



HAL
open science

Le département institution de la république française

Emmanuel Négrier, Fabien Nicolas

► **To cite this version:**

Emmanuel Négrier, Fabien Nicolas. Le département institution de la république française. Diba, 2011.
hal-02375657

HAL Id: hal-02375657

<https://hal.umontpellier.fr/hal-02375657>

Submitted on 29 Nov 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**LE DEPARTEMENT
INSTITUTION DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE**

Emmanuel Négrier, Fabien Nicolas

VERSION FRANÇAISE

PUBLIÉ EN CATALAN SOUS LE TITRE :

El Departament : una institució de la República Francesa,
Barcelona : ICPS - Diba, coll. Estudis, 2011

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
1. L'INSTITUTION DE LA REPUBLIQUE.....	4
1.1 LE NOUVEAU MAILLAGE POLITICO-ADMINISTRATIF LOCAL	4
1.2. LE FONCTIONNEMENT D'UNE ASSEMBLÉE TERRITORIALE.....	7
2. DES COMPETENCES ACCRUES AVEC LA DECENTRALISATION.....	10
2.1. LES ANNÉES 1980.....	10
2.2. L'ACTE II DE 2004. LOI 2004-809 DU 13 AOÛT 2004 SUR LA LIBERTÉ ET RESPONSABILITÉS LOCALES	11
<i>Synthèse</i>	14
3. UN SYSTEME POLITIQUE STABLE.....	14
3.1. RÉSULTATS ÉLECTORAUX ET SYSTÈME PARTISAN.....	17
3.2. LE RÔLE DE L'OPINION PUBLIQUE	19
3.3. EXPÉRIENCES DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE	20
4. LE DEPARTEMENT AU COEUR DE L'ACTION PUBLIQUE FRANÇAISE.....	22
4.1. LES COMPÉTENCES ET LES DÉPENSES	24
5. LE DEPARTEMENT, INSTITUTION DU PASSE OU MAILLAGE D'AVENIR ?	27
5.1. LE DÉPARTEMENT FACE À L'ÉMERGENCE DES INTERCOMMUNALITÉS	28
5.2. FAUT-IL SUPPRIMER LE DÉPARTEMENT ?	29
CONCLUSION	37
ANNEXE : CHRONOLOGIE DE L'INSTITUTION "DÉPARTEMENT".....	39

INTRODUCTION

“Création de la Révolution (loi du 22 décembre 1789), le département devient collectivité locale autonome, avec un organe délibérant et un exécutif élus, par la loi du 10 août 1871. Il est géré par un conseil général élu pour 6 ans au suffrage universel, qui élit à son tour un président, exécutif du département qui prépare et exécute les délibérations du conseil général, gère le budget et dirige le personnel. Le département a de larges compétences : action sociale, construction et entretien des collèges, remembrement rural, organisation des transports scolaires, On compte 100 départements (dont 4 d'outre-mer). Un département appartient à une région et une seule. Chaque région d'outre-mer n'est formée que d'un seul département”.

Département et commune forment le maillage territorial initial de la République française, le couple de base de l'action territoriale depuis deux siècles.

Analyser le gouvernement local en France, c'est s'interroger simultanément sur les changements qui l'ont affecté, notamment depuis la décentralisation du début des années 1980, et sur l'évolution des concepts et outils d'analyse qui visent à en comprendre les aspects essentiels. La notion de gouvernement local elle-même a longtemps fait l'objet d'une réticence, à la fois politique et académique en France. D'une part, elle était contradictoire avec une tradition française, d'inspiration jacobine, de méfiance à l'égard des pouvoirs locaux. Jusqu'à la période de décentralisation du début des années 1980, parler de gouvernement était largement excessif compte tenu du pouvoir que l'Etat central exerçait, sur le territoire, en termes de contrôle et d'exécution des affaires publiques. L'autonomie qui était l'une des conditions de l'expression anglaise de *local government*, était trop limitée pour donner lieu à de vrais gouvernements territoriaux ou à engendrer de véritables politiques locales.

Département, structure administrative, Conseil général, représentation politique ne forment qu'un seul système de gouvernement où pouvoir exécutif, pouvoir délibératif et pouvoir administratif se conjuguent dans la construction de l'action publique du Département sur son territoire.

Nous allons d'abord voir la place du département une institution intermédiaire entre la commune et la région, dans l'ensemble politico-administratif français. Nous décrirons le fonctionnement général de son administration.

Nous verrons ensuite l'évolution qui a marqué son existence, à travers les réformes introduites par les lois de décentralisation, dans les années 1980 d'abord, puis dans les années 2000.

En troisième lieu, nous aborderons la nature du système politique départemental, marqué par une très forte tendance à la stabilité, malgré quelques tendances au renouvellement des pratiques (introduction de la parité homme-femme, expériences de démocratie participative).

En quatrième lieu, nous verrons le département « en action », ses ressources, ses politiques publiques, ainsi que le rôle de l'Association des Départements de France, instance représentative à l'échelle nationale.

Enfin, nous poserons la question de l'avenir du département en France, dans un contexte marqué par l'affirmation des Régions, d'une part, et l'essor des intercommunalités, d'autre part, qui semblent parfois menacer le rôle historique d'« institution de la République » qui a été celui du département¹. La réforme des collectivités territoriales, engagée en 2009, aura des conséquences sur celui-ci. Nous en montrerons les différents aspects.

1. L'INSTITUTION DE LA REPUBLIQUE

1.1 Le nouveau maillage politico-administratif local

La définition, la plus communément admise, de l'État est celle de R. Carré de Malberg (*Contribution à une théorie générale de l'État*, 1921) qui le définit comme "une communauté d'hommes, fixés sur un territoire propre et possédant une organisation d'où résulte pour le groupe envisagé dans des rapports avec ses membres une puissance suprême d'action, de commandement et de coercition". Une telle définition omet de préciser que l'État est avant tout un artifice politique, construit en vertu de la loi par une société, pour être le support d'un pouvoir détaché des relations de sujétion entre individus. L'État a aussi une réalité géographique qui se manifeste par le territoire, sur lequel il exerce sa souveraineté et qui est circonscrit par la frontière. L'administration qu'il met en œuvre pour gérer son territoire se comprend comme le produit de son système de pouvoirs et de règles, comme le moyen de sa reproduction et comme un instrument privilégié de l'intégration territoriale. Le territoire étatique est ainsi l'enjeu de deux modes de territorialité : la territorialité politique, qui procède de l'exercice de l'autorité de l'État sur l'étendue de son ressort, et la territorialité identitaire, qui médiatise les rapports des hommes au territoire par les processus d'appartenance et d'identification.

Le maillage administratif constitue une architecture mise en place par un État pour exercer ses compétences sur son territoire national². Découper pour gérer, tel pourrait être le mot d'ordre étatique. Cette définition liminaire insiste sur le principe fonctionnel qui préside à tout découpage du territoire. Le maillage administratif issu de cette partition recouvre pourtant une certaine polysémie : le maillage correspond-il au filet ou signifie-t-il uniquement ce qu'il y a entre les fils ?

“Maillage : Ensemble des filets qui situent les lieux dans les mailles de l'appropriation et de la gestion du territoire, et principe de partition opératoire et socialisé de l'espace. Le maillage va de la parcelle à l'État à travers toute l'échelle géographique. L'espace est « parti » de mailles. C'est l'une de ses

¹ Pour obtenir plus d'information sur l'organisation municipale de la France, vous pouvez consulter Guerin Lavignotte, Elodie, 2001. *França : cap a la descentralizació*. Barcelona: ICPS, Institut de Ciències Polítiques i Socials : Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis

² Article 72 de la Constitution

caractéristiques fondamentales. Les processus d'appropriation produisent, par définition, des partitions. La maîtrise du territoire, et de ses ressources tant humaines que physiques, nécessite sa partition dès lors que l'on atteint une certaine masse et un certain degré de complexité. Il s'agit en effet : 1. de partager entre les familles le sol, pour exploiter ses ressources : cela fait les parcelles, les concessions, les exploitations agricoles. 2. d'assurer une base aux groupes élémentaires en lesquels se divise un peuple : cela fait les finages de villages, les territoires des tribus. 3. de disposer de relais du pouvoir, en leur attribuant une étendue qu'ils aient les moyens de maîtriser ; c'est alors une question de distance et de masse : le pouvoir « se rapproche » des citoyens en morcelant le territoire en niveaux successifs. Ce découpage facilite aussi bien les inventaires et les bilans que la police et le contrôle de l'application des lois. La première voie de la partition trouve son expression achevée dans le cadastre. La seconde et la troisième dans les circonscriptions administratives”.

Brunet R., Ferras R., Théry H., 1992, Les mots de la géographie - dictionnaire critique, Reclus-Documentation Française, Paris & Montpellier, pp. 286-287.

Simple filet posé sur un espace, le maillage administratif peut devenir un objet en soi, lorsqu'il est reconnu et approprié par la population. La territorialité politique de l'État entre ici en résonance avec la territorialité identitaire de la société; en cela le découpage administratif n'est pas neutre sur le territoire. Lorsque les détenteurs du pouvoir modifient le maillage administratif, ils perturbent les repères territoriaux des populations. L'appropriation de la maille administrative comme repère territorial par la population relève du processus de territorialisation; le cas du département français est à cet égard exemplaire. Elle relève d'une temporalité longue, celle de la durée nécessaire à l'inscription du maillage administratif sur le territoire. À son tour, l'administration *invente le territoire* : le système administratif n'est pas le pur produit d'une soumission hiérarchique au centre, il installe la durée au cœur du territoire. L'étude diachronique de la succession des maillages se révèle en tout point nécessaire.

S'interroger sur la décentralisation, c'est poser la question de l'architecture territoriale des pouvoirs en France. Le contenu de la décentralisation est à la fois un problème historique et spatial. La tendance est à dépolitiser la question de la décentralisation, à la réduire à une question purement technique et administrative. Tout l'enjeu de la décentralisation consiste à remettre les espaces en cohérence, en interaction. Il existe aujourd'hui des espaces ni administratifs ni politiques qui, en vertu de leur dynamique, se retrouvent maintenant en décalage par rapport à l'organisation actuelle. L'espace local déborde largement de celui de la commune, et l'espace régional englobe plusieurs départements. L'entité territoriale « locale » n'est pas réductible au seul effet de son territoire. La mise en oeuvre des politiques publiques territoriales le démontre fort justement.

Le gouvernement local français, entendu comme l'ensemble des niveaux institutionnels infra-nationaux (l'administration déconcentrée de l'Etat et les autorités territoriales) repose sur trois échelles d'inégale importance. On compte 36763 municipalités, 100 départements (dont 4 outre-mer) et 26 régions (dont 21 en métropole, la Corse et 4 régions outre-mer). La caractéristique française de l'émiettement communal n'a pas été réellement modifiée. On compte ainsi 4082 communes de moins de 100 habitants, pour seulement 36 communes de plus de 100 000 habitants et 5 de plus de 300 000 habitants. Quant aux régions, le contraste entre les plus et les moins peuplées est très important, même en faisant abstraction de la région parisienne : Rhône-Alpes, qui compte 8 départements, est peuplée de plus de cinq millions d'habitants, Provence-Alpes-Côte d'Azur en compte plus de 4 millions avec 6 départements, tandis que le Limousin (trois départements) n'en compte que 722 000, et l'Auvergne (quatre départements) 1 321 000.

Cette hétérogénéité démographique est une donnée importante, tant en ce qui concerne les différences de contexte sociologique du gouvernement local que pour les tentatives de rationalisation de l'action publique conduite par les collectivités territoriales.

Tableau 1. Les niveaux administratifs en France

Niveau	Nombre
Communes	36 763
Départements	100
Régions	26

Source : Ministère de l'Intérieur, 2008

Pour rendre compte du rôle nouveau du gouvernement local, l'un des traits majeurs réside dans l'affirmation des collectivités locales comme centres de pouvoir, associée à la pluralisation des niveaux de gouvernement. Il faut d'abord analyser ces transformations. Elles tiennent à l'affirmation budgétaire, à l'extension des domaines d'intervention et à l'intensité comparée des ressources et capacités politiques dont disposent désormais ces différents niveaux. Elles tiennent aussi à la politique des relations entre niveaux territoriaux, dont la mise en oeuvre des politiques structurelles européennes offre un exemple caractéristique.

La caractéristique principale de cet ensemble est qu'il n'existe pas entre les différentes collectivités territoriales de niveau, une hiérarchie des normes mais un ensemble de compétences distinctes ou non pouvant indiquer laquelle doit être la collectivité, moteur d'un projet d'action publique.

La décentralisation française a été mise en oeuvre sans changer fondamentalement la structuration politique territoriale préexistante. Trois niveaux d'administration locale (commune, département, région) coexistent, qui représentent l'un des plus dense réseau d'élus et d'administrateurs au monde. C'est à celui-ci qu'ont été confiées les responsabilités politiques qui étaient auparavant du ressort de l'Etat, en fonction d'une répartition en blocs a priori rigides, mais qui se chevauchent constamment en réalité. Les compétences en matière d'éducation, qui confèrent aux communes la responsabilité de l'école primaire, aux départements celle des collèges et aux régions celle des lycées, sont très caractéristiques : aucune compétence ne peut être exercée isolément l'une de l'autre, dans un contexte marqué par des difficultés récurrentes de coordination.

De même, l'action sociale, qui a très largement été confiée aux Conseils Généraux, et qui fait l'objet d'une co-gestion entre l'Etat et les départements, ne peut ignorer le fait que les communes ont été et demeurent l'un des acteurs légitimes et les plus directement sous la pression des problèmes sociaux liés aux multiples aspects de la crise économique. De fait, la pression des problèmes tend à modifier considérablement les équilibres trouvés à l'origine par le législateur français : en confiant aux départements, dès le départ, le plus important transfert de compétence, et en confirmant largement cette orientation départementaliste par la suite (mise en oeuvre du Revenu Minimum d'Insertion en 1988, du Fonds Solidarité Logement en 1992), il a ouvert la voie à un décalage important entre les compétences institutionnelles et les dynamiques territoriales. Ce décalage entre les compétences officiellement transférées et celles effectivement exercées s'est généralisé.

En matière de développement économique, alors que la Région était théoriquement la plus directement concernée en termes de compétences, les trois niveaux territoriaux d'administrations ont rivalisé d'inventivité pour créer leur propres instruments, leurs politiques, selon une logique qui n'a pas conduit à une réelle coordination mais au contraire

à une compétition et à de multiples redondances entre exécutifs. En matière d'action culturelle, les politiques des collectivités, peu encadrées réglementairement, ont conduit au même constat d'une compétition généralisée entre les communes, les départements et les régions.

Dans cette compétition, l'Etat lui-même s'est concrètement retrouvé moins dans une position d'arbitre que de compétiteur particulier. On touche ici à une autre particularité de la décentralisation : le fait que sa dynamique n'ait pas seulement (et pas essentiellement) dépendu de limites réglementaires, mais au contraire d'une dynamique de conquête de responsabilités dans des domaines en partie seulement prévus par la loi. Cette dynamique a conduit à la fabrication de politiques locales dans des champs tels que la culture, l'environnement, les télécommunications, le développement économique, la santé..

Même si elle a reposé sur un réseau territorial préexistant, l'extension des compétences des collectivités locales a considérablement modifié le paysage du gouvernement local.

A ces trois niveaux d'administration locale, certains en ajoutent un quatrième consécutif au regroupement de communes dans des structures intercommunales (communauté de communes³, communauté d'agglomération⁴ ou communauté urbaine)⁵. Toutefois leurs mises en place et l'attribution de leur compétence à la différence de la commune, du département et de la région ne sont pas consécutif à un transfert de l'Etat mais bien à un *renoncement* des communes de certaines de leurs compétences propres. A ce titre, l'intercommunalité, ne doit peut-être pas être prise comme un niveau d'administration locale propre. Son développement interroge toutefois la structuration de l'espace administratif local (quelle place pour les communes, quel rôle pour les départements ?).

Vieux découpage, nouveau maillage, le Département est au centre des interrogations concernant le gouvernement local en France.

1.2. Le fonctionnement d'une assemblée territoriale

Les séances du Conseil Général ont lieu le plus souvent à l'Hôtel du département, mais elles peuvent aussi avoir lieu ailleurs dans le département, dans un endroit choisi par la commission permanente. C'est le règlement intérieur, propre à chaque département qui en principe précise le mode de déroulement des séances. Le Président ouvre les séances, fait adopter le procès-verbal, donne communications des informations nécessaires, dirige et organise les débats selon l'ordre du jour prévu, donne lecture et fait procéder à l'adoption des délibérations.

3 La communauté de communes est un Établissement Public de Coopération Intercommunale (E.P.C.I) regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave (cette condition n'est pas exigée pour les communautés de communes existant à la date de la publication de la loi ou issues de la transformation d'un district ou d'une communauté de ville). Elle correspond à des territoires plutôt ruraux mais instaure une coopération intercommunale forte sur des axes essentiels de la vie locale.

4 C'est un E.P.C.I. regroupant plusieurs communes formant un ensemble de plus de 50.000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centres de 15.000 habitants. Ce seuil géographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef lieu de département.

5 La communauté urbaine est un E.P.C.I. regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave, qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants.

Le Conseil général comporte six instances :

L'Assemblée délibérante

Tous les 3 ans, à l'occasion du renouvellement cantonal⁶ a lieu la seule réunion dont le contenu et la date sont fixés par la loi. Elle est obligatoirement fixée le second jeudi qui suit le premier tour des élections et est consacrée à l'élection du Président et de la Commission permanente.

Une fois par trimestre au moins, les conseillers généraux se réunissent en assemblée délibérante à l'hôtel du département pour voter et adopter les actes importants de l'institution départementale (budget, délibérations, taux fiscaux, ...)

D'autres réunions peuvent avoir lieu sur demande de la commission permanente, ou du tiers des membres du Conseil général sur un ordre du jour bien déterminé, pour une durée qui ne peut excéder 2 jours, et éventuellement par décret du Gouvernement si la situation l'exige.

