



**HAL**  
open science

## El departament: una institució de la República Francesa

Emmanuel Négrier, Fabien Nicolas

### ► To cite this version:

Emmanuel Négrier, Fabien Nicolas. El departament: una institució de la República Francesa. El Centre per a la Innovació Local de la Direcció d'Estudis i Prospectiva de l'Àrea de Presidència de la Diputació de Barcelo; Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS). DIBA - Col·lecció\_Estudis\_Sèrie\_Govern Local, 18, 81 p., 2010, Diputació de Barcelon, 978-84-9803-443-1. hal-02641181

**HAL Id: hal-02641181**

**<https://hal.umontpellier.fr/hal-02641181>**

Submitted on 28 May 2020

**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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License



# El departament: una institució de la República Francesa

Col·lecció\_ **Estudis**

La Diputació de Barcelona és una institució de govern local que treballa conjuntament amb els ajuntaments per impulsar el progrés i el benestar de la ciutadania.

La col·lecció **Estudis** posa a l'abast del món local coneixement teòric i empíric per promoure la reflexió i l'anàlisi en temes d'interès per als governs locals.

Els departaments es troben al cor de l'entramat territorial de França des de la Revolució francesa. Encara que la creació de les regions va obrir un important debat sobre la seva existència, a l'actualitat l'oposició entre departaments i regions sembla superada. Avui, a França, el debat sobre l'organització territorial de l'Estat respon a l'emergència de nous interrogants derivats dels processos d'integració urbana que està vivint el continent europeu i, en particular, a l'interrogant de com es pot reorganitzar l'administració local francesa per reforçar-la davant la competència de les grans metròpolis europees.



**Diputació  
Barcelona**

Àrea de Presidència

Direcció d'Estudis i Prospectiva  
**Centre per a la Innovació Local**  
Rambla de Catalunya, 126, 7a. planta  
08008 Barcelona  
Tel. 934 020 709 · Fax 934 049 146  
cil@diba.cat · www.diba.cat/innovacio

Consulteu altres publicacions al web  
de la Llibreria de la Diputació de Barcelona:

[www.diba.cat/llibreria](http://www.diba.cat/llibreria)

# El departament: una institució de la República Francesa

Emmanuel Négrier  
Fabien Nicolas

---

Col·lecció **Estudis**

---

Sèrie\_Govern Local, 18



Diputació  
Barcelona

El Centre per a la Innovació Local de la Direcció d'Estudis i Prospectiva de l'Àrea de Presidència de la Diputació de Barcelona dirigeix aquesta publicació. La coordinació dels continguts s'ha realitzat juntament amb l'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS).

Centre per a la Innovació Local  
Tel. 934 020 709  
cil@diba.cat

Institut de Ciències Polítiques i Socials  
Tel. 934 871 076  
con.icps@diba.cat

Els continguts que apareixen en aquesta publicació expressen l'opinió dels seus autors, que no ha de ser necessàriament compartida per la Diputació de Barcelona.

© de l'edició: Diputació de Barcelona  
Desembre del 2010

Producció: Direcció de Comunicació  
de la Diputació de Barcelona  
Composició: addenda  
ISBN: 978-84-9803-443-1  
Dipòsit legal: B-11150-2011

# Índex

Introducció .....	7
<b>La institució de la República</b> .....	9
El funcionament d'una assemblea territorial .....	14
Síntesi .....	17
<b>Més competències amb la descentralització</b> .....	18
Primera etapa: la dècada dels anys vuitanta .....	18
Segona etapa: Llei 2004-809, de 13 d'agost de 2004, sobre la llibertat i les responsabilitats locals .....	19
Síntesi .....	26
<b>Un sistema polític estable</b> .....	27
Resultats electorals i sistema de partits .....	30
El paper de l'opinió pública .....	33
Experiències de democràcia participativa .....	34
Síntesi .....	36
<b>El departament al centre de l'acció pública francesa</b> .....	37
Les competències i les despeses .....	40
L'Assemblea dels Departaments de França .....	43
Síntesi .....	45

<b>El departament, institució passatgera o pilar per al futur?</b> .....	46
El departament davant l'emergència de les agrupacions de municipis .....	47
Cal suprimir el departament? .....	49
La reforma territorial actual i la seva incidència en el departament. ....	52
Síntesi. ....	61
<b>Conclusió</b> .....	62
<b>Annex</b> .....	64
<b>Referències bibliogràfiques i webs</b> .....	79

## Introducció

La Revolució francesa va consagrar el departament com una col·lectivitat territorial autònoma amb la llei de 22 de desembre de 1789, encara que no seria fins a la llei del 10 d'agost de 1871 que es regularia la seva organització política, amb un òrgan deliberant i un d'executiu electes. Actualment, el departament és gestionat per un Consell General electe per a sis anys amb sufragi universal, que elegix al seu torn un president, que prepara i executa les deliberacions del Consell General, administra el pressupost i dirigeix el personal. El departament té unes competències molt àmplies: acció social, construcció i manteniment d'escoles, reestructuració rural, organització dels transports escolars, etc. Hi ha 100 departaments (quatre dels quals a ultramar). Un departament pertany a una regió i només a una de sola. Cada regió d'ultramar està formada per un sol departament.

Departament i municipi formen l'entramat territorial inicial de la República Francesa. Són el binomi de base de l'acció territorial des de fa segles.

Analitzar el govern local a França suposa interrogar-se simultàniament sobre els canvis que l'han afectat, especialment des de la descentralització de principis dels anys vuitanta del segle passat, i sobre l'evolució dels conceptes i eines d'anàlisi que tenen per objectiu entendre'n els aspectes essencials. Durant molt de temps, a França, la mateixa noció de *govern local* ha estat objecte de reticències, tant polítiques com acadèmiques. D'una banda, era contradictòria amb una tradició d'inspiració jacobina, de desconfiança envers els poders locals. Fins al període de descentralització de principis dels anys vuitanta, parlar de govern local era clarament excessiu, si es té en compte el poder que l'Estat central exercia sobre el territori, en termes de control i d'execució dels afers públics. L'autonomia, que era una de les condicions de l'expressió anglesa de *local government*, era massa limitada per donar lloc a veritables governs territorials o per generar veritables polítiques locals.



Departament —estructura administrativa— i Consell General —representació política— formen un únic sistema de govern en què poder executiu, poder deliberatiu i poder administratiu es conjuguen en la construcció de l'acció pública del departament sobre el seu territori.

En primer lloc, veurem la posició que ocupa el departament, una institució intermèdia entre el municipi i la regió, en el conjunt politicoadministratiu francès i descriurem el funcionament general de la seva administració.

En segon lloc, veurem com ha anat evolucionant, mitjançant les reformes introduïdes per les lleis de descentralització, primer, en la dècada de 1980 i després a partir de l'any 2000.

En tercer lloc, abordarem la naturalesa del sistema polític departamental, marcat per una tendència molt forta a l'estabilitat, malgrat algunes tendències a la renovació de les pràctiques (introducció de la paritat home-dona, experiències de democràcia participativa...).

En quart lloc, veurem el departament en acció: els seus recursos, les seves polítiques públiques, i també el paper de l'Associació de Departaments de França, instància representativa a escala nacional.

Finalment, plantejarem la qüestió del futur del departament a França, en un context marcat per l'afirmació de les regions, d'una banda, i l'auge de les intercomunalitats, de l'altra, que a vegades semblen amenaçar el rol històric que ha tingut el departament<sup>1</sup> d'«institució de la República». La reforma de les col·lectivitats territorials, endegada l'any 2009, tindrà conseqüències. Més endavant, en comentarem els diferents aspectes.

---

1. Si voleu més informació sobre l'organització municipal de França, podeu consultar: GUÉRIN-LAVIGNOTTE, Élodie: *França: cap a la descentralització*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis. ICPS, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2001.

# La institució de la República

## El nou entramat politicoadministratiu local

La definició més habitualment admesa d'*Estat* és la de Raymond Carré de Malberg (*Contribution à une théorie générale de l'État*, 1921), que el defineix com «una comunitat d'homes, establerts en un territori propi i que posseeixen una organització de la qual resulta, per al grup en qüestió i a través de les relacions amb els seus membres, una potència suprema d'acció, comandament i coerció». Aquesta definició omet precisar que l'Estat és, abans de res, un artifici polític, construït en virtut de la llei per una societat, per ser el suport d'un poder separat de relacions vinculants entre individus.

L'Estat també té una realitat geogràfica que es manifesta pel territori, sobre el qual exerceix la seva sobirania i que queda limitat per la frontera. L'administració que fa servir per gestionar el seu territori s'entén com el producte del seu sistema de poders i de regles, com el mitjà de la seva reproducció i com un instrument privilegiat de la integració territorial. Així, doncs, el territori estatal és la peça clau de dos tipus de territorialitat: la *territorialitat política*, que procedeix de l'exercici d'autoritat de l'Estat, i la *territorialitat identitària*, que mediatitza les relacions dels homes al territori mitjançant els processos de pertinença i d'identificació.

La trama administrativa és una arquitectura creada per un estat per exercir les seves competències sobre el seu territori nacional.<sup>2</sup> «Retallar per gestionar», aquesta podria ser la consigna estatal. Aquesta definició preliminar insisteix en el principi funcional que presideix qualsevol divisió del territori. Tanmateix, la trama adminis-

---

2. Article 72 de la Constitució.

trativa sorgida d'aquesta partició revesteix una certa polisèmia: la trama correspon a la xarxa o només significa el que hi ha entre els fils?

«*Trama*: conjunt de fils que situen els llocs en el teixit de l'agrupació i la gestió del territori i alhora és un principi de participació operativa i socialitzada de l'espai. La trama va de la parcel·la a l'Estat a través de qualsevol escala geogràfica. L'espai es troba dividit per trames; n'és una de les característiques fonamentals. Els processos d'apropiació produeixen, per definició, particions. El domini del territori, i dels seus recursos, tant humans com físics, necessita la seva partició quan s'assoleix una certa massa i un cert grau de complexitat. Es tracta, efectivament de: 1) compartir entre les famílies el sòl, per explotar-ne els recursos (això inclou les parcel·les, les concessions, les explotacions agrícoles...); 2) garantir una base als grups elementals en què es divideix un poble (això crea els límits dels pobles, els territoris de les tribus); 3) disposar de nivells del poder i atribuir-los un abast que puguin dominar amb els seus mitjans; es tracta, doncs, d'una qüestió de distància i de massa: el poder s'acosta als ciutadans i parcel·la el territori en nivells successius. Aquesta divisió facilita tant els inventaris i els suposats com la tasca de la policia i el control de l'aplicació de la llei. La primera via de la partició troba la seva expressió definitiva en el cadastre. La segona i la tercera, en les circumscripcions administratives.»<sup>3</sup>

Com a simple xarxa col·locada sobre un espai, la trama administrativa pot esdevenir un objecte en si mateix, quan és reconegut i apropiat per a la població. La territorialitat política de l'Estat entra aquí en ressonància amb la territorialitat identitària de la societat; en aquest punt, la divisió administrativa no és neutra sobre el territori. Quan els detentors del poder modifiquen la trama administrativa, pertorben les referències territorials de les poblacions.

L'apropiació de la trama administrativa com a referència territorial per a la població té a veure amb el procés de territorialització; el cas del departament francès és, en aquest sentit, exemplar. Pressuposa una temporalitat llarga, la de la durada necessària per a la inscripció de la trama administrativa al territori. Per la seva banda, l'administració *inventa el territori*: el sistema administratiu no és el mer producte d'una submissió jeràrquica al centre, sinó que aporta durabilitat al territori.

Interrogar-se sobre la descentralització suposa qüestionar l'arquitectura territorial dels poders a França. El contingut de la descentralització és a la vegada un pro-

---

3. BRUNET, R.; R. FERRAS; H. THÉRY: *Les mots de la géographie – dictionnaire critique*. París & Montpellier: Reclus-Documentation Française, 1992, p. 286-287.

blema històric i espacial. La tendència és despolititzar la qüestió de la descentralització, reduir-la a una qüestió purament tècnica i administrativa. Un factor clau de la descentralització consisteix a reorganitzar els espais de manera coherent i interactiva. Actualment, hi ha espais que no són ni administratius ni polítics i que, en virtut de la seva dinàmica, es troben desencaixats amb relació a l'organització actual. L'espai local desborda àmpliament el del municipi, i l'espai regional engloba diversos departaments. L'entitat territorial local no es pot reduir als efectes que té sobre el seu territori. L'aplicació de les polítiques públiques territorials ho demostra ben clarament.

El govern local francès, entès com el «conjunt dels nivells institucionals infranacionals», reposa sobre tres nivells d'importància desigual. Hi ha 36.763 municipis, 100 departaments —quatre a ultramar—, i 26 regions —21 continentals, Còrsega i quatre a ultramar.

La característica francesa de la dispersió municipal no ha estat realment modificada. Així, hi ha 4.082 municipis de menys de 100 habitants, 36 municipis de més de 100.000 habitants i cinc de més de 300.000. Pel que fa a les regions, el contrast entre les més poblades i les menys poblades és molt important, fins i tot si prescindim de la regió parisenca: Roine-Alps té vuit departaments i està poblada per més de cinc milions d'habitants; Provença-Alps-Costa Blava té més de quatre milions d'habitants i sis departaments, mentre que el Llemosí només té 722.000 habitants i tres departaments, i l'Alvèrnia, 1.321.000 habitants i quatre departaments. Aquesta heterogeneïtat demogràfica és una dada important, tant pel que fa a les diferències de context sociològic del govern local com per les temptatives de racionalitzar l'acció pública duta a terme per les col·lectivitats territorials (**taula 1**).

**Taula 1. Els nivells administratius a França**

Nivell	Nombre
Municipis	36.763
Departaments	100
Regions	26

Font: Ministeri de l'Interior, 2008.

Per explicar el nou rol del govern local, cal tenir en compte que un dels seus trets principals rau en l'afirmació de les col·lectivitats locals com a centres de poder, associats a la pluralització dels nivells de govern. Aquestes transformacions estan relacionades amb la capacitat pressupostària, amb l'extensió dels dominis d'intervenció i amb la intensitat diferencial dels recursos i les capacitats polítiques de què disposen des d'ara aquests nivells. També tenen a veure amb la política de les relacions entre nivells territorials, de les quals l'aplicació de les polítiques estructurals europees ofereix un exemple característic.

La descentralització francesa s'ha dut a terme sense canviar fonamentalment l'estructuració política territorial preexistent. Coexisteixen tres nivells d'administració local —municipi, departament i regió—, que representen una de les xarxes més denses de càrrecs electes i administradors del món. A aquesta xarxa, se li han confiat responsabilitats polítiques que anteriorment havien estat competència de l'Estat, en funció d'una distribució en blocs *a priori* rígida, però que s'encavalquen constantment a la realitat. Les competències en matèria d'educació, que confereixen als municipis la responsabilitat de l'escola primària, als departaments, la de l'escola secundària obligatòria (*collèges*) i a les regions, la dels instituts de batxillerat (*lycées*), en són un bon exemple. Cap competència no es pot exercir de manera aïllada a una altra, en un context marcat per les dificultats recurrents de coordinació.

Així, l'acció social, que s'ha confiat molt àmpliament als consells generals (òrgans de govern dels departaments) i que és objecte de cogestió entre l'Estat i els departaments, no pot ignorar el fet que els municipis han estat i continuen sent un dels actors legítims que reben més directament la pressió dels problemes socials relacionats amb els nombrosos aspectes de la crisi econòmica. De fet, la pressió dels problemes tendeix a modificar considerablement els equilibris establerts inicialment pel legislador francès. Tot confiant des del principi als departaments la transferència de competències més important i, per tant, confirmant àmpliament aquesta orientació departamentalista,<sup>4</sup> el legislador ha obert la via a un decalatge important entre les competències institucionals i les dinàmiques territorials. Aquest decalatge entre les competències oficialment transferides i les efectivament exercides s'ha generalitzat.

---

4. Per exemple, en l'aplicació de la renda mínima d'inserció el 1988 i del fons de solidaritat per a l'habitatge el 1992.

En matèria de desenvolupament econòmic, mentre que la regió era en teoria la més directament implicada en termes de competències, els tres nivells territorials d'administracions van haver de rivalitzar en inventiva per crear els seus propis instruments, les seves polítiques, segons una lògica que no va conduir a una coordinació real, sinó ben al contrari, a una competició i a nombroses redundàncies entre nivells. En matèria d'acció cultural, les polítiques dels tres nivells locals de govern, amb un enquadrament normatiu feble, van comportar la constatació d'una competició generalitzada entre els municipis, els departaments i les regions.

En aquesta competició, l'Estat s'ha trobat fent més de competidor que d'àrbitre. Aquesta és una altra particularitat de la descentralització: la seva dinàmica no ha depès essencialment de límits reglamentaris, sinó, ben al contrari, d'una dinàmica de conquesta de responsabilitats en competències en part només previstes per la llei. Aquesta dinàmica ha conduït a la creació de polítiques locals en camps com ara la cultura, el medi ambient, les telecomunicacions, el desenvolupament econòmic, la sanitat...

Encara que s'hagi basat en una xarxa territorial preexistent, l'extensió de les competències de les col·lectivitats locals ha modificat considerablement el paisatge del govern local.

Hi ha qui afegeix a aquests tres nivells d'administració local un quart nivell, que és conseqüència del reagrupament de municipis en entitats intermunicipals: comunitat de municipis,<sup>5</sup> comunitat d'aglomeració<sup>6</sup> o comunitat urbana.<sup>7</sup> Tanmateix, la seva creació i l'atribució de la seva competència, a diferència del municipi, el departament i la regió, no són conseqüència d'una transferència de l'Estat, sinó més aviat d'una *renúncia* dels municipis a certes competències pròpies. En aquest sentit, l'entitat intermunicipal no s'ha de considerar com un nivell d'administració

---

5. La comunitat de municipis és un establiment públic de cooperació intermunicipal (EPCI) que agrupa diversos municipis limítrofs (aquesta condició no s'exigeix per a les entitats intermunicipals que ja existien en la data de publicació de la llei o sorgides de la transformació d'un districte o de la comunitat d'una ciutat). Correspon a territoris més aviat rurals, però instaura una cooperació intermunicipal forta sobre eixos essencials de la vida local.

6. És un EPCI que agrupa diversos municipis i forma un conjunt de més de 50.000 habitants, al voltant d'un o diversos municipis que conformen un pol central i amb un llinar mínim de 15.000 habitants. Aquest llinar no s'aplica quan la comunitat d'aglomeració inclou la capital del departament.

7. La comunitat urbana és un EPCI que agrupa diversos municipis, que formen, en el moment de la seva creació, un conjunt de més de 500.000 habitants.

local en si mateix. Tot i així, el seu desenvolupament qüestiona l'estructuració de l'espai administratiu local.

Antiga divisió, nova trama, el departament es troba al centre dels interrogants relatius al govern local a França.

## **El funcionament d'una assemblea territorial**

Les sessions del Consell General se solen celebrar a la seu del departament, però també es poden celebrar en un altre lloc del departament, escollit per la Comissió Permanent. En principi, el reglament interior, propi per a cada departament, precisa la manera com s'han de desenvolupar les sessions. El president obre les sessions, en fa aixecar acta, comunica la informació necessària, dirigeix i organitza els debats segons l'ordre del dia previst, en fa la lectura i fa procedir a l'adopció de les deliberacions.

