HAL open science

Quel avenir pour le département français ?

André Viola

▶ **To cite this version:**

André Viola. Quel avenir pour le département français ?. Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation, 2019, 116 (IV), pp.24-31. hal-02466985

HAL Id: hal-02466985

https://hal.science/hal-02466985v1

Submitted on 6 Feb 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.

Trimestriel N° 116 IV/2019

Pouvoirs Locaux

LA REVUE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

Pouvoir local

Le manager public et les transitions

Droit

L'énigme du troisième « D »

ENTRE RÉGIONALISATION ET CONCENTRATION URBAINE

L'ancrage de l'institution départementale

Couverture : Crédits AdobeStock_ramann1975

Nathalie Bordeau ■ Florence Crouzatier-Durand ■ Loïc Demeester ■ Sébastien Denaja ■ Delphine Espagno-Abadie ■ Florent Garnier ■ Laurence Lemouzy ■ Bernard Nicolaieff ■ Paolo Passaglia ■ Alain-Joseph Poulet ■ Ángel J. Sánchez-Navarro ■ Mathieu Touzeil-Divina ■ André Viola

ISBN 978-2-909872-97-1 - 20,00 €

Quel avenir pour le département français ?

Le conseil départemental a traversé les âges depuis la Révolution et malgré les interrogations, les projets de réforme plus ou moins récents, il est encore là. Pour autant, les débats sont loin d'être clos et l'on peut tenter de se projeter dans l'avenir. L'avenir proche, dans un premier temps, en évoquant les réformes en cours qui vont percuter les conseils départementaux tant au niveau des compétences qu'ils vont exercer, que des moyens financiers dont ils vont disposer. L'avenir plus lointain ensuite, en abordant les réformes institutionnelles qui pourraient être engagées, certaines étant en cours et fondées sur la volonté des conseils départementaux eux-mêmes, d'autres pouvant être imposées à ces derniers. Dans cette dernière partie, André Viola tente un exercice de politique-fiction en s'interrogeant sur les scénarios envisageables quant à l'avenir des conseils départementaux.

par
ANDRÉ VIOLA,
Maître de conférences,
Institut Maurice Hauriou

« Je pense que les conseils généraux ont vécu. Une réforme majeure doit être portée. Il n'y a plus de temps à perdre… ». C'était une phrase du président de la République, F. Hollande, au printemps 2014, qu'il convient de mettre en vis-à-vis avec une autre de ses phrases, prononcée en janvier de la même année, dans son fief à Tulle : « Je ne suis pas favorable à leur (il parlait des conseils généraux) suppression pure et simple, comme certains le réclament, car des territoires ruraux perdraient en qualité de vie sans d'ailleurs générer d'économies supplémentaires ».

Ce rapprochement d'expressions, en à peine quelques mois, peut paraître cruel pour F. Hollande, mais il reflète finalement la situation que connaissent les conseils départementaux depuis de nombreuses années. Souvent jugés par beaucoup de politiques, de commentateurs, comme étant l'échelon de trop dans le mille-feuille des collectivités territoriales françaises, souvent objets de réformes sur le papier ou dans les faits, les conseils départementaux, puisque c'est comme cela désormais qu'il faut les appeler, ont traversé les Républiques et sont toujours bien ancrés dans le paysage institutionnel français.

Sans vouloir remonter trop loin, on peut évoquer rapidement les projets échafaudés pour eux par les trois derniers présidents de la République.

N. Sarkozy avait créé, pour sa part, le conseiller territorial, élu qui aurait siégé à la fois en tant que conseiller général à l'époque et, pour certains d'entre eux, conseiller régional. Dans les faits, les départements et les régions n'auraient pas disparu, mais ils auraient été gérés par les mêmes élus, prélude certainement à une fusion pure et simple dans l'avenir des deux institutions, faisant disparaître au passage un échelon de collectivités territoriales. Mais ce projet, voté en bonne et due forme le 16 décembre 2010, a été abrogé avant même d'être mis en œuvre par le président suivant, F. Hollande.