Le Président

Elu par les conseillers généraux pour trois ans, le Président incarne l'exécutif du département. Il dirige l'administration départementale, met en oeuvre et exécute les décisions de l'assemblée.

Les commissions :

Chacun des 102 conseils généraux constitue des commissions, ou groupe de travail interne, rassemblant un certain nombre d'élus. La loi n'en fixe ni le nombre ni les attributions et chaque département s'organise comme il l'entend en fonction des compétences qu'il exerce et des sujets qu'il souhaite investir. C'est au sein de ces commissions que s'éluent les études et avis des conseillers généraux. Leurs membres étudient et expertisent les dossiers, qui seront débattus en séance plénière. C'est aussi parmi les membres de ces commissions que sont désignés les élus chargés de suivre les travaux menés par l'Assemblée des départements de France.

La commission permanente :

Composée du Président du Conseil général, des vice-présidents et d'un nombre variable d'élus, la commission permanente suit les affaires courantes et organise les travaux du Conseil général. C'est schématiquement le « gouvernement » du conseil général.

Les groupes d'élus

Au sein du Conseil général, les élus se rassemblent par affinités politiques. La loi du 9 Janvier 1995, a permis la constitution de groupes d'élus qui peuvent disposer de moyens de fonctionnement propres par la mise à disposition de matériels et de locaux, mais aussi de personnels. Le montant de ces dépenses est encadré par la loi qui précise que les dépenses de personnel au bénéfice des groupes d'élus ne peuvent excéder 25 % du montant des indemnités versées aux Elus.

La règle majoritaire prévaut comme dans les autres collectivités territoriales. Le code général des collectivités territoriales indique que le Conseil Général ne peut délibérer que si la majorité absolue de ses membres sont présents. Pour être valables, les décisions doivent être adoptées à la majorité des suffrages exprimés. Chaque conseiller général ne peut détenir plus d'un mandat de vote, nécessairement écrit en cas d'empêchement de l'un d'entre eux.

Les Séances Plénières ont lieu au minimum une fois par trimestre sur convocation du Président, et sont publiques. Elles sont dirigées et présidées par le responsable de l'Exécutif,

⁶ Le canton est la subdivision administrative du département. C'est aussi la circonscription électorale sur laquelle est élu le Conseil Général.

le Président du Conseil Général qui en assume la responsabilité. Elles donnent lieu à des procès-verbaux qui contiennent les rapports, les interventions et retracent les débats, ainsi que les délibérations adoptées, qui sont les décisions prises. Ces procès-verbaux doivent être communiqués à tout électeur qui en ferait la demande.

L'initiative de l'ordre du jour des discussions et des délibérations proposées appartient au Président et à la Commission permanente. Douze jours francs au moins avant la réunion, le président adresse à tous les conseillers généraux un rapport sur les affaires qui leur seront soumises. Il y énonce les motifs des délibérations proposées, donne les éléments juridiques et le contenu des textes proposés et en analyse les conséquences financières. Toutefois si le conseil général a délégué à la commission permanente une partie de ses attributions, les rapports peuvent être communiqués en séance. Chaque année enfin, le Président rend compte au conseil général par un rapport spécial de la situation du département, qui précise notamment l'état d'exécution des délibérations adoptées et la situation financière du département. Le Préfet quant à lui informe aussi chaque année le conseil général de l'activité des services de l'Etat dans le département.

Le scrutin public est la pratique la plus générale, mais le vote à bulletin secret est requis pour les nominations. Les modalités des modes de scrutin sont définies dans le règlement intérieur, mais ce qui est essentiel c'est la clarté de la manifestation de la volonté des élus. Les délibérations adoptées par l'assemblée sont transmises au Préfet qui en assure le contrôle de légalité et deviennent exécutoires dès cette transmission. Elles doivent être publiées dans le recueil des actes administratifs, mis à la disposition du public pour être opposables.

Le Département est une assemblée où le pouvoir délibératif prévaut. Toutefois, il a comme les autres collectivités territoriales la spécificité selon laquelle pouvoir exécutif et pouvoir délibératif sont conjoints. Qui décide des politiques publiques départementales ?

Absents de l'organigramme politico-institutionnel, les fonctionnaires territoriaux et principalement les hauts fonctionnaires forment une élite décisionnelle au sein des départements comme dans toutes les autres collectivités territoriales depuis la décentralisation. Ils représentent le pouvoir administratif. .

Synthèse

- Le Département est le maillage administratif républicain par excellence. Cette réforme est un acquis de la Révolution française, c'est la rupture avec l'organisation territoriale de l'Ancien régime. Il est l'échelon d'action de l'Etat sur son territoire jusqu'aux lois de décentralisation des années 80.
- La décentralisation française, sans remettre en cause la structuration territoriale préexistante, a créé un nouvel échelon institutionnel : la Région. L'enjeu de la décentralisation est de mettre les espaces en cohérence, en interaction.
- Le gouvernement local français est constitué de trois entités d'inégale importance (36 763 municipalités, 100 départements et 26 régions). Aujourd'hui, à ces trois niveaux, s'ajoutent un quatrième acteur, du au regroupement de communes dans des structures intercommunales. Toutefois l'intercommunalité, ne doit peut-être pas être prise comme un niveau d'administration locale propre car sa mise en place est consécutive au *renoncement* des communes de certaines de leurs compétences propres et non à un transfert de compétence de l'Etat.

- La caractéristique principale du gouvernement local est qu'il n'existe pas entre les différentes collectivités territoriales de niveaux différents (commune, département, région) une hiérarchie des normes mais un ensemble de compétences distinctes ou non pouvant indiquer laquelle doit être la collectivité moteur dans un projet d'action publique spécifique.
- Le département est une assemblée territoriale qui est régit par le Code des collectivités territoriales. C'est une assemblée délibérante dont les élus sont renouvelables par moitié tous les six ans.
- Le Département est une assemblée où le pouvoir délibératif prévaut. Pourtant plusieurs autres pouvoirs décisionnels sont en présence, en concurrence : celui de l'exécutif qui se confond avec le délibératif comme dans toutes les collectivités territoriales mais aussi le « pouvoir administratif », détenu par les responsables et dirigeants de l'administration départementale.

2. DES COMPETENCES ACCRUES AVEC LA DECENTRALISATION

2.1. Les années 1980

Les mesures adoptées à partir de 1981 -les lois Defferre- revêtent une ampleur sans précédent depuis le début du XIXème siècle (voir chronologie 1789-1980). Il s'agit de créer un choc psychologique afin de réduire les résistances à un bouleversement qui poursuit trois objectifs : rapprocher les citoyens des centres de décision, responsabiliser les autorités élues et leur donner de nouvelles compétences, favoriser le développement des initiatives locales.

La politique de décentralisation engagée en 1981 repose sur trois grands principes :

- l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre
- le maintien des différentes structures d'administration locale existantes
- la compensation financière des transferts de compétences

Les lois Defferre se traduisent par cinq changements principaux :

- la tutelle exercée par le préfet disparaît. L'Etat contrôle les actes des collectivités locales a posteriori, non plus a priori, et ce par l'intermédiaire du préfet, des tribunaux administratifs et des chambres régionales des comptes,
- le conseil général élit lui-même l'autorité exécutive de ses décisions : ce n'est plus le préfet qui met en oeuvre les politiques du département, mais le président du conseil général,
- la région devient une collectivité territoriale pleine et entière, elle est administrée par un conseil régional dont les membres sont élus au suffrage universel,

-l'Etat transfère des blocs de compétences qui étaient jusqu'à présent les siennes au bénéfice des communes, des départements et des régions,
 -les aides financières accordées aux collectivités locales par l'Etat sont globalisées sous la forme de dotations : dotations globales de fonctionnement, d'équipement, de décentralisation.

Les bilans courageusement dressés relèvent les nombreux acquis de la décentralisation (meilleure prise en compte des problèmes locaux, renforcement de la capacité d'initiative des collectivités...) mais soulignent aussi des frictions entre l'Etat et les collectivités et entre collectivités ainsi qu'un insuffisant transfert de moyens. De plus, constitutionnellement rien n'est changé. La France reste un pays unitaire, la démocratie locale n'est pas étendue et le nombre de collectivités reste inchangé.

Après l'adoption des lois Defferre, des textes viennent compléter le dispositif et intègrent la décentralisation dans le paysage administratif français. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, par exemple, cherche à stabiliser et à rationaliser la décentralisation en définissant une meilleure organisation territoriale de l'Etat. La loi pose le principe d'une meilleure répartition des missions entre les administrations centrales et les services déconcentrés de l'Etat et renforce le niveau régional de l'administration.

Par ailleurs, la même loi mais aussi la loi du 12 juillet 1999 renforcent les modes de coopération au niveau local, afin de remédier à l'émiettement communal. Enfin, la démocratie locale est renforcée par une meilleure information des habitants (prévue par la loi de 1992) et aussi par la création de nouvelles structures comme les conseils de quartier institués par la loi relative à la démocratie de proximité.

2.2. L'acte II de 2004. Loi 2004-809 du 13 août 2004 sur la Liberté et Responsabilités Locales

Les compétences transférées à partir de 2004 concernent, notamment, les secteurs suivants (voir chronologie 2004 les débats sur l'acte II) :

- le développement économique :renforcement du rôle de coordination de la Région
- la formation professionnelle : la Région devra désormais définir et mettre en œuvre la politique d'apprentissage et de formation professionnelle des adultes en recherche d'emploi.
- les transports : entre autres, certaines parties des routes nationales sont transférées aux départements, les collectivités territoriales (ou leurs groupements) pourront prendre en charge la création et la gestion des aéroports (à l'exception de certains aéroports d'intérêt national ou international).
- l'action sociale : les départements se voient attribuer un rôle de *chef de file* en matière d'action sociale, il aura notamment à sa charge l'ensemble des prestations d'aide sociale
- le logement social : la loi prévoit le transfert aux collectivités locales des responsabilités relatives aux politiques de l'habitat, ne conservant à l'Etat qu'un rôle de « garant de la solidarité nationale ». L'essentiel des responsabilités doit être transféré aux départements ou aux groupements intercommunaux.
- l'éducation et la culture : les personnels Techniciens, Ouvriers et de Service (TOS) des lycées et collèges doivent être recrutés et gérés par la collectivité dont ils relèvent (département pour les collèges, région pour les lycées). La propriété des immeubles protégés au titre des monument historique , appartenant à l'Etat, pourra être transférée aux collectivités territoriales le demandant.

A chaque type de collectivités sont ainsi attribuées de nouvelles compétences. Au total ce sont la région et, surtout, le département qui se voient confier l'essentiel des nouvelles responsabilités. La commune et le groupement de communes restent des niveaux relativement peu concernés par cette seconde vague de décentralisation (voir le tableau des nouvelles compétences attribuées à chaque type de collectivité par la loi du 13 août 2004).

Tableau 2 : Les compétences des différents niveaux territoriaux

Compétence	Commune ou Intercommunalité	Département	Région
Aménagement, Urbanisme et transports	propriété aménagement et gestion de tout port non-autonome relevant de l'État situé sur son territoire Création, aménagement et exploitation des ports de commerce et de pêche qui leur sont transférés; aménagement, entretien et gestion d'aérodrômes civils.	Gestion d'une partie (environ 15 000 km) routes nationales, aménagement, entretien et gestion d'aérodrômes civils; propriété, aménagement et gestion de tout port non autonome relevant de l'État situé sur son territoire.	- Élaboration d'un schéma régional des infrastructures et des transports (anciennement schéma régional de transport); aménagement, entretien et gestion d'aérodrômes civils; propriété, aménagement et gestion de tout port non autonome relevant de l'État situé sur son territoire.
Développement économique	Possibilité de mettre en œuvre leurs propres régimes d'aides après l'accord de la région Possibilité d'instituer un office de tourisme.	Possibilité de mettre en œuvre leurs propres régimes d'aides après l'accord de la région.	Suppression de la distinction entre aides directes et indirectes aux entreprises, remplacée par la distinction entre aides économiques et aides à l'immobilier; Le conseil régional définit le régime des aides économiques aux entreprises et décide de leur octroi; Élaboration d'un schéma régional de développement économique à titre expérimental pour cinq ans.
Éducation, formation professionnelle	Possibilité de créer, à titre expérimental pour cinq ans, des établissements publics locaux d'enseignement primaire.	Propriété du patrimoine immobilier des collèges; Définition des secteurs de recrutement des collèges après avis du conseil départemental de l'Éducation nationale; Responsabilité du recrutement et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des collèges; Élaboration d'un schéma départemental de développement des enseignements artistiques dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique	Propriété du patrimoine immobilier des lycées, établissements d'éducation spéciale et lycées professionnels maritimes; Responsabilité du recrutement et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des lycées; Définition et mise en œuvre de la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes; Adoption d'un programme d'apprentissage et de formation professionnelle continue désormais dans le cadre du plan régional de développement des formations professionnelles.
Culture	Organisation et financement de l'enseignement artistique initial; Peuvent devenir propriétaire de monuments classés ou inscrits appartenant à l'État ou au Centre des monuments nationaux.	Gestion, à titre expérimental pour quatre ans, des crédits d'entretien et de restauration du patrimoine classé ou inscrit n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements publics; Peuvent devenir propriétaire de monuments classés ou inscrits appartenant à l'État ou au Centre des monuments nationaux.	Responsabilité de l'inventaire général du patrimoine culturel; Possibilité de gérer, à titre expérimental pour quatre ans, les crédits d'entretien et de restauration du patrimoine classé ou inscrit n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements publics; Peuvent devenir propriétaire de monuments classés ou inscrits appartenant à l'État ou au Centre des monuments nationaux; Organisation et financement du cycle d'enseignement artistique professionnel initial.
Action sanitaire et sociale, Logement, Santé	Délégation possible au maire ou au président d'un EPCI de la gestion du contingent préfectoral. Possibilité de participer à la construction, l'entretien et l'équipement du logement des étudiants; Lutte contre l'insalubrité à titre expérimental. Possibilité d'exercer des activités en	-Définit et met en œuvre la politique d'action sociale; Possibilité d'exercer des activités en matière de vaccination, de lutte contre la tuberculose, la lèpre, le sida et les infections sexuellement transmissibles; Création dans chaque département, financement et gestion de nouveaux FAJ; Expérimentation	Possibilité d'exercer des activités en matière de vaccination, de lutte contre la tuberculose, la lèpre, le sida et les infections sexuellement transmissibles; Si elles en font la demande, participation, à titre expérimental pour quatre ans, au financement et à la réalisation d'équipements sanitaires.

matière de vaccination, de lutte contre la tuberculose, la lèpre, le sida et les infections sexuellement transmissibles; Possibilité de gérer totalement ou partiellement le fonds d'aide aux jeunes (FAJ).	dans certains départements de compétences élargies en matière de protection judiciaire de la jeunesse; Création dans chaque département, gestion et financement de nouveaux fonds de solidarité pour le logement.
---	---

Source : élaboration personnelle, d'après données Ministère de l'Intérieur 2005

Les collectivités locales volontaires pourront mener des expérimentations dans les huit domaines suivants : la gestion des fonds structurels européens, les interventions économiques, le transfert des aéroports, la résorption de l'insalubrité, le financement de l'équipement sanitaire, l'assistance éducative confiée par la justice aux départements, l'organisation des écoles primaires et l'entretien du patrimoine. Des conventions devront être passées avec l'Etat pour l'attribution des moyens nécessaires à ces expérimentations.

Les agents fonctionnaires titulaires des services transférés sont en position de « mise à disposition provisoire » à partir de l'entrée en vigueur de la loi (1er janvier 2005). A compter de la publication des décrets de partition définitive des services transférés, ils auront un délai de 2 ans pour choisir l'intégration dans la fonction publique territoriale ou rester en position de détachement. Les agents non titulaires ne disposent pas de ce droit d'option et leur contrat est automatiquement repris par la collectivité d'accueil.

La compensation financière devrait être intégrale, les nouvelles ressources devraient correspondre aux ressources que l'Etat consacrait à l'exercice des compétences transférées. L'évaluation sera effectuée par La Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) sur la base des 3 années précédant le transfert. Elle évaluera, à l'occasion de l'examen par le Parlement de la loi de finances, l'évolution des transferts de compétences, les modalités de leur compensation ainsi que l'évolution des recettes fiscales.

Les questions des modalités de transferts des personnels de l'Etat vers les collectivités locales, ainsi que celles concernant la compensation financière des transferts de compétences sont celles qui suscitent le plus d'inquiétudes et de polémiques chez les partenaires sociaux ou les élus locaux. Les syndicats de l'Education nationale, par exemple, contestent la nécessité de procéder au transfert des personnels administratifs des lycées et collèges. De nombreux élus locaux, parmi lesquels la quasi-totalité des présidents des régions, mettent en doute le caractère intégral des compensations financières annoncées.

L'acte II de la décentralisation, champ du signe du département ? La politique de transfert de l'Etat conduit à moyen terme les départements à devenir des structures déconcentrées de l'Etat. Ils doivent faire face, selon les propos de la majorité des Présidents de Conseils généraux, à la « faiblesse des compensations financières » tout comme au dynamisme des dépenses rendues obligatoires. Paradoxalement, l'acte II traduit un *retour de la tutelle* de l'Etat qui repose sur un contrôle des dépenses et des recettes, et réduit de fait leur marge de manoeuvre et l'exercice de compétences non obligatoires.

Le rôle des conseillers généraux, élus locaux va se modifier par rapport à la période de la première décentralisation, accusée d'avoir constitué de « nouvelles féodalités ». Les questions financières amèneront les élus à effectuer des arbitrages de gestion au détriment, sans doute, de l'élaboration de nouvelles politiques publiques.

Cette évolution paradoxale vers plus de compétences et moins d'autonomie devra

également prendre en compte un besoin de réflexivité de l'institution envers ses concitoyens, c'est-à-dire que la structure devra faire un effort pédagogique pour dire ce qu'elle fait et expliquer ses choix à l'ensemble des personnes de son territoire.