El Consell General està format per cinc òrgans: l'Assemblea Deliberant, el president, les comissions, la Comissió Permanent i els grups electes.

### ***L'Assemblea Deliberant***

Cada tres anys i amb motiu de la renovació cantonal,<sup>8</sup> se celebra l'única reunió el contingut i la data de la qual es fixen per llei. Es fixa obligatòriament el segon dijous que segueix la primera volta de les eleccions i s'hi elegeix el president i la Comissió Permanent.

Com a mínim un cop per trimestre, els consellers generals es reuneixen en assemblea deliberant a la seu del departament per votar i adoptar les mesures importants: pressupost, debats, tipus impositius, etc.

Es poden celebrar altres reunions si així ho demanen la Comissió Permanent o un terç dels membres del Consell General segons un ordre del dia ben determinat, per una durada que no pot ser superior a dos dies, i eventualment per decret del Govern, si la situació així ho exigeix.

---

8. El cantó és la subdivisió administrativa del departament. També és la circumscripció electoral sobre la qual s'elegeix el Consell General.

### ***El president***

Elegit pels consellers generals per a un període de tres anys, el president encarna l'executiu del departament. Dirigeix l'administració departamental i aplica i executa les decisions de l'assemblea.

### ***Les comissions***

Els 102 consells generals poden constituir comissions o grups de treball intern que reuneixen un cert nombre de càrrecs electes. La llei no en fixa ni el nombre ni les atribucions, i cada departament s'organitza com ho cregui més oportú en funció de les competències que exerceix i els assumptes que vol abordar. En el si d'aquestes comissions, s'estudien i s'avaluen els temes i la documentació que es debatran en sessió plenària. Entre els membres d'aquestes comissions, es designen els càrrecs electes encarregats de seguir els treballs duts a terme per l'Assemblea dels Departaments de França.

### ***La Comissió Permanent***

Formada pel president del Consell General, vicepresidents i per un nombre variable de càrrecs electes, la Comissió Permanent fa un seguiment dels assumptes corrents i organitza les feines del Consell General. De manera esquemàtica, és el govern del Consell General.

### ***Els grups d'electes***

En el si del Consell General, els electes es reuneixen per afinitats polítiques. La llei de 9 de gener de 1995 va permetre constituir grups d'electes que poden disposar de mitjans per exercir les seves funcions, siguin materials o locals, però també de personal. L'import d'aquestes despeses queda fixat per la llei, que precisa que les despeses de personal en benefici dels grups d'electes no poden superar el 25% de l'import de les assignacions atorgades als electes.

La regla de la majoria preval com en la resta de col·lectivitats territorials. El codi general de les col·lectivitats territorials indica que el Consell General només pot deliberar si la majoria absoluta dels seus membres hi és present. Per tal que siguin vàlides, les decisions han de ser adoptades per la majoria dels sufragis emesos.



Un conseller general no pot tenir més d'un vot, que haurà de delegar per escrit si és necessari.

Les sessions plenàries se celebren com a mínim un cop per trimestre a convocatòria del president i són públiques. Les dirigeix i presideix el responsable de l'Executiu, el president del Consell General, que n'assumeix la responsabilitat. Donen lloc a actes que contenen els informes i les intervencions i reflecteixen els debats, i també les resolucions. Aquestes actes han d'estar disponibles per a qualsevol elector que les demani.

La proposta d'ordre del dia dels debats i les deliberacions són competències del president i de la Comissió Permanent. Com a mínim 12 dies naturals abans de la reunió, el president adreça a tots els consellers generals un informe sobre els assumptes que s'hi tractaran. Hi anuncia els motius de les deliberacions proposades, aporta els elements jurídics i el contingut dels textos proposats i n'analitza les conseqüències financeres. Tanmateix, si el Consell General ha delegat a la Comissió Permanent part de les seves atribucions, els informes es poden comunicar en la sessió. Finalment, cada any el president ret comptes al Consell General mitjançant un informe especial de la situació del departament, que detalla sobretot l'estat d'execució de les resolucions adoptades i la situació financera del departament. Per la seva banda, el prefecte també informa cada any el Consell General sobre l'activitat dels serveis de l'Estat al departament.

L'escrutini públic és la pràctica més generalitzada, però el vot amb butlleta secreta és obligatori per als nomenaments. Les modalitats d'escrutini es defineixen en el reglament intern, però és essencial que quedi clara la manifestació de la voluntat dels electes. Les resolucions adoptades per l'assemblea es transmeten al prefecte, que en controla la legalitat, i esdevenen executòries a partir d'aquesta transmissió. S'han de publicar en el recull de les actes administratives i posar-les a disposició del públic per tal que es puguin recórrer.

El departament és una assemblea en què preval el poder deliberatiu. No obstant això, com la resta de col·lectivitats territorials, té l'especificitat segons la qual poder executiu i poder deliberatiu són conjunts. Aleshores, qui s'encarrega de decidir les polítiques públiques departamentals?

Absents de l'organigrama politicoinstitucional, els funcionaris territorials, i principalment els alts funcionaris, formen una elit de la decisió en el si dels departaments, tal com succeeix en la resta de col·lectivitats territorials des de la descentralització. Representen el poder administratiu.

### Síntesi

El departament és la trama administrativa republicana per excel·lència. Es tracta d'un producte de la Revolució Francesa: la ruptura amb l'organització territorial de l'Antic Règim. Va ser el graó d'acció de l'Estat sobre el seu territori fins a les lleis de descentralització de la dècada de 1980.

La descentralització francesa, sense posar en dubte l'estructuració territorial pre-existent, va crear un nou nivell institucional: la regió. La funció clau de la descentralització va ser aportar coherència als territoris i permetre la interacció.

El govern local francès és constituït per tres entitats d'importància desigual (36.763 municipis, 100 departaments i 26 regions). Actualment, cal afegir a aquests tres nivells un quart actor, a causa del reagrupament de municipis en entitats intermunicipals. Tanmateix, no s'haurien de considerar com un nivell d'administració local, ja que la seva creació és conseqüència de la *renúncia* per part dels ajuntaments d'algunes de les seves competències i no pas d'un traspàs de competències de l'Estat.

La característica principal del govern local és que entre els diferents nivells de col·lectivitats territorials —ajuntament, departament i regió— no hi ha una jerarquia normativa, sinó un conjunt de competències, potser diferents, que poden indicar quina ha de ser la col·lectivitat motor en un projecte d'acció pública específica.

El departament és una assemblea territorial que es regeix pel codi de les col·lectivitats territorials. Es tracta d'una assemblea deliberativa en què els seus càrrecs electes es renoven cada sis anys.

El departament és una assemblea en la qual preval el poder deliberatiu. Tanmateix, hi concorren altres poders: el de l'Executiu, que es confon amb el deliberatiu com en totes les col·lectivitats territorials, però també el poder administratiu, ostentat pels responsables i dirigents de l'administració departamental.

## Més competències amb la descentralització

### Primera etapa: la dècada dels anys vuitanta

Les mesures adoptades a partir de 1981<sup>9</sup> representen una ampliació competencial sense precedents des de principis del segle XIX,<sup>10</sup> un xoc psicològic i un canvi profund que va perseguir tres objectius: acostar els ciutadans als centres de decisió, responsabilitzar les autoritats electes i donar-los noves competències, i afavorir el desenvolupament de les iniciatives locals.

La política de descentralització endegada l'any 1981 es basa en tres grans principis:

- L'absència de tutela d'una col·lectivitat territorial sobre una altra.
- El manteniment de les diferents estructures d'administració local existents.
- La compensació financera per les transferències de competències.

Les lleis Defferre es tradueixen en cinc canvis principals:

- La tutela exercida pel prefecte desapareix. L'Estat controla els actes de les col·lectivitats locals *a posteriori* —no *a priori*, com ho feia anteriorment—, i per intermediació del prefecte, dels tribunals administratius i de les cambres regionals de comptes.
- El Consell General escull l'autoritat executiva de les seves decisions: ja no és el prefecte qui posa en marxa les polítiques del departament, sinó el president del Consell General.
- La regió esdevé una col·lectivitat territorial plena administrada per un Consell Regional, els membres del qual s'elegeixen per sufragi universal.

---

9. Vegeu les lleis Defferre a l'Annex.

10. Vegeu la cronologia 1789-1980 a l'Annex.

- L'Estat transfereix blocs de competències als ajuntaments, els departaments i les regions.
- Els ajuts financers acordats a les col·lectivitats locals per l'Estat es globalitzen sota la forma de dotacions, ja siguin globals de funcionament, d'equipament o de descentralització.

Els pressupostos que s'elaboren actualment reflecteixen la descentralització —tenen més en compte els problemes locals i reforcen la capacitat d'iniciativa de les col·lectivitats—, però també posen de manifest les friccions entre l'Estat i les col·lectivitats, i també entre col·lectivitats, així com una transferència insuficient de mitjans. A més, des del punt de vista constitucional, res no ha canviat. França continua sent un país unitari, la democràcia local no s'ha estès i la quantitat de col·lectivitats no ha variat.

Després d'adoptar les lleis Defferre, alguns textos han anat completant el dispositiu i han integrat la descentralització del paisatge administratiu francès. La llei de 6 de febrer de 1992 relativa a l'administració territorial de la República, per exemple, té com a objectiu establir i racionalitzar la descentralització mentre defineix una millor organització territorial de l'Estat. Aquesta llei estableix el principi d'un millor repartiment de les missions entre les administracions centrals i els serveis desconcentrats de l'Estat i reforça el nivell regional de l'Administració.

A més, la llei Defferre, juntament amb la llei de 12 de juliol de 1999, reforça les modalitats de cooperació a escala local, per tal de posar remei al desmembrament municipal. Finalment, la democràcia local es veu reforçada per una millor informació dels habitants prevista per la llei de 1992 i també per la creació de noves estructures, com ara els consells de barri instituits per la llei relativa a la democràcia de proximitat.

## **Segona etapa: Llei 2004-809, de 13 d'agost de 2004, sobre la llibertat i les responsabilitats locals**

Les competències transferides a partir de l'any 2004 tenen a veure, sobretot, amb els sectors següents:<sup>11</sup>

---

11. Vegeu en la cronologia de l'any 2004 els debats corresponents a aquesta segona etapa que van tenir lloc a partir del 2 d'abril de 2004. Aquesta segona etapa també és coneguda com a Acte II de la descentralització.

- El desenvolupament econòmic: reforçament del paper de coordinació de la regió.
- La formació professional: d'ara endavant, la regió haurà de definir i aplicar la política d'aprenentatge i de formació professional dels adults que busquen feina.
- Els transports: entre d'altres, algunes parts de les carreteres nacionals es transfereixen als departaments. Les col·lectivitats territorials o les seves agrupacions podran assumir la creació i la gestió dels aeroports amb l'excepció d'alguns aeroports d'interès nacional o internacional.
- L'acció social: s'assigna als departaments un paper de lideratge en matèria d'acció social; principalment, s'encarregaran del conjunt de les prestacions d'ajuda social.
- L'habitatge social: la llei preveu la transferència a les col·lectivitats locals de les responsabilitats relatives a les polítiques de l'habitatge, de manera que l'Estat només conserva un rol de garant de la solidaritat nacional. El gruix de les responsabilitats s'ha de transferir als departaments o les agrupacions intermunicipals.
- L'educació i la cultura: la col·lectivitat de la qual depenen és l'encarregada de contractar i gestionar els membres del personal tècnic, obrers i de serveis (TOS) dels instituts de batxillerat i els centres de secundària obligatòria (el departament, en el cas de la secundària obligatòria, i la regió, en el dels instituts de batxillerat). Sempre que es demani, la propietat dels immobles protegits pel fet de ser monuments històrics que pertanyen a l'Estat es pot transferir a les col·lectivitats territorials.

Així, doncs, s'atribueixen a cada tipus de col·lectivitat noves competències (**taula 2**). En total, la regió i, sobretot, el departament són els que reben el gruix de les noves responsabilitats. L'ajuntament i les entitats intermunicipals queden com a nivells relativament poc afectats per aquesta segona onada de descentralització.

**Taula 2. Les competències dels diferents nivells territorials**

Competència	Ajuntament o entitat intermunicipal	Departament	Regió
Ordenació, urbanisme i transports	Propietat, ordenació i gestió de tots els ports no autònoms dependents de l'Estat situats al seu territori. Creació, administració i explotació dels ports de comerç i de pesca que li són transferits; administració, manteniment i gestió d'aeròdroms civils.	Gestió d'una part (prop de 15.000 quilòmetres) de carreteres nacionals, administració, manteniment i gestió d'aeròdroms civils. Propietat, administració i gestió de tots els ports no autònoms dependents de l'Estat situats al seu territori.	Elaboració d'un pla regional d'infraestructures i de transports (antigament Pla regional de transport). Administració, manteniment i gestió d'aeròdroms civils. Propietat, administració i gestió de tots els ports no autònoms dependents de l'Estat situats al seu territori.
Desenvolupament econòmic	Possibilitat d'aplicar els seus propis règims d'ajuts amb l'acord previ de la regió. Possibilitat d'instituir una oficina de turisme.	Possibilitat d'aplicar els seus propis règims d'ajuts amb l'acord previ de la regió.	Supressió de la distinció entre ajuts directes i indirectes a les empreses, substituïda per la distinció entre ajuts econòmics i ajuts al sector immobiliari. Definició per part del Consell Regional del règim dels ajuts econòmics a les empreses i decisió a l'hora de concedir-los. Elaboració d'un pla regional de desenvolupament econòmic a títol experimental durant cinc anys.

*Continua*

Competència	Ajuntament o entitat intermunicipal	Departament	Regió
Educació, formació professional	Possibilitat de crear, a títol experimental per a un període de cinc anys, centres públics locals d'ensenyament primari.	Propietat del patrimoni immobiliari dels centres d'educació secundària obligatòria. Definició dels sectors de contractació dels centres d'educació secundària obligatòria amb l'assessorament del Consell Departamental de l'Educació Nacional. Responsabilitat de la contractació i de la gestió de personal tècnic, obrers i de serveis (TOS) dels centres d'educació secundària obligatòria. Elaboració d'un pla departamental de desenvolupament dels ensenyaments artístics en els àmbits de la música, la dansa i l'art dramàtic.	Propietat del patrimoni immobiliari dels instituts, establiments d'educació especial i instituts professionals marítics. Responsabilitat de la contractació i de la gestió del personal tècnic, obrers i de serveis (TOS) dels instituts. Definició i desenvolupament de la política regional d'aprenentatge i de formació professional dels joves i dels adults. Adopció d'un programa d'aprenentatge i de formació professional continuada a partir d'ara en el marc del Pla regional de desenvolupament de les formacions professionals.
Cultura	Organització i finançament de l'ensenyament artístic inicial.	Gestió, a títol experimental durant quatre anys, dels crèdits	Responsabilitat de l'inventari general del patrimoni cultural. Possibilitat de gestionar,

*Continua*

Competència	Ajuntament o entitat intermunicipal	Departament	Regió
	Possibilitat d'esdevenir propietaris de monuments classificats o inscrits que pertanyin a l'Estat o al Centre de Monuments Nacionals.	de manteniment i restauració del patrimoni classificat o inscrit que no pertanyi a l'Estat o a les seves entitats públiques. Possibilitat d'esdevenir propietaris de monuments classificats o inscrits que pertanyin a l'Estat o al Centre de Monuments Nacionals.	a títol experimental durant quatre anys, els crèdits de manteniment i de restauració del patrimoni classificat o inscrit que no pertanyin a l'Estat o als seus establiments públics. Possibilitat d'esdevenir propietaris de monuments classificats o inscrits que pertanyin a l'Estat o al Centre de Monuments Nacionals. Organització i finançament del cicle d'ensenyament artístic professional inicial.
Acció sanitària i social, habitatge, sanitat	Delegació possible a l'alcalde o al president d'un EPCI de la gestió del contingent prefectoral. Possibilitat de participar en la construcció, el manteniment i l'equipament de l'habitatge dels estudiants. Iniciatives pilot de lluita contra la insalubritat. Possibilitat d'exercir activitats en matèria	Definició i desenvolupament de la política d'acció social. Possibilitat d'exercir activitats en matèria de vacunació i de lluita contra la tuberculosi, la lepra, la sida i les infeccions de transmissió sexual. Finançament i gestió en tots els departaments de nous fons d'ajuda a joves (FAJ).	Possibilitat d'exercir activitats en matèria de vacunació i de lluita contra la tuberculosi, la lepra, la sida i les infeccions sexualment transmissibles. Participació, si ho demanen, a títol experimental durant quatre anys en el finançament i la creació d'equipaments sanitaris.

*Continua*



Competència	Ajuntament o entitat intermunicipal	Departament	Regió
	de vacunació i de lluita contra la tuberculosi, la lepra, la sida i les infeccions de transmissió sexual.	Experimentació en certs departaments de competències ampliades en matèria de protecció judicial de la joventut. Finançament i gestió en tots els departaments de nous fons de solidaritat per a l'habitatge.	

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior de l'any 2005.

Les col·lectivitats locals voluntàries poden dur a terme projectes pilot en aquests vuit àmbits: la gestió dels fons estructurals europeus, les intervencions econòmiques, el traspàs dels aeroports, la lluita contra la insalubritat, el finançament de l'equipament sanitari, l'assistència educativa confiada per la justícia als departaments, l'organització de les escoles primàries i el manteniment del patrimoni. També caldrà arribar a acords amb l'Estat per atribuir els mitjans necessaris per dur-los a terme.

Els funcionaris titulars dels serveis transferits es troben en una situació de destinació provisional a partir de l'entrada en vigor de la llei de l'1 de gener de 2005. A partir de la publicació dels decrets de divisió definitiva dels serveis transferits, tindran un termini de dos anys per decidir entre integrar-se a la funció pública territorial o quedar-se en el càrrec al qual han estat destinats. El personal no titular no disposa d'aquest dret d'elecció i el seu contracte l'assumeix automàticament la col·lectivitat d'acollida.

La compensació financera hauria de ser integral i els nous recursos haurien de correspondre als recursos que l'Estat consagrava a l'exercici de les competències transferides. Una comissió consultiva s'encarrega d'avaluar els càrrecs durant els tres anys precedents a la transferència, i, amb ocasió del debat sobre els re-

sultats de la llei de finances al Parlament, l'evolució de les transferències de competències, les modalitats de la seva compensació i també l'evolució dels ingressos fiscals.

Les qüestions relatives a les modalitats de transferències de personal de l'Estat cap a les col·lectivitats locals i també les relacionades amb la compensació financera de les transferències de competències són les que susciten més inquietuds i polèmiques entre els agents socials o els càrrecs electes locals. Així, per exemple, els sindicats de l'Educació Nacional qüestionen la necessitat de transferir personal administratiu dels instituts de batxillerat i els centres d'educació secundària obligatòria. Una gran quantitat dels càrrecs electes locals, entre els quals hi ha la quasi totalitat dels presidents de les regions, posen en dubte el caràcter integral de les compensacions financeres anunciades.

La segona etapa de la descentralització reforça el departament? La política de transferències de l'Estat fa que a mitjà termini els departaments esdevinguin estructures desconcentrades de l'Estat. Segons les propostes de la majoria dels presidents dels consells generals, han de fer front a la «feblesa de les compensacions financeres» i també al dinamisme de les despeses convertides en obligatòries. Paradoxalment, la segona etapa es tradueix en un *retorn de la tutela de l'Estat*, que es basa en un control de les despeses i els ingressos i redueix, de fet, el seu marge de maniobra i l'exercici de competències no obligatòries.