Ce dernier, on l'a vu au début, après avoir dit qu'il préserverait l'échelon départemental, décida de lancer une réforme visant à le supprimer. Il ne fallut que quelques mois pour que F. Hollande se ravise devant la difficulté de mettre en œuvre ce projet (blocages politiques, conscience de l'absolue utilité de cet échelon en milieu rural, impossibilité de trouver un autre échelon de collectivités preneur de la compétence des solidarités), pour finalement proposer seulement une modification du mode de scrutin des élus départementaux (scrutin binominal paritaire) qui, au passage, s'appelleraient désormais conseillers départementaux (loi du 17 mai 2013).

Enfin, l'actuel président de la République, peu partisan de bouleversements institutionnels, comme il l'a dit dans sa campagne des présidentielles en 2017, s'interroge quant à lui sur l'utilité du maintien de l'échelon départemental sur le périmètre des métropoles. Mais, ne souhaitant pas passer en force et souhaitant au contraire une réforme consensuelle, les choses ont peu évolué en deux ans, seule la fusion entre le département des Bouches du Rhône et la métropole d'Aix-Marseille-Provence semblant encore d'actualité[1].

Le conseil départemental a donc traversé les âges depuis la Révolution et malgré les interrogations, les projets de réforme plus ou moins récents, il est encore là.

Crédit photo : AdobeStock_Pixel-Shot

Avec la dernière loi d'importance dans ce domaine, la loi NOTRe de 2015, les départements, comme les régions, ont perdu leur clause de compétence générale, mais ils se sont vus reconnaître un chef de filât conséquent en matière de solidarités humaines et de solidarités territoriales.

Pour autant, les débats sont loin d'être clos et l'objet de cet article est de tenter de se projeter dans l'avenir. L'avenir proche, dans un premier temps, en évoquant les réformes en cours qui vont percuter les conseils départementaux tant au niveau des compétences qu'ils vont exercer, que des moyens financiers dont ils vont disposer. L'avenir plus lointain ensuite, en abordant les réformes institutionnelles qui pourraient être engagées, certaines étant en cours et fondées sur la volonté des conseils départementaux eux-mêmes, d'autres pouvant être imposées à ces derniers, mais sur ce point nous nous livrerons à un exercice de science… fiction.

La situation des conseils départementaux à court terme

Sans évoquer à ce stade les aspects institutionnels, nous allons voir les projets de réformes en cours tant au niveau des compétences exercées par les conseils départementaux, que de leurs moyens financiers.

Un nouvel acte de décentralisation qui impactera les conseils départementaux

Les départements ont vu leurs compétences évoluer au fil du temps. Au moment de la décentralisation bien évidemment (1982-83), mais également lors de l'acte II de la décentralisation en 2003 où, déjà, on évoquait le possible effacement de ces derniers alors qu'ils sortirent finalement renforcés de cette séquence, notamment en matière de compétences sociales, de gestion des routes ou encore des collèges (avec le transfert de nombreux agents techniques de l'État sur ces deux derniers volets).

Avec la dernière loi d'importance dans ce domaine, la loi NOTRe de 2015, les départements, comme les régions, ont perdu leur clause de compétence générale, mais ils se sont vus reconnaître un chef de filât conséquent en matière de solidarités humaines et de solidarités territoriales. Dans l'attente du projet de loi sur un nouvel acte de décentralisation prévu pour début 2020, le projet de loi « engagement et proximité » en cours de discussion au Parlement ne traite qu'à la marge des départements[2]. Il le fait pour traiter des situations d'urgence, suite notamment à des catastrophes naturelles, en redonnant temporairement dans ces cas-là aux départements la possibilité d'accorder des aides aux entreprises dont l'activité est significativement affectée en raison des dommages importants subis par son outil de production[3].

Au-delà, et dans le cadre de la préparation du projet de loi sur un nouvel acte de décentralisation, des dis-

cussions ont été engagées entre le Gouvernement et les associations de collectivités territoriales.