Synthèse

- La politique de décentralisation engagée en 1981 dans le cadre des lois Defferre repose sur trois grands principes : absence de tutelle d'une collectivité sur une autre, maintien des différentes structures d'administration locale existantes et compensation financière des transferts de compétences.

- Selon les bilans dressés, la décentralisation a eu pour conséquence: une meilleure prise en compte des problèmes locaux, un renforcement de la capacité d'initiative des collectivités, mais aussi un insuffisant transfert de moyens en faveur des collectivités territoriales.

- La loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales prévoit le financement des transferts de compétence. Les principales compétences transférées sont : les aides économiques individuelles aux entreprises, la gestion et le pilotage du Revenu Minimum d'Insertion (RMI), ainsi que la gestion de plusieurs fonds sociaux, l'essentiel du réseau routier national aux départements, les ports et aéroports aux collectivités locales (à l'exception des plus grands), le logement social dévolu pour l'essentiel aux départements, les programmes régionaux de santé publique établis par les régions en complément des plans de l'Etat, la gestion des personnels techniques, ouvriers et de service de l'éducation nationale et la gestion du patrimoine culturel.

3. UN SYSTEME POLITIQUE STABLE

Le département constitue un système politique stable au sens où peu d'assemblée départementale sont soumises aux phénomènes d'alternance majoritaire. Son mode d'élection compte pour beaucoup dans cette stabilité institutionnelle.

Tout le paradoxe, tout autant que la particularité, du département se retrouve dans le mode de désignation de son assemblée. Le mode de scrutin uninominal et cantonal des Conseillers généraux est sans doute difficile à comprendre pour les citoyens, même s'il s'agit d'un des plus anciens de la République française. Ce mode de scrutin particulier rend la lecture et les enjeux des élections cantonales complexes faisant de ces élections des élections très particulières, des élections creusets où s'expriment fortement les enjeux territoriaux et les rapports de partenariats notamment dans le milieu rural. Le Département apparaît à la différence de la région comme un système politique stable du à son système électoral.

En effet, la prime au conseiller sortant est davantage liée à une forte personnalisation politique qu'à la permanence d'une identité ou d'une opinion partisane dans l'espace cantonal. Cette tendance à la stabilité n'empêche pas que des changements puissent avoir lieu. Mais, à chaque scrutin, ils sont bien plus rares que les reconductions de majorité. Ainsi, à l'occasion des dernières élections cantonales des 9 et 16 mars 2008, on a pu observer les résultats suivants.

D'une part, la participation au premier tour a été relativement importante, pour ce type d'élection, avec 64,89% de participation et 35,11% d'abstention. Il y a eu 2,6% de bulletins

nuls ou blancs. Ceci s'explique par le fait que l'élection municipale, traditionnellement très suivie, avait lieu en même temps. Au second tour, la participation a été beaucoup plus faible (55,45%), notamment à cause du fait que dans beaucoup de cas, l'élection municipale avait été acquise dès le premier tour.

Ensuite, les équilibres politiques ont assez peu évolué. La gauche « parlementaire » (sans l'extrême-gauche) réunit un total de 6,39 millions de voix, soit 51,12% des suffrages, contre 5,44 millions à la droite « parlementaire » (sans le Front National ni le Mouvement Démocrate), soit 40,7% des voix au premier tour. Le Front National atteint 4,85% des voix, ce qui est dans la logique de sa décrue électorale, et le MODEM (Mouvement Démocrate) atteint 4,42%, assez loin de ses espoirs de créer une force politique charnière entre droite et gauche. Les partis d'extrême-gauche et régionalistes sont très faibles pour ce type d'élection, alors que les premiers (autour de la figure populaire d'Olivier Besancenot) ont fait un très bon score aux élections présidentielles de 2007 et aux élections municipales, dans les grandes villes.

Au total, voici un tableau qui illustre, pour chaque formation politique, le nombre de conseillers généraux ainsi que l'évolution depuis les précédentes élections, en 2004.

Tableau 3. Le poids des différents partis en nombre de conseillers généraux

Parti	Nombre de conseillers généraux en 2008	Evolution par rapport aux élections de 2004
Parti Communiste	234	-12
Parti Socialiste	1608	+172
Parti Radical de Gauche	84	+3
Divers Gauche	312	+33
Verts	40	-6
Mouvement Républicain et Citoyen	13	-6
Régionalistes	7	-
Sans Étiquette	133	+11
Chasse Pêche, Nature et Traditions	2	-1
MODEM (Mouvement Démocrate)	57	-10
Nouveau Centre	50	+2
Radicaux Valoisians	10	-6
Divers Droite	646	-42
UMP (Union pour un Mouvement Populaire)	976	-136
Mouvement Pour la France	10	-1
Total	4182	

Source : Ministère de l'Intérieur, 2008

Ce tableau illustre le changement, relativement important, qui a affecté principalement les grandes formations politiques (PS et UMP) en positif ou en négatif. Mais, en nombre d'alternances politiques réelles, les effets sont beaucoup plus limités. Seuls 8 départements ont basculé à gauche, sur la base près de 200 conseillers en plus. Et deux départements ont même basculé à droite. La gauche dirige désormais 58 Conseils Généraux, la droite 39 et le MODEM 3. Les changements politiques, à l'échelle départementale, sont donc limités, et les personnalités locales y ont un poids important, qui se vérifie dans leur forte capacité à être réélu.

Le dernier scrutin cantonal de mars 2008 en Languedoc-Roussillon illustre parfaitement cette stabilité des élus cantonaux en comparaison aux élections de mars 2001.

Tableau 4. Alternance politique et reconduction des sortants en Languedoc-Roussillon (2001-2008)

	Cantons renouvelables	Cantons ayant conservés leur conseiller général	Alternance politique
Aude	17	12	0
Gard	23	13	1
Hérault	23	16	1
Lozère	13	9	2
Pyrénées-Orientales	15	12	2
Total	91	62	6

Source : élaboration propre à partir des données du Ministère de l'Intérieur 2008

3.1. Résultats électoraux et système partisan

Les Conseillers Généraux sont élus dans le cadre du canton - un par canton - pour une durée 6 ans. Elus au suffrage universel direct, ils composent l'assemblée départementale, renouvelable par moitié tous les trois ans. Tous les 3 ans, à l'occasion du renouvellement cantonal, a lieu l'assemblée délibérante qui permet d'élire le président du Conseil Général et de la commission permanente.

Le territoire d'élection du Conseil général est le canton. Celui-ci est constitué soit par une partie de commune, soit par plusieurs communes, soit par une partie de commune et plusieurs communes recoupant ainsi trois types de cantons : les cantons ruraux, les cantons mixtes et les cantons urbains.

Le scrutin cantonal est paradoxal dans son organisation temporelle. Le Conseiller Général est renouvelable par moitié tous les trois ans. Cette disposition semble atténuer les fièvres de l'opinion et de fait favoriser une certaine légitimité du territoire, du tenant du territoire, du sortant.

Le représentant du canton, le Conseiller général a souvent été modélisé comme un notable détenteur de ressources et de capitaux assurant sa mainmise sur le territoire. Son élection au suffrage universel direct renforce cette impression de captation personnelle de l'élection et cela depuis 1871. Plusieurs facteurs peuvent être mis en avant pour « minorer » cette affirmation. Depuis la fin du XIXe siècle, un facteur déterminant est apparu: le phénomène partisan. Le parti politique s'est structuré sur une base communale et cantonale. Ce type d'organisation a contribué à remettre en cause la seule mainmise notabiliaire sur le canton. Toutefois, aujourd'hui encore, il existe un certain nombre d'élus dans les Conseillers généraux adhérant à la Majorité ou parfois même à l'Opposition au sein de leur assemblée qui refusent toute affiliation politique. L'introduction d'un candidat suppléant en janvier 2007 permet également une remise en cause de la personnalisation du scrutin cantonal, tout comme au travers de ce ticket il permet une représentation paritaire homme/femme du moins dans les candidatures au mandat de Conseil général. La dimension personnelle sans être remise en cause se trouve peu à peu amoindrie.

L'introduction d'un candidat suppléant permet aussi de renforcer l'exécutif départemental en assurant une stabilité politique supplémentaire en supprimant la possibilité de l'existence d'élection partielle suite aux décès du titulaire ou de son élection à d'autres mandats. En effet, la construction d'une Majorité départementale se révèle parfois un exercice délicat. Aujourd'hui, dans plus d'une trentaine de départements, la majorité tient parfois à une voix. La disparition du titulaire avait pour conséquence une élection partielle, constructrice de majorité. Le remplacement par le suppléant stabilise l'exécutif pour trois ans.

Incontestablement, la notabilité joue un rôle essentiel dans l'élection cantonale. Le Conseiller général est le représentant politique de l'élite locale par excellence. Au-delà de ce rapide constat se cache des réalités fort différentes, conséquences de la disparité cantonale. En effet, cette réalité notabiliaire compte sans doute beaucoup dans les cantons ruraux à forte dimension identitaire alors qu'elle est toute relative dans les cantons urbains, aux limites souvent inconnus des électeurs, et même dans les cantons mixtes, véritables creusets de l'évolution de l'élection cantonale depuis plus d'un siècle.

La multiplication des cantons mixtes du fait de l'évolution socio-démographique française et notamment du phénomène de péri-urbanisation a pour conséquence une certaine homogénéisation cantonale. En effet, le clivage traditionnel entre *conseillers généraux des villes* et *conseillers généraux des champs* n'est plus ni efficient ni même structurant. Le Conseiller général apparaît de plus en plus comme un élu local gestionnaire des compétences départementales issues de la Décentralisation débutées dans les années 80.

Ce rôle s'affirme dans une « logique d'affrontement » avec l'Etat central accusé de ne pas « avoir tenu ses promesses » (notamment en terme de transfert financier) dans le cadre de l'acte II de la décentralisation. Cette logique d'affrontement gestionnaire est sous tendue par une autre logique plus politique cette fois, l'affrontement gauche / droite dans un pays où aujourd'hui plus de 60 départements sont dirigés par la Gauche et l'Etat central par la Droite. C'est sans doute là un des principaux paradoxes de la décentralisation à la française l'affirmation de collectivités territoriales gestionnaires dont les gestionnaires ne sont pas partie prenante des décisions politiques nationales.

Le Conseiller général s'affirme comme un *élu à temps complet*, en rupture avec le profil du notable. Son élection combine plusieurs logiques, politiques, bien sûr, territoriales, évidemment et personnelles, fort logiquement. Toutefois les élections cantonales apparaissent comme des élections bien particulières, notamment depuis le début des années 80.

Les phénomènes d'émergence du local, et de l'homme politique local se sont accentués depuis la mise en place de la décentralisation. Pour autant, le rapport aux élections locales change et s'inverse de scrutins à enjeux locaux, les élections deviennent des consultations nationales.

Longtemps, le local fut réputé en dehors des clivages politiques nationaux. Cette analyse s'appuie sur des études de comportements électoraux qui tentaient à prouver qu'au niveau local l'électeur choisit une figure au détriment de sa famille politique. Pour autant, aujourd'hui, la multiplication des circonscriptions électorales locales et la multiplication des consultations électorales locales lors d'élections doubles, souvent intermédiaires entre deux élections présidentielles, (élections régionales et cantonales ou élections cantonales et élections municipales tous les trois ans) fait des scrutins locaux le baromètre de l'opinion française.

Dès la fin du XIXe siècle, le territoire local peut être compris comme un territoire politique de portée nationale. De récentes études démontrent que dans le cas du socialisme municipal, l'organisation partisane est soluble dans le cadre municipal. C'est-à-dire que peu à peu, le parti politique perd ses spécificités au profit des capacités gestionnaires de l'appareil municipal ce qui peut-être perçu au bout du compte comme une marque d'apolitisme et un choix électoral en faveur d'une figure et non plus d'un parti.

Dans un pays centralisé comme la France, les offres politique et électorale varient que très peu d'un bout à l'autre du territoire. Les partis de gouvernements (Parti Socialiste, Union pour la Majorité Présidentielle), tous comme les partis protestataires ou tribuniens (Front National, Parti Communiste, Ligue Communiste Révolutionnaire) sont présents à chacune des consultations électorales. Cette modélisation tend à mettre en évidence qu'au niveau de l'offre, les systèmes politiques locaux fonctionnent comme le système national en miniature. Les positions oscillent par contre entre majorité et opposition selon les cas. La cartellisation des partis politiques accroît cette impression de miniaturisation. Il existe des cultures politiques locales, mises en évidence par la géographie électorale et l'histoire

politique. À la différence, de nombreux pays de l'Union européenne, il n'y a pas en France de très fortes revendications politiques depuis les marges (linguistiques ou régionales, par exemple). Pourtant ces revendications existent et permettent tous comme les écarts qu'enregistrent certains partis nationaux d'un bout à l'autre du territoire de spécifier que chaque système partisan local est unique mais fonctionne selon les mêmes pratiques que l'ensemble du système politique national.

L'élection locale devient de plus en plus une élection nationale, inscrite de façon intermédiaire dans le cycle électoral quinquennal des grandes élections nationales (présidentielles et législatives). Ainsi de façon paradoxale et concomitante, les élections locales sont avant tout des élections nationales alors que les pouvoirs des élus locaux sont de plus en plus importants. Le local s'affirme de plus en plus comme un territoire de mise en œuvre des politiques publiques, soumis aux impératifs politiques et non au charisme de ses élus.

3.2. Le rôle de l'opinion publique

Pour comprendre le rôle de l'opinion publique sur les institutions départementales, il faut tenir compte de trois dimensions distinctes : le temps des élections, les logiques territoriales, les logiques sectorielles.

Les élections cantonales sont aujourd'hui des élections locales très particulières. Ce sont d'abord des élections intermédiaires, c'est-à-dire qu'elles sont comprises dans une logique électorale entre deux élections présidentielles et législatives, depuis la réforme du Quinquennat, entré en vigueur en 2002. Ce sont toujours des élections qui s'inscrivent quelque soit leur contexte propre dans une logique de sanction / adhésion à la politique du Gouvernement. Ce sont ensuite des élections doubles. Elles ont toujours lieu depuis 1986 en concomitance avec d'autres. Tous les trois ans soient avec les élections municipales, soit avec les élections régionales. Selon la nature du couple électoral, les élections n'ont pas le même enjeu. Chaque élection a sa temporalité et surtout chaque élection cantonale subit l'influence de l'autre scrutin. Lors de ces scrutins doubles, il est remarquable de constater que ce sont toujours les élections cantonales qui ont le plus faible taux de participation. Les élections régionales paraissent être au travers des analyses électorales des élections intermédiaires plus politisées que les élections municipales. Ce constat influence donc les élections cantonales. Ainsi dans le cas du couple électoral régional-cantonal le scrutin est plus politisé et les enjeux nationaux priment alors que dans le cas du couple municipal-cantonal le scrutin a tendance à être plus localisé. Le scrutin cantonal semble bien être un scrutin creuset où s'entrecroisent sans parfois se rencontrer toutes les logiques électorales.

Sur le plan territorial, l'opinion publique pèse sur les Conseils Généraux de façon indirecte. Contrairement aux villes, où le poids des associations, des sections locales de parti politique ou des groupes d'intérêt s'exerce de façon permanente, les Conseils généraux ont une relation privilégiée aux communes. C'est avec ces dernières que le département construit sa légitimité politique, et recueille les doléances des administrés. Le mandat de conseiller général est souvent cumulé avec celui de maire, ce qui donne au couple commune-département un poids politique non négligeable. Mais, au-delà, les communes jouent un rôle majeur de relais des opinions municipales à l'échelle départementale. Cependant, ce rôle est d'autant plus fort qu'il concerne des politiques publiques pour lesquelles le Conseil général dispose de compétences effectives.

Sur le plan sectoriel, enfin, l'opinion publique pèse sur les politiques publiques départementales par le biais des structures classiques que sont les associations d'usager, les syndicats et organismes sectoriels... et également, à nouveau, les institutions

municipales. Dans la mesure où les syndicats, en France, ne disposent pas d'une représentativité très forte - leur poids ne dépasse pas 6% de l'ensemble des salariés – il s'agit d'une logique de « représentation » de l'opinion publique plus qu'une véritable expression de celle-ci. Mais il reste vrai que le maintien, à l'échelle départementale, de la plupart des structures les plus influentes des partis, associations et groupes d'intérêts privés, est une démonstration de la force de l'identité départementale, dans un contexte de remise en cause par le haut et par le bas (cf. partie 5). Les structures régionales des mêmes institutions demeurent, en France, beaucoup plus faibles.

3.3. Expériences de démocratie participative

Le recours aux expériences de démocratie participative est un plus pour la mise en œuvre des politiques publiques. En effet, ce processus rapproche le citoyen de l'action publique, est un complément à la démocratie représentative et contribue à l'organisation au sens d'amélioration du service public. Elle produit des effets concrets : l'écoute des citoyens influence dans bien des cas la décision et apporte une plus-value à l'action conduite. Ces expériences témoignent d'une volonté de renouveler le rapport entre les élus, les habitants et l'action publique. Elles témoignent surtout d'une ambition de placer les citoyens au cœur des décisions qui les concernent, de les rendre acteurs et pas seulement usagers ou bénéficiaires.

Limitées au départ à l'échelon communal, les pratiques de démocratie participative s'étendent désormais au niveau des départements et des régions qui s'emparent de plus en plus de cette dimension des politiques publiques. Cette évolution traduit sans le fait que la mise en œuvre de pratiques participatives permet des améliorations réelles et une meilleure compréhension des enjeux.

Pour les départements, il s'agit d'une évolution récente qui recouvre un champ caractérisé par une grande diversité tant dans les pratiques que les domaines d'intervention. Une enquête réalisée en partenariat avec l'Assemblée des Départements de France et l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale et le Conseil général du Val-de-Marne à laquelle ont participé 52 Conseils généraux permet de mieux connaître les modalités du processus démocratie participative dans les départements.