El paper dels consellers generals, càrrecs electes locals, es modificarà, ja que la primera onada de descentralització va ser acusada d'haver constituït nous feudalismes. Les qüestions financeres portaran els càrrecs electes a prendre decisions de gestió en detriment, sens dubte, de l'elaboració de noves polítiques públiques.

Aquesta evolució paradoxal cap a més competències i menys autonomia també implica un esforç pedagògic més gran per explicar el que fa i també les seves decisions al conjunt de persones del seu territori.

**Síntesi**

La política de descentralització endegada l'any 1981 en el marc de les lleis Defferre es basa en tres grans principis: l'absència de tutela d'una col·lectivitat sobre una altra, el manteniment de les diferents estructures d'administració local existents i la compensació financera dels traspassos de competències.

Segons les avaluacions realitzades, la descentralització ha tingut com a conseqüència que s'hagin tingut més en compte els problemes locals i s'hagi reforçat la capacitat d'iniciativa de les col·lectivitats, però també hi ha hagut un traspàs insuficient de mitjans a favor de les col·lectivitats territorials.

La llei de 13 d'agost de 2004 relativa a les llibertats i responsabilitats locals preveu el finançament dels traspassos de les competències. Les principals competències traspassades són els ajuts econòmics individuals a les empreses, la gestió i el control de la renda mínima d'inserció (RMI), així com la gestió de diversos fons socials, el gruix de la xarxa viària nacional als departaments, els ports i els aeroports a les col·lectivitats locals (amb l'excepció dels més grans), l'habitatge social —es retorna en gran part als departaments—, els programes regionals de sanitat pública establerts per les regions en complement amb els plans de l'Estat i la gestió del personal tècnic, obrers i de servei de l'educació nacional i la gestió del patrimoni cultural.

## Un sistema polític estable

El departament constitueix un sistema polític estable en el sentit que poques assemblees departamentals canvien de majories. La seva modalitat d'elecció és per a molts un factor important que afavoreix la consecució d'aquesta estabilitat institucional.

La particularitat del departament rau en la manera de designar l'assemblea. Sens dubte, la modalitat d'escrutini uninominal i cantonal dels consellers generals és difícil d'entendre per als ciutadans, encara que es tracta d'una de les més antigues de la República Francesa. Aquest sistema d'escrutini provoca que la interpretació i les implicacions de les eleccions cantonals siguin més complexes, fet que fa molt especials aquestes eleccions (són eleccions gresol en què s'expressen fortament les inquietuds territorials i les relacions de partenariat, especialment en el medi rural). Per tot això i en contraposició a la regió, el sistema polític del departament dona una imatge d'estabilitat.

En efecte, en l'espai cantonal el reconeixement que rep el conseller elegit està més lligat a una forta personalització política que no pas a la seva vinculació amb una identitat o amb una opinió de partit. Tanmateix, encara que la tendència a l'estabilitat no impedeix que hi pugui haver canvis, cada vegada són menys habituals els canvis de majories. Així, pel que fa a les últimes eleccions cantonals celebrades el 9 i el 16 de març de 2008, vam poder observar els resultats següents:

- D'una banda, la participació a la primera volta va ser relativament important, si tenim en compte el tipus d'elecció de què es tracta, amb el 64,89% de participació i el 35,11% d'abstenció, i amb un 2,6% de butlletes nul·les o en blanc. Això s'explica pel fet que les eleccions municipals, tradicionalment amb molt de seguiment, es van celebrar a la vegada. A la segona volta, la participació va ser molt més baixa (55,45%), especialment perquè en molts casos les eleccions municipals s'havien resolt a la primera volta.

- D'una altra banda, els equilibris polítics han evolucionat ben poc. L'esquerra parlamentària (sense l'extrema esquerra) va obtenir un total de 6,39 milions de vots, és a dir, el 51,12% dels sufragis, contra els 5,44 milions per a la dreta parlamentària (sense el Front Nacional ni el Moviment Demòcrata), és a dir, el 40,7% dels vots a la primera volta. El Front Nacional va assolir el 4,85% dels vots, fet que entra dins la lògica del seu descens electoral, i el MODEM (Moviment Demòcrata) va aconseguir el 4,42%, força lluny de les seves aspiracions de crear una força política frontissa entre la dreta i l'esquerra. Els partits d'extrema esquerra i regionalistes són molt febles en aquest tipus d'elecció, tot i que els primers (al voltant de la figura popular d'Olivier Besancenot) van obtenir un molt bon resultat en les eleccions presidencials de 2007 i en les eleccions municipals a les grans ciutats.

La **taula 3** il·lustra en total i per a cada formació política el nombre total de consellers generals i també la seva evolució des de les eleccions anteriors de l'any 2004.

**Taula 3. El pes dels diferents partits en nombre de consellers generals**

Partit	Nombre de consellers generals (2008)	Evolució amb relació a les eleccions anteriors (2004)
Partit Comunista (PCF)	234	-12
Partit Socialista (PS)	1.608	+172
Partit Radical d'Esquerres	84	+3
Diverses esquerres	312	+33
Verds	40	-6
Moviment Republicà i Ciutadà	13	-6
Regionalistes	7	-
Independents	133	+11
Caça, Pesca, Natura i Tradicions	2	-1
Moviment Demòcrata (MODEM)	57	-10
Nou Centre	50	+2
Radicals Valoisians	10	-6
Diverses dretes	646	-42

Partit	Nombre de consellers generals (2008)	Evolució amb relació a les eleccions anteriors (2004)
Unió per a un Moviment Popular (UMP)	976	-136
Moviment per França	10	-1
<b>Total</b>	<b>4.182</b>	

Font: Ministeri de l'Interior, 2008.

La **taula 3** mostra el canvi, relativament important, que va afectar principalment les grans formacions polítiques (PS i UMP) en positiu o en negatiu. Tanmateix, pel que fa al nombre d'alternances polítiques reals, els efectes són molt més reduïts. Només vuit departaments van tendir cap a l'esquerra, amb prop de 200 consellers més. I hi va haver dos departaments que fins i tot van bascular cap a la dreta. L'esquerra encapçala ara 58 consells generals, la dreta, 39 i el MODEM, tres. Així, doncs, pel que fa al nivell departamental, els canvis polítics són reduïts i les personalitats locals hi tenen un pes important, que es posa de manifest en la seva gran capacitat per ser reelegits.

L'últim escrutini cantonal del març de 2008 a Llenguadoc-Rosselló il·lustra perfectament aquesta estabilitat dels càrrecs electes cantonals en comparació de les eleccions del març de 2001 (**taula 4**).

**Taula 4. Alternança política i continuïtat a Llenguadoc-Rosselló (2001-2008)**

	Cantons sotmesos a eleccions	Cantons on repeteix el mateix conseller general	Cantons amb canvi polític
Aude	17	12	0
Gard	23	13	1
Erau	23	16	1
Losera	13	9	2
Pirineus Orientals	15	12	2
<b>Total</b>	<b>91</b>	<b>62</b>	<b>6</b>

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior, 2008.

## Resultats electorals i sistema de partits

Cada cantó elegeix un conseller general per a un període de sis anys i mitjançant sufragi universal directe. El conjunt de consellers componen l'assemblea departamental, cada meitat de la qual és renovable cada tres anys. Passat aquest temps, amb ocasió de la renovació cantonal, se celebra la sessió deliberant que permet escollir el president del Consell General i de la Comissió Permanent.

La circumscripció electoral del Consell General és el cantó que pot estar format per una part d'un municipi, per diversos municipis o per diversos municipis i part d'un altre, de manera que es configuren tres tipus de cantons: els cantons rurals, els cantons mixtos i els cantons urbans.

El representant del cantó, el conseller general, sovint ha estat presentat com una personalitat detentora de recursos i de capitals que garanteixen el seu domini sobre el territori. La seva elecció per sufragi universal directe reforça aquesta impressió de captació personal de recursos, tal com ocorre des de 1871. Tanmateix, es poden adduir diversos factors per rebaixar aquesta afirmació, com ara l'aparició dels partits polítics a finals del segle XIX.

El partit polític s'estructura sobre una base municipal i cantonal. Aquest tipus d'organització ha contribuït a qüestionar el domini de les personalitats (sistema de *notables*) sobre el cantó. No obstant això, fins i tot actualment hi ha un cert nombre de càrrecs electes als consells generals que rebutgen qualsevol afiliació política. A més, la introducció d'un candidat suplent el gener de l'any 2007 permet qüestionar la personalització de l'escrutini cantonal, ja que mitjançant aquest mecanisme es permet que hi hagi una representació paritària home/dona. Per tant, la personalització, sense que es posi en dubte, és cada cop més reduïda.

La introducció d'un suplent també permet reforçar l'executiu departamental i garantir així una estabilitat política addicional en suprimir la possibilitat d'una elecció parcial com a conseqüència de la defunció del titular o de la seva elecció per a altres institucions. En efecte, la construcció d'una majoria departamental resulta un exercici delicat alguns cops. Actualment, en més d'una trentena de departaments, de vegades la majoria depèn d'un vot. La desaparició del titular podria tenir com a conseqüència una elecció parcial per formar una majoria. La substitució pel suplent dona estabilitat a l'executiu durant tres anys.

No hi ha dubte que la notabilitat de les personalitats té un paper essencial en l'elecció cantonal. El conseller general és el representant polític de l'elit local per excel·lència. Més enllà d'aquesta ràpida constatació, s'hi amaguen realitats ben diferents, com a conseqüència de la disparitat cantonal. Sens dubte, aquesta realitat dominada per les personalitats té un pes molt considerable als cantons rurals, amb una forta dimensió identitària, mentre que té un pes relatiu als cantons urbans i, fins i tot, als cantons mixtos, veritables gresols de l'evolució de l'elecció cantonal des de fa més d'un segle.

La multiplicació dels cantons mixtos com a conseqüència de l'evolució sociodemogràfica francesa i especialment del fenomen d'urbanització de la perifèria ha comportat una certa homogeneïtzació cantonal. Així, la diferència tradicional entre els *consellers generals de les ciutats* i els *consellers generals rurals* ja no és tan clara. El conseller general es mostra cada cop més com un càrrec electe local que gestiona competències departamentals, fruit de la descentralització que es va iniciar en la dècada de 1980.

Aquest rol s'inscriu en una lògica d'enfrontament amb l'Estat central acusat de no «haver respectat les seves promeses», especialment en termes de traspassos financers, en la segona etapa de la descentralització. Aquesta lògica d'enfrontament és subjacent a una altra lògica més política: l'enfrontament entre l'esquerra i la dreta en un país on actualment més de 60 departaments són dirigits per l'esquerra, mentre que l'Estat central ho és per la dreta. Efectivament, una de les paradoxes principals de la descentralització a la francesa és el reforçament d'unes col·lectivitats territorials, els gestors de les quals tenen fortes capacitats per a la gestió política i administrativa, però que no tenen incidència en les decisions polítiques nacionals.

El conseller general es defineix com un *càrrec electe a temps complet* enfront del perfil del notable. La seva elecció combina diverses lògiques: polítiques, territorials i personals. Tanmateix, les eleccions cantonals resulten eleccions ben particulars, especialment des de principis dels anys vuitanta.

Els fenòmens d'emergència del fet local i del polític local s'han accentuat des de la implementació de la descentralització. No obstant això, hi ha hagut canvis i s'ha passat de les implicacions locals a unes eleccions que esdevenen consultes nacionals.

Durant molt de temps, el fet local tenia importància més enllà de les divisions polítiques nacionals. Aquesta anàlisi es basa en estudis de comportament electoral



que intentaven demostrar que en l'àmbit local l'elector escollia una figura més que una opció política. Tanmateix, avui dia la multiplicació de les circumscripcions electorals locals i de les consultes electorals locals, sovint entre dues eleccions presidencials,<sup>12</sup> converteixen les eleccions locals en el baròmetre de l'opinió francesa.

Des de finals del segle XIX, el territori local es podria entendre com un territori polític d'abast nacional. Estudis recents demostren que en el cas del socialisme municipal, l'organització dels partits és soluble en el marc municipal. És a dir que, de mica en mica, el partit polític perd les seves especificitats a favor de les capacitats de gestió de l'aparell municipal, fet que es podria percebre al cap i a la fi com una marca d'apolitisme i una elecció electoral a favor d'una figura i ja no d'un partit.

En un país centralitzat com és França, les ofertes polítiques i electorals varien molt poc d'un extrem a l'altre del territori. Els partits de govern —Partit Socialista i Unió per a la Majoria Presidencial— i també els partits minoritaris —Front Nacional, Partit Comunista i Lliga Comunista Revolucionària— són presents en cada una de les consultes electorals. Pel que fa a l'oferta pública, aquest fet tendeix a posar en relleu que els sistemes polítics locals funcionen com el sistema nacional en miniatura. El nombre de càrrecs varia, però sobretot entre les opcions que són al govern o a l'oposició nacional.

L'agrupació en càrrecs dels partits polítics incrementa aquesta impressió de similitud amb el sistema nacional. Hi ha cultures polítiques locals que es fan evidents per la geografia electoral i la història política. A diferència de diversos països de la Unió Europea, a França no hi ha reivindicacions polítiques gaire fortes des dels territoris perifèrics, siguin lingüístics o regionals. No obstant això, aquestes reivindicacions existeixen i permeten, com en el cas de les diferències que registren alguns partits nacionals d'un extrem a l'altre del territori, especificar que cada sistema de partits local és únic, però funciona de la mateixa manera que el conjunt del sistema polític nacional.

L'elecció local esdevé cada cop més una elecció nacional, inscrita de manera intermèdia en el cicle electoral quinquennal de les grans eleccions nacionals, presidencials i legislatives. Així, de forma paradoxal i concomitant, les eleccions locals són abans de res eleccions nacionals, mentre que els poders dels càrrecs electes locals són cada vegada més importants. L'àmbit local s'afirma cada cop més com

---

12. Eleccions regionals i cantonals o eleccions cantonals i eleccions municipals cada tres anys.

un territori de posada en pràctica de les polítiques públiques, sotmès als imperatius polítics i no polítics, i al carisma dels seus càrrecs electes.

## El paper de l'opinió pública

Per entendre el paper de l'opinió pública sobre les institucions departamentals, cal tenir en compte tres dimensions diferents: el moment de les eleccions, les lògiques territorials i les lògiques sectorials.

Les eleccions cantonals són actualment unes eleccions locals molt particulars. En primer lloc, es tracta d'eleccions intermèdies, és a dir, que s'emmarquen en una lògica electoral situada entre dues eleccions presidencials i legislatives, des de la reforma del Quinquenni, que va entrar en vigor l'any 2002. Encara es tracta d'unes eleccions que s'inscriuen, sigui quin sigui el seu context propi, en una lògica de sanció/adhesió a la política del Govern. Així, doncs, són eleccions dobles que, des de l'any 1986, s'han celebrat en concomitància amb unes altres, sigui amb les eleccions municipals o amb les regionals. Segons la naturalesa de la parella electoral, les eleccions no tenen la mateixa rellevància.

Cada elecció té les seves peculiaritats i, sobretot, cada elecció cantonal rep la influència de l'altre escrutini. Quan es produeixen aquests escrutinis dobles, es constata sempre que les eleccions cantonals són les que tenen un índex de participació més baix. Si fem cas de les anàlisis electorals, sembla que les eleccions regionals són unes eleccions intermèdies més polititzades que les eleccions municipals. Així, doncs, aquesta constatació influeix en les eleccions cantonals. En el cas de la parella electoral regional-cantonal, l'escrutini és més polititzat i prevalen els interessos nacionals, mentre que en el cas de la parella municipal-cantonal l'escrutini té tendència a ser més local. L'escrutini cantonal sembla que és un escrutini en què s'entrecreuen, potser sense arribar a trobar-se, totes les lògiques electorals.

En l'àmbit territorial, l'opinió pública influeix sobre els consells generals de manera indirecta. Contràriament a les ciutats, on el pes de les associacions, de les seccions locals dels partits polítics o dels grups d'interès es deixa notar permanentment, els consells generals tenen una relació privilegiada als municipis. És amb aquests últims que el departament construeix la seva legitimitat política i recull les queixes dels administrats. El mandat de conseller general sovint s'acumula amb el d'alcalde, fet que dóna a la parella municipi-departament un pes polític

gens menyspreable. Tanmateix, més enllà d'aquest fet els municipis tenen un paper molt important de catalitzador de les opinions municipals a escala departamental. Sovint, el càrrec d'alcalde és tan fort que condiona les polítiques públiques del Consell General.

En l'àmbit sectorial, l'opinió pública influeix en les polítiques públiques departamentals per mitjà de les estructures clàssiques, que són les associacions d'usuaris, els sindicats i els organismes sectorials, i també les institucions municipals. En la mesura que, a França, els sindicats no disposen d'una representativitat gaire forta —el seu pes no supera el 6% del conjunt dels assalariats—, aquests no expressen l'opinió pública, sinó que només en representen una part. De totes maneres, és veritat que el manteniment, a escala departamental, de la majoria de les estructures més influents dels partits, associacions i grups d'interès privats és una demostració de la força de la identitat departamental, en un context de qüestionament tant des dels nivells superiors com dels inferiors. A escala regional, aquestes estructures són molt més febles.

## **Experiències de democràcia participativa**

El recurs a les experiències de democràcia participativa és un més en la implementació de les polítiques públiques. Aquestes experiències acosten el ciutadà a l'acció pública, són un complement de la democràcia representativa i contribueixen en la qualitat i l'organització del servei públic. En molts casos, el fet d'escoltar els ciutadans influeix en la decisió i aporta una plusvàlua en l'acció duta a terme. Aquestes experiències testimonien una voluntat de renovar la relació entre els càrrecs electes, els habitants i l'acció pública. Són testimoni, sobretot, d'una ambició de col·locar els ciutadans al cor de les decisions que els influeixen, de convertir-los en autors i no només en usuaris o beneficiaris.

Limitades inicialment a l'àmbit municipal, les pràctiques de democràcia participativa s'estenen ara a l'àmbit dels departaments i de les regions, que s'emparen cada vegada més en aquesta potencialitat per les polítiques públiques. Aquesta evolució es tradueix en el fet que l'aplicació de pràctiques participatives permet millores reals i una comprensió més bona de les seves implicacions.

Per als departaments, es tracta d'una evolució recent que cobreix un camp caracteritzat per una gran diversitat tant en les pràctiques com en els dominis d'in-

tervenció. Un estudi fet conjuntament entre l'Assemblea dels Departaments de França i l'Associació per a la Democràcia i l'Educació Local i Social, i el Consell General de Val-de-Marne, en el qual van participar 52 consells generals, permet conèixer millor les modalitats dels processos de democràcia participativa en els departaments.

Les finalitats d'aquests processos en l'àmbit departamental són de diversos tipus. El departament seria el lloc de recomposició del vincle social, no únicament en un sentit de proximitat, sinó també en el de contracte social. Així, doncs, la democràcia participativa seria un mètode, un procés de millora de l'eficiència dels serveis públics, de les associacions entre actors, dels contractes concertats amb actors associatius, i no solament en la presa de decisions, sinó també en la deliberació que la precedeix. En aquesta deliberació s'expliciten els judicis normatius indispensables per establir els lligams socials i organitzar la ciutat com un contracte entre agents. Les instàncies participatives són espais de diàleg que redefeixen el sentit polític d'una acció pública en què les decisions compartides pel màxim nombre d'agents possible ja no es discuteixen més i, en part, eviten que *a priori* siguin incomprendibles i sospitoses d'il·legitimitat.

