

Extrait de :

Trimestriel N°75 IV/2007 (décembre)

Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION

Cyprien Avenel ■ Caroline Bertron ■ Nathalie Blanchard ■ Marco Brunazzo ■ Hughes Clepkens ■ Alexandre Coque ■ Vincent de Briant ■ Michel de Carvalho ■ Robin Degron ■ Christophe Doré ■ Marc Dumont ■ Philippe Estébe ■ Béatrice Ferrari ■ Thomas Frinault ■ David Guéranger ■ Marie-Pierre Hamel ■ Laurence Jéhel ■ Elodie Kharoyan ■ François Lambert ■ Blanche Le Bihan ■ Claudy Lebreton ■ Patrick Le Lidec ■ Patricia Loncle ■ Fabien Lostec ■ Patrick Lothe ■ Claude Martin ■ Jean-Louis Masson ■ Nicolas Matyjaszyk ■ Jean-Loup Metton ■ Virginie Mungiglia ■ Jean-Marc Ohnet ■ Romain Pasquier ■ Xavier Poulet-Goffard ■ François-Mathieu Poupeau ■ Christian Riquelme ■ Thierry Rivard ■ Céline Rothé ■ Christophe Roux ■ Jean-Philippe Roy ■ Robert Savy ■ Philippe Warin



Pékin à un an des
Jeux Olympiques



Sur deux mythes
constitutionnels

DOSSIER

Le département

L'état
des politiques
publiques

L'avenir
du conseil
général

AVEYRON
PAYE D'EMOT

CONSEIL
GENERAL

HOTEL DU DEPARTEMENT

MEURTHE
ET
MOSELLE
CONSEIL GENERAL

ISBN 2-908872-51-3 - 12,20 €



9 782909 872513

Hypothèses sur la disparition d'une collectivité territoriale

Du conseil général à l'agence départementale ?

Alors même qu'il se marginalise dans le jeu territorial, du fait notamment de la montée en puissance des agglomérations, le département perd sa prise de terre traditionnelle — ou plutôt, il ne sait plus comment combler le fossé croissant entre son mode de représentation politique et l'exercice de ses compétences. La loi de 2004 doit-elle être interprétée comme une victoire des départements ? Certes, pour bien des observateurs, elle est apparue comme le clou de cette insolente vitalité des départements. Rien n'est moins certain, pourtant. L'hypothèse de l'auteur est que, s'il s'agit d'une victoire, c'est une victoire à la Pyrrhus, dans laquelle l'institution départementale a plus à perdre qu'à gagner. Il se pourrait bien que l'accumulation des compétences lourdes, loin de renforcer le département, contribue à l'affaiblir, voire à le marginaliser dans le paysage politique, par une perte progressive de responsabilité politique de l'institution. Une ligne de fuite plausible, selon nombre de techniciens départementaux, serait donc « l'agencification » des départements. Autrement dit leur transformation en agences départementales, chargées d'administrer différentes prestations au public.

par
PHILIPPE ESTÈBE,
chercheur,
Coopérative Acadie

On reste confondu devant l'avalanche de critiques que subit l'institution départementale. Certes, la rhétorique anti-départementale n'est pas nouvelle. Dans son article des *Lieux de mémoires*, Marcel Roncayolo rappelle que, dès 1889, elle est fermement établie : le département est une institution inadaptée, anti urbaine et injuste. Inadaptée, parce que son découpage, héritage des conventionnels, le situe à une échelle qui ne correspond plus (à la fin du XIX^e siècle déjà) aux territoires vécus. Anti urbaine, par définition : son mode d'élection privilégie les territoires ruraux (c'est même, selon Maurice Agulhon, une de ses raisons d'être dans la France républicaine fin de siècle). Injuste, car la conjonction du découpage et du mode d'élection conduit le département à assumer une discrimination territoriale positive en faveur des campagnes (l'expression est de Jean Viard). À cette volée de critiques qui traverse le(s) siècle(s), il faut en ajouter une autre, plus contemporaine celle-ci : le département perturbe le système territorial : il constitue l'obstacle à franchir pour atteindre à une décentralisation authentique et efficace.

