre environnement et de notre cadre de vie commun : gestion et mise en valeur des espaces naturels sensibles (ENS), soutien aux deux Parcs Naturels, politique de protection de l'eau...

Le retrait du trait de côte, l'exposition aux risques de tempêtes et de submersions marines, les menaces pour la faune et la flore marines, mais aussi la continuité de l'accès au littoral pour les randonneurs et randonneuses, constituent des enjeux particulièrement visibles et prégnants pour le territoire, auxquels l'Etat peine à répondre faute de moyens. Des évolutions quant aux affectations possibles de la taxe départementale d'aménagement pourraient ouvrir une nouvelle approche de ces enjeux et des ressources locales pour faire émerger des solutions spécifiques originales.

Si la maîtrise de la consommation d'énergie est une responsabilité partagée, le Conseil départemental est plus particulièrement chargé de la lutte contre la précarité énergétique. Le fonds de solidarité logement, ainsi que la réalisation de diagnostics thermiques chez les particuliers, permettent d'y répondre partiellement, mais les moyens restent limités, et en tout état de cause mal coordonnés à d'autres dispositifs mis en place par l'Etat ou le Conseil régional (aides aux changements des chaudières, chèques énergie, notamment).

De même, la maîtrise du développement de la part des transports de personnes assurés par la voiture individuelle ou l'absence de réelle alternative au fret routier ne relève pas spécifiquement de l'action du conseil départemental, et cela d'autant moins que lui ont été retirées ses compétences en matière de transport collectif. Toutefois, il doit mobiliser tous les outils à sa disposition pour contribuer à favoriser des modes de déplacement plus durables. La défense de services publics de proximité, déjà évoqués, apporte une partie de réponse, de même que les efforts de pédagogie pour mieux faire prendre en compte dans les documents d'urbanisme communaux et intercommunaux de la lutte contre l'étalement urbain, par ailleurs consommateur d'espaces agricoles. Plus spécifiquement, le Conseil départemental demeure actif en matière de développement des modes de déplacement doux et de promotion du co-voiturage (Ouest Go, aires de co-voiturage), y compris auprès des agent.e.s départementaux.

Tels sont les éléments que je souhaite porter sur les thèmes du grand débat proposé par le gouvernement.

Je vous propose d'en délibérer.

*
* *