S'han detectat diversos tipus de dispositius, com, per exemple, comitès consultius temàtics o generals departamentals, el Consell Departamental de la Concertació, comissions de treball obertes, amb pressupost propi, jurats populars, projectes oberts a la societat civil sobre la imatge d'un departament, observatoris temàtics —aigua, medi ambient, desenvolupament local, comitès de participació dels usuaris dels transports, espais ciutadans i seu del departament amb relació a una territorialització de les polítiques departamentals, reunions departamentals a territoris definits a partir de la lògica de país, Agenda 21 departamental o Comitè Consultiu de Desenvolupament Sostenible, Observatori Participatiu dels Compromisos, assemblees temàtiques (esports, música actual...), la Conferència de l'Educació Popular, la Comissió Territorial d'Inserció, el Fons d'Iniciativa Ciutadana departamental i consells generals de joves.

Així, doncs, ¿cal preguntar-nos quina és l'escala pertinent per endegar processos d'implicació de la població en l'elaboració, el seguiment i l'avaluació de les polítiques públiques departamentals entre el cantó i el departament? La democràcia participativa no s'escapa de la problemàtica estructural de la institució departamental. Ni el tipus de territori, rural/urbà, ni la territorialització de l'acció departamental no s'adrecen necessàriament als mateixos actors que en els processos de democràcia participativa que van, a escala de departament, del microbarri als ens intermedis.

Ara bé, la democràcia participativa com a resposta a la crisi de la política, de la seva representació i de la participació ciutadana topa amb algunes resistències. És objecte de sospites que semblen legítimes si tenim en compte la novetat d'aquest procés. Caldria que les experiències dutes a terme actualment facin desaparèixer els dubtes i demostrin que l'articulació de dispositius participatius té efectes positius, especialment sobre l'elaboració del procés de decisió i les condicions de la seva legitimació. Mentre esperem aquestes demostracions, només una voluntat política extremament forta, fins i tot gairebé autoritària, pot imposar les pràctiques participatives. El departament és actualment una institució que promou aquestes pràctiques.

### Síntesi

La modalitat d'elecció dels consellers generals és una de les més antigues de la República Francesa. Aquesta modalitat d'escrutini particular té com a conseqüència que el sistema polític departamental sigui estable en el sentit que es troba poc sotmès a l'alternança política.

Els consellers generals s'elegeixen al territori del cantó per a un mandat de sis anys per sufragi universal directe i componen el Consell General, una meitat de la qual és renovable cada tres anys. El president del Consell General s'elegeix cada tres anys coincidint amb la renovació cantonal.

La figura del conseller general, notable local per excel·lència, s'ha transformat de mica en mica sota els efectes de l'acció pública, de la sociologia cantonal i de les regles electorals. Avui dia, el conseller general és un càrrec electe local gestor de les competències departamentals derivades del procés de descentralització. Es tracta d'un *càrrec electe a temps complet*, l'elecció del qual aglutina diverses lògiques polítiques, territorials i personals.

Les eleccions locals se celebren a la meitat del cicle electoral quinquennal de les eleccions nacionals, presidencials i legislatives, malgrat l'accentuació de la importància d'allò local des de la descentralització.

Les eleccions cantonals són eleccions intermèdies que s'inscriuen, independentment del seu context propi local, en una lògica de sanció/adhesió a la política del Govern. Des de l'any 1986, han estat eleccions dobles que han coincidit amb les eleccions regionals o amb les municipals. Es tracta d'unes eleccions gresol en què s'entrecreuen, potser sense trobar-se, totes les lògiques electorals.

Els processos de democràcia participativa que responen a la crisi de la política, de la seva representativitat política i de la participació ciutadana, tot i que topen amb certes resistències, són promogudes actualment per la institució departamental.

## El departament al centre de l'acció pública francesa

L'acció pública francesa es construeix molt sovint com una associació de tots els actors de la societat interessats en el projecte polític. Les col·lectivitats territorials tenen un paper motor en aquest procés. Es reparteixen les actuacions en funció de les seves competències pròpies atribuïdes per l'Estat. El departament és una col·lectivitat territorial de referència en la construcció de l'acció pública, a partir de les quatre característiques següents:

1. La primera és la imposició local, directament recaptada pel Consell General, resultat de les decisions de la institució. Així, doncs, un departament keynesià tendirà a recórrer als recursos impositius, mentre que un departament neoliberal en limitarà la importància. Tanmateix, el poder del Consell General d'augmentar o disminuir els impostos s'emmarca dins d'una llei nacional. No es tracta d'un poder totalment discrecional.
2. La segona es refereix a les dotacions de l'Estat, que s'atorguen en funció, sobretot, de la població, del grau de riquesa dels habitants i de les polítiques que desenvolupa la institució departamental. Com més poblat, pobre i dinàmic en matèria d'acció pública sigui un Consell General, més finançament de l'Estat rebrà.
3. La tercera font és la dels préstecs bancaris. Per desenvolupar les seves polítiques, i especialment les inversions (construcció de carreteres, de centres de secundària, de biblioteques...), els consells generals s'han anat acostumant progressivament a contraure préstecs en el mercat bancari. Ara bé, hi ha un banc que fa de «banquer de les col·lectivitats territorials», el Dexia-Crédit Local de France. Encara que no és l'única, aquesta institució té un paper important a l'hora d'atorgar crèdits als consells generals.
4. La quarta font és la dels ingressos diversos, entre els quals trobem, per exemple, les tarifes per ús (peatges, taquilla d'esdeveniments, lloguer d'espais, etc.), que permeten que la institució departamental tregui profit del seu patrimoni. Malgrat

la tendència actual a valorar cada cop més els recursos del departament, aquesta part queda limitada a fins d'interès general o bé per a empreses privades.

L'informe Richard<sup>13</sup> mostra, en primer lloc, que les col·lectivitats territorials es troben menys endeutades que l'Estat, ja que el seu deute només representa el 10% de l'endeutament públic, i entre els anys 1996 i 2002 fins i tot va disminuir.

Tanmateix, les col·lectivitats territorials també es veuen afectades per les dificultats financeres de l'Estat: d'una banda, l'Estat és el seu primer finançador, amb el 37% dels seus ingressos —seixanta-cinc milions d'euros l'any 2006—; de l'altra, l'augment estructural de les despeses socials, com ara la sanitat, la tercera edat o l'atur, obliga tant l'Estat com les col·lectivitats territorials a actuar de manera conjunta sobre els seus propis nivells de despeses.

L'informe Richard resumeix la dinàmica de les despeses locals des de l'any 1982 en cinc punts:

1. L'augment de les despeses locals és més ràpid que el de la riquesa nacional —3,6% de progressió mitjana anual, contra el 2,2% per al PIB entre els anys 1982 i 2005— i que el de les despeses de l'Estat. Les despeses de les col·lectivitats territorials representen avui l'11% del PIB contra el 8,5% de l'any 1982. Tanmateix, l'alça es dona més a les regions i les agrupacions de municipis amb fiscalitat pròpia; l'augment de les despeses està vinculat a les competències transferides, malgrat que aquesta constatació també es dona si eliminem l'efecte d'aquestes transferències.
2. La progressió de les despeses de personal, principal partida pressupostària, condiona la de la resta de despeses de funcionament. Entre els anys 1980 i 2004 es van crear més de 400.000 llocs de treball en el sector públic local, inclosos els traspassos. La funció pública territorial dona feina des d'aleshores a 1,8 milions de persones, és a dir, el 31% de l'ocupació pública, i és la que crea més llocs de treball, el 55% de les creacions de lloc de treball públiques entre els anys 1984 i 2004.
3. Les administracions públiques locals van ser el primer inversor públic amb el 70% de la inversió pública l'any 2005. Hi dediquen prop de 40.000 milions d'euros, és a dir, el 10% de la inversió total de l'economia francesa.

---

13. *Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*. París. Ministeri d'Economia, Finances i Indústria, 2006, 170 p.

4. Les despeses financeres es troben en franca disminució des de mitjan dècada de 1990 gràcies a un endeutament controlat.
5. Segons aquest informe, el control de les despeses locals passa per un esclarament de les funcions dels actors públics, ja que l'elevat nombre de nivells d'administració local i l'encavalcament de les competències suposaven uns sobre costos inevitables.

Per il·lustrar aquest desglossament en quatre tipus de recursos, les **taules 5 i 6** presenten el pressupost del Departament d'Erau de l'any 2006.<sup>14</sup>

**Taula 5. Recursos del Departament d'Erau de l'any 2006**

Impostos locals	518 milions d'euros
Estat	416 milions d'euros
Bancs	115 milions d'euros
Altres	55 milions d'euros

Font: Consell General d'Erau, 2008.

**Taula 6. Repartiment financer de les competències de l'any 2006**

<b>Competències obligatòries</b>	<b>756 milions d'euros</b>	<b>69%</b>
SDIS (Incendis – Socors)		2%
Transports		3%
Centres de secundària obligatòria		6%
Carreteres		9%
Social		49%
<b>Competències facultatives</b>	<b>138 milions d'euros</b>	<b>12%</b>
<b>Administració</b>	<b>210 milions d'euros</b>	<b>19%</b>

Font: Consell General d'Erau, 2008.

14. Els autors han utilitzat les dades del Departament d'Erau com a exemple, ja que les dades agregades no estan actualitzades.



## Les competències i les despeses

Per exercir les seves competències, els consells generals tenen la necessitat de disposar de mitjans humans, funcionaris titulars o no titulars, que pertanyin a la Funció Pública Territorial. Els departaments donen feina a més de 160.000 persones que actuen gairebé totes directament sobre el terreny, ben a prop de les necessitats de la població del departament. Aquesta xifra representa el 17,2% dels empleats públics amb l'estatus de funcionari.

L'ocupació a les col·lectivitats territorials es troba en una autèntica progressió des que va començar la descentralització. En deu anys, de 1994 a 2005, el personal dels ajuntaments ha augmentat en 160.000 persones i el dels departaments en 40.000, i el nombre de funcionaris dels consells regionals s'ha duplicat. La funció pública territorial suma un total d'1,6 milions de funcionaris, prop de mig milió més que l'any 1982. El creixement més fort de les tres funcions públiques (Funció Pública d'Estat, Funció Pública Territorial, Funció Pública Hospitalària) ha estat d'un 31% des de l'any 1994. Les administracions locals creixen, mentre que les de l'Estat no es desinflen. És una paradoxa: l'augment de les despeses locals no es deu solament als traspassos de competències, sinó a la superposició dels llocs de decisió centrals i locals.

Els 930.000 funcionaris territorials no són els únics agents de les col·lectivitats territorials; cal afegir-hi caps de projecte, assistents informàtics i responsables de desenvolupament turístic o d'esports.

Al si dels consells generals, els llocs de treball es reparteixen en quatre grans tipus: prop d'un 50% en llocs de treball medicosocials; el 29,62% de personal, en llocs de treball administratius; tot seguit vénen, per ordre d'importància, els llocs de treball de caràcter tècnic, amb el 17,1%, i els de la branca cultural i esportiva.

La **taula 7** presenta la distribució dels empleats dels departaments per nivell de formació.

Segons l'Assemblea de Departaments de França, la primera preocupació dels consells generals és millorar la vida quotidiana dels habitants del departament. Els camps competencials dels departaments convergeixen cap a aquest objectiu.

Les competències dels consells generals van registrar uns desenvolupaments considerables amb conseqüències financeres importants segons els textos normatius de l'any 2004.

**Taula 7. Distribució dels empleats dels departaments per nivell**

<b>Categoria</b>	<b>Personal</b>
Llicenciats	67.660
Títol de batxillerat	121.670
Certificats	737.520

Font: elaboració pròpia.

L'acció social constitueix el principal bloc de les competències departamentals. Representa prop del 60% dels pressupostos departamentals i el 80% del personal. Els consells generals s'ocupen de qüestions tan importants com són l'atenció a les persones de la tercera edat i les discapacitades, i a la infància, però també de la prevenció o la inserció de les persones amb dificultats. A tall d'exemple, les despeses directes d'ajuda social van representar 14.800 milions d'euros l'any 2002.

L'equipament i els transports constitueixen una de les competències clau dels departaments. La xarxa viària dels departaments té 361.200 quilòmetres, és a dir, el 40% de la xarxa viària francesa. Aquesta xarxa de comunicació condiona el desenvolupament econòmic del departament i de la Nació. El Consell General s'encarrega de desenvolupar, gestionar i mantenir la xarxa viària departamental mitjançant contractes amb l'Estat i la regió. A més, participa en el finançament de la xarxa viària municipal. Així, doncs, els consells generals duen a terme una veritable política de vinculació i de concertació eficaç i constructiva amb els actors locals i l'Estat.

En efecte, els departaments gasten entre 21.000 i 23.000 milions de francs en carreteres i participen en un 21% de mitjana en els contractes programa Estat/regions 2000/2006. La gestió i l'explotació dels ports comercials i de pesca, l'organització dels transports col·lectius de persones i, sobretot, el transport escolar depenen dels departaments.

L'ajuda als municipis és una de les prioritats de l'acció dels consells generals. Els municipis i les entitats intermunicipals són interlocutors privilegiats dels departaments. El Consell General els ajuda a invertir i dotar-se d'equipaments en nombrosos àmbits: subministrament d'aigua potable, sanejament, electrificació, xarxa

viària, finançament d'equipaments municipals (esglésies, gendarmeries, centres d'assistència), embelliment dels pobles, protecció del medi ambient, gestió del territori... El departament intervé igualment a través d'aportacions i finançaments als projectes urbans i a la política de la ciutat.

En la mesura que França està formada per un nombre molt elevat de municipis, 36.700, molts dels quals són petits, el departament sovint és la primera administració capaç d'intervenir sobre el terreny. Mitjançant la seva xarxa de càrrecs electes locals, i també de la presència dels seus funcionaris territorials, el Consell General intervé en el dia a dia als municipis, que sovint no disposen de personal qualificat. Paral·lelament, els consells generals van desenvolupar polítiques contractuals orientades de manera específica a projectes, com, per exemple, la inversió en l'economia, el turisme, la cultura, etc. Precisament, aquesta presència departamental en les polítiques de proximitat dificulta qualsevol reforma dels nivells d'administració pública a França.

L'educació, la cultura o el patrimoni són algunes de les noves competències departamentals sorgides de la descentralització. La construcció i el manteniment dels centres d'educació secundària obligatòria, així com alguns dels seus equipaments —informàtica, biblioteques, subvencions a nombrosos festivals o esdeveniments culturals— també són responsabilitat dels departaments.

Els desenvolupaments econòmic i social ocupen un lloc preponderant en l'activitat dels consells generals. El departament —part implicada en la vida econòmica local— potencia la creació d'un entorn favorable a les empreses industrials o artesanals i afavoreix la instal·lació dels grans equipaments de recerca. Als departaments rurals, la intervenció econòmica del Consell General permet fer activitats essencials per a la vida diària (comerç al detall, escola, serveis públics de proximitat, etc.). Els departaments pretenen fer valer les seves especificitats, en particular les accions dutes a terme amb relació al sector de les pime-pimi (petites i mitjanes empreses – petites i mitjanes indústries) i del sector artesanal, i també participen en la modernització de l'agricultura i la incorporació de joves agricultors.

D'altra banda, els consells generals s'encarreguen de la protecció del medi ambient, vetllen especialment per la preservació dels espais verds i la gestió de l'aigua i els residus i s'encarreguen dels itineraris de passeig i excursions. Els departaments financen de mitjana el 86% del pressupost dels comitès departamentals de turisme que s'encarreguen de garantir la promoció i la comercialització dels productes turístics, de manera concertada amb tots els socis locals implicats.

## **L'Assemblea dels Departaments de França**

El conjunt dels departaments s'agrupa en una estructura associativa, l'Assemblea dels Departaments de França (ADF), per abordar les seves prerrogatives mitjançant la posada en comú de les seves experiències.

L'assemblea general de l'ADF es reuneix un cop a l'any en un departament, per invitació d'un consell general, per al Congrés Anual dels Presidents dels Consells Generals. El seu gabinet, format per un president, un secretari general, un tresorer i 17 vicepresidents, es reuneix cada mes i organitza les tasques i la vida interna de l'ADF.

En aquest congrés anual també participa amb caràcter consultiu un plenari format per 102 consellers generals que representen el conjunt de consellers generals de França, el qual ha de ser consultat per les instàncies de l'assemblea sobre qualsevol qüestió relacionada amb la institució, la seva evolució i l'estatus del càrrec electe en les diferents modalitats fixades pel gabinet. Divuit comissions, cadascuna presidida per un president de Consell General i que reuneix càrrecs electes i administratius designats pels departaments, defineixen les posicions tècniques i proposen orientacions polítiques al gabinet de l'ADF.

L'ADF té la missió d'establir una concertació permanent entre tots els consells generals sobre totes les qüestions que impliquen l'administració i la implementació de les competències traspassades als departaments per les lleis de descentralització; representar el conjunt dels departaments davant els poders públics nacionals i europeu, i donar a conèixer i vetllar perquè el Govern tingui en compte la posició oficial dels presidents dels consells generals sobre tots els projectes legislatius i reglamentaris relatius a les missions, competències i activitats dels departaments. També s'encarrega de mantenir relacions estretes amb les assemblees parlamentàries per tal que les posicions dels departaments siguin plenament tingudes en compte en els debats i els treballs legislatius, i també teixir vincles amb les restants institucions i organitzacions de la vida econòmica i social, i desenvolupar amb aquestes qualsevol associació que pugui millorar l'eficàcia de l'acció pública en l'àmbit departamental. L'ADF té un contacte permanent i especial amb les altres assemblees o associacions representatives de les col·lectivitats territorials.

Les 18 comissions de l'ADF indiquen el conjunt dels àmbits competencials i d'interessos que ostenten els presidents dels consells generals:

1. Finances Locals: fiscalitat, dotació global de funcionament (DGF), autonomia financera, relacions amb el Comitè de Finances Locals (CFL).
2. Polítiques Públiques: reforma de l'Estat (contractes, programes, reforma de l'Estat, seguretat civil, serveis públics).
3. Afers Institucionals: afers institucionals, relacions amb la resta de col·lectivitats.
4. Polítiques Socials i Familiars: infància, família, tercera edat i persones discapacitades.
5. Inserció, Cohesió Social, Economia Social i Solidària: polítiques d'inserció, de cohesió social, renda mínima d'inserció (RMI), renda mínima d'activitat (RMA), economia social i solidària.
6. Desenvolupament Econòmic i Ocupació: desenvolupament econòmic i polítiques d'ocupació.
7. Turisme, Comerç, Artesania i Pesca: polítiques turístiques, comerç, artesanía i pesca.
8. Agricultura i Món Rural: desenvolupament agrícola i món rural.
9. Gestió del Territori: grans infraestructures, transports, carreteres, ports, aeroports.
10. Afers Europeus: polítiques de la Unió Europea, fons estructurals i polítiques transfrontereres.
11. Medi Ambient i Desenvolupament Sostenible: medi ambient, condicions de vida, desenvolupament sostenible i gestió de deixalles.
12. Habitatge, Urbanisme i Política de la Ciutat: habitatge, hàbitat, urbanisme i polítiques urbanes.
13. Vida Associativa, Democràcia Participativa i Estatus del Càrrec Electe: vida associativa, democràcia participativa, democràcia local i estatus del càrrec electe.
14. Educació, Cultura, Esports, Joventut: polítiques educatives, culturals, esportives i de joventut.
15. Ultramar: departaments i territoris d'ultramar.
16. Promoció, Comunicació, Informació i Noves Tecnologies de la Informació i de la Comunicació (NTIC): promoció, comunicació, informació i NTIC.
17. Cooperació Descentralitzada i Relacions Internacionals: cooperació descentralitzada i relacions internacionals.