Pour n'être pas nouvelle, la dénonciation du département ne laisse pas d'étonner : pourquoi tant de haine, serait-on tenté de penser ? Qu'a donc de si détestable une institution qui a su traverser les siècles et témoigne d'une redoutable vitalité, malgré qu'en aient ses détracteurs ?

Car c'est bien cela qui surprend : la coalition des anti-départementaliste est-elle à ce point fragile qu'elle ne parviendrait jamais à ses fins ? Les modernes promoteurs du pouvoir local seraient-ils de la famille de ce conspirateur sud-américain, caricaturé dans *L'oreille cassée*, échouant sans cesse à éliminer le tyran, et s'exclamant « Caramba, encore raté ! ». Il est vrai qu'à chaque grande étape de la décentralisa-

tion, le département, par accident ou par nécessité, a échappé aux boulets qui le visaient explicitement. Insubmersible, le département semble se renforcer des attaques dont il est l'objet : ce qui ne le tue pas le rend plus fort. Notre hypothèse est que ces victoires successives pourraient fort bien avoir raison de lui : les modernes gagneraient malgré eux, en quelque sorte. Quant à savoir si c'est une bonne nouvelle...

Une institution insubmersible ?

À trois reprises, depuis quarante ans, le département a surmonté des épreuves politiques potentiellement mortelles : 1969, 1982, 2004. À chaque fois, sa survie et son renforcement se font au prix de la défaite des modernes. Les raisons de cette longévité sont à la fois conjoncturelles et structurelles.

Aux trois étapes décisives, les départements profitent d'une conjoncture politique extrêmement favorable.

Au moment du référendum sur la régionalisation et la transformation du Sénat, soumis aux Français par le général de Gaulle, en 1969, le département est implicitement visé. S'il ne s'agit pas de l'éliminer, il est néanmoins question de le marginaliser au profit d'une conception du pouvoir territorial qui fait la part belle aux forces vives et privilégie un mode d'action publique par lequel, selon l'expression d'un sénateur du Tarn et Garonne, le pouvoir préfère gouverner avec des gens qu'il a nommés, plutôt qu'avec ceux que le peuple a élus. Favorable conjonction des astres politiques, la révolte des notables départementaux (dont une partie de la droite et du centre) trouve des alliés (alors) improbables dans la gauche anti gaulliste et post soixante-huitarde. Le référendum est repoussé, le général part et le département demeure.

En 1982, la tension entre les modernes et les « anciens » est interne à la gauche. Elle s'incarne, si l'on accepte cette simplification abusive, dans les personnalités de Michel Rocard, ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire et de Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation. On connaît la décision principale du législateur, et son effet de longue durée : tous les étages reçoivent la même dignité de collectivité territoriale de « plein exercice », la décentralisation se fait à périmètre inchangé et le département voit confirmer sa place dans le système politico-administratif territorial. L'absence de tutelle, logique dans un État unitaire où les collectivités n'ont pas la compétence de la compétence, vient achever la victoire départementale, renforcée de compétences « lourdes » que confirme, en 1984, la décentralisation de l'aide et de l'action sociale. Aux modernes, il ne restera du ministère Rocard, que les contrats de plan Etat-régions, et la loi, prophétique, relative aux villes nouvelles qui introduit la taxe professionnelle unique et la notion d'intérêt communautaire.

En 2004, enfin, on allait voir ce qu'on allait voir : les régions allaient se voir confier un pouvoir réglementaire leur conférant une autorité juridique sur les autres collectivités. Elles allaient être associées au processus législatif, fusse à titre expérimental. C'était le grand soir : enfin des réformes de structure. On connaît la fin de l'histoire : victoire écrasante de la gauche aux élections régionales de 2004, crainte du gouvernement de favoriser des contre-pouvoirs trop puissants, habileté de l'action d'influence des départements qui inscrit ce qui devait être une réforme structurelle dans le processus de défaisance de longue durée, qui confie aux collectivités territoriales des compétences, mais pas de responsabilité.