À ce stade, on connaît déjà la volonté du Gouvernement de « corriger les irritants de la loi NOTRe », selon la formule maintes fois répétée par le Ministre en charge des collectivités territoriales, S. Lecornu. Ainsi, les départements devraient récupérer une compétence en matière économique, plus précisément, ils devraient pouvoir à nouveau apporter des aides à des entreprises ou des particuliers intervenant dans l'économie de proximité rurale (agriculture, commerce de proximité)[4]. De même, le Gouvernement semble ouvert à donner plus de responsabilités aux départements en matière de politique du logement ou dans le domaine médico-social, à leur transférer des routes nationales et enfin à créer un domaine de compétence partagée entre tous les niveaux de collectivités territoriales en matière de transition énergétique.

"Que seraient la liberté et l'autonomie d'une collectivité si celle-ci, même disposant d'une assemblée délibérante élue et de compétences propres, dépendait financièrement en totalité de l'État ou d'une autre collectivité ?"

Dans le champ du social, peu d'évolution à attendre *a priori* au sein de ce futur projet de loi, mais des débats en cours sur l'instauration d'un revenu universel d'activité ou encore sur la dépendance pourraient déboucher, avant la fin de la législature, à des textes de loi qui impacteront les départements.

Enfin, et c'est loin d'être neutre, mais cela concernera tous les niveaux de collectivités territoriales et pas seulement les départements, à noter la volonté du Président de la République de conférer un pouvoir de différenciation dont les contours restent à définir et qui devrait voir le jour (ou pas) avec la réforme constitutionnelle annoncée depuis maintenant deux ans et sans cesse reportée[5]… on le voit, les compétences des départements vont donc sensiblement évoluer dans un avenir proche. Reste que pour mener à bien ces compétences, il convient de disposer de moyens financiers dont les départements risquent de perdre la maîtrise…

Une maîtrise financière fortement émoussée

Lorsque l'on évoquait la décentralisation et les collectivités territoriales en France, pendant bien longtemps, on ne parlait pas de l'aspect financier. Puis, on prit conscience que le principe de libre administration impliquait pour ces dernières à tout le moins une autonomie financière. En effet, que seraient la liberté et l'autonomie d'une collectivité si celle-ci, même disposant d'une assemblée délibérante élue et de compétences propres, dépendait financièrement en totalité de l'État ou d'une autre collectivité ?

Sans ici revenir sur la lente évolution de ce concept en France, il faut s'arrêter bien évidemment sur la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 qui, après plusieurs années de réformes successives faisant reculer l'autonomie financière des collectivités, a constitutionnalisé cette dernière. Désormais, et selon l'article 72-2 de la Constitution, « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».

Sans trop entrer dans le détail, avec cette définition de l'autonomie financière se posa notamment la question de ce que représentait une part déterminante, le législateur organique (LO du 29 juillet 2004) précisant que « la part de ressources propres était déterminante lorsqu'elle n'était pas inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 », à savoir 54,7% pour les communes, 52,2% pour les départements et 36,5% pour les régions.

Ces seuils ont été critiqués par les collectivités, mais ils s'imposent à tous si bien que depuis lors, « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice », ce qui n'avait pas toujours été le cas par le passé (l'État cherchant systématiquement à faire des économies au détour de transferts de compétences successifs).

Mais parmi les problèmes posés par cette définition de l'autonomie financière, se posait une question particulièrement brûlante notamment soulevée par les départements, à savoir celle de la compensation du transfert de compétences dans la durée. En effet, les départements se sont vite plaints de la mauvaise compensation du transfert du R.S.A., l'État refusant de compenser l'augmentation du nombre de bénéficiaires dans la durée, ce qui fut particulièrement criant à partir de 2008 suite à la crise mondiale qui entraîna une forte hausse des personnes en difficultés. Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le sujet, le Conseil constitutionnel statua par une décision du 30 juin 2011, décision peu favorable aux départements, puisqu'il considéra que les transferts de compétences imposaient une compensation intégrale des charges

Crédit photo : AdobeStock_M. Schuppich

La compensation actuellement prévue, à savoir le transfert d'une part de T.V.A., si elle est satisfaisante en termes de volume financier transféré (elle couvre le volume que représentait le foncier bâti), ne l'est pas sur le plan de l'autonomie fiscale des départements.

transférées à la date de ce transfert, sans considération pour l'évolution ultérieure de ces dépenses (*exit* donc les compensations glissantes et permanentes des charges souhaitées par les départements).