## 18. Funció Pública Territorial i Servei Públic Departamental: FPT i servei públic departamental.

### Síntesi

El departament és una col·lectivitat territorial de referència en la construcció de l'acció pública amb una gran diversitat de competències pròpies.

El conjunt dels departaments s'agrupa en una associació: l'ADF (Assemblea dels Departaments de França).

Els departaments donen feina a més de 160.000 persones. Els llocs de treball es reparteixen en quatre grans tipus: medicosocials (prop de la meitat del personal), administratius (29,62% dels efectius), tècnics (17,1%) i els de l'àmbit cultural i esportiu.

L'acció social constitueix el principal bloc de les competències departamentals, ja que representa prop del 60% dels seus pressupostos, encara que també ho són l'equipament i els transports, que conformen el 40% de la xarxa viària francesa.

Els municipis i les entitats intermunicipals són interlocutors privilegiats dels departaments que els ajuden a invertir i dotar-se d'equipaments en diversos àmbits. Tanmateix, el departament és un actor del desenvolupament econòmic i social, així com del medi ambient i el turisme.

## El departament, institució passatgera o pilar per al futur?

En el marc dels debats de la Cambra de Diputats de l'any 1884, en el moment de votar la llei municipal, el departament ja va ser qüestionat i va rebre tres tipus de crítiques sobre els aspectes següents:

- La inadaptació a la planificació territorial, ja que els cantons no representaven res en el medi urbà, i el perímetre departamental havia quedat obsolet (massa restringit i massa ampli a la vegada).
- En privilegiar els cantons rurals amb relació als espais urbans, el seu caràcter antidemocràtic va provocar sistemàticament una baixa representació de les ciutats.
- Mirant cap al futur, els sentiments territorials i provincials preexistents no constituïen una resposta clara a les necessitats del desenvolupament territorial perquè era massa reduïda.

Després de 120 anys, encara es qüestiona el departament. De mica en mica, aquest territori d'acció pública ha hagut de fer front a diversos fenòmens concomitants, però no forçosament complementaris:

- La regionalització dels poders es tradueix en l'augment de les seves capacitats com a instàncies polítiques amb competències administratives i polítiques sobre el seu territori.
- L'aparició de nous territoris a escala infraregional, anomenats *territoris de projecte*, que no tenen tots una forma institucional ben definida ni legitimitat política, però que són presents a Europa.
- El futur de les formes d'organització tradicionals, com és el cas del municipi i el departament o els seus equivalents a Europa, amb relació a aquests territoris.

- El corrent actual de reforma de les col·lectivitats territorials i la seva incidència en la integritat de l'actor departamental.

Una història diversificada de la idea regional, així com de les seves expressions culturals i identitàries, distingeix netament entre els països on l'autonomia regional és més avançada i ferma i aquells on ho és menys, com, per exemple, a França.

El poder regional es troba confrontat amb nous reptes que sobrepassen l'enfrontament tradicional entre el poder central i el poder local. La instauració de noves associacions entre Estat i regions, la cooperació interregional europea, la mobilització d'actors públics i privats sobre alguns projectes de desenvolupament econòmic i les reivindicacions del moviment social i cultural fan que el poder regional tingui cada vegada un paper més rellevant.

En aquest joc a tres bandes —regió, Estat, Europa—, com es defineixen les altres col·lectivitats territorials? És tot un repte llegir el paper de cadascuna d'elles des de principis de la dècada de 1980. La clau de la interpretació són les recomposicions territorials i institucionals que han tingut lloc des de la descentralització, per definir escales territorials adequades per a l'acció pública. Al costat d'uns territoris institucionals centenaris heretats, el municipi i el departament han aparegut com a conseqüència de les reformes legislatives, altres xarxes que no responen a criteris de gestió administrativa, sinó més aviat a exigències de funcionalitat i eficàcia sota la denominació polisèmica de projecte.

Aquests, creats com a associació de nombrosos actors (públics i privats), i amb objectius de desenvolupament econòmic, social i cultural (siguin locals i/o urbans), tenen una base territorial que se superposa i s'encavalca amb els territoris administratius preexistents. D'aquesta manera, costa més entendre l'acció pública i, fins i tot, problemes de legitimitat pel que fa als poders polítics existents.

## **El departament davant l'emergència de les agrupacions de municipis**

Entre les principals crítiques adreçades al departament hi ha el seu sistema de representació, demogràficament poc homogènia, i la seva forma d'elecció basada en les personalitats (sistema de *notables*). Així, doncs, ha quedat obsolet el cantó? La forma d'elecció sobre la base cantonal està sòlidament ancorada en les pràctiques electorals, però la divisió cantonal cada cop és més qüestionada. Les dis-



paritats entre un cantó i un altre són grans, especialment en termes demogràfics i, per tant, també en termes de representació i de cos electoral. No hi ha res en les característiques intrínseques dels cantons que assegurí una disminució de les disparitats. Entre les propostes fetes, trobem de manera recurrent la idea d'elegir mitjançant escrutini uninominal els consellers generals als cantons rurals i mitjançant escrutini amb llista proporcional als cantons mixtos i urbans.

De fet, tot això qüestiona la representació cantonal i la sotmet a crítiques de tres tipus: la injustícia que provoquen les diferències existents entre cantons a l'interior d'un mateix departament; un caràcter anacrònic de la forma d'elecció, que fa que el càrrec electe sigui un defensor dels cantons i no un conseller general preocupat per la política departamental sobre el conjunt del territori administratiu, i, finalment, una gran disparitat en la proporció de gènere dels electes, en què les dones són molt minoritàries.

No obstant això, el departament constitueix el nivell natural de les solidaritats territorials. En la gestió dels afers públics, no es tracta d'enfrontar dues visions: per un costat, una visió global i coherent i, per l'altre, la proximitat, ja que no serveix de res oposar de manera permanent nivells de col·lectivitats o agrupar-los artificialment en parelles, amb, d'una banda, la formada per l'Estat i les regions i, de l'altra, la formada pels departaments i els municipis.

Així, doncs, podem considerar el departament un nivell arcaic? Els departaments han destacat en la reducció de la fractura digital mitjançant polítiques d'inversió en xarxes de telecomunicacions i són els que construeixen, mantenen i gestionen les instal·lacions de més de 7.000 centres d'educació secundària a França, com també les carreteres departamentals, que formen una xarxa de més de 370.000 quilòmetres, és a dir, l'equivalent a la distància entre la Terra i la Lluna.

En nombrosos àmbits, el departament apareix de manera natural com la col·lectivitat de referència. El departament és l'única col·lectivitat que acompanya els individus fràgils des del seu naixement fins a la seva mort, amb una sèrie de polítiques socials adaptades a les diverses situacions. Més d'un milió de beneficiaris de la renda mínima d'inserció són a càrrec dels consells generals, tant per oferir-los subsidis com per intentar aconseguir-ne la reinserció; diversos centenars de milers de persones de la tercera edat es beneficien del subsidi personalitzat d'autonomia, i també ofereixen serveis i polítiques de protecció maternal i infantil. De la mateixa manera, en matèria de gestió del territori, els pressupostos municipals sovint insuficients

per a la realització de projectes d'envergadura, com, per exemple, les xarxes de sanejament dels municipis o de les seves agrupacions, es recorre en primera instància a l'ajuda departamental.

La situació constata un «*statu quo* impossible» i una «revolució improbable», de manera que caldrà trobar propostes per a l'evolució que no suposin la supressió d'aquest nivell administratiu. Sens dubte, les pistes s'han de buscar en el binomi entitat intermunicipal - Consell General.

Aquest *statu quo* revolucionari suposaria crear un consell d'entitats intermunicipals que pogués resoldre una gran quantitat de problemes de legitimitat democràtica, especialment els dels delegats comunitaris, i fins i tot el caràcter obsolet de la forma de designació dels consellers generals.

Aquesta perspectiva requereix una instància perenne de diàleg entre les entitats intermunicipals d'un mateix departament, cosa que permetria que el departament continués sent el nivell natural de la solidaritat territorial, tot i tenir en compte, simultàniament, les especificitats dels territoris rurals i urbans. La legitimitat de les entitats intermunicipals es reforçaria si l'assemblea fos elegida per sufragi univocal i directe, de manera que es contribuiria a crear un interès municipal defensable pels electes de les assemblees intermunicipals.

## Cal suprimir el departament?

«Actualment, l'opinió generalitzada és que la divisió departamental ja no respon a les necessitats de la nostra època [...]. Amb la inaudita rapidesa que ens beneficien actualment les comunicacions i els transports, el manteniment dels departaments [...] sembla una anomalia sorprenent.»

Cita extreta de *Lieux de mémoire* (Pierre Noria) a partir d'un text de 1911.

S'ha de suprimir el departament? Per a una pregunta simple, una resposta difícil. En efecte, més enllà de l'aspecte purament provocador, aquesta pregunta no solament implica un element fonamental de la trama politicoadministrativa francesa: el departament, sinó també l'estreta relació, quasi filial, que manté amb tots els municipis del seu espai administratiu. També al·ludeix a la forma de fer de la política pública a França, on el departament és la institució local ineludible malgrat l'aparició no de competidors, sinó d'estructures que desitgen suplir-la en la direcció dels afers públics territorials, com és el cas de les entitats intermunicipals.

Des de fa mig segle, França s'interroga sobre la idoneïtat i la viabilitat d'una reorganització territorial. El fet més innovador va tenir lloc l'any 1982 amb l'emergència del nivell regional com a element d'una nova organització del territori nacional. La regió ha esdevingut en 20 anys un nivell ineludible reconegut per tothom. Algú potser va creure durant uns mesos que el govern de Jean-Pierre Raffarin, que havia pertanyut sempre al grup dels «veritables» regionalistes, a títol personal i com a president de l'Associació de les Regions de França, tenia la voluntat de donar a les regions un nou marc i noves responsabilitats. No s'ha aconseguit res d'això. Portar a terme un moviment real de descentralització suposa donar a la regió, en l'entramat territorial francès, un lloc específic similar al de la majoria de països europeus i afrontar necessàriament la recomposició dels territoris infradepartamentals.

França ha de fer front al repte de la racionalització de les col·lectivitats territorials. Amb les seves regions, els seus departaments, els seus municipis, els seus sindicats intermunicipals, les seves comunitats urbanes, les seves comunitats d'aglomeració i les seves comunitats de municipis, reuneix més d'un terç de les col·lectivitats territorials de la Unió Europea dels vint-i-set. Els nivells s'han anat apilant de mica en mica des de la Revolució, sense que cap govern fes el pas de racionalitzar el conjunt. L'informe de Jacques Attali, publicat el gener de 2008, sobre l'alliberament del creixement francès proposa, com molts altres informes anteriors, suprimir el nivell departamental.

S'afrontarà finalment el repte de la racionalització? La condemna d'aquest nivell acorralat actualment entre municipis i regions sembla lògica. Tanmateix, les nombroses transferències de competències que s'han produït recentment no s'inscriuen en aquesta voluntat de racionalització. Així, la integració, a principis de 2006, d'una part de la xarxa viària en el domini públic departamental o l'absència de lideratge evocada a favor de les regions amb ocasió del vot de la llei de descentralització de 2004 il·lustren perfectament la *resistència* dels departaments. De fet, en cada nova descentralització torna a aparèixer una manca considerable de coordinació entre els diferents nivells politicoadministratius.

França, com a país, no pot evitar la seva inscripció en l'espai europeu, sense calcar, això sí, els models veïns, ja que els seus quatre nivells de col·lectivitats territorials no tenen parangó. Segons el parer de l'informe Attali, s'imposa una supressió.

A escala europea, municipi i regió tenen més coses en comú que el departament —Grècia, Itàlia, Polònia—, que sembla que es tracta d'una creació artificial amb

l'objectiu d'assolir la unitat territorial i evitar qualsevol reivindicació regional. Segons aquesta concepció, el municipi és «l'únic nivell estable i comú a Europa, i no es pot qüestionar seriosament, mentre que la intermunicipalitat respon a la necessitat de compensar les disparitats, especialment demogràfiques». I la regió garantiria l'impuls de polítiques territorials homogènies i contribuiria a una harmonització en l'àmbit europeu.

Una anàlisi com aquesta, objectivament racional i prospectiva en l'àmbit europeu, només valora parcialment el lloc que ocupa el departament en l'acció pública francesa. Les seves dues principals competències són, d'una banda, l'acció social, cosa que permet identificar-lo per a nombrosos ciutadans i electors i, de l'altra, l'ajuda als municipis. Així, doncs, l'acció del conseller general és abans de res una acció territorialitzada de base municipal. Aquesta estreta relació entre municipi i departament, entre responsables de l'executiu departamental i càrrecs electes locals, explica l'acumulació de mandats, com la de president o vicepresident del Consell General i senador.

Els departaments són lluny de ser solament unitats de gestió administrativa, massa petites davant les exigències de la governança europea; són estructures de dominació política a escala local i nacional, sobretot els menys poblats, on els senadors s'elegeixen amb escrutini uninominal i no amb escrutini de llista. Sens dubte, tocar el departament suposa qüestionar els fonaments i les bases del sistema politicoadministratiu francès.

Efectivament, la supressió dels departaments posaria fi a un cicle històric i aportaria aire fresc per a la recomposició d'aquest sistema. Es duria a terme principalment en profit de la regió i de les entitats intermunicipals per raó de la proximitat de les competències i de la pertinença territorial de les polítiques públiques. Tanmateix, la reforma proposada sembla anar encaminada en primer lloc a suprimir l'òrgan polític departamental, és a dir, el Consell General. Aquesta reforma recorda en aquest punt la supressió del Consell de districte, després de la primera temptativa de *regionalització* un cop acabada la Segona Guerra Mundial. Així, doncs, els serveis administratius del departament serien subordinats a la regió.

La fusió de serveis d'àmbits similars, especialment en matèria de gestió del territori i d'equipament de la xarxa viària, d'organització dels transports públics no urbans i dels escolars, de gestió dels ports marítims i els espais naturals, i de desenvolupament econòmic permetria la racionalització de l'acció pública a l'àmbit territorial. Les polítiques més sensibles de l'acció sanitària, que inclouen els disposi-

tius d'inserció social i professional, d'ajuda a l'habitatge i de protecció judicial de la joventut, no se sotmetrien a grans canvis estructurals. Ara bé, s'haurien de transferir uns altres àmbits a les entitats intermunicipals, com és el cas de l'educació, la cultura o el patrimoni. Aquesta transferència pel nivell superior asseguraria a les entitats intermunicipals un paper d'interfície entre municipi i regions. No obstant això, aquest escenari prospectiu no pot ser complet si en la hipòtesi de la desaparició del Consell General no s'inclou també la qüestió del Consell Municipal, ja que aquestes dues institucions polítiques semblen calcades l'una de l'altra des dels inicis de la III República.

## **La reforma territorial actual i la seva incidència en el departament**

La reforma de les col·lectivitats territorials és un tema recurrent de debat a França. Després de l'informe Attali, que ja hem citat més amunt, el procés es va accelerar amb la constitució d'una comissió de reflexió i proposta presidida per l'exprimer ministre Édouard Balladur. Formada per càrrecs electes de diferents sensibilitats i representant diversos nivells de col·lectivitats territorials, aquesta comissió va elaborar un informe el febrer de 2009, algunes propostes del qual, com, per exemple, la supressió o la fusió de regions, no van rebre l'acord de tots els seus membres.

Aquest informe va desembocar en l'elaboració d'un projecte de llei que va presentar el primer ministre François Fillon el desembre de 2009 i que el president Sarkozy va impulsar políticament de manera molt personal.

La filosofia general d'aquesta reforma és aclarir les competències entre nivells de govern, la racionalització de les finances locals i l'acostament entre nivells (regions i departaments; departaments i metròpolis). Darrere d'aquesta filosofia, les intencions governamentals són diverses: un millor control sobre els recursos de les col·lectivitats territorials, un estalvi amb la supressió d'algunes despeses i la reconquesta electoral, mitjançant la reforma de la modalitat d'escrutini dels càrrecs electes departamentals i regionals.

El procés de reforma es va posar en marxa a principis de l'any 2010. Està previst que duri uns quants mesos, amb una fragmentació dels projectes de llei (finances, eleccions, competències, noves institucions) per fer més difícil l'oposició frontal dels diputats i, sobretot, dels senadors.

La primera disposició es va votar a finals de l'any 2009. Es tracta de la part financera amb la supressió de la taxa professional<sup>15</sup> i la seva substitució per un altre recurs fiscal. La segona s'està discutint actualment i tracta sobre els nivells de col·lectivitats territorials, amb diverses propostes innovadores. La tercera està prevista a més llarg termini (a la fi de 2010) i farà referència a les competències de les col·lectivitats territorials.

En aquest breu resum presentem els principals canvis que conté aquesta reforma, al voltant dels dos primers aspectes que acabem d'esmentar. Per a cadascun, indiquem el contingut de la reforma, després els aspectes clau i les conseqüències que es poden extreure pel que fa al segon nivell d'administració local francesa: el departament.

### **La reforma de les finances locals i la supressió de la taxa professional**

El sistema de finançament de les col·lectivitats territorials, com ja s'ha dit, és mixt. D'una banda, inclou aportacions de l'Estat i, de l'altra, els recursos fiscals relacionats amb un cert nombre d'impostos. Precisament, la reforma té un impacte considerable sobre aquest últim punt, ja que suprimeix un d'aquests impostos, que paguen les empreses, la taxa professional (*taxe professionnelle* o TP), i se substitueix per un altre, la contribució econòmica territorial (CET). Ara bé, fins a finals de l'any 2009, la taxa professional representava el 44% del total d'aquests recursos fiscals.

Aquest impost va ser objecte de nombroses crítiques, ja que, en lloc de basar-se en el valor afegit de les empreses, se centrava en l'immobilitzat, és a dir, en els equipaments. Així, doncs, es tractava d'un impost que penalitzava la inversió de les empreses i que tenia un pes important sobre el sector industrial. Tot seguit, aquest impost va ser objecte de nombroses exoneracions per part de l'Estat, que es compensaven en forma de dotacions a favor de les col·lectivitats territorials. En conseqüència, el sistema va esdevenir complex, al mateix temps que penalitzava certes empreses, especialment les més industrials. Tanmateix, permetia finançar de manera molt dinàmica les despeses de les col·lectivitats territorials.