Les finalités d'un tel processus au niveau départemental sont de plusieurs ordres. Le Département serait alors le lieu de recomposition du lien social, non uniquement dans un sens de proximité, mais bien dans celui de "contrat social". La démocratie participative serait alors une méthode, un processus d'amélioration de l'efficacité des services publics, des partenariats, des contrats passés avec des acteurs associatifs, non seulement dans la décision mais aussi dans la délibération qui la précède, se développent les termes d'un jugement public indispensable pour faire société et organiser la Cité dans des termes contractuels. Les espaces de dialogues que sont les instances participatives, redéfinissent un sens politique de l'action publique où les choix partagés par le plus grand nombre sont des choix qui ne sont pas discutés par la suite, bien moins en tout cas que ceux qui tombent d'on ne sait où, incompréhensibles et soupçonnés a priori d'illégitimité.

Plusieurs types de dispositifs ont été recensés : Comités consultatifs thématiques ou généraux départementaux, Conseil départemental de la concertation, Commissions de travail ouvertes, à budget propre, Jurys citoyens, Mission ouverte à la société civile sur l'image d'un département, Observatoires thématiques divers (eau, environnement, développement local, ...), Comités d'axe ou comités de ligne (participation des usagers des transports), Espaces citoyens et maison du département en lien avec une territorialisation des politiques départementales, Rendez-vous départementaux dans des territoires définis

sur logique de Pays, Agenda 21 départemental ou Comité consultatif Développement Durable, Observatoire participatif des engagements, Assises thématiques (ex-sports, musiques actuelles...), Conférence de l'Éducation Populaire Commission territoriale d'insertion, Fond d'Initiative Citoyenne départemental, Conseils généraux Jeunes.

Entre le canton et le département, quelle est l'échelle pertinente pour engager des démarches d'implication des populations dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques publiques départementales ? La démocratie participative n'échappe pas à la problématique structurelle de l'institution départementale, oscillant entre mise en place de politiques publiques pour l'ensemble du département et proximité du conseiller général dans son canton. Type de territoire (rural/urbain), mais aussi territorialisation de l'action départementale ne s'adressent pas forcément aux mêmes acteurs dans les processus de démocratie participative qui vont, à l'échelle départementale, du micro-quartier aux corps intermédiaires.

Le processus de démocratie participative qui répond à la crise du politique, de sa représentation et de la participation citoyenne rencontre pourtant des résistances. Il est l'objet de suspicion. Celle-ci semble légitime au regard de la nouveauté de ce processus. Il faudrait que les expériences conduites actuellement lèvent les doutes, et démontrent que la mise en place de dispositifs participatifs produit des effets positifs, notamment sur l'élaboration du processus de décision et les conditions de sa légitimation. En attendant ces preuves, seule une volonté politique extrêmement forte, quasi autoritaire même, peut imposer ce thème dans une organisation, comme un démenti pratique à la vision de la politique que l'on porte. Le département est aujourd'hui une institution qui promeut ce dispositif.

Synthèse :

- Le mode de scrutin des Conseillers généraux est un des plus anciens de la République française. Ce mode de scrutin particulier a pour conséquence que le système politique départemental est stable au sens où il est peu soumis au phénomène d'alternance politique.
- Les Conseillers Généraux sont élus dans le cadre du canton pour une durée 6 ans. Elus au suffrage universel direct, ils composent l'assemblée départementale, renouvelable par moitié tous les trois ans. Le Président du Conseil Général est élu tous les 3 ans à l'occasion du renouvellement cantonal.
- La figure du Conseiller général, notable local par excellence se transforme peu à peu sous les effets de l'action publique, de la sociologie cantonale et des règles électorales. Aujourd'hui, le Conseiller général est un élu local gestionnaire des compétences départementales issues de la Décentralisation. C'est un *élu à temps complet* dont l'élection cumule plusieurs logiques, politiques, territoriales et personnelles.
- Les élections locales sont inscrites de façon intermédiaire dans le cycle électoral quinquennal des élections nationales (présidentielles et législatives) en dépit de l'accentuation de l'importance du local depuis la décentralisation dans l'action publique.
- Les élections cantonales sont des élections intermédiaires, qui s'inscrivent quelque soit leur contexte propre dans une logique de sanction / adhésion à la politique du Gouvernement. Ce sont depuis 1986 des élections doubles couplées soit avec les élections régionales soit avec les élections municipales. Il s'agit d'un scrutin creuset où s'entrecroise sans parfois se rencontrer toutes les logiques électorales.

- Le processus de démocratie participative qui répond à la crise du politique, de sa représentation et de la participation citoyenne rencontre pourtant des résistances est aujourd'hui promu par l'institution départementale.

4. LE DEPARTEMENT AU COEUR DE L'ACTION PUBLIQUE FRANÇAISE

L'action publique française se construit le plus souvent en partenariat entre tous les acteurs de la société, intéressés par le projet d'action politique publique. Les collectivités territoriales jouent un rôle moteur dans ce processus. Elles se répartissent les actions en fonction de leurs compétences propres attribuées par l'Etat. Le Département est une collectivité territoriale de référence dans la construction de l'action publique. De façon générale, les ressources départementales proviennent de 4 sources. Les impôts locaux, directement prélevés par le Conseil Général, résultent du choix de l'institution. Un département « keynésien » aura donc tendance à recourir davantage à l'impôt, tandis qu'un département « néo-libéral » tendra au contraire à en limiter l'importance. Mais le pouvoir du Conseil Général d'augmenter ou de diminuer les impôts est encadré par une règle nationale. Ce n'est pas un pouvoir totalement discrétionnaire.

La deuxième source est celle des dotations de l'État, qui sont accordées en fonction, notamment, de la population, du degré de richesse des habitants, et des politiques qui sont développées par l'institution départementale. Plus un Conseil général est peuplé, pauvre et dynamique en matière d'action publique, plus il recevra des financements d'État.

La troisième source est celle des emprunts bancaires. Pour développer ses politiques, et notamment les investissements (constructions de routes, de collèges, de bibliothèques...) les Conseils Généraux ont progressivement pris l'habitude d'emprunter sur le marché bancaire. Il existe, à cet égard, une banque jouant le rôle de « banquier des collectivités territoriales », Dexia-Crédit Local de France. Cette institution, qui n'a plus le monopole du crédit aux collectivités, joue un rôle important auprès des Conseils Généraux.

Enfin, la quatrième source est celle des recettes diverses, parmi lesquelles on trouve, par exemple, les redevances d'usage (péages, billetterie de manifestations, location d'espaces, etc...) qui permettent à l'institution départementale de valoriser son propre patrimoine. Cette partie demeure naturellement limitée, même si la tendance actuelle est à la valorisation croissante des ressources du département, à des fins d'intérêt général ou bien pour des entreprises privées.

Le rapport Richard⁷ relève d'abord que les collectivités territoriales sont moins endettées que l'Etat puisque leur dette ne représente que 10 % de l'endettement public et qu'elle a même diminué entre 1996 et 2002.

Les collectivités territoriales n'en sont pas moins concernées par les difficultés financières de l'État : d'une part, l'État est leur premier financeur, avec 37 % de leurs recettes (65 milliards d'euros en 2006) ; d'autre part, l'augmentation structurelle des dépenses sociales (santé, vieillesse, chômage) oblige l'État comme les collectivités territoriales à agir ensemble sur leurs propres niveaux de dépenses.

⁷ *Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*. Paris. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 2006, 170 p.

Le rapport Richard résume le dynamisme des dépenses locales depuis 1982 en cinq points :

- 1. l'augmentation des dépenses locales est plus rapide que celle de la richesse nationale (3,6 % de progression moyenne annuelle contre 2,2 % pour le PIB entre 1982 et 2005) et plus rapide aussi que celle des dépenses de l'État. Les dépenses des collectivités territoriales représentent aujourd'hui 11 % du PIB contre 8,5 % en 1982. Toutefois la hausse concerne davantage les régions et les groupements de communes à fiscalité propre; l'augmentation des dépenses est liée aux compétences transférées, même si le constat se vérifie toujours si l'on élimine l'effet de ces transferts.
- 2. La progression des frais de personnel, poste budgétaire majeur, conditionne celle des autres dépenses de fonctionnement. Plus de 400 000 emplois ont été créés dans le secteur public local entre 1980 et 2004 (y compris les transferts). La fonction publique territoriale emploie désormais 1,8 million d'agents, soit 31 % de l'emploi public et crée le plus d'emplois (55 % des créations d'emplois publics entre 1984 et 2004) ;
- 3. Les administrations publiques locales sont le premier investisseur public avec 70 % de l'investissement public en 2005 (63 % en 1978). Elles y consacrent près de 40 milliards d'euros, soit 10 % de l'investissement total de l'économie française.
- 4. Les frais financiers sont en nette diminution depuis le milieu des années 1990 grâce à un endettement maîtrisé (frais financiers divisé par trois).
- 5. La maîtrise des dépenses locales passe, selon le rapport, par une clarification des rôles des acteurs publics; le nombre élevé des échelons d'administration locale et l'enchevêtrement des compétences entraînant d'inévitables surcoûts.

Pour illustrer cette ventilation en 4 types de ressources, voici deux tableaux, ci-dessous, qui présentent le budget du département de l'Hérault en 2006⁸.

Tableau 5 : Les ressources du Département de l'Hérault en 2006

Impôts locaux	518 Millions euros
Etat	416 Millions euros
Banques	115 Millions euros
Autres	55 Millions euros

Source : Conseil Général de l'Hérault, 2008

Tableau 6 : La répartition financière des compétences en 2006

Compétences réparties :	756 millions euros	69%
SDIS (Incendies-Secours)		2 %
Transports		3 %
Collèges		6 %
Routes		9 %
Social		49 %
Compétences facultatives	138 millions euros	12 %
Administration	210 millions euros	19 %

Source : Conseil Général de l'Hérault, 2008

⁸ On a utilisé le budget de Département d'Hérault comme exemple parce que les données ajoutées ne sont pas actualisées.

4.1. Les compétences et les dépenses

Pour mettre en œuvre leurs compétences, les conseils généraux ont besoin de moyens humains, fonctionnaires titulaires ou non titulaires, appartenant à la Fonction Publique Territoriale. Les départements emploient plus de 160 000 personnes qui agissent, pour la plupart d'entre eux, directement sur le terrain, au plus près des besoins de la population du département. Ce chiffre représente le 17,2% des employés publiques avec l'étatut de fonctionnaire.

L'emploi dans les collectivités territoriales est en nette augmentation depuis le début de la décentralisation. En dix ans, de 1994 à 2005, les effectifs des communes ont augmenté de 160 000 personnes, ceux des départements de 40 000 agents, et le nombre de fonctionnaires des conseils régionaux a doublé. La fonction publique territoriale rassemble 1,6 million de fonctionnaires, près de 500 000 de plus qu'en 1982. La croissance la plus forte **des trois fonctions publiques** : 31% depuis 1994. Les administrations locales grossissent alors que celles de l'Etat ne dégonflent pas. C'est un paradoxe : l'accroissement des dépenses locales n'est pas dû qu'aux transferts de compétences, mais à la superposition des lieux de décision centraux et locaux.

Les 930 000 fonctionnaires territoriaux ne sont pas les seuls agents des collectivités territoriales : chargés de mission, assistants informatiques, responsables au développement touristique, au sport viennent s'ajouter à ce total.

Au sein des conseils généraux, les emplois se répartissent en quatre grands types : les emplois médico-sociaux (près de la moitié des effectifs); les emplois administratifs (29,62 % des effectifs généraux); viennent ensuite par ordre d'importance les emplois de la filière technique (17,1 %) et de la filière culturelle et sportive.

Relativement a leur formation, le Table 7 présente la distribution des employés des Département pour niveau

Table 7. Distribution des employés des Département pour niveau

Catégorie	Effectifs
Licenciés	67 660
Bacheliers	121 670
Certifiés	737 520

Source : Elaboration propre

Les champs de compétence ont pour but « d'améliorer la vie quotidienne des habitants du département qui est la première des préoccupations du Conseil général » selon l'Assemblée des départements de France.

Les compétences des Conseils généraux vont connaître des développements considérables avec des conséquences financières majeures à la suite des textes de 2004.

L'action sociale constitue le bloc majeur des compétences départementales. Elle représente environ 60% des budgets départementaux et 80% des personnels employés. Les conseils généraux s'occupent de questions aussi importantes que l'action en faveur des personnes âgées, des personnes handicapées ou de l'enfance, mais également la prévention ou l'insertion des personnes en difficulté. A titre d'illustration, les dépenses directes d'aide sociale ont représenté en 2002, 14.8 milliards d'euros.

L'équipement et les transports constituent une des compétences phares des départements. Le réseau routier des départements compte 361 200 kilomètres soit 40% du réseau routier français. Ce réseau de communication conditionne le développement économique du département et de la Nation. Le conseil général assure l'aménagement et l'entretien de la voirie départementale tout en développant, aux côtés de l'Etat et de la Région par le biais des contrats de plan, le réseau routier et autoroutier de la France. Il participe également au financement de la voirie communale. Les conseils généraux conduisent alors une véritable politique de partenariat et de concertation efficace et constructive avec les acteurs locaux et l'Etat. En effet, les départements dépensent 21 à 23 milliards de francs pour les routes et participent en moyenne à hauteur de 21% dans les contrats de plan Etat/Régions 2000/2006. L'aménagement et l'exploitation des ports de commerce et de pêche, l'organisation des transports collectifs de personnes et notamment le transport scolaire relèvent de la compétence des départements.

L'aide aux communes est une des priorités de l'action des Conseils généraux. Les communes et les intercommunalités sont des interlocuteurs privilégiés des départements. Le conseil général les aide à investir et à s'équiper dans de nombreux domaines : alimentation d'eau potable, assainissement, électrification, voirie, financement d'équipements communaux (églises, mairies, gendarmeries, centres de secours), embellissement des villages, protection de l'environnement, aménagement foncier,... Le département intervient également par le biais de contributions et de financements aux projets urbains et à la politique de la ville.

Dans la mesure où la France est constituée d'un nombre très important de communes (36700), dont beaucoup de petites, le département est souvent la première administration capable d'intervenir sur le terrain. Par son réseau d'élus locaux, et par la présence de ses fonctionnaires territoriaux, le conseil général intervient au quotidien auprès de communes qui n'ont souvent aucun personnel qualifié. Parallèlement, les conseils généraux ont développé des politiques contractuelles plus spécifiquement orientées vers les projets : investissement dans l'économie, le tourisme, la culture...etc. C'est cette présence départementale dans les politiques de proximité qui rend difficile toute réforme des niveaux d'administration publique en France.

L'éducation, la culture, le patrimoine sont parmi les nouvelles compétences départementales issues de la décentralisation. La construction et l'entretien des collèges ainsi que certains de leurs équipements dont l'informatique, les bibliothèques de prêts, les subventions à de nombreux festivals ou rencontres culturelles sont également de la responsabilité des départements. (voir exemple sur la lecture publique)

Le développement économique et social occupent une place prépondérante dans l'action des Conseils généraux. Le département, partie prenante de la vie économique locale, œuvre à la création d'un environnement favorable aux entreprises industrielles ou artisanales. Il favorise l'accueil et la croissance des grands équipements de recherche. Dans les départements ruraux, l'intervention économique du Conseil général permet le maintien d'activités essentielles à la vie quotidienne (petits commerçants, école, services publics de proximité,...). Les départements entendent faire valoir leurs spécificités, en particulier les actions menées auprès du secteur des PME-PMI (Petites et moyennes entreprises, petites et moyennes industries) et du secteur artisanal. Il participe enfin à la modernisation de l'agriculture et à l'installation des jeunes agriculteurs.

Les Conseils généraux sont également chargés de la protection de l'environnement. Ils veillent notamment à la préservation des espaces verts, à la gestion de l'eau et des déchets. Ils ont également la responsabilité des itinéraires de promenades et de randonnées. Les départements financent en moyenne 86% du budget des comités départementaux du tourisme qui sont chargés d'assurer la promotion et la commercialisation

des produits touristiques, en concertation avec tous les partenaires locaux concernés.

4.2. L'Assemblée des Départements de France

L'ensemble des départements est regroupé dans une structure associative l'Assemblée des Départements de France (ADF) pour faire face à l'ensemble de leurs prérogatives en mettant leurs expériences en commun.

L'assemblée générale de l'ADF qui se réunit une fois par an dans un département, à l'invitation d'un Conseil général, pour le Congrès annuel des présidents de Conseils généraux. Son Bureau, composé d'un Président, d'un secrétaire général, d'un trésorier et de 17 vice-présidents se réunit chaque mois et organise les travaux et la vie interne de l'ADF. Un collège associé plénier de 102 conseillers généraux, représentant l'ensemble des conseillers généraux de France participe au congrès avec voix consultative. Il a vocation à être consulté par les instances de l'assemblée sur toute question concernant l'institution, son évolution et le statut de l'élu selon des modalités fixées par le bureau. Dix-huit Commissions, chacune présidée par un Président de conseil général et réunissant des élus et des administratifs désignés par les départements. Elles définissent les positions techniques et proposent des orientations politiques au Bureau de l'ADF.

L'ADF a pour mission d'établir une concertation permanente entre tous les conseils généraux sur toutes les questions intéressant l'administration départementale et la mise en oeuvre des compétences transférées aux départements par les lois de décentralisation, de représenter l'ensemble des départements auprès des pouvoirs publics nationaux et européens, de faire connaître et veiller à la prise en compte par le gouvernement de la position officielle des présidents des Conseils généraux sur tous les projets législatifs et réglementaires concernant les missions, compétences et activités des départements, d'entretenir des relations étroites avec les assemblées parlementaires, afin que les positions des départements soient pleinement prises en compte dans les débats et travaux législatifs et de tisser des liens avec toutes les autres institutions et organisations de la vie économique et sociale et développer avec elles tout partenariat pouvant servir l'efficacité de l'action publique à l'échelon départemental. En particulier, l'ADF est en liaison permanente avec les autres assemblées ou associations représentatives des collectivités territoriales.