Actuellement, ce sont deux dossiers portés par le Gouvernement qui réinterrogent à nouveau la notion d'autonomie financière : ce que l'on appelle le contrat de Cahors et la potentielle perte de la taxe sur le foncier bâti maîtrisée pour l'instant par les départements.

Après un mandat de baisse continue des dotations aux collectivités voulue par F. Hollande afin de contribuer au désendettement de la France, E. Macron a proposé une démarche différente dans la forme (mais avec le même objectif[6]), à savoir proposer aux collectivités les plus importantes[7] un contrat financier[8] dans lequel ces dernières s'engagent à contenir l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement dans l'avenir[9]. À défaut, celles-ci se verraient sanctionnées par l'État qui diminuerait ses dotations l'année suivante du montant du dépassement[10].

Si la majorité des collectivités concernées a signé ce contrat (230/322), certaines ont refusé de signer arguant du fait que ces contrats portaient atteinte à leur libre administration, celles-ci n'étant plus libres de gérer leur budget comme elles le souhaitaient. Saisi sur ce point, le Conseil constitutionnel a jugé dans sa décision du 18 janvier 2018 que « le législateur n›a pas porté à la libre administration des collectivités territoriales une atteinte d›une gravité telle que seraient méconnus les articles 72 et 72-2 de la Constitution », validant ainsi le dispositif proposé par le Gouvernement.

Mais c'est sur un autre point que porte actuellement le débat sur l'autonomie financière des collectivités territoriales. En effet, E. Macron a décidé, conformément à ses engagements de campagne, de supprimer la taxe d'habitation, impôt perçu par les communes. Il s'est bien évidemment engagé à compenser intégralement[11] cette perte de recette fiscale.

Pour ce faire, le Gouvernement propose dans la loi de finances de 2020 de transférer aux communes la taxe sur le foncier bâti actuellement perçue par les départements. Cela pose un problème à ces derniers car, même s'ils seront eux aussi intégralement compensés de ce transfert, ils revendiquent de pouvoir bénéficier d'un nouvel impôt sur lequel ils auront une maîtrise sur le taux afin de préserver leur autonomie fiscale, notion non reconnue par la Constitution que le Sénat essaiera peut-être d'intégrer dans le texte fondamental à l'occasion de la réforme constitutionnelle à venir…

Car, la compensation actuellement prévue, à savoir le transfert d'une part de T.V.A., si elle est satisfaisante en termes de volume financier transféré (elle couvre le volume que représentait le foncier bâti), ne l'est pas sur le plan de l'autonomie fiscale des départements. J'utilise le terme d'autonomie fiscale car en matière d'autonomie financière, le Conseil constitutionnel a jugé, le 29 décembre 2003, que les impôts dits partagés[12] constituaient des ressources propres pour les collectivités, au même titre que la fiscalité locale, ce qui n'est pas sans poser de questions, les collectivités considérant plutôt ces impôts partagés comme des dotations déguisées sur lesquels elles n'ont aucune maîtrise[13].

"Au total, loin de l'image de collectivités figées refusant toute évolution, les départements, depuis plusieurs années maintenant, évoluent au plan institutionnel. Mais ces évolutions restent pour l'instant sur la base du volontariat. Les gouvernants ne seront-ils pas tentés demain de passer à une autre étape en imposant des évolutions voire la disparition pure et simple de cet échelon territorial ?"