---

15. Equivalent a l'IAE espanyol.

Amb relació a aquesta situació, el nou impost introdueix canvis importants. La CET inclou dos impostos: una cotització local d'activitat, basada en la valor de l'immo-ble edificat, i una cotització complementària, amb un límit màxim del 3% del valor afegit de les empreses. Per tant, es tracta d'una nova fiscalitat més basada en l'activitat de les empreses que en les seves inversions materials. Tanmateix, per a les col·lectivitats territorials, corre el risc de ser més inestable que el precedent, si tenim en compte la conjuntura econòmica?

D'altra banda, davant la inquietud de certes empreses (especialment les del sector serveis, que tenen por de sortir-hi perdent), el Govern va preveure diversos tipus de compensació per a les petites empreses i per a les que tenen un alt nivell de mà d'obra. Tanmateix, la llei garanteix finalment que les col·lectivitats territorials siguin íntegrament compensades per les eventuais pèrdues d'ingressos que haurien de patir amb la desaparició de l'impost professional. En efecte, entre el total de l'impost professional, fins a l'any 2009, i el total de la CET, any 2010, hi ha un dèficit de prop d'onze milions d'euros.

La importància capital d'aquesta reforma per als departaments s'ha d'entendre en un marc financer més ampli. En efecte, les col·lectivitats, i en particular els departaments, no podran actuar sobre el tipus de la nova cotització, contràriament a allò que podien fer amb l'impost professional. Per tant, el nou recurs fiscal és molt menys flexible que el precedent i la promesa de compensació per part de l'Estat només es pot aplicar al primer any de funcionament del sistema. Ara bé, l'experiència dels departaments, en matèria de compensació per l'Estat, és més aviat negativa des de fa alguns anys. Així, la introducció de les noves competències (subsidi personalitzat d'autonomia, *allocation personnalisée d'autonomie*, per a les persones grans; el subsidi de solidaritat activa, *revenu de solidarité active*, per a les persones aturades i sense recursos) va suposar un sobrecost molt important per als departaments, en la mesura que la compensació financera de l'Estat no hauria tingut en compte l'evolució molt dinàmica d'aquestes despeses obligatòries.

En conseqüència, els departaments temen que la nova fiscalitat sigui menys dinàmica i favorable que l'anterior i estigui mal compensada per les dotacions de l'Estat.

I encara es pot fer una altra crítica a aquest canvi: les col·lectivitats territorials esdevenen encara més dependents, des del punt de vista financer, de les dotacions de l'Estat, que passaran del 50% del total dels seus recursos. Així, doncs, es

pot veure en aquesta reforma una voluntat de control més gran sobre les finances departamentals.

En conclusió, la reforma de les finances departamentals corre el risc de conduir aquestes finances a una situació d'estrangulació financera, per la limitació i el control dels recursos, d'una banda, i pel creixement no compensat de les despeses obligatòries, de l'altra. Per aquest motiu, la reforma territorial es considera una forma de recentralització, que es justifica especialment pel fet que l'Estat, molt endeutat a França, busca utilitzar les col·lectivitats territorials, poc endeudades, per millorar la seva situació financera. Aquesta estratègia és ben fàcil de comprendre, ja que la majoria de departaments, la pràctica totalitat de les regions i una gran proporció d'ajuntaments tenen un color polític oposat a la majoria nacional actual...

## **La racionalització del paisatge institucional**

Aquest segon aspecte de la reforma territorial sembla que implica el nivell departamental d'una manera més indirecta, tot i que hi ha incidències directes sobre el segon nivell d'administració local a França. En primer lloc, crea un conseller territorial únic per a regions i departaments, fet que origina nombroses discussions; en segon lloc, crea noves entitats (metròpolis, pols metropolitans i nous municipis), i, finalment, proposa facilitar la fusió entre regions i departaments i preveu la finalització del mapa intermunicipal. Vegem de manera successiva aquests diferents punts.

La creació del conseller territorial respon a la idea d'una inadaptació actual de les divisions polítiques amb relació a l'evolució dels territoris. Per al departament, la divisió actual a escala dels cantons havia esdevingut massa artificial i injusta. La forma d'escrutini, uninominal majoritària amb dues voltes, era molt desfavorable a la representació de les dones, per exemple. D'altra banda, la reforma té com a objectiu limitar els costos de representació política. S'hauria pogut concebre un sistema que corregís aquests defectes mitjançant la introducció d'una proporcionalitat més gran. Ara bé, el projecte constitueix una ruptura espectacular en el sistema, ja que preveu que totes dues assemblees (regió i departament) estarien formades per representants electes sobre la mateixa base i el mateix dia: els consellers territorials. Segons el projecte inicial, aquests resultarien d'una modalitat d'escrutini uninominal majoritari amb una sola volta, cosa inèdita a França. S'ele-



girien en l'àmbit de noves circumscripcions locals (uns «supercantons») i serien a la vegada membres del Consell General (departament) i del Consell Regional (regió). El 20% dels càrrecs electes d'aquestes assemblees s'elegiria segons un escrutini proporcional.

L'aposta d'aquesta reforma és clara. El partit majoritari, l'UMP, va aconseguir durant els anys 2006-2008 aglutinar la major part de la dreta, excepte l'extrema dreta. En els períodes favorables, aquesta unificació de la dreta li permet ser majoritari, especialment quan es tracta d'eleccions molt personalitzades, com l'elecció presidencial; en canvi, en fases més crítiques amb prou feines aconseguix el 30% dels sufragis. Tot i així continua sent el primer partit, encara que sempre queda a prop del fracàs a la segona volta. D'aquesta manera, s'entén la decisió de crear un sol conseller territorial per a totes dues institucions (regió i departament) en el marc d'una elecció uninominal majoritària amb una sola volta. Així, en un període políticament difícil, el partit governamental podria limitar els estralls i fins i tot mantenir-se al poder en les institucions locals, davant d'una esquerra que, com que es troba dividida entre tres corrents en competència —socialistes, verds i esquerra radical—, poques vegades hi podria rivalitzar. El problema d'aquesta reforma és que es produeix en un context de la vida política que, contràriament a Anglaterra (on es fa servir aquesta votació) o a Espanya (on no es fa servir), la dominació dels dos principals partits de govern tendeix a afeblir-se. Tant és així que, en les eleccions europees de l'any 2009, el PS i l'UMP, junts, no van arribar a representar el 25% dels electors censats. Alguns constitucionalistes expressen a partir de llavors dubtes sobre la regularitat d'una modalitat d'escrutini com aquesta (Chevrier, 2009). En el marc de la primera discussió al Senat, el desembre de 2009, els senadors van imposar una reserva d'interpretació a la creació d'aquest conseller, per tal de tenir cert pes en la discussió posterior sobre la modalitat d'escrutini. Així és com va quedar redactat l'article 1 del projecte de llei:

«[...] La modalitat d'elecció del conseller territorial garanteix la representació dels territoris mitjançant un escrutini uninominal; l'expressió del pluralisme polític i la representació demogràfica per un escrutini proporcional, així com la paritat.»

Aquesta formulació, que assumeix l'escrutini uninominal sense evocar la presència d'una o dues voltes, també inclou la referència a la proporcionalitat, així com la seva finalitat de representació. Els senadors desitjaven limitar el Govern a un escrutini més preocupat per la representativitat que el que pot proporcionar una modalitat uninominal amb una sola volta.

Paral·lelament a la creació d'aquest conseller territorial, el projecte de llei racionalitza el mapa intermunicipal. Ja sabem que des de la Llei Chevènement de 1999 anteriorment citada, gairebé totes les ciutats i els municipis participen en agrupacions intermunicipals. Prop del 90% dels municipis formen part d'una comunitat de municipis (quan el nombre total d'habitants és inferior a 50.000), d'una comunitat d'aglomeració (entre 50.000 i 500.000 habitants) o d'una comunitat urbana (per sobre dels 500.000 habitants). Tanmateix, a França encara hi ha municipis que han optat per romandre aïllats, per no participar en aquest moviment de cooperació que, cada vegada més, concentra unes capacitats d'acció pública territorial més potents. El projecte indica que, com a molt tard l'any 2014, tots els municipis formaran part d'una agrupació intermunicipal. D'altra banda, els càrrecs electes, que fins llavors els designaven de manera indirecta els consells municipals per formar part dels consells intermunicipals, passaran a ser elegits per sufragi universal, cosa que suposa un progrés clar des del punt de vista democràtic, encara que això doni lloc a situacions molt diferents d'un territori a un altre, en matèria d'intensitat de la cooperació comunitària.

L'altra innovació és la creació de l'estatus de metròpoli, per a unitats que incloguin com a mínim 450.000 habitants. Sobre una base voluntària, la creació d'aquestes entitats dona lloc a unes institucions intermunicipals encara més integrades que les comunitats urbanes de la Llei Chevènement. La llista de les seves competències és molt àmplia, i la seva capacitat d'acció centralitzada contrasta amb el seu antic estatus. Al seu territori, les metròpolis tindran la possibilitat, més enllà d'unes competències urbanes ja ampliades, d'exercir les competències dels consells generals i regionals: pensem, per exemple, en l'àmbit de l'educació, la sanitat, la recerca o fins i tot l'àmbit social.

Es tracta d'un àmbit en exploració, del qual encara no podem dir res fins que no s'hagi experimentat realment. Xoca frontalment amb la tradició de competència exercida sobre un territori i preveu un possible desmembrament de les competències departamentals a favor de les metròpolis. En aquest context, el departament corre el risc d'haver-se de replegar sobre els territoris rurals i les ciutats petites. En alguns departaments, s'ha programat la pràctica desaparició del Consell General, com al Roine, on la metròpoli de Lió representa més de tres quartes parts de la població del departament. Cal tenir en compte que aquesta transferència de competències només es pot dur a terme en virtut d'un conveni que impliqui la voluntat de totes dues parts.

A més de la metròpoli, el legislador preveu crear un altre estatus: el pol metropolità. En aquest cas es tracta, al contrari que la metròpoli (formada per un conjunt de municipis), d'un conjunt constituït per establiments públics de cooperació intermunicipal (EPCI): un grup de comunitats de municipis, per exemple, que decideixen juntes aplicar certes polítiques en alguns àmbits, que s'indiquen en projecte de llei, com ara desenvolupament econòmic, recerca, innovació, ensenyament superior, cultura, l'ordenació de l'espai, el desenvolupament de les infraestructures, etc. Un pol metropolità està format com a mínim per 300.000 habitants, i els EPCI tenen com a mínim 150.000 habitants.

D'altra banda, el projecte de llei preveu la creació de nous municipis, que resultarien de la fusió dels municipis al si d'un EPCI existent. Es tracta d'un sistema força proper, sobre la base del voluntariat, a la llei de 1971 relativa a la fusió dels municipis, que havia estat un fracàs rotund. En aquest cas, podem imaginar que alguns EPCI, entre els més integrats, voldran jugar al joc de la fusió, en cas que les implicacions financeres la converteixin en una perspectiva atractiva.

En últim lloc, el projecte preveu la possibilitat de fusionar regions i departaments entre ells. Aquesta hipòtesi sembla actualment limitada a situacions molt concretes: la unificació de les dues regions normandes (Alta Normandia i Baixa Normandia), encara que les limitacions polítiques siguin més elevades del que puguem imaginar des de lluny; la unificació dels departaments de l'Alt Rin i del Baix Rin a Alsàcia. Més enllà d'aquests casos, la fusió d'aquestes col·lectivitats corre el risc de quedar-se en el pla purament teòric.

En aquest projecte, es preveu una evolució pel que fa a les competències. Actualment, cada nivell de col·lectivitat té la possibilitat d'exercir una competència amb l'única condició que no formi part de l'àmbit obligatori d'un altre nivell. És el que coneixem com a *clàusula general de competència*. Per exemple, els municipis són responsables de l'ensenyament primari; els departaments, de l'ensenyament secundari, i les regions, dels instituts. Així, doncs, una regió no pot crear una escola primària, i un departament no pot crear un institut. Tanmateix, més enllà d'aquests casos, cada nivell va poder construir el seu àmbit de competència de manera molt àmplia. De tot això, se'n deriven complexitats, duplicacions, finançament redundant i una opacitat del sistema moltes vegades denunciat per l'opinió pública. En aquest projecte es preveu una limitació de les competències, tal com reflecteix l'article 35:

«[...] La regió i el departament exerceixen, en principi exclusivament, les competències que els són atribuïdes per la llei; en el moment en què la llei ha atribuït una

competència a una d'aquestes col·lectivitats, aquesta competència ja no la pot exercir una altra col·lectivitat.

La capacitat d'iniciativa de la regió o del departament no es pot aplicar a situacions i demandes no provades en el marc de la legislació existent, llevat que estigui justificada per l'interès local i motivada per una deliberació de l'assemblea implicada.

Quan, a títol excepcional, una competència es comparteix entre col·lectivitats territorials de diversos nivells, la llei pot designar la col·lectivitat líder encarregada d'organitzar l'exercici coordinat d'aquesta competència o donar a les col·lectivitats interessades la facultat d'exercir-lo mitjançant un conveni; la col·lectivitat líder organitza, mitjançant un conveni amb les altres col·lectivitats interessades, les modalitats de la seva acció [...].

El funcionament sobre la base dels finançaments creuats en polítiques territorials s'emmarca amb la finalitat de repartir la intervenció pública en funció de l'envergadura dels projectes o de la capacitat del promotor per participar-hi. El departament es continuarà identificant com el lloc de les polítiques de proximitat i es confirmarà en el seu paper de garant de les solidaritats socials i territorials.»

Aquesta limitació de la clàusula general de competència ha provocat molt debat a França. Per a alguns, és contradictòria amb el principi de lliure administració de les col·lectivitats territorials garantit per la Constitució. En efecte, aquesta lliure administració pateix un retrocés enorme, ja que queda reduïda a competències restrictives.

La limitació de les capacitats de les col·lectivitats territorials (i sobretot de les regions i dels departaments) prové, com a mínim, tant de les regles financeres i de la reorganització global de l'administració territorial (incloent-hi l'Estat) com dels límits legals de les competències.

L'any 2004 es va iniciar una nova fase a França. Fins aleshores, el procés de descentralització de les competències havia coincidit, originalment, amb una desconcentració paral·lela dels serveis de l'Estat. A partir de llavors, les transferències de competències tenen lloc sense aquesta desconcentració de l'administració perifèrica de l'Estat. La reorganització de l'Estat privilegia l'escala regional, mentre que les antigues direccions departamentals coneixen una onada de transferències cap a les col·lectivitats i principalment el Consell General.

D'altra banda, en el pla institucional, la manca d'alineació dels territoris de l'Estat —l'àmbit regional tal com es perfila com a principal eix de reorganització entorn

de la persona del prefecte de regió— mereix un comentari. Sens dubte, es tracta d'alliberar les administracions estatals de la seva interdependència amb les col·lectivitats locals i els seus càrrecs. La reforma territorial, que implica en les seves intencions la creació d'un conseller territorial sobre una base electoral uninominal, va dirigida cap a una forta limitació de la regionalització política. Els consells regionals, que estaran formats per aquests càrrecs dels «supercantons», tindran una carrera política que dependrà de la seva eficàcia en l'orientació de les finances regionals a favor del seu territori d'elecció. En aparença, això hauria d'afavorir els departaments, la proximitat dels quals és més evident que en les regions. Tanmateix, aquests departaments estaran sempre sota la pressió de les competències restrictives i en una situació financera molt fràgil, tal com hem comentat. En aquest escenari, podem témer una «departamentalització cap a pitjor», en el sentit que el departament sortiria reforçat com a base electoral, però molt afeblit com a eix de desenvolupament de polítiques públiques.

En conclusió, l'esperit d'aquesta reforma i de la recomposició de l'Estat obeeix a una lògica que consisteix a retornar a l'Estat marges de maniobra, polítics i financers, dels poders locals. Paral·lelament, té previst influir-hi a distància, per un doble procés de normalització de les polítiques i de pressió sobre els mitjans financers, per tal de posar els territoris en competència per la conquesta de recursos selectius. Aquest procés de recentralització normativa, d'alliberament controlat dels territoris i la creació d'aquesta competència entre ells, es troba a resguard de les crítiques que s'acostumen a adreçar a una recomposició com aquesta? Sembla que no es compleixen dues condicions.

La primera és, com passa en tota competició, que la igualtat d'oportunitats (a cada nivell, si més no) ha de quedar garantida. Ja hem demostrat que aquesta avaluació no existia, i que els dispositius que se suposa que havien d'assegurar una gestió dels desajustos eventuais (la perequació interterritorial) continuaven sent subsidiaris a França. A més, aquesta nova fase es produeix en un context de reducció de la intensitat (francesa, si més no) dels fons estructurals i d'una reorientació parcial del seu principi de funcionament cap a una competitivitat més gran.

La segona condició és encara més complicada de verificar: la decència de la competició en les relacions entre l'Estat i les col·lectivitats. Ara bé, es constata un fenomen no pas de substitució, sinó d'acompanyament de la lògica de competició interterritorial per una politització de les relacions Estat-col·lectivitats. Ja ho havíem posat de manifest en l'anàlisi del paper dels prefectes en els factors clau inter-

municipals. El «blues dels prefectes», que ha conduït recentment a la constitució d'un club,<sup>16</sup> és el símptoma clar d'un pes més gran de les comminacions polítiques en el si de les polítiques territorials de l'Estat. En aquest cas, es tracta clarament del retorn a un període força llarg de relatiu hermetisme de les administracions estatals pel que fa a aquesta politització (Le Lidec, 2001; Borraz i Négrier, 2007).

És cert que la variable política sempre ha tingut la seva importància en les relacions centre-perifèria, i sobretot més del que ho havia volgut admetre el model de la regulació creuada. Ara, seria un fenomen cada vegada més significatiu que implica una contradicció absoluta amb la idea segons la qual es tractaria a partir d'ara d'una regla competencial (per tant, despolititzada) la que prevaldria. Tanmateix, la reforma que s'està duent a terme ens pot deparar algunes sorpreses, vinculades a la dinàmica de debat en el si del Parlament o a la dinàmica de negociació amb les grans federacions de col·lectivitats.

#### Síntesi

Després de més de dos-cents anys d'existència, el departament es troba al centre de tots els debats. És un nivell adequat a l'acció política?

Es troba confrontat amb la regionalització dels poders, amb la construcció de nous territoris a escala infraregional anomenats *territoris de projecte* i amb l'emergència de la intermunicipalitat. Rep crítiques per la seva forma d'elecció, molt basada en les personalitats (notables) i pel seu sistema de representació demogràficament poc homogeni. Per això, en diversos àmbits el departament apareix de manera natural com la col·lectivitat de referència, especialment en el camp social.

S'ha de suprimir el departament? Des de fa mig segle, França es pregunta sobre la idoneïtat i la viabilitat de reorganitzar la seva organització territorial (les regions es van crear l'any 1982). De fet, la supressió dels departaments suposaria una recomposició del sistema politicoadministratiu a favor, sens dubte, de la regió i les entitats intermunicipals.

La reforma de les col·lectivitats territorials, endegada l'any 2009, podria tenir conseqüències molt importants sobre la institució departamental i sobre el desenvolupament de les seves polítiques públiques.

---

16. *Le Monde* del 12 d'octubre de 2009.

## Conclusió

El departament es troba al cor de l'entramat territorial francès. El seu futur suposa un interrogant per a tota l'estructura politicoadministrativa nacional.

Fa temps, el departament va ser un laboratori de polítiques públiques i de creació d'ajuts socials i de mecanismes d'avaluació de les polítiques públiques gràcies a l'autonomia adquirida amb la primera descentralització.