Voici, chef-d'œuvre de diplomatie, ce qu'écrit le Sénat dans son rapport sur la loi de 2004 à propos des compétences et responsabilités économiques des régions : « En matière économique, la loi du 13 août 2004 confirme le rôle prééminent de la région. Cependant, plutôt que de lui confier la responsabilité de la politique économique régionale, comme prévu initialement, le Sénat a souhaité, lors de la deuxième lecture, conférer un caractère expérimental à ce transfert et a préféré attribuer à la région un rôle de *coordination*.

Ce recadrage tient compte de la sensibilité des autres acteurs locaux, notamment des départements qui ont craint de voir remises en cause leurs propres initiatives en ce domaine. Le dispositif adopté satisfait en même temps au principe désormais inscrit dans la Constitution selon lequel « aucune collectivité ne peut exercer de tutelle sur une autre. ». Rien n'est fermé, mais rien n'est ouvert. Tout change pour que rien ne change, comme le disait le Prince Salina.

Cet extraordinaire concours de circonstances est-il le fruit de l'accident ? Pas seulement : il est aussi des raisons structurelles qui expliquent la longévité et le

succès de l'institution départementale. On n'invoquera pas ici le facteur fonctionnel de la filière départementale/sénatoriale, trop souvent utilisée pour expliquer « la réticence au changement » des représentants de la Nation, du moins ceux qui siègent au Palais du Luxembourg. Nous nous contenterons de souligner l'extrême labilité du département et sa capacité d'adaptation à des contextes territoriaux très divers permis par deux caractéristiques. Le caractère arbitraire de son découpage territorial est la première : comme le dit Daniel Béhar, le département, ce n'est pas un territoire (au sens anthropologique), c'est un périmètre. Ce découpage départemental, loin de tout territoire vécu, constitue une véritable ressource pour l'institution : il n'a pas, à la différence des communes et des régions, une identité territoriale à défendre ; il exerce des compétences au sein d'une juridiction. En dépit des effets de localisme induits par le découpage cantonal, le département est libéré du poids des territoires vécus : il peut s'adapter à des circonstances territoriales très hétérogènes. Il peut se faire région, comme dans le cas des Pyrénées Atlantiques par exemple, ou quartier de la grande agglomération, comme dans celui de l'Île-de-France. Ceci, ajouté à la marge de manœuvre financière qui a longtemps caractérisé l'institution départementale a ouvert une grande souplesse à son agenda. Lui, dont le champ de compétence était le plus balisé de toutes les collectivités, s'est permis des audaces que les régions, et encore pas toutes, commencent à peine à envisager.

Au-delà de la conjoncture politique, c'est bien la perpétuation d'une modernité paradoxale, celle d'un territoire non vécu et non identitaire, fondé sur l'accessibilité des services, anticipé, pour différentes raisons, dès 1792, qui explique la permanence du département dans le paysage territorial.

Les compétences contre la responsabilité ?

Pour bien des observateurs, la loi de 2004 est apparue comme le clou de cette insolente vitalité des départements. Sur 11 milliards d'euros de compétences transférées par le législateur, ce sont environ 8 milliards qui reviennent aux départements, dont, d'après l'assemblée des départements de France, 5 milliards pour le transfert des minimas sociaux (RMI-RMA) et entre 2 et 3 milliards pour les autres compétences, alors même que dans la période précédente, la situation financière des départements s'était améliorée par la combinaison d'une croissance de leur pression fiscale et d'un marché immobilier dynamique qui leur a assuré, entre 2001 et 2004, une augmentation de 45 % du produit des droits de mutation, qui passe de 3,6 milliards à 5,2 milliards d'euros entre 2001 et 2004.

Nous n'entrerons pas dans les détails de l'appréciation fine des charges et des ressources pour savoir si, financièrement, le département est, ou pas, gagnant au jeu des transferts. Il est du moins certain que ces

transferts, plus que pour les autres collectivités entraînent un accroissement du « chiffre d'affaire » des départements.

Pour autant, la loi de 2004 doit-elle être interprétée comme une victoire? Rien n'est moins certain. Notre hypothèse est que, s'il s'agit d'une victoire, c'est une victoire à la Pyrrhus, dans laquelle l'institution départementale a plus à perdre qu'à gagner. Il se pourrait bien que l'accumulation des compétences lourdes loin de renforcer le département, contribue à l'affaiblir, voire à la marginaliser dans le paysage politique.