Les 18 commissions de l'ADF indiquent l'ensemble des domaines de compétences et d'intérêts retenus par les Présidents de Conseils généraux pour mener à bien leurs missions :

1. Finances locales : fiscalité, Dotation Globale de Fonctionnement (DGF), autonomie financière, relations avec le Comité des Finances Locales (CFL)
2. Politiques Publiques : Réforme de l'Etat : contrats de plan, réforme de l'Etat, sécurité civile, services publics
3. Affaires Institutionnelles : affaires institutionnelles, relations avec les autres collectivités
4. Politiques Sociales et Familiales : enfance, famille, personnes âgées et personnes handicapées
5. Insertion, Cohésion Sociale, Economie Sociale et Solidaire : politiques d'insertion, de cohésion sociale, Revenu Minimum d'Insertion (RMI), Revenu Minimum d'Activité (RMA), économie sociale et solidaire
6. Développement Economique et Emploi : développement économique, politiques de l'emploi
7. Tourisme, Commerce, Artisanat et Pêche : politiques touristiques, commerce, artisanat, pêche
8. Agriculture et Monde Rural : développement agricole, monde rural

9. Aménagement du Territoire : grandes infrastructures, transports, routes, ports, aéroports
10. Affaires Européennes : politiques de l'Union, fonds structurels, politiques transfrontalières
11. Environnement et Développement Durable : environnement, cadre de vie, développement durable, gestion des déchets
12. Logement, Habitat, Urbanisme et Politique de la Ville : logement, habitat, urbanisme, politiques urbaines
13. Vie Associative, Démocratie Participative et Statut de l'Elu : vie associative, démocratie participative, démocratie locale, statut de l'élus
14. Education, Culture, Sports, Jeunesse : politiques éducatives, politiques culturelles, sportives, jeunesse
15. Outre-Mer : départements et territoires d'Outre-Mer
16. Promotion, Communication, Information et Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) : promotion, communication, information, NTIC
17. Coopération Décentralisée et Relations Internationales : coopération décentralisée, relations internationales
18. Fonction Publique Territoriale et Service Public Départemental : FPT et service public départemental

Synthèse :

Le Département est une collectivité territoriale de référence dans la construction de l'action publique au regard de l'extrême diversité de ses compétences propres.

L'ensemble des départements est regroupé dans une association, l'ADF (Assemblée des Départements de France).

Les départements emploient plus de 160 000 personnes. Les emplois se répartissent en quatre grands types : les emplois médico-sociaux (près de la moitié des effectifs); les emplois administratifs (29,62 % des effectifs généraux); viennent ensuite par ordre d'importance les emplois de la filière technique (17,1 %) et de la filière culturelle et sportive.

L'action sociale constitue le bloc majeur des compétences départementales. Elle représente environ 60% des budgets départementaux. L'équipement et les transports: le réseau routier des départements compte 361 200 kilomètres soit 40% du réseau routier français. Les communes et les intercommunalités sont des interlocuteurs privilégiés des départements qui les aident à investir et à s'équiper dans de nombreux domaines. En matière d'éducation et culture, la responsabilité des départements est importante voir l'exemple de la lecture publique en Languedoc-Roussillon. Le département est un acteur du développement économique et social ainsi que de celui de l'environnement et du tourisme.

5. LE DEPARTEMENT, INSTITUTION DU PASSE OU MAILLAGE D'AVENIR ?

Lors des débats de la Chambre des députés en 1884 au moment du vote de loi communale, le département est remis en cause et subit trois ordres de critiques :

-inadapté au plan territorial: les cantons ne représentent rien en milieu urbain et le périmètre départemental est déjà obsolète, à la fois trop étroit et trop vaste.

-antidémocratique : en privilégiant les cantons ruraux par rapport aux espaces urbains, il

organise une sous représentation systématique des villes.

-une double critique rétrospective (il gomme les terroirs, les provinces) et prospective (il ne correspond pas aux besoins du développement, il est trop étroit).

Plus de 120 ans après, le Département, institution pérenne est toujours remis en cause. Le territoire d'action publique est peu à peu confronté à plusieurs phénomènes, concomitants mais pas forcément complémentaires :

-la régionalisation des pouvoirs qui se traduit par la montée en puissance comparative des Régions comme instances politiques investies de compétences sur leur territoire, administratif et politique.

-la construction de nouveaux territoires à l'échelle infra-régionale dits territoires de projet, qui n'ont pas tous de forme institutionnelle bien définie ni de légitimité politique, mais qui tentent d'exister à l'échelle européenne.

-face à ces nouveaux pouvoirs institutionnels et territoriaux, le devenir des formes d'organisation traditionnelle, comme la commune et le département ou leurs équivalents en Europe.

- le courant actuel de réforme des collectivités territoriales, et ses incidences sur l'intégrité de l'acteur départemental

Une histoire diversifiée de l'idée régionale ainsi que de ses expressions culturelles et identitaires distingue nettement les pays où l'autonomie régionale est plus avancée et affirmée et ceux où elle l'est moins, comme en France. Le pouvoir régional se trouve confronté à de nouveaux enjeux qui dépassent le traditionnel affrontement pouvoir central/pouvoir local. L'instauration de nouveaux partenariats entre Etats et Régions, la coopération interrégionale européenne, la mobilisation entre acteurs publics et privés sur certains projets de développement économique, les revendications du mouvement social et culturel, font du pouvoir régional un acteur de plus en plus sollicité. Dans ce jeu à trois, Région, Etat, Europe, comment se définissent les autres collectivités territoriales? C'est bien l'enjeu de lire le rôle de chacune depuis le début des années 80. Ce sont les recompositions territoriales et institutionnelles depuis la décentralisation sur des échelles territoriales pertinentes pour l'action publique. Face aux territoires institutionnels centenaires hérités (la commune, le département), sont apparus au fil des réformes législatives d'autres maillages qui ne répondent pas à des préoccupations de gestion administrative mais davantage à des exigences de fonctionnalité et d'efficacité sous la dénomination polysémique de projet. Fondés sur le partenariat d'acteurs multiples, publics et privés, affichant des objectifs de développement économique, social et culturel (qu'il soit local et/ou urbain), ces nouveaux territoires se superposent, voire s'enchevêtrent aux territoires administratifs préexistants, posant ainsi des problèmes de lisibilité, voire de légitimité, eu égard aux pouvoirs politiques en place.

5.1. Le département face à l'émergence des intercommunalités

Parmi les principales critiques adressées au département, son système de représentation démographiquement peu homogène et son mode d'élection notabiliaire. Le canton est-il obsolète ? Le mode d'élection sur la base cantonale est solidement ancré dans les pratiques électorales, le découpage cantonal est lui par contre de plus en plus remis en cause. Les disparités d'un canton à l'autre, notamment démographique et donc également en terme de représentation et de corps électoral. Il n'y a en effet aucun indice de rapport qui prévaut à l'intérieur de chaque département entre le canton le moins peuplé et le canton le plus peuplé. Parmi les réponses proposées par les différents acteurs, une revient de façon récurrente: faire élire au scrutin uninominal les conseillers généraux dans les cantons ruraux et au scrutin de liste à la proportionnelle dans les cantons mixtes et urbains.

Cet état remet de fait en cause la représentation cantonale et la soumet à des critiques

de trois ordres: l'injustice due aux écarts qui existent entre canton à l'intérieur d'un même département, un caractère anachronique du mode d'élection, faisant de l'élu un «cantonnier» et non un conseiller général préoccupé de la politique départemental sur l'ensemble du territoire administratif et enfin une disparité dans le sexe ration des élus où les femmes sont largement minoritaires.

Pour autant, le département constitue l'échelon naturel des solidarités territoriales. Dans la conduite des affaires publiques, ce ne sont pas deux visions qui s'affrontent : d'un côté, une vision globale et cohérente et, d'un autre côté, une approche de proximité, donc rien ne sert d'opposer en permanence les niveaux de collectivités entre eux, ou de les rassembler de manière faussement simple en couples, avec, d'une part, celui formé par l'État et les Régions et, d'autre part, celui formé par les départements et les communes.

Le département est-il un échelon archaïque? Ce sont les départements qui se sont attelés à la réduction de la fracture numérique par la mise en œuvre de politiques d'investissement dans les réseaux à haut débit. Ce sont les départements qui construisent, entretiennent et gèrent les locaux de plus de 7 000 collèges en France. Sans parler des routes départementales, qui forment un réseau de plus de 370 000 km, soit l'équivalent de la distance de la Terre à la Lune.

Dans de nombreux domaines, le département apparaît naturellement comme la collectivité de référence. Le département est la seule collectivité à suivre les individus fragiles depuis leur naissance jusqu'à leur mort, à partir de politiques sociales dynamiques. Plus d'un million de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion pris en charge par les conseils généraux, aussi bien pour leurs allocations que pour leur réinsertion, plusieurs centaines de milliers de personnes âgées bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie, ou encore les structures et opérations liées à la protection maternelle et infantile. De même, en matière d'aménagement du territoire, au vu des budgets souvent insuffisants pour la réalisation de projets d'envergure et pourtant structurants (comme les réseaux d'assainissement par exemple) des communes ou de leurs groupements, l'aide des départements est souvent la première à laquelle ces collectivités font appel.

L'état de la question département fait le constat d'un «statu quo impossible» et d'une «révolution improbable», les propositions pour l'évolution sont dès lors à trouver ailleurs que dans la suppression de cet échelon administratif.

Les pistes sont sans doute à trouver dans le couple intercommunalité-conseil général. Ce «statu quo révolutionnaire» en mettant en place un conseil des intercommunalités pourrait résoudre nombre de problèmes de légitimité démocratique, notamment des délégués communautaires et même le caractère obsolète du mode de désignation des conseillers généraux.

Cette prospective préconise une instance pérenne de dialogue entre les intercommunalités d'un même département qui permettrait de fait au département de demeurer l'échelon naturel des solidarités territoriales, en prenant en compte simultanément les spécificités des territoires ruraux et urbains. On assoit la légitimité de l'intercommunalité en l'érigeant au statut de collectivité locale élue au suffrage universel direct et on contribue à faire émerger un intérêt communautaire pleinement approprié par les élus des assemblées intercommunales.

5.2. Faut-il supprimer le Département ?

«Aujourd'hui, on est généralement d'avis que la division départementale ne

répond plus aux besoins de notre époque [...]. En présence de la rapidité inouïe dont bénéficient actuellement les communications et les transports, le maintien des départements [...] paraît une choquante anomalie.»

Citation extraite des *Lieux de mémoire* (Pierre Nora) à partir d'un texte datant de 1911.

Faut-il supprimer le Département ? A question simple, réponse difficile serions-nous tenter de suggérer. En effet, au-delà de l'aspect purement provocateur, cette interrogation porte non seulement sur un élément fondamental du maillage politico-administratif français, le département, certes mais également la relation étroite, quasi-filiale, qu'il entretient avec toutes les communes de son espace administratif mais aussi la façon de « faire de la politique publique en France » dans laquelle le Département est l'institution locale incontournable en dépit de l'apparition non pas de concurrents mais de structures souhaitant le suppléer dans la conduite des affaires publiques territoriales (l'intercommunalité).

Depuis un demi-siècle, la France s'interroge sur l'opportunité et la faisabilité d'une réorganisation de son organisation territoriale. Le fait le plus novateur a été l'émergence, en 1982, de l'échelon régional comme élément d'une nouvelle organisation du territoire national. La Région est devenue en 20 ans un échelon incontournable reconnu par tous. On a pu croire pendant quelques mois que le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin qui, à titre personnel et comme président de l'Association des Régions de France, s'était toujours inscrit dans le camp des « vrais » régionalistes, avait une volonté de donner aux régions un cadre nouveau et de nouvelles responsabilités. Il n'en a rien été. Poursuivre un réel mouvement de décentralisation suppose de nouvelles adaptations : donner à la Région dans le dispositif territorial français une place spécifique, conforme à ce que fait la plupart des pays européens ; recomposer les territoires infra départementaux est aussi une vraie nécessité.

La France face au défi de la rationalisation des collectivités territoriales. Avec ses régions, ses départements, ses communes, ses syndicats intercommunaux, ses communautés urbaines, ses communautés d'agglomération et ses communautés de commune, la France rassemble à elle seule plus d'un tiers des collectivités territoriales de l'UE à 27. Les échelons ont été empilés peu à peu depuis la Révolution, sans qu'aucun gouvernement ne parvienne à rationaliser l'ensemble. Le rapport de Jacques Attali, publié en janvier 2008, sur *la Libération de la croissance française* propose, comme beaucoup d'autres rapports avant lui, de supprimer l'échelon des départements.

Le défi de la rationalisation va-t-il enfin être relevé ? La condamnation de cet échelon coincé désormais entre communes et régions semble logique. Pour autant de nombreux et récents transferts de compétence viennent s'inscrire en faux par rapport à cette volonté de rationalisation. Ainsi l'intégration, début 2006, d'une partie du réseau routier national dans le domaine public départemental ou l'absence de la notion de « chef de file » évoquée en faveur des régions lors du vote de la loi de décentralisation de 2004, illustrent parfaitement la *résistance* des départements. De fait, à chaque nouvelle décentralisation ressort un manque considérable de coordination entre les différents échelons politico-administratifs.

La France pays ne peut éviter son inscription dans l'espace européen. Sans pour autant se calquer sur les modèles voisins, ses quatre niveaux de collectivités territoriales, sont sans pareil. Une suppression s'impose tel est le constat du rapport Attali.

A l'échelle européenne, commune et région ont plus d'équivalents que le département (Grèce, Italie, Pologne) qui semble être une création artificielle dans l'objectif d'achever l'unité territoriale en évinçant toute revendication régionale. Dans ce réquisitoire, la commune est elle, le « seul échelon stable et commun à l'Europe, elle ne peut sérieusement être remise en question, de même que l'intercommunalité, répondant à une nécessité de

compenser leurs disparités, notamment démographiques”, tandis que la région assure l’impulsion de politiques territoriales homogènes et poursuit un effort d’harmonisation européenne.

Une telle analyse, objectivement rationnelle et prospective au niveau européen, ne rend que partiellement compte de la place du Département dans l’action publique française. Ses deux principales compétences sont d’une part l’action sociale, ce qui permet de l’identifier pour de nombreux citoyens et électeurs et d’autre part l’aide aux communes. C’est-à-dire que l’action du Conseiller général est avant tout une action territorialisée sur la base communale. Ce rapport étroit entre commune et département, entre responsables de l’Exécutif départemental et élus locaux, explique un cumul de mandat fréquent celui de Président ou Vice-Président de Conseil général et sénateur. Dès lors loin d’être seulement des unités de gestion administrative, « trop petites » face aux exigences de la gouvernance européenne, les Départements sont des structures de domination politique au niveau local et national, ils sont la base de l’assise départementale, notamment dans les départements les moins peuplés où les sénateurs sont élus au scrutin uninominal et non au scrutin de liste. Toucher au département, c’est sans doute remettre en cause le fondement et l’assise du système politco-administratif français.

Effectivement, la suppression des départements mettrait fin à un cycle historique et créerait un appel d’air, une recomposition de ce système. Elle s’effectuerait principalement au profit de la région et des intercommunalités en raison de la proximité des compétences et de la pertinence territoriale des politiques publiques. Toutefois, la réforme proposée semble d’abord destiner à supprimer l’organe politique départemental, c’est-à-dire le Conseil général, cette réforme rappelle en cela la suppression du Conseil d’arrondissement, à la suite de la première tentative de *régionalisation* au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale. Les services administratifs du département seraient alors subordonnés à la Région. La fusion de services gérant des domaines similaires, notamment en matière d’aménagement du territoire et d’équipement des voiries, d’organisation des transports non urbains de personnes, de transports scolaires, de gestion des ports maritimes, des espaces naturels, de développement économique permettrait une rationalisation de l’action publique au niveau territorial. Les politiques plus sensibles de l’action sanitaire comprenant les dispositifs d’insertion sociale et professionnelle, d’aide au logement et de protection judiciaire de la jeunesse, ne connaîtraient pas elles de véritables bouleversements structurels. D’autres domaines devraient être alors transférés aux établissements intercommunaux comme l’éducation, la culture ou le patrimoine. Ce transfert par le haut assurerait aux établissements intercommunaux un rôle d’interface entre commune et régions. Toutefois ce scénario prospectif ne peut être complet si dans l’hypothèse de la disparition du Conseil général, il ne pose pas celui du conseil municipal, tant ses deux institutions politiques paraissent calquées l’une sur l’autre depuis le début de la IIIe République.

5.3. La réforme territoriale et ses incidences sur le département

La réforme des collectivités territoriales est un thème récurrent de débat en France. Après le rapport Attali, que nous avons déjà cité, le processus s’est accéléré avec la constitution d’une commission de réflexion et de proposition présidée par l’ancien Premier ministre Édouard Balladur. Composée d’élus de différentes sensibilités et représentant plusieurs niveaux de collectivités territoriales, cette commission a rendu un rapport en février 2009, dont certaines propositions - comme la suppression ou la fusion de régions, par exemple - n’ont pas recueilli l’accord de tous les membres. Ce rapport a abouti à l’élaboration d’un projet de loi présenté, en décembre 2009, par le Premier ministre, François Fillon, et porté politiquement de façon très personnelle par le Président Sarkozy. La philosophie générale de cette réforme est celle de la clarification des compétences entre niveaux d’action, la

rationalisation des finances locales et le rapprochement entre niveaux (régions et départements ; départements et métropoles). Derrière cette philosophie, les intentions gouvernementales sont de plusieurs ordres : un meilleur contrôle sur les ressources des collectivités territoriales ; la recherche d'économies en supprimant certaines dépenses ; la reconquête électorale, à travers la réforme du mode de scrutin des élus départementaux et régionaux. Le processus de réforme est en cours, en ce début d'année 2010. Il est prévu pour durer plusieurs mois, avec une fragmentation des projets de loi (finances, élection, compétences, nouvelles institutions) pour rendre plus difficile l'opposition frontale des députés et, surtout, des sénateurs.