Actualment, des de la segona etapa de la descentralització, la institució departamental ha adquirit competències suplementàries que semblen haver-la reforçat en detriment del seu principal competidor supramunicipal: la regió. Tanmateix, la dificultat per finançar les seves noves competències, no la converteixen en la capa feble del pastís de fulls administratiu francès?

A finals de l'any 2005, la Comissió sobre l'Endeutament de França, presidida pel president del Banque Nationale de Paris (BNP), Michel Pébereau, va proposar disminuir la despesa pública, reduir progressivament el nombre de col·lectivitats territorials i només conservar dos nivells d'administració local: la regió i l'agrupació de municipis. A principis del mes de febrer de l'any 2005, l'informe periòdic sobre l'àmbit intermunicipal del senador de Sena-Saint-Denis (UMP) Philippe Dallier, en nom de l'Observatori de la Descentralització, va concloure igualment que «l'organització territorial francesa pateix una acumulació d'estrats dels quals com a mínim un és superflu en una part important del territori». Preconitzava com a solució una simplificació que «suposaria la desaparició de part o la totalitat dels municipis o dels departaments». La lectura d'aquests informes demostra que, per una vegada, el debat depassa l'oposició tradicional entre departamentalistes i regionalistes i obeeix a un objectiu: reorganitzar l'administració per reforçar-la davant la competència de les grans metròpolis europees, a fi que permeti articular economies d'escala i millorar el servei prestat als ciutadans.

Actualment les apostes estan obertes. Les solucions i les idees són buscar entre els exemples europeus. La forta regionalització d'Espanya i Itàlia, la devolució d'Escòcia o la descentralització continguda a Suècia s'han examinat amb lupa. Amb èxits i amb fracassos, es pot percebre que la majoria dels nostres veïns ha reduït el nombre d'administracions locals.

En la reforma que s'està duent a terme, el pragmatisme local sembla prevaler. Interessa més l'aclariment dels rols dels diversos nivells de govern que la seva supressió. El moviment de reforma implica el conjunt del paisatge institucional i els seus múltiples nivells d'administració, dels municipis a les regions passant per les agrupacions de municipis, els districtes, les regions i els departaments, fins a l'Estat.

Tot i subsistir, el departament patirà els efectes d'aquestes recomposicions jurídiques, polítiques i financeres.



## Annex

### Cronologia del departament

**4 d'agost de 1789.** Abolició dels privilegis que consagren la unitat administrativa del reialme.

**29 de setembre de 1789.** L'informe Thouret sobre la divisió de França a l'Assemblea constituent proposa la creació de 80 departaments, a més de París, cadascun dels quals forma un quadrat de 18 lligües de costat. Mirabeau s'oposa al retall geomètric i mira de respectar l'herència històrica i geogràfica.

**14 de desembre de 1789.** El municipi esdevé el nivell administratiu bàsic. La seva delimitació s'inspira en la de les 44.000 parròquies.

**22 de desembre de 1789.** La llei relativa a la Constitució de les assemblees primàries i de les assemblees administratives crea el departament, entès com una divisió del territori i no com una nova col·lectivitat.

**26 de febrer de 1790.** França està composta per 83 departaments.

**3 de setembre de 1791.** La Constitució disposa: «El reialme és un i indivisible: el seu territori es distribueix en 83 departaments, cada departament en districtes, cada districte en cantons.»

**17 de febrer de 1800.** La llei del 28 pluvios de l'any VIII (data segons el calendari republicà) institueix els prefectes, nomenats i revocats pel primer cònsol, i després per l'emperador. Els prefectes són l'òrgan executiu únic del departament, designen els alcaldes i els tinents dels municipis de menys de cinc mil habitants i proposen al primer cònsol i després a l'emperador el nomenament de la resta d'alcaldes. Són secundats per sotsprefectes als districtes.

**22 de juny de 1833.** La llei preveu l'elecció per sufragi censatari dels consellers generals, la dels consellers municipals amb data 21 de març de 1831.

**10 d'agost de 1871.** La llei organitza l'elecció per sufragi universal del Consell General i que se'n renovi la meitat cada tres anys. El prefecte roman com a única autoritat executiva del departament.

**5 d'abril de 1884.** La llei municipal crea un règim jurídic uniforme per a tots els municipis de França.

**19 de març de 1946.** La llei de departamentalització erigeix les colònies de Guadalupe, Martinica, la Reunió i la Guaiana en departaments d'ultramar.

**14 de març de 1964.** Institució de 21 prefectes de regió i de les comissions de desenvolupament econòmic regionals (CODER), encarregats d'elaborar un informe sobre totes les qüestions relatives al desenvolupament econòmic i a la gestió del territori en la circumscripció regional.

**10 de juliol de 1964.** Llei 64-707, de 10 de juliol de 1964, sobre la reorganització de la regió parisenca, creació de vuit departaments i designació de París com a col·lectivitat territorial amb estatut particular i amb competències de naturalesa municipal i departamental.

**31 de desembre de 1966.** Llei 66-1069, de 31 de desembre de 1966, sobre la creació de les comunitats urbanes. Es creen quatre comunitats: Bordeus, Lilla, Lió i Estrasburg.

**27 d'abril de 1969.** Fracàs del referèndum relatiu a la regionalització i al projecte de reforma del Senat.

**31 de desembre de 1970.** Supressió de l'aprovació prèvia del pressupost dels municipis per part del prefecte i reducció del nombre de deliberacions sotmeses a aquesta aprovació.

**5 de juliol de 1972.** Llei 72-619, de 5 de juliol de 1972, per erigir la regió en establiment públic amb vocació especialitzada. «El Consell Regional, per les seves deliberacions, el consell econòmic i social, per les seves opinions, i el prefecte de regió, per la instrucció dels afers i l'execució de les deliberacions, concorren en l'administració de la regió.»

**31 de desembre de 1975.** Definició de l'estatut de la ciutat de París, que esdevé un municipi en ple exercici, amb un alcalde electe que disposa la majoria de les prerrogatives dels alcaldes de la resta de municipis.

**22 d'octubre de 1976.** Lliurament de l'informe Guichard titulat *Viure junts a Valéry Giscard d'Estaing*, president de la República. L'informe conté propostes noves en matèria de descentralització: institució d'un control de legalitat, reforma de les finances locals i creació de comunitats de ciutats o de comunitats urbanes.

**29 de juny de 1977.** Per tallar d'arrel les polèmiques suscitées per l'informe Guichard, el primer ministre va enviar als alcaldes un qüestionari de 15 preguntes articulades al voltant de quatre temes: com i fins on es pot alleugerir la tutela de l'Estat?; cal revisar la compartició de les competències entre el municipi i l'Estat?; a partir de quins principis s'han de reorganitzar les finances locals? i com s'ha d'organitzar el futur de la cooperació intermunicipal? En total, van respondre el qüestionari 16.229 alcaldes.

**20 de juny de 1978.** Després del lliurament de l'informe Aubert, que analitzava les respostes al qüestionari enviat als alcaldes, Christian Bonnet, ministre de l'Interior, va presentar un pla de desenvolupament de les responsabilitats locals. Aquest pla va acabar desembocant en la llei de 3 de gener de 1979 i en la llei de 10 de gener de 1980.

**3 de gener de 1979.** Llei 79-15, de 3 de gener de 1979, sobre la institució de la dotació global de funcionament.

**10 de gener de 1980.** Llei 80-10, de 10 de gener de 1980, per organitzar la fiscalitat directa local, que permet als consells municipals i als consells generals votar directament els tipus dels impostos locals.

## **Les lleis de descentralització**

**2 al 10 de juliol de 1981.** El 2, examen per part d'un comitè interministerial del projecte de reforma sobre la descentralització, establert sota la direcció de Gaston Defferre, ministre de l'Interior i de la Descentralització. Entre les propostes realitzades: transformació de les regions en col·lectivitats territorials, elecció dels consells regionals per sufragi universal, supressió de la tutela exercida *a priori* sobre els municipis, els departaments i les regions (amb l'excepció de París), reducció de la competència dels prefectes i obtenció de recursos fiscals propis. El 9, el Projecte de llei relatiu als drets i les llibertats dels municipis, dels departaments i de les regions se sotmet al Consell d'Estat; Gaston Defferre precisa el calendari

de la reforma regional (reforma de la fiscalitat local en dos anys, elecció dels consells regionals per sufragi directe el 1983 i redefinició dels cantons en la totalitat del territori).

**15 de juliol de 1981.** A proposta del ministre d'Estat, ministre de l'Interior i de la Descentralització, Gaston Defferre, adopció per part del Consell de ministres del projecte de llei relatiu als drets i llibertats dels municipis, dels departaments i les regions: supressió de les tuteles sobre les col·lectivitats locals, transformació dels prefectes en comissaris de la República que representen l'Estat als departaments i atribució del poder executiu als presidents de les assemblees departamentals i regionals.

**2 de març de 1982.** Llei 82-213, de 2 de març de 1982, relativa als drets i llibertats dels municipis, dels departaments i de les regions (publicada en el JO núm. 52 del 3 de març de 1982).

**10 de maig de 1982.** Decrets relatius als poders dels comissaris de la República i a l'acció dels serveis i organismes públics de l'Estat als departaments i les regions: els prefectes prenen el títol de comissaris de la República; transmissió del poder executiu als presidents electes; desconcentració del poder central a favor dels comissaris de la República, només autoritzats a comprometre les despeses de l'Estat (JO núm. 109).

**11 d'octubre de 1982.** Decret relatiu a la composició i el funcionament dels comitès econòmics i socials regionals, que instaura sobretot la paritat entre els representants del patronat i els assalariats (JO núm. 238).

**7 de gener de 1983.** Llei 83-8, de 7 de gener de 1983, relativa a la repartició de les competències entre els municipis, els departaments, les regions i l'Estat (JO núm. 7).

**26 de gener de 1984.** Llei 84-53, de 26 de gener de 1984, sobre l'estatut de la funció pública territorial que substitueix per als agents locals el sistema de la carrera pel sistema de llocs de treball: integrats en el grau d'un organigrama laboral, els funcionaris territorials poden tenir accés a les ocupacions per a les quals tenen vocació, les col·lectivitats i els establiments públics.

**12 de setembre de 1984.** Comunicació del Consell de ministres sobre les disposicions del futur projecte de llei relatiu a la descentralització en educació. Definició per a l'ensenyament públic, de les condicions d'aplicació de la llei de 22 de juliol de 1983 que traspassa als departaments, en el cas dels centres d'educació secun-

dària obligatòria, i a les regions, en el cas dels instituts de batxillerat, la responsabilitat de la seva construcció i del seu funcionament: les càrregues del propietari i del llogater les suportaran les col·lectivitats locals implicades, incloent-hi els municipis en el cas dels centres de secundària obligatòria i els instituts de batxillerat situats al seu territori; estatus dels establiments: control conjunt de l'autoritat acadèmica i de la col·lectivitat local, composició del seu consell d'administració; creació d'una dotació departamental d'equipament a repartir pel Consell General i que reagrupa els crèdits dedicats per l'Estat a l'equipament dels centres de secundària obligatòria.

Per a l'ensenyament privat: condicions d'assumpció de les despeses de funcionament de les classes sota contracte anàlogues a les de les classes de l'ensenyament públic (crèdits limitatius); excepció per a la contribució dels municipis, els residents dels quals vagin a una escola fora del territori municipal; per a la creació de classes noves, conformitat necessària amb les previsions dels esquemes i pla de formació establerts pels càrrecs electes locals; signatura dels contractes d'associació per part de l'Estat i del municipi per a les classes primàries, per l'Estat després d'obtenir el parer del departament o de la regió per als centres de secundària obligatòria o instituts de batxillerat, suspensió possible només per part de l'Estat: nomenament dels mestres per part de l'autoritat acadèmica després de concertació i amb l'acord del cap de l'establiment; no-aplicació a l'ensenyament agrícola, que serà objecte de disposicions legislatives particulars.

**25 de setembre de 1985.** Presentació en el Consell de ministres d'un projecte de llei relatiu a l'organització de les regions i al funcionament dels consells generals. Definició de les competències (especialment atribucions transferides per l'Estat), dels recursos i de les regles de funcionament de les regions, que esdevenen, per l'elecció dels consells regionals amb sufragi universal, col·lectivitats locals de ple dret. Definició de la forma de designació dels membres de l'oficina del Consell Regional i del Consell General (representació proporcional).

**16 de març de 1986.** Primeres eleccions amb sufragi universal directe dels consellers regionals.

**28 d'abril de 1986.** Reunió, a París, dels comissaris de la República. Declaracions de Jacques Chirac, primer ministre, i de Charles Pasqua, ministre de l'Interior. Chirac reafirma que França no pot tenir quatre nivells d'administració i que el veritable nivell d'aplicació de la política governamental és el departament; vol veure com l'administració es limita en les seves atribucions i actua principalment per al

manteniment de la seguretat i l'ordre públic. Pasqua anuncia una pausa en la descentralització i un nou examen de les reformes fetes per les esquerres; necessitat de reforçar l'autoritat de l'Estat, i en conseqüència, la dels prefectes.

**5 de gener de 1988.** Llei 88-13, de 5 de gener de 1988, de millora de la descentralització, que precisa les intervencions econòmiques de les col·lectivitats locals i l'àmbit de control de les cambres regionals de comptes.

**18 a 19 de maig de 1990.** Estats generals de l'oposició, a Vincennes, sobre la descentralització. El 19, crítica de Charles Millon, president d'Unió per a la Democràcia Francesa (UDF) de la regió Roine-Alps, de l'establiment de feudalitats com a conseqüència de la descentralització. El 20, adopció d'un document de síntesi: insuficiència de la desconcentració, necessitat de reforçar l'autonomia i la responsabilitat dels nivells territorials de l'Estat; desig d'un traspàs a les regions de la competència relativa als immobles destinats a les universitats acompanyada d'un reconeixement de la competència regional en l'organització dels ensenyaments superiors; proposta d'establir un *pla plurianual de traspàs de competències* en els àmbits de la cultura, el transport, la sanitat, l'habitatge, la protecció del medi ambient i el turisme; necessitat de revisar el mapa dels cantons després del cens de 1990; necessitat d'una *política concertada* d'ordenació del territori amb l'ajuda d'una conferència nacional que reuneixi el Govern i els representants de les col·lectivitats locals.

**7 de febrer de 1991.** Publicació d'un informe sobre la descentralització cultural de René Rizzardo, director de l'Observatori de les Polítiques Culturals, a petició de Jack Lang, ministre de Cultura de la Comunicació i de Grans Obres, que posa de manifest l'impacte reduït de les lleis de descentralització de 1982 i 1983 en el sector cultural i proposa mesures per afavorir la cooperació de les col·lectivitats territorials en els projectes culturals.

**6 de febrer de 1992.** Llei 92-125, de 6 de febrer de 1992, relativa a l'administració territorial de la República que millora la informació dels ciutadans (posada a disposició dels documents pressupostaris), relança la cooperació intermunicipal (creació de les comunitats de municipis i comunitats de ciutats) i reforça els drets dels càrrecs electes en el si de les assemblees locals.

**1 de juliol de 1992.** Decret relatiu a la carta de la desconcentració que esdevé la regla general de repartiment de les atribucions i dels mitjans entre els diferents nivells de les administracions civils de l'Estat.

**19 de maig de 1994.** Presentació de l'informe anual del Consell d'Estat que s'ocupa principalment del desenvolupament de la descentralització de principis constitucionals com ara la indivisibilitat de la República o la igualtat davant del servei públic.

**9 d'octubre de 1997.** Henri Guaino, comissari del Pla, fa públic l'informe *Cohesió social i territoris*, dirigit per Jean-Paul Delevoye, president de l'Associació d'Alcaldes de França (AMF), que es pronuncia a favor d'una refundació de la política de descentralització, ja que el nivell local permet lluitar més fàcilment contra l'exclusió.

**11 de juliol de 2000.** En el marc de la missió d'informació del Senat sobre la descentralització, l'informe de Michel Mercier titulat *Per a una República territorial: la unitat en la diversitat* propugna una reactivació vigorosa de la descentralització, basada especialment en un nou contracte de confiança amb l'Estat.

## Cap a una República descentralitzada

**17 al 27 d'octubre de 2000.** El 17, Pierre Mauroy, senador (Partit Socialista, PS) del Nord, remet al primer ministre, Lionel Jospin, l'informe de la Comissió sobre el futur de la descentralització que conté 154 propostes, entre les quals destaquen la generalització de la intermunicipalitat i l'elecció per sufragi universal directe de les estructures intermunicipals; la instauració d'un consell departamental en lloc del Consell General; l'ampliació de la competència de les regions; l'aportació de coherència a la durada del conjunt dels mandats locals (establerts en sis anys) i als seus estatuts, i la reunió d'una conferència anual de la descentralització, i el reforçament de l'autonomia fiscal de les col·lectivitats. Reaccions: el PS reclama un debat nacional sobre aquesta nova etapa de la descentralització; la Unió per a la Democràcia Francesa (UDF) critica un informe mancat d'audàcia i de coherència; el Rassemblement pour la République (RPR) considera l'informe decebedor i lamenta que no proposi instaurar el referèndum d'iniciativa popular; l'Associació de les Regions de França (ARF) critica especialment que es privilegiï el nivell de la intermunicipalitat davant de la regió; el Mouvement des Citoyens (MDC) lloa l'esperit republicà de l'informe, especialment una opinió sobre Còrsega que convida al respecte de la llengua francesa i dels principis de la funció pública.

El 27, en el transcurs d'un discurs a l'Ajuntament de Lilla, Lionel Jospin presenta orientacions per a una nova etapa de la descentralització: destaca la insistència

sobre la unitat de la República; fa una crida a una modernització raonada de les col·lectivitats locals (reforma de l'elecció del Consell General i elecció per sufragi universal directe de les estructures intermunicipals), i anuncia un proper projecte de llei després d'un gran debat nacional.

**17 de gener de 2001.** A l'Assemblea Nacional, debat sobre la descentralització: Lionel Jospin, primer ministre, recorda les orientacions presentades en el seu discurs a Lilla, el 27 d'octubre de 2000, sobre una nova etapa de la descentralització i anuncia que el Govern presentarà, l'any 2001, un primer projecte de llei sobre la democràcia ciutadana que inclourà disposicions sobre l'estatus del càrrec electe i la creació de consells de barris; Marc-Philippe Daubresse, diputat (Unió per a la Democràcia Francesa, UDF) del Nord, reclama estrènyer els nivells administratius i l'autonomia financera de les col·lectivitats locals; Alain Madelin, president de Democràcia liberal, acusa Lionel Jospin de procedir a una recentralització i preconitza una reforma constitucional aprovada per referèndum; Jean-Pierre Chevènement, president del Mouvement des Citoyens (MDC), alerta sobre l'engranatge del federalisme i expressa el seu temor d'un debilitament intern de la República; François Fillon, diputat (Rassemblement pour la République, RPR) de la Sarthe, estigmatitza un conservadorisme centralitzador, que acosta al Govern l'estatus derogatori previst per a Còrsega; Jacqueline Fraysse, diputada (Partit Comunista Francès, PCF) d'Alts del Sena, reclama la preservació de cadascun dels nivells institucionals actuals, del municipi a la regió, així com l'atorgament del dret a vot a les eleccions locals per als estrangers no comunitaris.