D'une manière générale, l'enjeu d'une véritable « décentralisation » n'est pas tant, on le sait, d'obtenir des « compétences », que de disposer des instruments juridiques et financiers de la « responsabilité » politique. Celle-ci était, jusqu'à présent, réputée s'incarner dans la « compétence territoriale générale »

qu'avaient reçu l'ensemble des collectivités. Cependant, sans les instruments juridiques de la responsabilité, la compétence ne confère pas un pouvoir, seulement un droit à la mettre en œuvre. Par exemple, dans un autre champ d'action publique, la compétence « aide à la pierre » déléguée aux communautés d'agglomération demande, pour devenir une véritable responsabilité politique, que les communautés trouvent le moyen d'intervenir sur la maîtrise du sol. Un autre exemple, précédemment cité, est celui de l'action économique des régions, que souligne le rapport sénatorial: on n'a pas souhaité conférer aux régions la *responsabilité* de la politique économique.

Or, s'agissant des départements, le processus de dévolution de compé-

tences pourrait bien aboutir à une perte progressive de responsabilité politique de l'institution. Plusieurs facteurs peuvent être invoqués à l'appui de cette hypothèse.

D'une part les compétences transférées, pour la plupart, ne constituent pas des champs de compétition politique. Certes, l'entretien et la restauration dans les collèges sont des prestations importantes, pour lesquelles des marges de progrès sont possibles; mais ce n'est pas un champ disputé, ni concurrentiel: personne ne va venir contester le département dans ce secteur d'action publique, et personne ne lui sera d'ailleurs reconnaissant s'il fonctionne bien. L'utilisateur attend que le service soit effectué: il n'y a aucun gain politique à espérer de ce côté. Les lourdes compétences d'action sociale des Conseils généraux, aide aux personnes âgées et revenu minimum d'insertion notamment, sont des champs essentiels de l'action publique et de la solidarité nationale. Mais là encore, nonobstant leur importance, ces secteurs sont politiquement neutralisés: les majorités électorales ne se

feront pas sur la qualité des politiques d'insertion.

D'autre part, ces différentes compétences (on pourrait y ajouter les services d'incendie et de secours) n'offrent qu'une marge de manœuvre extrêmement réduite à l'innovation. S'il existe des latitudes, elles sont techniques et organisationnelles, pas politiques. Le législateur a très fermement encadré ces secteurs transférés, de façon à limiter le plus possible la capacité d'invention des collectivités bénéficiaires, jusqu'à en faire de purs exécutants de la politique nationale.

Autrement dit, ces transferts n'apportent pas, aux Conseils généraux, de pouvoirs supplémentaires. Bien au contraire, ils tendraient à les réduire. Et ceci, en accentuant deux décalages déjà présents dans le système départemental.

- Le premier décalage sépare de plus en plus la compétence territoriale générale du département de l'addition de blocs de compétences spécialisés dont il « bénéficie ». De fait, même si certains conseils généraux continuent à se comporter comme des acteurs territoriaux, particulièrement en Île-de-France, interlocuteurs des régions et des intercommunalités pour le développement territorial, on peut penser qu'ils ont perdu la bataille du territoire. Leur aisance financière, pour certains, leur permet de peser dans le jeu territorial, mais, tendanciellement, ils sont de plus en plus rattrapés par leurs compétences et de moins en moins libres de leur agenda. On peut faire l'hypothèse que, à la longue, leur participation au jeu territorial va se réduire à des gestes symboliques ou des déclarations d'intention.