La première disposition a été votée fin 2009 : c'est la partie financière avec la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par une autre ressource fiscale. La deuxième est en cours de discussion, et traite des niveaux de collectivité territoriale, en proposant plusieurs innovations. La troisième est prévue pour un délai plus long (fin 2010), et traitera des compétences des collectivités territoriales. Nous allons, dans cette brève synthèse, présenter les principaux changements que contient cette réforme, autour des deux premiers aspects mentionnés ci-dessus. Pour chacun, nous indiquerons d'abord le contenu de la réforme, puis les enjeux et conséquences que l'on peut en tirer pour ce qui concerne le deuxième niveau d'administration française : le département.

5.3.1. La réforme des finances locales et la suppression de la Taxe Professionnelle

Le système de financement des collectivités territoriales, comme nous l'avons montré, est mixte. Il contient d'une part des dotations de l'État et, d'autre part les ressources fiscales liées à un certain nombre d'impôts. C'est sur ce dernier point que la réforme est d'un impact considérable, car elle supprime une de ces taxes, due par les entreprises, la taxe professionnelle (TP). Elle la remplace par une autre – la Contribution Économique Territoriale (CET). Or la TP représentait, jusqu'à la fin 2009, 44% du total de ces ressources fiscales.

Elle faisait l'objet de nombreuses critiques : au lieu d'être basée sur la valeur ajoutée des entreprises, elle reposait sur les immobilisations, c'est à dire les équipements. C'était donc un impôt qui pénalisait l'investissement des entreprises, et qui pesait assez fortement sur le secteur industriel. Ensuite, cette taxe faisait l'objet de multiples exonérations de la part de l'État, qui étaient compensées sous la forme de dotations en faveur des collectivités territoriales. Le système était donc devenu complexe, et pénalisant pour certaines entreprises, notamment les plus industrielles. Cependant, il permettait de financer de façon très dynamique les dépenses des collectivités territoriales.

Par rapport à cette situation, la nouvelle taxe introduit des changements importants. La CET comprend deux taxes : une cotisation locale d'activité, assise sur la valeur du foncier bâti ; une cotisation complémentaire, plafonnée à 3 % de la valeur ajoutée des entreprises. C'est donc une nouvelle fiscalité qui s'appuie davantage sur l'activité des entreprises que sur leurs investissements matériels. Mais, pour les collectivités territoriales, elle risque d'être plus instable que la précédente, en fonction de la conjoncture économique ? D'autre part, face à l'inquiétude de certaines entreprises (notamment celles du secteur des services qui ont peur de perdre avec cette réforme) le gouvernement a prévu plusieurs types de compensation : pour les petites entreprises et pour celles qui ont un fort niveau de main d'œuvre. La loi garantit enfin que les collectivités territoriales seront compensées intégralement pour les éventuelles pertes de recettes qu'elles auraient à subir avec la disparition de la TP. En effet, entre le total de TP, jusqu'en 2009, et le total de la CET en 2010, il y a un déficit d'environ 11 milliards d'euros.

L'enjeu majeur de cette réforme pour les départements doit être compris dans un cadre financier plus large. En effet, les collectivités, et en particulier les départements, ne pourront pas agir sur le taux de la nouvelle cotisation, contrairement à ce qu'ils pouvaient faire avec la TP. Du coup, la nouvelle ressource fiscale est beaucoup moins flexible que la précédente.

Ensuite, la promesse de compensation de la part de l'État ne vaut que pour la première année de fonctionnement du système. Or l'expérience des départements, en matière de compensation par l'État, est plutôt négative depuis quelques années. Ainsi, la mise en place des nouvelles compétences (Allocation Personnalisée d'Autonomie, pour les personnes âgées ; le Revenu de Solidarité Active pour les personnes privées de travail et de ressources) a entraîné un très lourd surcoût pour les départements, dans la mesure où la compensation financière de l'État n'a pas pris en compte l'évolution très dynamique de ces dépenses obligatoires.

En conséquence, les départements craignent que, d'une part, la nouvelle fiscalité soit moins dynamique, moins favorable que la précédente, et mal compensée par les dotations de l'État.

Une autre critique peut être faite à ce changement : les collectivités territoriales deviennent encore plus dépendantes, financièrement, des dotations de l'État. Celles-ci vont dépasser 50% du total de leurs ressources. On peut donc voir, dans cette réforme, une volonté de contrôle accru sur les finances départementales.

En conclusion, la réforme des finances départementales risque de les conduire à une situation d'étranglement financier, par limitation et contrôle des ressources, d'une part, et par croissance non compensée des dépenses obligatoires, d'autre part. C'est pour cette raison que la réforme territoriale est considérée comme une forme de re-centralisation. Celle-ci se justifie notamment par le fait que l'État, très endetté en France, cherche à utiliser les collectivités territoriales, peu endettées, pour améliorer sa situation financière. Cette stratégie est d'autant plus facile à comprendre que la majorité des départements, la quasi totalité des régions et une très forte proportion de villes sont de couleur politique opposée à la majorité nationale actuelle...

5.3.2. La rationalisation du paysage institutionnel

Ce deuxième aspect de la réforme territoriale semble concerner plus indirectement le niveau départemental. Pourtant, il a des incidences directes sur le deuxième niveau d'administration locale en France. Elle crée d'abord un conseiller territorial unique pour régions et département, qui soulève de nombreuses discussions. Elle crée ensuite de nouvelles entités (métropoles, pôles métropolitains et communes nouvelles) ; elle propose enfin de faciliter la fusion entre régions et départements et prévoit l'achèvement de la carte intercommunale. Voyons successivement ces différents points.

La création du conseiller territorial répond à l'idée d'une inadéquation des découpages politiques par rapport à l'évolution des territoires. Pour le département, nous avons en effet indiqué que le découpage actuel, au niveau de cantons, était devenu assez artificiel et injuste. Le mode de scrutin, uninominal majoritaire à deux tours, était lui-même très défavorable à la représentation des femmes, par exemple. D'autre part, la réforme vise à limiter les coûts de représentation politique. On aurait pu imaginer un système qui corrige ces défauts par l'introduction de plus de proportionnelle. Or le projet constitue une rupture spectaculaire dans le système, en prévoyant que les deux assemblées (région et département) seraient formées de représentants élus sur la même base et le même jour : les conseillers territoriaux. Ceux-ci résulteraient, selon le projet initial, d'un mode de scrutin uninominal majoritaire à un seul tour, ce qui est inédit en France. Ils seraient élus à l'échelle de nouvelles circonscriptions locales (des « super-cantons ») et seraient à la fois membres du conseil général (département) et du conseil régional (région). 20% des élus de ces assemblées seraient élus selon un scrutin proportionnel.

L'enjeu de cette réforme est clair. Le parti majoritaire, l'UMP, a réussi dans les années 2006-2008 à absorber la plus grande partie de la droite, sauf l'extrême-droite. Dans des périodes favorables, cette unification de la droite lui permet d'être majoritaire, notamment quand il

s'agit d'élections très personnalisées, comme l'élection présidentielle. Dans des phases plus critiques, le bloc UMP n'atteint que difficilement 30% des suffrages. Il reste le premier parti, mais court toujours le risque de l'échec au second tour. On comprend ainsi le choix de créer un seul conseiller territorial pour les deux institutions (région et département) dans le cadre d'une élection uninominale majoritaire à un seul tour. Même dans une phase politiquement difficile, le parti gouvernemental pourrait limiter les dégâts, voire se maintenir au pouvoir dans les institutions locales, face à une gauche qui, parce qu'elle est divisée entre trois courants en compétition (socialistes, verts, gauche radicale), ne pourrait que rarement rivaliser avec elle. Le problème de cette réforme est qu'elle se produit dans un contexte de vie politique qui, contrairement à l'Angleterre (où ce scrutin est utilisé) ou à l'Espagne (où il n'est pas utilisé) la domination des deux principaux partis de gouvernement tend à s'affaiblir. Ainsi, à l'occasion des élections européennes de 2009, le PS et l'UMP, ensemble, n'ont pas représenté 25% des électeurs inscrits ! Certains constitutionnalistes expriment d'ores et déjà un doute sur la régularité d'un tel mode de scrutin (Chevrier 2009). Dans le cadre de la première discussion au Sénat, en décembre 2009, les sénateurs ont imposé une réserve d'interprétation dans la création de ce conseiller, afin de peser sur la discussion ultérieure à propos du mode de scrutin. Ainsi est rédigé l'article 1 du projet de loi :

« (...) Le mode d'élection du conseiller territorial assure la représentation des territoires par un scrutin uninominal, l'expression du pluralisme politique et la représentation démographique par un scrutin proportionnel ainsi que la parité. »

Cette formulation, qui assume le scrutin uninominal sans évoquer la présence d'un tour ou deux, intègre aussi la référence à la proportionnelle ainsi que sa finalité de représentation. Les sénateurs ont souhaité contraindre le gouvernement à un scrutin plus soucieux de représentativité que ne le peut un mode uninominal à un seul tour.

Parallèlement à la création de ce conseiller territorial, le projet de loi rationalise la carte intercommunale. On le sait, depuis la loi Chevènement de 1999 déjà citée, les villes et communes participent, presque toutes, à des regroupements intercommunaux. Près de 90% d'entre elles font partie d'une communauté de communes (quand le nombre total d'habitants est inférieur à 50 000), d'une communauté d'agglomération (entre 50 000 et 500 000 habitants) ou d'une communauté urbaine (au-delà de 500 000 habitants). Or il existe encore, en France, des communes qui ont souhaité rester isolées, de ne pas participer à ce mouvement de coopération qui, de plus en plus, concentre les capacités d'action publique territoriale les plus cruciales. Le projet indique que, au plus tard en 2014, toutes les communes feront partie d'un regroupement intercommunal. D'autre part, les élus, qui étaient jusque là désignés indirectement par les conseils municipaux pour siéger dans les conseils communautaires, seront désormais élus au suffrage universel, ce qui est un progrès clair du point de vue démocratique, même si cela va concerner des situations très différentes d'un territoire à l'autre, en matière d'intensité de la coopération communautaire.

L'autre innovation est la création du statut de métropole, pour des unités comprenant au moins 450 000 habitants. Sur la base du volontariat, la création de ces entités donne naissance à des institutions intercommunales encore plus intégrées que les communautés urbaines de la loi Chevènement. La liste de leurs compétences est très étendue, et leur capacité d'action centralisée tranche avec l'ancien statut. Sur leur territoire, les métropoles auront la possibilité, au-delà des compétences urbaines déjà étendues, d'exercer les compétences des conseils généraux et régionaux : on pense, par exemple, au domaine de l'éducation, de la santé, de la recherche ou encore du domaine social.

Il s'agit ici d'un domaine exploratoire, dont on ne peut encore rien dire tant qu'il ne sera pas réellement expérimenté. Il heurte frontalement la tradition de compétence exercée sur un territoire, en prévoyant un possible démembrement des compétences départementales au profit des métropoles. Le département risque, ici, de devoir se replier sur les territoires

ruraux et les petites villes. Dans certains départements, c'est la quasi-disparition du conseil général qui est programmée, comme dans le Rhône, où la métropole lyonnaise représente plus des trois quarts de la population départementale. Il faut noter que ce transfert des compétences ne peut se faire qu'en vertu d'une convention impliquant la volonté des deux parties...

À côté de la métropole, le législateur a créé un autre statut : le pôle métropolitain. Il s'agit ici, contrairement à la métropole qui est un ensemble de communes, d'un ensemble constitué d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : un groupe de communautés de communes, par exemple, qui décident ensemble de mettre en œuvre des politiques dans certains domaines. Ceux-ci sont indiqués par le projet de loi : développement économique, recherche, innovation, enseignement supérieur, culture, aménagement de l'espace, développement des infrastructures. Un pôle métropolitain est composé au minimum de 300 000 habitants, avec un EPCI contenant au moins 150 000.

En outre, le projet de loi prévoit la création de « Communes nouvelles » qui résulteraient de la fusion des communes au sein d'un EPCI existant. C'est, sur la base du volontariat, un système assez proche de la loi de 1971 sur la fusion des communes, qui avait été un échec retentissant. Ici, on peut imaginer que certains EPCI, parmi les plus intégrés, voudront jouer le jeu de la fusion, si toutefois les incitations financières permettent d'en faire une perspective attractive.

En dernier lieu, le projet prévoit la possibilité de fusionner des régions et des départements entre eux. Cette hypothèse semble actuellement limitée à des situations bien précises : la réunion des deux régions normandes (Haute-Normandie et Basse-Normandie), encore que les contraintes politiques soient plus élevées qu'on ne l'imagine de loin ; la réunion des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin en Alsace. En dehors de ces cas, la fusion de telles collectivités risque de rester purement théorique.

Dans ce projet, une évolution se dessine à propos des compétences. Actuellement, chaque niveau de collectivité a la possibilité d'exercer une compétence à la seule condition qu'elle ne fasse pas partie du domaine obligatoire d'un autre niveau. C'est ce que l'on appelle la clause générale de compétence. Par exemple, les communes sont responsables de l'enseignement primaire, les départements de l'enseignement secondaire et les régions des lycées. Une région ne peut donc pas créer une école primaire, et un département ne peut pas davantage le faire pour un lycée. Mais en dehors de ces cas, chaque niveau a pu construire son domaine de compétence de manière très large. Il en découle des complexités, des doublons, des redondances de financement et une opacité du système qui a été maintes fois dénoncée dans l'opinion publique. Il est prévu, dans ce projet, une limitation des compétences, ainsi que le prévoit l'article 35 :

(...)La région et le département exercent, en principe exclusivement, les compétences qui leur sont attribuées par la loi ; dès lors que la loi a attribué une compétence à l'une de ces collectivités, cette compétence ne peut plus être exercée par une autre collectivité :

La capacité d'initiative de la région ou du département ne peut s'appliquer à des situations et des demandes non prévues dans le cadre de la législation existante, que dès lors qu'elle est justifiée par l'intérêt local et motivée par une délibération de l'assemblée concernée ;

Lorsque, à titre exceptionnel, une compétence est partagée entre plusieurs niveaux de collectivité, la loi peut désigner la collectivité chef de file chargée d'organiser l'exercice coordonné de cette compétence ou donner aux collectivités intéressées la faculté d'y procéder par voie de convention ; la collectivité chef de file organise, par voie de convention avec les autres collectivités intéressées, les modalités de leur action (...)

La pratique des financements croisés entre les collectivités territoriales est encadrée afin de répartir l'intervention publique en fonction de l'envergure des projets ou de la capacité du maître d'ouvrage à y participer. Le département continuera à être identifié comme le lieu des

politiques de proximité et sera confirmé dans son rôle de garant des solidarités sociales et territoriales ».

Cette limitation de la clause générale de compétence fait couler beaucoup d'encre en France. Pour certains, elle est contradictoire avec le principe constitutionnel de « libre administration » des collectivités territoriales, garanti par la Constitution. En effet, cette libre administration subit un coup d'arrêt brutal en étant limitée à des compétences limitatives. Mais la limitation des capacités des collectivités territoriales (et surtout des régions et des départements) provient au moins autant des règles financières et de la réorganisation globale de l'administration territoriale (État inclus) que de limites légales des compétences.

Une nouvelle phase s'est ouverte en France en 2004. Jusque-là, le processus de décentralisation des compétences avait coïncidé, de façon originale, avec une déconcentration parallèle des services de l'État. Désormais, les transferts de compétences s'accomplissent sans accompagnement de l'État territorial. La réorganisation de l'État privilégie l'échelle régionale, tandis que les anciennes directions départementales de l'État connaissent une vague de transfert vers les collectivités concernées, et le conseil général au premier chef.

D'autre part, au plan institutionnel, le désalignement des territoires de l'État - le niveau régional tel qu'il se profile comme pôle majeur de réorganisation autour de la personne du préfet de région – mérite un commentaire. Il s'agit bien sûr de libérer les administrations étatiques de leur interdépendance à l'égard de celles des collectivités locales et de leurs élus. La réforme territoriale, qui comporte dans ses intentions la création d'un conseiller territorial sur une base uninominale, va dans le sens d'une forte limitation de la régionalisation politique. Les conseils régionaux, qui seront composés de ces élus de « super-cantons », auront une carrière politique qui dépendra de leur efficacité dans l'orientation des finances régionales au profit de leur territoire d'élection. En apparence, cela favoriserait les départements, dont la proximité est plus évidente que les régions. Mais ces départements seront sous la pression des compétences limitatives, d'une part, et dans une situation financière très fragile, ainsi que nous l'avons montré. Dans ce scénario, on peut redouter une « départementalisation du pire », au sens où le département sortirait renforcé comme base électorale, mais très affaibli comme pôle de développement de politiques publiques.

En conclusion, l'esprit de cette réforme et de la recomposition de l'État obéit à une logique qui consiste à redonner à l'État des marges de manœuvres, politiques et financières, en sortant de l'interdépendance avec les pouvoirs locaux. Parallèlement, il pense peser sur eux à distance, par un double processus de normalisation des politiques et de pression sur les moyens financiers, afin de mettre les territoires en compétition pour la conquête de ressources sélectives. Ce processus de recentralisation normative, de désengagement contrôlé des territoires et de leur mise en concurrence est-il à l'abri des critiques généralement adressées à une telle recomposition ? Deux conditions ne semblent pas réunies. La première est, comme pour toute compétition, que l'égalité des chances (à chaque niveau, au moins) soit assurée. On a montré que cette évaluation n'existait pas, et que les dispositifs censés assurer une gestion des décalages éventuels (la péréquation inter-territoriale) restaient subsidiaires en France. Par ailleurs, cette nouvelle phase intervient dans un contexte de réduction de l'intensité (française, du moins) des fonds structurels, et d'une réorientation partielle de leur principe de fonctionnement vers plus de compétitivité.