**3 al 31 d'octubre de 2002.** Debat entorn el projecte de llei constitucional sobre la descentralització. El 3, Christian Poncelet, president (Unió per a un Moviment Popular, UMP) del Senat, demana que es garanteixi la part preponderant dels ingressos fiscals en els recursos de funcionament de les col·lectivitats locals i reclama que qualsevol traspàs de competències vagi acompanyat del traspàs corresponent d'ingressos financers.

El 9, els presidents de les regions dirigides pel Partit Socialista (PS) temen una explosió de la fiscalitat local com a conseqüència del pas enrere de l'Estat i reclamen una part de l'impost interior sobre els productes petrolers (TIPP) a favor de les regions. El mateix dia, davant l'interès perquè el Govern sigui més audaç, el grup Unió per a la Democràcia Francesa (UDF) presenta a l'Assemblea Nacional una proposta de llei sobre la descentralització.



L'11, informe del Consell d'Estat que critica les disposicions del projecte de llei relatiu a la inscripció en la Constitució de l'organització descentralitzada de la República, el principi de subsidiaritat i l'autonomia financera de les col·lectivitats. Reaccions: el primer ministre Jean-Pierre Raffarin rep els presidents i prefectes de regió i assegura que l'informe del Consell d'Estat no redueix l'audàcia reformadora del Govern; Jean-Paul Huchon, president (Partit Socialista, PS) de la regió Illa de França, que afirma la seva adhesió a la descentralització, critica un informe que il·lustra un retard dels juristes amb relació als fets.

El 15, en una entrevista publicada en diversos diaris regionals, Jean-Pierre Raffarin indica que el Govern treballa en un repartiment amb les regions dels ingressos del TIPP. El mateix dia, el Moviment d'Empreses de França (MEDEF) afirma que considera el projecte de descentralització governamental beneficiós des del punt de vista de l'empresa, però li preocupa la possibilitat que les col·lectivitats locals augmentin l'impost professional més ràpidament que l'impost a l'habitatge. El 16, Jean-Marc Ayrault, president del grup Partit Socialista (PS) a l'Assemblea Nacional, declara que tem que es produeixin desigualtats entre les col·lectivitats i acusa el Govern de dur a terme una política que els obliga a augmentar els impostos locals; al Partit Comunista Francès (PCF) li preocupen les conseqüències d'una experimentació a la carta.

El 18, a Nantes, Nicolas Sarkozy, ministre de l'Interior, de la Seguretat Interior i de les Llibertats Locals, dóna el tret de sortida de les assemblees de les llibertats locals organitzades a iniciativa del Govern durant tres mesos a les 26 regions per debatre amb els actors locals: afirma que desitja que la iniciativa local esdevingui la regla i el centralisme, l'excepció. El 25, a les assemblees de Marsella, Jean-Pierre Raffarin sosté haver escoltat els càrrecs electes que es preocupen per les finances locals.

El 26, amb motiu del congrés d'alcaldes de Charente-Maritime a Saintes, Jean-Pierre Raffarin destaca la seva inclinació cap al municipi, cèl·lula base de la República. El mateix dia, el Front Nacional (FN), que tem un desmantellament de la República, afirma que té por que augmenti desmesuradament la fiscalitat local.

El 29, Pierre Mauroy, exprimer ministre i senador (Partit Socialista, PS) del Nord, diu que tem que el projecte governamental condueixi a una construcció de tipus federal i que el sorprèn l'absència de mesures sobre les comunitats amb fiscalitat pròpia, especialment en el cas de les entitats intermunicipals.

El 31, a Estrasburg, IV Assemblea dels Consellers Generals: Jean-Louis Debré, president (Unió per a un Moviment Popular, UMP) de l'Assemblea Nacional, que tem un afebliment de l'Estat, alerta contra un integrisme descentralitzador que liquidaria la República i crearia feudalitats; Jean-Pierre Raffarin subratlla la legitimitat del departament i afirma la importància dels eixos Estat-regions i departaments-municipis per aconseguir una descentralització basada en la coherència nacional i la proximitat.

**16 d'octubre de 2002.** Presentació, en Consell de ministres, del projecte de llei constitucional sobre l'organització descentralitzada de la República que renova especialment el títol XII de la Constitució dedicat a les col·lectivitats territorials: inscripció en l'article 1 de la Constitució del principi de la descentralització; reconeixement en la Constitució de l'existència de les regions i les col·lectivitats amb estatut particular; reconeixement de la vocació de les col·lectivitats territorials a «exercir el conjunt de les competències que millor es puguin aplicar a l'escala del seu abast» (subsidiaritat); reconeixement del poder reglamentari de les col·lectivitats territorials i del seu dret a l'experimentació (sobre la base d'una habilitació pròpia, possibilitat de derogar per una durada determinada les disposicions legislatives o reglamentàries existents); reforçament de la democràcia directa (dret de petició per controlar l'Assemblea Deliberant d'una col·lectivitat; obertura del referèndum decisonal local a tots els nivells de les col·lectivitats territorials; consulta dels electors sobre una qüestió que impliqui l'organització institucional de la col·lectivitat); garantia de l'autonomia financera de les col·lectivitats que poden fixar el tipus o la base imposable dels impostos locals i aplicació de dispositius de perequació per corregir les desigualtats de recursos entre les col·lectivitats; pel que fa a l'ultramar, distinció entre els «departaments o regions d'ultramar» regits pel principi d'assimilació legislativa i les «col·lectivitats d'ultramar» regides pel principi d'especificitat legislativa; reconeixement d'un paper específic al Senat en la representació de les col·lectivitats en reservar-los la prevalença en el debat parlamentari sobre els projectes de llei que els atenyin.

**3 al 25 de novembre de 2002.** Realització del debat relatiu al projecte de llei constitucional sobre la descentralització presentat l'octubre.

El 3, el Consell Nacional Interregional dels Verds vota una moció que s'inquieta per les contradiccions o llacunes contingudes en el projecte de llei i sol·licita que la reforma de la descentralització s'inscrigui en el marc d'una reorganització global de les institucions públiques.

El 4, Jean-Pierre Raffarin, primer ministre, es declara determinat a dur a terme la reforma de la descentralització i afirma actuar en nom del president de la República.

El 6, François Bayrou, president de la Unió per a la Democràcia Francesa (UDF), declara que tem que el projecte de llei sobre la descentralització no desemboqui en la creació d'una complicació complementària. El 9, amb motiu de les Assemblees Locals de les Llibertats a Poitiers, en presència de Jean-Pierre Raffarin, Nicolas Sarkozy, ministre de l'Interior, de la Seguretat Interior i de les Llibertats Locals, afirma que dóna ple suport a la reforma sobre la descentralització. El 13, Jean-Pierre Raffarin presenta el projecte de reforma als diputats de la Unió per a un Moviment Popular (UMP).

El 18, Ségolène Royal, diputada (Partit Socialista, PS) de Deux-Sèvres, lamenta que el projecte de llei no esmenti el principi d'igualtat davant els serveis públics i desitja que l'article primer de la Constitució consagri la indivisibilitat de la República.

El 19, davant del LXXXV Congrés de l'Associació d'Alcaldes de França (AMF), Jean-Pierre Raffarin destaca la importància del municipi com a lloc primer del servei públic, de la democràcia i de la pràctica republicana; assegura que la descentralització no qüestiona l'autoritat de l'Estat, sinó que li permet ser menys dispers.

El 25, amb motiu de les Assemblees Locals de les Llibertats a Lilla, Pierre Mauroy, exprimer ministre (Partit Socialista, PS), interpel·la Jean-Pierre Raffarin i li demana que no privilegiï la llibertat davant la igualtat i que garanteixi el lloc de la intermunicipalitat en el projecte de reforma. El mateix dia, Jean-Louis Debré, president (Unió per a un Moviment Popular, UMP) de l'Assemblea Nacional, posa en dubte la necessitat de revisar la Constitució i considera més útil una simplificació administrativa.

**23 a 24 de gener de 2003.** El 23, en el transcurs d'un seminari governamental a Matignon, Jean-Pierre Raffarin, primer ministre, subratlla la contribució dels càrrecs electes locals en matèria de propostes de reforma o d'experimentació i convida els ministres a fer el mateix.

El 24, amb ocasió de les Assemblees de les Llibertats Locals a Port-Marly (Yvelines), precisa les competències susceptibles de ser retornades a les col·lectivitats territorials a partir de l'1 de gener de 2004: a les regions, la formació professional, el desenvolupament econòmic i l'ajuda a les empreses, amb possibilitat d'experimentació en matèria d'educació i de sanitat; als departaments, els afers socials (renda mínima d'inserció —RMI—, discapacitats, equipaments de proximitat) i les carreteres.

**13 a 28 de febrer de 2003.** El 13, amb motiu d'un col·loqui amb ocasió del quarantè aniversari de la DATAR, Jacques Chirac, president de la República, destaca la necessitat de trencar amb el pes de la tradició centralitzadora i esbossa el repartiment de les competències en el marc de la reforma de la descentralització: les regions seran garants de la coherència de les polítiques de desenvolupament i de l'oferta de formació professional, els departaments s'encarregaran de l'acció social i de l'equipament, i les estructures intermunicipals, de la planificació i del desenvolupament econòmic.

El 28, XXVI Assemblees de les Llibertats Locals a Rouen, les últimes d'una sèrie iniciada l'octubre de 2002: Nicolas Sarkozy, ministre de l'Interior, de la Seguretat Interior i de les Llibertats Locals, estima que les assemblees han permès confirmar el paper d'algunes col·lectivitats locals —el municipi com a lloc històric de solidaritat; el departament, com la institució encarregada dels serveis de proximitat, i la regió, com l'espai pertinent del desenvolupament econòmic. Jean-Pierre Raffarin, primer ministre, anuncia traspassos de competència de l'Estat cap a les col·lectivitats locals: més de 150.000 funcionaris de l'Estat s'incorporaran a la funció pública territorial a llarg termini; es traspassaran més de 10.000 milions d'euros de crèdits d'intervenció; les regions gestionaran les ajudes a les empreses (gestionades actualment pels serveis desconcentrats de l'Estat) i tindran la responsabilitat de les grans infraestructures com ara els ports, els aeroports i els canals; els departaments, responsables dels dominis de la infància, tercera edat i persones discapacitades, asseguraran la gestió de la renda mínima d'inserció (RMI) i de la meitat dels 27.000 quilòmetres de carreteres nacionals. Reacció: Ségolène Royal, diputada (Partit Socialista, PS) dels Deux-Sèvres, tem una descentralització desordenada que debilitarà desenes de milers de llocs de treball en període d'increment de l'atur.

**17 de març de 2003.** El Parlament, reunit en Congrés a Versalles, adopta el projecte de llei constitucional relatiu a l'organització descentralitzada de la República.

**28 de març de 2003.** Promulgació de la llei constitucional 2003-276, relativa a l'organització descentralitzada de la República.

**7 de maig de 2003.** Presentació en Consell de ministres del projecte de llei de descentralització en matèria de renda mínima d'inserció i creació d'uns ingressos mínims d'activitat. El projecte de llei preveu confiar als departaments la responsabilitat i el finançament de l'assignació de la renda mínima d'inserció (RMI). Les condicions d'accés a la RMI i el seu barem queden fixats en el pla nacional.

El text preveu la creació d'una renda mínima d'activitat (RMA) que condiciona l'activació del pagament de la RMI. La RMA s'inscriu en el marc d'un contracte de treball d'una duració de 20 hores per setmana per a un període màxim de 18 mesos.

**14 de maig de 2003.** Presentació en Consell de ministres de dos projectes de llei orgànica en aplicació de les noves disposicions de la llei constitucional de 28 de març de 2003. El projecte de llei relatiu a l'experimentació tendeix a autoritzar les col·lectivitats locals perquè derogin, a tall experimental i en condicions fixades per la llei, disposicions legislatives o reglamentàries que regeixin l'exercici de les seves competències. El projecte de llei relatiu al referèndum local tendeix a autoritzar les col·lectivitats territorials perquè sotmetin projectes d'actuació o de deliberació a la decisió dels electors per referèndum.

**10 de juny de 2003.** Per respondre a les reivindicacions del personal de l'Educació nacional, el Govern anuncia després d'una taula rodona la retirada del projecte de traspàs a les col·lectivitats locals dels consellers d'orientació psicològica, dels assistents socials i dels metges escolars, de manera que només es descentralitza el personal tècnic, obrers i de servei (91 000 TOS).

**2 d'agost de 2003.** Publicació en el diari oficial (JO núm. 177) de la llei orgànica 2003-705, d'1 d'agost de 2003, relativa al referèndum local i de la llei orgànica 2003-704, d'1 d'agost de 2003, relativa a l'experimentació per part de les col·lectivitats territorials.

**1 d'octubre de 2003.** Adopció per part del Consell de ministres del projecte de llei relatiu a les responsabilitats locals. El projecte de llei preveu transferències de competències a favor de les col·lectivitats territorials; aquestes transferències han d'entrar en vigor l'1 de gener de 2005. A més, el projecte de llei organitza el traspàs de serveis de l'Estat necessaris per a l'exercici de les competències transferides.

**22 d'octubre de 2003.** Adopció pel Consell de ministres del projecte de llei relatiu a l'autonomia financera de les col·lectivitats territorials. El projecte de llei preveu el càlcul d'una taxa d'autonomia financera per categoria de col·lectivitats i defineix la noció de *recursos propis*.

**18 al 20 de novembre de 2003.** Reunió a París del LXXXVI Congrés de l'Associació dels Alcaldes de França (AMF). El 18, Daniel Hoeffel, president (Unió per a un Moviment Popular, UMP) de l'AMF, afirma que tem certes conseqüències

de la descentralització, especialment els augments dels impostos locals i desitja que els municipis siguin tractats com a socis i no com a subcontractats dels departaments i les regions. En resposta, Jean-Pierre Raffarin, primer ministre, promet que la reforma de la descentralització es farà per etapes i es protegirà el municipi, cèl·lula base de la nostra República. El 20, Christian Poncelet, president d'Unió per a un Moviment Popular (UMP) del Senat, fa una crida a mobilitzar-se a favor de la descentralització, ja que assegura que el Senat vigilarà l'avaluació del cost d'exercici de les competències transferides per l'Estat a les col·lectivitats territorials.

**18 de desembre de 2003.** Promulgació de la Llei 2003-1200 relativa a la descentralització en matèria de renda mínima d'inserció i que crea uns ingressos mínims d'activitat.

**2 al 22 d'abril de 2004.** Debat sobre la descentralització després de la victòria de l'oposició a les eleccions regionals i cantonals de març.

El 2, Jean-Pierre Raffarin, primer ministre, demana al Consell de ministres que aplaci uns quants dies la votació solemne sobre el projecte de Llei relatiu a les responsabilitats locals.

El 3, els presidents socialistes de consells regionals i generals reclamen una revisió del dispositiu de descentralització i sol·liciten d'urgència una audiència amb Jean-Pierre Raffarin, que accepta rebre'ls; demanen la garantia de l'autonomia financera i de recursos durables per a les col·lectivitats prèviament a qualsevol competència suplementària.

El 7, els presidents de les 20 regions d'esquerres demanen la suspensió de qualsevol debat parlamentari sobre la descentralització abans d'un acord amb Jean-Pierre Raffarin. El mateix dia, al Senat, Jean-Pierre Raffarin expressa el desig que el projecte de Llei sobre els traspassos de competències a les col·lectivitats locals sigui adoptat ràpidament i proposa que les millores necessàries siguin aportades amb ocasió de la segona lectura del text.

El 13, el Partit Socialista (PS) denuncia una pseudodescentralització a marxes forçades imposada pel Govern als càrrecs electes locals.

El 19, Jean-Pierre Raffarin rep els nous presidents de regió, afirma la seva adhesió al calendari dels traspassos de competències, fixats per a l'1 de gener de 2005, i demana als presidents de regió que es comprometin sobre una moratòria fiscal

de tres anys en contrapartida de la transferència d'una part del TIPP per cobrir les seves noves despeses.

El 21, l'Associació de Ciutats Petites de França (APVF) reclama garanties serioses relatives al finançament de les competències transferides.

El 22, Jean-Pierre Raffarin rep l'Associació d'Alcaldes de França (AMF), la qual expressa el desig que es tiri endavant la reforma de descentralització, així com el reconeixement del lloc del municipi i de les entitats intermunicipals en el seu si.

**30 de juliol de 2004.** Publicació en el diari oficial de la llei orgànica 2004-758, de 29 de juliol de 2004, presa en aplicació de l'article 72-2 de la Constitució relativa a l'autonomia financera de les col·lectivitats territorials.

**17 d'agost de 2004.** Publicació en el diari oficial de la llei 2004-809, de 13 d'agost de 2004, relativa a les llibertats i responsabilitats locals. La llei enumera el conjunt de les competències transferides per l'Estat a les col·lectivitats locals.

**5 de març de 2009.** Informe del Comitè per a la Reforma de les Col·lectivitats Locals presidit per Edouard Balladur, remès al president de la República. El comitè va traduir algunes de les seves 20 recomanacions, fetes públiques des del 26 de febrer, en dues proposicions de projectes de llei.

**21 d'octubre de 2009.** Presentació del projecte de reforma de les col·lectivitats territorials en Consell de ministres.

**4 de febrer de 2010.** Adopció en primera lectura del projecte de llei per al Senat.

**Any 2010.** Després dels debats al Parlament, posada en pràctica de la nova contribució econòmica territorial i discussió sobre la modalitat d'escrutini dels consellers territorials.

## Referències bibliogràfiques i webs

ABELÈS, M. « Le degré zéro de la politique. Réseaux de pouvoir et espace inter-communal dans le canton de Quarré-les-Tombes (Morvan) ». *Etudes Rurales*. Paris: 101-102, 1986, p. 231-271.

ALLIÈS, P. « Les effets du cumul des mandats sur le personnel politique ». A: *CRE-AM: « Le cumul des mandats et des fonctions : une réforme au coeur de la modernisation de la vie politique »*. Paris: La Documentation Française, 1998, p. 63-76.

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

BRUNET R.; R. FERRAS; H. THÉRY. *Les mots de la géographie – dictionnaire critique*. Paris & Montpellier: Reclus-Documentation Française, 1992, p. 286-287.

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

FAURE, A. *Les apprentissages du métier d'élu local. La tribu, le système et les arènes*. Montpellier: Pôle Sud, 1997, p. 72-80. (Núm. 7).

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

LE SAOUT, R. « Les Enjeux de l'intercommunalité ». *Problèmes politiques et sociaux*. Paris: 1998, 82 p. (Núm. 811).

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

*Regards sur l'actualité*. « Décentralisation, acte II: les dernières réformes ». Paris: La Documentation Française, 2005. (Núm. 308).



Revista *Pouvoirs locaux. Le Département*. Lausana, IV-2007. (Núm. 75)

Revista *Territoires. Départements: les débuts d'une culture participative*. París: 2008. (Núm. 485)

VANIER, M. « La recomposition territoriale: le grand débat idéal ». *Espaces et sociétés*. París: 1998, p. 8-20. (Núm. 98)

Lloc d'Internet de la Documentació francesa.

<[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)>

Lloc d'Internet del Ministeri de l'Interior.

<[www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)>

Lloc d'Internet de l'Assemblea dels Departaments de França.

<[www.departement.org/](http://www.departement.org/)>