- Le deuxième décalage concerne la sphère politique. Le poids des transferts est tel qu'il éloigne encore plus la représentation politique cantonale d'une administration centralisée hautement technique, directement rattachée aux présidents et aux directeurs généraux des services. Pour la plupart d'entre eux, les conseillers généraux sont marginalisés dans la décision politique départementale, celle-ci étant d'ailleurs de moins en moins « politique » et de plus en plus « technique ». L'exécutif départemental est à la tête d'une machine sophistiquée dont il se doit d'être le gestionnaire consciencieux, et éventuellement imaginaire. La troupe des conseillers généraux apparaît, de plus en plus, aux yeux de la technocratie départementale, comme une sorte de butte témoin du localisme historique, un vestige du passé de l'institution, qui la tire vers le bas et empêche de mettre en œuvre l'intérêt départemental. Il est évident que la question électorale est toujours présente; mais de plus en plus souvent, c'est le président lui-même qui intervient dans les cantons, aux côtés du conseiller général de l'étape certes, mais pour défendre le bilan de l'institution dans son ensemble.

Alors même qu'il se marginalise dans le jeu territorial, du fait notamment de la montée en puissance des agglomérations, le département perd sa prise de terre traditionnelle, ou plutôt, il ne sait plus comment combler le fossé croissant entre son mode de représentation politique et l'exercice de ses compétences. Politiquement, le

“La coalition des anti-départementaliste est-elle à ce point fragile qu'elle ne parviendrait jamais à ses fins? Les modernes promoteurs du pouvoir local seraient-ils de la famille de ce conspirateur sud-américain, caricaturé dans l'oreille cassée, échouant sans cesse à éliminer le tyran, et s'exclamant: “Caramba, encore raté!”...””



Crédit photo : Cif/Imagis P.M.

Si certains conseils généraux continuent à se comporter comme des acteurs territoriaux, particulièrement en Île-de-France, interlocuteurs des régions et des intercommunalités pour le développement territorial, on peut penser qu'ils ont perdu la bataille du territoire. On peut faire l'hypothèse que, à la longue, leur participation au jeu territorial va se réduire à des gestes symboliques ou des déclarations d'intention.

conseiller général dans son canton n'est plus responsable de rien, sauf s'il a réussi, ce qui est quand même souvent le cas, à organiser dans son canton une communauté de communes dont il a pris la présidence. C'est à ce titre désormais, et non plus à celui de conseiller général, qu'il exerce sa responsabilité politique.

La ligne de fuite : vers des agences départementales ?

Le département n'est pas la seule institution locale à se trouver instrumentée au service des politiques publiques nationales. Il est même normal que les autorités locales soient les exécutants de la volonté nationale. Mais la différence fondamentale est que, s'agissant du département, cette dimension d'exécution est inscrite dans ses gènes mêmes, alors que ce n'est pas le cas, du moins avec autant d'évidence, pour les gènes régionaux, qui disposent d'une capacité de construction de politiques publiques y compris dans des champs en apparence très contraints comme la formation professionnelle, et pour les gènes intercommunaux, qui maîtrisent de plus en plus les instruments de la responsabilité politique territoriale.

Le département est ainsi, nous semble-t-il, victime de ses succès : le législateur, par ignorance ou par ruse, a peu à peu contribué à dépolitiser l'institution. Une ligne de fuite plausible, selon nombre de techniciens départements, directeurs généraux ou directeurs généraux

adjoints, serait donc « l'agencification » (selon le néologisme de Renaud Epstein) des départements. Autrement dit la transformation en agences départementales, chargées d'administrer différentes prestations au public, sur la base des compétences actuelles. Il n'est pas nécessaire, disent ces cadres départementaux, de faire fonctionner une collectivité territoriale pour cela. Un simple établissement public, avec un conseil d'administration regroupant des élus, des professionnels et des représentants des usagers devrait suffire. Une sorte de super centre communal d'action sociale.

Très largement, il nous semble que cette transformation est en cours, de fait, sinon en droit. Le décalage est tel entre la dimension électorale et la dimension de prestataire dans les départements que nombre d'assemblées départementales pourraient constituer l'embryon (pléthorique) de futurs conseils d'administration.

Ainsi, sans le savoir, les modernes auraient gagné la partie. Pas tout à fait cependant : l'effacement politique des départements, qui n'est pas avéré partout, notamment, on l'a dit, en Île-de-France, ne s'accompagne pas systématiquement de l'avènement de l'institution régionale. Encore un effort pour être vraiment moderne ?

Pour autant, la marginalisation politique des départements est-elle une bonne nouvelle ? On nous permettra de réserver notre réponse.

P.E.