La seconde condition est plus délicate à vérifier encore : la décence de la compétition dans les relations entre l'État et les collectivités. Or on constate un phénomène non pas de substitution mais d'accompagnement de la logique de compétition inter-territoriale par une politisation des relations État-collectivités. Nous l'avons observée dans l'analyse du rôle des

préfets dans les enjeux intercommunaux. Le « blues des préfets », qui a conduit récemment à la constitution d'un Club⁹, est bien le symptôme d'un poids accru des injonctions politiques au sein des politiques territoriales de l'État. Il s'agit là, bel et bien, du retour sur une assez longue période de relative étanchéité des administrations étatiques à l'égard de la politisation (Le Lidec 2001, Borraz & Négrier 2007). Certes, la variable politique a toujours eu son importance dans les relations centre-périphérie, et plus sans doute encore que n'avait voulu l'admettre le modèle même de la régulation croisée. Mais il s'agit, dans la période contemporaine, d'un phénomène d'autant plus marquant qu'il est en contradiction complète avec l'idée selon laquelle ce serait désormais une règle concurrentielle (donc « dépolitisée ») qui prévaudrait. Mais la réforme en cours peut réserver bien des surprises, liées à la dynamique de débat au sein du Parlement comme à la dynamique de négociation des grandes fédérations de collectivités.

Synthèse

- Après plus de 200 ans d'existence, le département est au cœur de toutes les interrogations. Est-il un échelon adapté de l'action publique ?

- Il est confronté à la *régionalisation des pouvoirs*, à la construction de nouveaux territoires à l'échelle infra-régionale dits "territoires de projet" et à l'émergence de l'intercommunalité. Il est critiqué pour son mode d'élection notabiliaire et son système de représentation démographiquement peu homogène. Pour autant dans de nombreux domaines, le département apparaît naturellement comme la collectivité de référence et notamment le social.

- Faut-il supprimer le Département ? Depuis un demi-siècle, la France s'interroge sur l'opportunité et la faisabilité d'une réorganisation de son organisation territoriale (création des Régions en 1982). La suppression des départements entraînerait de fait une recomposition du système politico-administratif au profit sans doute de la région et des intercommunalités.
- La réforme des collectivités territoriales, engagée en 2009, pourrait avoir des conséquences très importantes sur l'institution départementale et sur le développement de ses politiques publiques

CONCLUSION

Le Département est au cœur du maillage territorial français. Son avenir interroge

⁹ Le Monde du 12 octobre 2009

l'ensemble de la structure politico-administrative nationale.

Longtemps le Département fut un laboratoire en matière d'initiative de politiques publiques, création du revenu de solidarité, création de dispositif interne d'évaluation des politiques publiques grâce à l'autonomie acquise du fait de la "première décentralisation".

Aujourd'hui, depuis l'acte II de la décentralisation, l'institution départementale a acquis des compétences supplémentaires qui semblent l'avoir renforcé au détriment de son principal concurrent de l'échelon 2, la région. Pour autant, la difficulté à financer ses nouvelles compétences ne le désigne-t-elle comme le maillon faible du mille-feuilles administratif français ?

La commission sur l'endettement de la France, présidée par le président de la Banque Nationale de Paris (BNP), Michel Pébereau propose fin 2005 pour diminuer la dépense publique, de réduire progressivement le nombre de collectivités territoriales en ne conservant que deux échelons d'administration locale (la Région et une intercommunalité). Début février 2005, le rapport d'étape sur l'intercommunalité du sénateur de Seine-Saint-Denis (UMP) Philippe Dallier, au nom de l'Observatoire de la décentralisation, conclut également que « l'organisation territoriale française souffre d'un empilement de strates dont peut-être l'une au moins est superfétatoire sur une partie importante du territoire ». Il prône comme solution au problème une simplification « qui verrait la disparition de tout ou partie des communes ou des départements ». La lecture de ces différents rapports, démontre que le débat pour une fois dépasse la traditionnelle opposition entre départementalistes et régionalistes, il obéit à un objectif : la réorganisation de l'administration qui prime face à la concurrence des grandes métropoles européennes, afin de réaliser des économies d'échelle, d'améliorer le service rendu aux citoyens.

Aujourd'hui le jeu est ouvert. Les solutions et les idées sont recherchées au travers des exemples européens. La forte régionalisation de l'Espagne et de l'Italie, la dévolution de l'Ecosse, la décentralisation retenue à la suédoise sont passées à la loupe. Avec des réussites et des échecs, on s'aperçoit que la plupart de nos voisins ont réduit le nombre de leurs administrations locales.

A travers la réforme en cours, la clarification des rôles, le pragmatisme local semblent aujourd'hui primer sur la suppression, pure et simple, de tel ou tel niveau. Mais le mouvement de réforme concerne l'ensemble du paysage institutionnel et ses multiples niveaux d'administration, des communes aux Régions en passant par les groupements intercommunaux, les arrondissements, les pays et les départements jusqu'à l'Etat. Même préservé, le département subira les effets de ces recompositions juridiques, politiques et financières.

ANNEXE : Chronologie de l'institution "département"

4 août 1789. Abolition des privilèges qui consacre l'unité administrative du royaume.

29 septembre 1789. Rapport Thouret sur la division de la France à l'Assemblée constituante qui propose la création de 80 départements, en plus de Paris, formant chacun un carré de 18 lieues de côté. Mirabeau s'oppose au découpage géométrique et cherche à respecter l'héritage historique et géographique.

14 décembre 1789. La commune devient l'échelon administratif de base. Leur délimitation s'inspire de celle des 44 000 paroisses.

22 décembre 1789. La loi relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives crée le département, compris comme une division du territoire et non comme une nouvelle collectivité.

26 février 1790. La France est composée de 83 départements.

3 septembre 1791. La Constitution dispose : "Le Royaume est un et indivisible : son territoire est distribué en quatre-vingt-trois départements, chaque département en districts, chaque district en cantons".

17 février 1800. La loi du 28 pluviôse an VIII institue les préfets, nommés et révoqués par le Premier Consul, puis par l'Empereur. Les préfets sont l'organe exécutif unique du département, ils désignent les maires et les adjoints des communes de moins de 5 000 habitants et proposent au Premier Consul puis à l'Empereur la nomination des autres maires. Ils sont secondés par des sous-préfets dans les arrondissements.

22 juin 1833. La loi prévoit l'élection au suffrage censitaire des conseillers généraux, celles des conseillers municipaux date du 21 mars 1831.

10 août 1871. La loi organise l'élection au suffrage universel du conseil général et son renouvellement par moitié tous les trois ans. Le préfet reste la seule autorité exécutive du département.

5 avril 1884. La loi municipale crée un régime juridique uniforme pour toutes les communes de France.

19 mars 1946. La loi de départementalisation érige les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane en départements d'outre-mer.

14 mars 1964. Institution de vingt et un préfets de région et des commissions de développement économique régionales (CODER), chargées d'émettre un avis sur toutes les questions relatives au développement économique et à l'aménagement du territoire dans la circonscription régionale se mettent en place.

10 juillet 1964. Loi n°64-707 du 10 juillet 1964 sur la réorganisation de la région parisienne création de 8 départements et Paris devient une collectivité territoriale à statut particulier ayant des compétences de nature communale et départementale.

31 décembre 1966. Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 sur la création des communautés urbaines. Quatre communautés sont créées : Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg.

27 avril 1969. Echec du référendum relatif à la régionalisation et au projet de réforme du Sénat.

31 décembre 1970. Suppression de l'approbation préalable du budget des communes par le préfet et réduction du nombre de délibérations soumises à cette approbation.

5 juillet 1972. Loi n°72-619 du 5 juillet 1972 pour ériger la région en établissement public à vocation spécialisée. "Le conseil régional par ses délibérations, le conseil économique et social par ses avis, et le préfet de région par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de la région".

31 décembre 1975. Définition du statut de la ville de Paris qui devient une commune de plein exercice, avec un maire élu disposant de la plupart des prérogatives des maires des autres communes.

22 octobre 1976. Remise du rapport Guichard intitulé "Vivre ensemble" à Valéry Giscard d'Estaing, président de la République. Le rapport contient des propositions novatrices en matière de décentralisation : institution d'un contrôle de légalité, réforme des finances locales, création de communautés de villes ou de communautés urbaines.

29 juin 1977. Pour couper court aux polémiques suscitées par le rapport Guichard, un questionnaire est envoyé aux maires par le Premier ministre. Le questionnaire compte 15 questions articulées autour de 4 thèmes : comment et jusqu'où alléger la tutelle de l'Etat, faut-il revoir le partage des compétences entre la commune et l'Etat, à partir de quels principes réaménager les finances locales, comment organiser l'avenir de la coopération intercommunale. 16 229 maires répondent au questionnaire.

20 juin 1978. Après la remise du rapport Aubert qui exploite les réponses au questionnaire envoyé au maire, Christian Bonnet, ministre de l'Intérieur, présente un plan de développement des responsabilités locales. Ce plan est à l'origine de la loi du 3 janvier 1979 et de la loi du 10 janvier 1980.

3 janvier 1979. Loi no 79-15 du 3 janvier 1979 sur la Institution de la dotation globale de fonctionnement.

10 janvier 1980. Loi n°80-10 du 10 janvier 1980 pour aménager la fiscalité directe locale et permet aux conseils municipaux et aux conseils généraux de voter directement les taux des impôts locaux.

Les lois de décentralisation

2-10 juillet 1981. Le 2, examen par un comité interministériel du projet de réforme sur la décentralisation, établi sous la direction de M. Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation. Parmi les propositions retenues : transformation des régions en collectivités territoriales, élection des conseils régionaux au suffrage universel, suppression de la tutelle exercée a priori sur les communes, les départements et les régions (à l'exception de Paris), réduction de la compétence des préfets, dégagement de ressources fiscales propres. Le 9, le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est soumis au Conseil d'Etat ; M. Gaston Defferre précise le calendrier de la réforme régionale (réforme de la fiscalité locale dans deux ans, élection des conseils régionaux au suffrage direct en 1983, redécoupage des cantons sur la totalité du territoire).

15 juillet 1981. Sur proposition du ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, Gaston Defferre, adoption par le Conseil des ministres du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions : suppression des tutelles sur les collectivités locales, transformation des préfets en commissaires de la République représentant l'Etat dans les départements, attribution du pouvoir exécutif aux présidents des assemblées départementales et régionales.

2 mars 1982. Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (publiée au JO n° 52 du 3 mars 1982).

10 mai 1982. Décrets relatifs aux pouvoirs des commissaires de la République et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements et régions : les Préfets prennent le titre de commissaires de la République ; transmission du pouvoir exécutif aux présidents élus ; déconcentration du pouvoir central au profit des commissaires de la République, seuls autorisés à engager les dépenses de l'Etat (JO n° 109).

11 octobre 1982. Décret relatif à la composition et au fonctionnement des comités économiques et sociaux régionaux, qui instaure notamment la parité entre les représentants du patronat et des salariés (JO n° 238).

7 janvier 1983. Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (JO n° 7).

26 janvier 1984. Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 sur le statut de la fonction publique territoriale substitue pour les agents locaux le système de la carrière au système de l'emploi : intégrés dans le grade d'un cadre d'emplois, les fonctionnaires territoriaux peuvent avoir accès aux emplois auxquels ils ont vocation, dans les collectivités et établissements publics.

12 Septembre 1984. Communication en Conseil des ministres sur les dispositions du futur projet de loi relatif à la décentralisation dans le domaine de l'éducation. Définition pour l'enseignement public, des conditions de mise en oeuvre de la loi du 22 juillet 1983 transférant aux départements, pour les collèges, et aux régions, pour les lycées, la responsabilité de leur construction et de leur fonctionnement : les charges du propriétaire et du locataire seront supportées par les collectivités locales concernées, y compris les communes pour les collèges dans lesquels sont scolarisés leurs enfants et les lycées situés sur leur territoire ; statut des établissements : contrôle conjoint de l'autorité académique et de la collectivité locale, composition de leur conseil d'administration ; création d'une "dotation départementale d'équipement" à répartir par le conseil général et regroupant les crédits consacrés par l'Etat à l'équipement des collèges. Pour l'enseignement privé : conditions de prise en charge des dépenses de fonctionnement des classes sous contrat analogues à celles des classes de l'enseignement public (Crédits limitatifs) ; exception pour la contribution des communes dont les ressortissants fréquentent un établissement situé hors de leur territoire, qui résultera d'accords amiables ; pour la création de classes nouvelles, nécessaire conformité aux prévisions des schémas et plan de formation établis par les élus locaux ; signature des contrats d'association par l'Etat et par la commune pour les classes primaires, par l'Etat après avis du département ou de la région pour les collèges ou lycées, résiliation possible seulement par l'Etat : nomination des maîtres par l'autorité académique après concertation et avec l'accord du chef d'établissement ; non-application à l'enseignement agricole qui fera l'objet de dispositions législatives particulières.

25 Septembre 1985. Présentation en Conseil des ministres d'un projet de loi relatif à l'organisation des régions et au fonctionnement des conseils généraux. Définition des compétences (notamment attributions transférées par l'Etat), des ressources et des règles de fonctionnement des régions, qui deviennent, par l'élection des conseils régionaux au

suffrage universel, des collectivités locales à part entière. Définition du mode de désignation des membres du bureau du conseil régional et du conseil général (représentation proportionnelle).

16 mars 1986. Première élection au suffrage universel direct des conseillers régionaux.

28 avril 1986. Réunion, à Paris, des commissaires de la République. Déclarations de M. Jacques Chirac, Premier ministre, et de M. Charles Pasqua, ministre de l'Intérieur. M. Chirac réaffirme que la France ne peut avoir quatre échelons d'administration, et que le véritable niveau de mise en oeuvre de la politique gouvernementale est le département ; souhaite voir l'administration se limiter à ses attributions et agir en premier lieu pour le maintien de la sécurité et de l'ordre public. M. Pasqua annonce une pause dans la décentralisation et un réexamen des réformes faites par la gauche ; nécessité de renforcer l'autorité de l'Etat, et par conséquent, celle des préfets.

5 janvier 1988. Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 dite "d'amélioration de la décentralisation" précise les interventions économiques des collectivités locales et le champ du contrôle des chambres régionales des comptes.

18 au 19 mai 1990. Etats généraux de l'opposition, à Vincennes, sur la décentralisation. Le 19, critique par M. Charles Millon, président UDF (*Union pour la Démocratie Française*) de la région Rhône-Alpes, de l'établissement de "féodalités" du fait de la décentralisation. Le 20, adoption d'un document de synthèse : insuffisance de la déconcentration, nécessité de renforcer l'autonomie et "la responsabilité des échelons territoriaux de l'Etat" ; souhait d'un transfert aux régions de la compétence relative aux immeubles affectés aux universités accompagné d'une reconnaissance de la compétence régionale dans l'organisation des enseignements supérieurs ; proposition d'établir un "plan pluriannuel de transfert de compétences" dans les domaines de la culture, des transports, de la santé, du logement, de la protection de l'environnement et du tourisme ; nécessité de réviser la carte des cantons à la suite du recensement de 1990 ; nécessité d'une "politique concertée" d'aménagement du territoire à l'aide d'une conférence nationale réunissant le gouvernement et les représentants des collectivités locales.

7 février 1991. Publication d'un rapport sur la décentralisation culturelle de M. René Rizzardo, directeur de l'Observatoire des politiques culturelles, à la demande de M. Jack Lang, ministre de la Culture de la Communication et des grands travaux qui met en évidence le faible impact des lois de décentralisation de 1982 et 1983 sur le secteur culturel et propose des mesures pour favoriser la coopération des collectivités territoriales aux projets culturels.

6 février 1992. Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République améliore l'information des citoyens (mise à disposition des documents budgétaires), relance la coopération intercommunale (création des communautés de communes et des communautés de villes) et renforce les droits des élus au sein des assemblées locales.

1er juillet 1992. Décret portant charte de la déconcentration. Celle-ci devient la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'Etat.

19 mai 1994. Présentation du rapport annuel du Conseil d'Etat qui s'inquiète notamment d'une mise en cause par le développement de la décentralisation de principes constitutionnels tels que l'indivisibilité de la République ou l'égalité devant le service public.

9 octobre 1997. M. Henri Guaino, commissaire au Plan, rend public le rapport "Cohésion sociale et territoires", rédigé sous la direction de M. Jean-Paul Delevoye, président de l'Association des maires de France (AMF), qui milite pour une "refondation" de la politique de décentralisation, "l'échelon local" permettant plus facilement de lutter contre l'exclusion.

11 juillet 2000. Dans le cadre de la mission d'information du Sénat sur la décentralisation, rapport de Michel Mercier intitulé "Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité", qui prône une "vigoureuse" relance de la décentralisation, fondée notamment sur un nouveau contrat de confiance avec l'Etat.

Vers une République décentralisée

17 au 27 octobre 2000. Le 17, Pierre Mauroy, sénateur (Parti Socialiste, PS) du Nord, remet à Lionel Jospin, Premier ministre, le rapport de la Commission sur l'avenir de la décentralisation qui contient 154 propositions : notamment, généralisation de l'intercommunalité et élection au suffrage universel direct des structures intercommunales ; instauration d'un conseil départemental au lieu du conseil général ; élargissement de la compétence des régions ; mise en cohérence de la durée de l'ensemble des mandats locaux (ramenés à 6 ans) et de leurs statuts ; réunion d'une conférence annuelle de la décentralisation ; renforcement de l'autonomie fiscale des collectivités. Réactions : le PS appelle à un débat national sur cette "nouvelle étape" de la décentralisation ; l'UDF critique un rapport qui manque d'audace et de cohérence ; le RPR ([Rassemblement pour la République](#)) juge le rapport décevant et regrette qu'il ne propose pas d'instaurer le référendum d'initiative populaire ; l'Association des régions de France critique notamment qu'on privilégie l'échelon de l'intercommunalité à celui de pays ; le MDC (Mouvement des citoyens) salue l'esprit républicain du rapport, notamment un avis sur la Corse qui invite au respect de la langue française et des principes de la fonction publique. Le 27, au cours d'un discours à la mairie de Lille, L. Jospin présente des "orientations" pour une "nouvelle étape" de la décentralisation : notamment, insistance sur "l'unité de la République" ; appel à une "modernisation raisonnée" des collectivités locales (réforme de l'élection du conseil général, élection au suffrage universel direct des structures intercommunales) ; annonce d'un prochain projet de loi au terme d'un "grand débat national".

17 janvier 2001. A l'Assemblée nationale, débat sur la décentralisation : Lionel Jospin, Premier ministre, rappelle les orientations présentées dans son discours à Lille, le 27 octobre 2000, sur une "nouvelle étape" de la décentralisation et annonce que le gouvernement présentera, en 2001, un premier projet de loi sur la "démocratie citoyenne" comprenant des dispositions sur le statut de l'élu et la création de "conseils de quartiers" ; Marc-Philippe Daubresse, député (UDF) du Nord, réclame un resserrement des échelons administratifs et l'autonomie financière des collectivités locales ; Alain Madelin, président de Démocratie libérale, accuse L. Jospin de procéder à une "recentralisation" et préconise une réforme constitutionnelle sanctionnée par référendum ; Jean-Pierre Chevènement, président du MDC, met en garde contre "l'engrenage du fédéralisme" et exprime sa crainte d'un "délitement interne de la République" ; François Fillon, député (RPR) de la Sarthe, stigmatise un "conservatisme centralisateur", reprochant au gouvernement le "statut dérogatoire" envisagé pour la Corse ; Jacqueline Fraysse, députée (PCF, Parti Communiste Français) des Hauts-de-Seine, réclame la préservation de chacun des niveaux institutionnels actuels, de la commune à la région, ainsi que l'octroi du droit de vote aux élections locales aux étrangers non communautaires.

3 au 31 octobre 2002. Débat à propos du projet de loi constitutionnelle sur la décentralisation. Le 3, Christian Poncelet, président (UMP, Union pour un mouvement

populaire) du Sénat, demande que soit garantie la part prépondérante des recettes fiscales dans les ressources de fonctionnement des collectivités locales et réclame que tout transfert de compétence s'accompagne d'un transfert correspondant de recettes financières. Le 9, les présidents des régions dirigées par le PS (Parti Socialiste), craignant une explosion de la fiscalité locale du fait du désengagement de l'Etat, réclament une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) au profit des régions. Le même jour, souhaitant pousser le gouvernement à une plus grande "audace", le groupe UDF à l'Assemblée nationale dépose une proposition de loi sur la décentralisation. Le 11, avis du Conseil d'Etat critiquant les dispositions du projet de loi concernant l'inscription dans la Constitution de l'organisation "décentralisée" de la République, le principe de subsidiarité et l'autonomie financière des collectivités. Réactions : recevant les présidents et préfets de région, Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, assure que l'avis du Conseil d'Etat n'entame pas "l'audace réformatrice" du gouvernement ; affirmant son attachement à la décentralisation, Jean-Paul Huchon, président (PS) de la région Ile-de-France, critique un avis qui illustre un "retard" des juristes par rapport aux faits. Le 15, dans un entretien à plusieurs journaux régionaux, J.-P. Raffarin, indique que le gouvernement travaille sur un "partage" avec les régions des recettes de la TIPP. Le même jour, le MEDEF juge le projet de décentralisation gouvernemental bénéfique du point de vue de l'entreprise, mais s'inquiète de la possibilité laissée aux collectivités locales d'augmenter la taxe professionnelle plus vite que la taxe d'habitation. Le 16, Jean-Marc Ayrault, président du groupe PS à l'Assemblée nationale, craint une inégalité entre les collectivités et accuse le gouvernement de mener une politique qui oblige celles-ci à augmenter les impôts locaux ; le PCF s'inquiète des conséquences d'une "expérimentation à la carte". Le 18, à Nantes, Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, donne le coup d'envoi des Assises des libertés locales organisées à l'initiative du gouvernement pendant 3 mois dans les 26 régions pour débattre avec les acteurs locaux : il souhaite que l'initiative locale devienne la règle et le centralisme l'exception. Le 25, aux Assises de Marseille, J.-P. Raffarin affirme avoir "entendu" les élus qui s'inquiètent pour les finances locales. Le 26, lors du congrès des maires de Charente-Maritime à Saintes, J.-P. Raffarin souligne son attachement à la commune, "cellule de base de la République". Le même jour, craignant un "démantèlement" de la République, le FN redoute une augmentation démesurée de la fiscalité locale. Le 29, Pierre Mauroy, ancien Premier ministre et sénateur (PS) du Nord, craint que le projet gouvernemental ne conduise à une construction de type fédéral et s'étonne de l'absence de mesures sur les communautés à fiscalité propre, notamment l'intercommunalité. Le 31, à Strasbourg, 4e assises des conseillers généraux : craignant un affaiblissement de l'Etat, Jean-Louis Debré, président (UMP) de l'Assemblée nationale, met en garde contre un "intégrisme décentralisateur" qui braderait la République et créerait des "féodalités" ; J.-P. Raffarin souligne la "légitimité" du département et affirme l'importance des axes Etat-régions et départements-communes pour réussir une décentralisation fondée sur la cohérence nationale et la proximité.

16 octobre 2002. Présentation, en Conseil des ministres, du projet de loi constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République qui rénove notamment le titre XII de la Constitution consacré aux collectivités territoriales : inscription dans l'article 1 de la Constitution du principe même de la décentralisation ; reconnaissance dans la Constitution de l'existence des régions et des collectivités à statut particulier ; reconnaissance de la vocation des collectivités territoriales à "exercer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à l'échelle de leur ressort" (subsidiarité) ; reconnaissance du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales et de leur droit à l'expérimentation (sur la base d'une habilitation propre, possibilité de déroger pour une durée déterminée aux dispositions législatives ou réglementaires existantes) ; renforcement de la démocratie directe (droit de pétition pour saisir l'assemblée délibérante d'une collectivité ; ouverture du référendum décisionnel local à tous les niveaux de collectivités territoriales ; consultation des électeurs sur une question intéressant l'organisation institutionnelle de la collectivité) ;

garantie de l'autonomie financière des collectivités qui peuvent fixer le taux ou l'assiette des impositions locales et mise en place de dispositifs de péréquation pour corriger les inégalités de ressources entre les collectivités ; concernant l'outre-mer, distinction entre les "départements ou régions d'outre-mer" régis par le principe d'assimilation législative et les "collectivités d'outre-mer" régies par le principe de spécificité législative ; reconnaissance d'un rôle spécifique au Sénat dans la représentation des collectivités en lui réservant la primeur du débat parlementaire sur les projets de loi qui les concernent.

3 au 25 novembre 2002. Poursuite du débat relatif au projet de loi constitutionnelle sur la décentralisation présenté en octobre. Le 3, le Conseil national interrégional des Verts vote une motion qui s'inquiète des "contradictions" ou "lacunes" contenues dans le projet de loi et demande que la réforme de la décentralisation soit inscrite dans le cadre d'une réorganisation globale des institutions publiques. Le 4, se disant déterminé à poursuivre la réforme de la décentralisation, Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, affirme agir au nom du président de la République. Le 6, François Bayrou, président de l'UDF, craint que le projet de loi sur la décentralisation n'aboutisse à la création d'une "complication supplémentaire". Le 9, lors des Assises locales des libertés à Poitiers, en présence de J.-P. Raffarin, Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, affirme soutenir pleinement la réforme sur la décentralisation. Le 13, J.-P. Raffarin présente le projet de réforme aux députés UMP. Le 18, Ségolène Royal, députée (PS) des Deux-Sèvres, regrette que le projet de loi ne mentionne pas le principe d'égalité devant les services publics et souhaite que l'article 1er de la Constitution consacre l'indivisibilité de la République. Le 19, devant le 85ème congrès de l'Association des maires de France, J.-P. Raffarin souligne l'importance de la commune en tant que "lieu premier" du service public, de la démocratie et de la "pratique républicaine" ; il assure que la décentralisation ne remet pas en cause l'autorité de l'État, mais permet que celui-ci soit "moins dispersé". Le 25, lors des Assises locales des libertés à Lille, Pierre Mauroy, ancien Premier ministre (PS), interpelle J.-P. Raffarin en lui demandant de ne pas privilégier la liberté par rapport à l'égalité et de garantir la place de l'intercommunalité dans le projet de réforme. Le même jour, Jean-Louis Debré, président (UMP) de l'Assemblée nationale, doute de la nécessité de réviser la Constitution et estime plus utile de procéder à une "simplification administrative".

23 au 24 janvier 2003. Le 23, au cours d'un séminaire gouvernemental à Matignon, Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, souligne la contribution des élus locaux en matière de propositions de réforme ou d'expérimentation et invite les ministres à en faire autant. Le 24, lors des Assises des Libertés locales à Port-Marly (Yvelines), il précise les compétences susceptibles d'être dévolues aux collectivités territoriales à partir du 1er janvier 2004 : aux régions, la formation professionnelle, le développement économique et l'aide aux entreprises, avec possibilité d'expérimentation en matière d'éducation et de santé ; aux départements, les affaires sociales (RMI, handicap, équipements de proximité) et les routes.

13 au 28 février 2003. Le 13, lors d'un colloque à l'occasion du 40e anniversaire de la DATAR, Jacques Chirac, président de la République, souligne la nécessité de rompre avec les "lourdeurs" de la "tradition centralisatrice" et esquisse le partage des compétences dans le cadre de la réforme de la décentralisation : les régions seront garantes de la cohérence des politiques de développement et de l'offre de formation professionnelle, les départements se chargeront de l'action sociale et de l'équipement, et les structures intercommunales de l'aménagement et du développement économique. Le 28, 26èmes Assises des libertés locales à Rouen, les dernières d'une série commencée en octobre 2002 : Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, estime que les Assises ont permis de confirmer le rôle de certaines collectivités locales - la commune en tant que le "lieu historique de solidarité", le département comme "l'institution chargée des services de proximité" et la région comme "l'espace pertinent du développement économique". Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, annonce des transferts de compétence

de l'Etat vers les collectivités locales : plus de 150.000 fonctionnaires de l'Etat rejoindront à terme la fonction publique territoriale ; transfert de plus de 10 milliards d'euros de crédits d'intervention ; les régions gèreront les aides aux entreprises (gérées actuellement par les services déconcentrés de l'Etat) et auront la responsabilité des grandes infrastructures comme les ports, les aéroports et les canaux ; les départements, responsables des domaines de l'enfance, des personnes âgées et des handicapés, assureront la gestion du RMI et de la moitié des 27 000 km de routes nationales. Réaction : Ségolène Royal, députée (PS) des Deux-Sèvres, craint une décentralisation désordonnée qui va fragiliser des dizaines de milliers d'emplois en période de hausse de chômage.

17 mars 2003. Le Parlement réuni en Congrès à Versailles adopte le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République.

28 mars 2003. Promulgation de la loi constitutionnelle n° 2003-276 relative à l'organisation décentralisée de la République.

7 mai 2003. Présentation en Conseil des ministres du projet de loi de décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité. Le projet de loi prévoit de confier aux départements la responsabilité et le financement de l'allocation du revenu minimum d'insertion (RMI). Les conditions d'accès au RMI ainsi que son barème demeurent fixés au plan national. Le texte prévoit la création d'un revenu minimum d'activité (RMA) conditionnant l'activation du versement du RMI. Le RMA s'inscrit dans le cadre d'un contrat de travail d'une durée de 20 heures par semaine pour une période maximale de 18 mois.

14 mai 2003. Présentation en Conseil des ministres de deux projets de loi organique en application des nouvelles dispositions de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Le projet de loi relatif à l'expérimentation tend à autoriser les collectivités locales à déroger, à titre expérimental et dans des conditions fixées par la loi, à des dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. Le projet de loi relatif au référendum local tend à autoriser les collectivités territoriales à soumettre des projets d'acte ou de délibération à la décision des électeurs par référendum.

10 juin 2003. Pour répondre aux revendications des personnels de l'Education nationale, le gouvernement annonce au terme d'une table ronde le retrait du projet de transfert aux collectivités locales des conseillers d'orientation psychologues, des assistantes sociales et des médecins scolaires, seuls les personnels techniques, ouvriers et de service (91 000 TOS) étant décentralisés.

2 août 2003. Publication au Journal officiel (n° 177) de la loi organique 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local et de la loi organique 2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales.

1er octobre 2003. Adoption par le Conseil des ministres du projet de loi relatif aux responsabilités locales. Le projet de loi prévoit des transferts de compétences au profit des collectivités territoriales ; ces transferts doivent prendre effet au 1er janvier 2005. Le projet de loi organise, par ailleurs, le transfert des services de l'Etat nécessaires à l'exercice des compétences transférées.

22 octobre 2003. Adoption par le Conseil des ministres du projet de loi relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Le projet de loi prévoit le calcul d'un taux d'autonomie financière par catégorie de collectivités et définit la notion de "ressources propres".

18 au 20 novembre 2003. Réunion à Paris du 86ème Congrès de l'Association des Maires

de France (AMF). Le 18, Daniel Hoeffel, président UMP de l'AMF, craint certaines conséquences de la décentralisation, notamment des hausses d'impôts locaux, et souhaite que les communes soient traitées comme des "partenaires" et non comme des "sous-traitants" des départements et des régions. En réponse, Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, promet que la réforme de la décentralisation se fera étape par étape en protégeant la commune, "cellule de base de notre République". Le 20, Christian Poncelet, président UMP du Sénat, appelle à se mobiliser en faveur de la décentralisation, assurant que le Sénat sera un "veilleur vigilant" de l'évaluation du coût d'exercice des compétences transférées par l'Etat aux collectivités territoriales.

18 décembre 2003. Promulgation de la loi 2003-1200 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

2 au 22 avril 2004. Débat sur la décentralisation après la victoire de l'opposition aux élections régionales et cantonales de mars. Le 2, Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, demande en Conseil des ministres un report de quelques jours du vote solennel sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales. Le 3, réclamant une révision du dispositif de décentralisation, les présidents socialistes de conseils régionaux et généraux demandent " en urgence " audience à J.-P. Raffarin qui accepte de les recevoir ; ils demandent la garantie de l'autonomie financière et de ressources durables pour les collectivités préalablement à toute compétence supplémentaire. Le 7, les présidents des vingt régions de gauche demandent la suspension de tout débat parlementaire sur la décentralisation avant une concertation avec J.-P. Raffarin. Le même jour, au Sénat, J.-P. Raffarin souhaite que le projet de loi sur les transferts de compétences aux collectivités locales soit adopté rapidement, proposant que les " améliorations nécessaires " soient apportées à l'occasion de la deuxième lecture du texte. Le 13, le PS dénonce une " pseudo-décentralisation à marche forcée " imposée par le gouvernement aux élus locaux. Le 19, recevant les nouveaux présidents de région, J.-P. Raffarin affirme son attachement au calendrier des transferts de compétences, fixés au 1er janvier 2005, et demande aux présidents de région de s'engager sur un " moratoire fiscal " de 3 ans en contrepartie du transfert d'une partie de la TIPP pour couvrir leurs nouvelles dépenses. Le 21, l'Association des petites villes de France (APVF) réclame des " garanties sérieuses " concernant le financement des compétences transférées. Le 22, reçue par J.-P. Raffarin, l'Association des maires de France (AMF) souhaite la poursuite de la réforme de décentralisation, ainsi que la reconnaissance de la place de la commune et de l'intercommunalité au sein de celle-ci.

30 juillet 2004. Parution au Journal officiel de la loi organique 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

17 août 2004. Parution au Journal officiel de la loi 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. La loi énumère l'ensemble des compétences transférées par l'Etat aux collectivités locales.

5 mars 2009 : Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Edouard Balladur, remis au président de la République. Le Comité a traduit certaines de ses 20 recommandations, rendues publiques dès le 26 février, en deux propositions de projets de loi.

21 octobre 2009 : Présentation du projet de réforme des collectivités territoriales en Conseil des ministres

4 février 2010 : adoption en première lecture du projet de loi par le Sénat

année 2010 : suite des débats au Parlement ; mise en œuvre de la nouvelle Contribution Économique Territoriale, discussion sur le mode de scrutin des conseillers territoriaux.

Bibliographie indicative

Abelès, Marc, 1986, « Le degré zéro de la politique. Réseaux de pouvoir et espace intercommunal dans le canton de Quarré-les-Tombes (Morvan) » in *Etudes Rurales*, Paris n°101-102, p.231-271.

Alliès, P., 1998, « Les effets du cumul des mandats sur le personnel politique », in CREAM : «Le cumul des mandats et des fonctions . Une réforme au coeur de la modernisation de la vie politique » La Documentation Française, Paris, p.63-76

Borraz, O., 1998, « Les politiques locales de lutte contre le SIDA. Une analyse dans trois départements français » L'Harmattan, *Logiques Politiques*, Paris

Brunet R., Ferras R., Théry H., 1992, Les mots de la géographie - dictionnaire critique, Reclus-Documentation Française, Paris & Montpellier, pp. 286-287

Caillosse, J., 1999, "Eléments pour un bilan juridique de la démocratie locale en France", in L. Blondiaux et al. (eds), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, p. 63-70

Faure, A, 1997, « Les apprentissages du métier d'élu local. La tribu, le système et les arènes » Pôle Sud n°7, p.72-80

Grémion, P., 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politico-administratif français*, Le Seuil, Paris

Le Saout, R., 1998, "Les Enjeux de l'intercommunalité", *Problèmes politiques et sociaux*, Paris, n°811, 1998, 82 p.

Négrier, E., 2003, « Politiques culturelles territoriales : dernier inventaire avant décentralisation ? » *L'Annuaire des collectivités locales – GRALE*, Paris : PUF

Regards sur l'actualité n°308, 2005, *Décentralisation, acte II : les dernières réformes*, La Documentation Française, Paris

Revue Pouvoirs locaux n°75, *Le Département*, Lausanne, IV-2007.

Revue Territoires n°485, *Départements : les débuts d'une culture participative*, 2008.

Vanier, M., 1998, «La recomposition territoriale : le grand débat idéal», *Espaces et sociétés*, Paris, n°98, p. 8-20

Site internet de la Documentation française : www.vie-publique.fr.

Site internet du Ministère de l'Intérieur : www.interieur.gouv.fr.

Site internet de l'Assemblée des Départements de France : www.departement.org/.