Au total, et malgré la révision constitutionnelle de 2003, les départements jugent ces derniers temps que leur autonomie financière, fiscale, est remise en cause et au-delà, leur libre administration.

Ce qui fait dire à certains d'entre eux que si le Gouvernement actuel n'a pas souhaité s'attaquer frontalement aux départements, celui-ci essaie, en leur retirant des moyens, de les affaiblir. Prélude à des réformes institutionnelles plus importantes ?

L'avenir à long terme des départements : vers une disparition ?

Si la stabilité a été de mise depuis le début de l'actuel mandat, on peut s'interroger si des réformes institutionnelles d'ampleur ne referont pas surface d'ici quelque temps. D'ici la fin de la législature en tout cas, quelques évolutions souhaitées par des départements eux-mêmes pourraient intervenir.

Vers des fusions librement consenties ?

Lorsque l'on évoque les départements, on parle souvent des évolutions institutionnelles qui pourraient s'imposer à eux. Mais il existe dans notre législation des moyens librement consentis d'évoluer institutionnellement.

En effet, le CGCT prévoit dans son article L3114-1 la possibilité de fusionner plusieurs départements formant un seul territoire d'un seul tenant d'une même région. Si les départements ne sont pas dans la même région, alors l'article L4122-1-1 du CGCT prévoit préalablement le rattachement d'un département à la région limitrophe. Enfin, l'article L4124-1 du CGCT prévoit la fusion d'une région avec les départements qui la composent dans une collectivité territoriale à statut spécifique. Dans ce dernier cas, il faudra une loi pour approuver la démarche alors que, dans les cas précédents, un simple décret en Conseil d'État suffira.

Pour n'évoquer que le cas de la procédure « simplifiée » de fusion (c'est-à-dire hors création d'une collectivité à statut particulier), l'initiative doit être prise par au moins 10% des membres de chaque collectivité et leur volonté doit être entérinée par les délibérations concordantes de chaque assemblée délibérante à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

En cas de fusion, des mesures devront être prises par la suite, essentiellement au plan législatif, pour notamment redéfinir le territoire des cantons (circonscription électorale du département) et recalculer les dotations financières de l'État…

Les procédures pour fusionner existent donc, pour autant, sont-elles utilisées ? Aucune n'a abouti à ce jour, mais contrairement à ce que l'on peut penser, plusieurs démarches sont en cours. Conscients sûrement que les choses pourraient évoluer de manière imposée à l'avenir, et préférant anticiper peut-être pour éviter ces évolutions, des départements réfléchissent à leur rapprochement. Des raisons financières sont aussi avancées par certains, d'autres avançant des arguments plus identitaires. Ainsi, par exemple, des réflexions sont menées entre les Hautes-Alpes et l'Isère (qui ne sont pas dans la même région), la Savoie et la Haute-Savoie,

Souvent, avant de passer à la phase de fusion en elle-même, les départements envisagent des processus de mutualisation de services entre eux, pouvant aller jusqu'à prendre la forme de la création d'un établissement public pour matérialiser ce travail en commun[14].

À ce stade, et sans trop entrer dans le détail, on peut citer deux exemples, les plus avancés aujourd'hui, en matière de rapprochement.

D'abord, l'exemple des Hauts-de-Seine et des Yvelines qui ont marqué le souhait de fusionner depuis plusieurs années maintenant. Ils ont créé, en une sorte de préfiguration, un établissement public interdépartemental par deux délibérations concor-

Crédit photo : AdobeStock_Greg Le Malicot

Un préfet préfigurateur a été nommé et a rendu une proposition visant à fusionner la totalité du département, c'est-à-dire non seulement la métropole d'Aix-Marseille-Provence, mais également les intercommunalités autour d'Arles. Un projet de loi sur cette fusion est envisagé pour la fin du premier semestre 2020.

dantes du 5 février 2016, ayant pour objet de soutenir et de financer tout projet ou action d'intérêt interdépartemental. Cet établissement est représenté par un conseil d'administration composé de l'ensemble des conseillers départementaux des deux départements et d'un bureau de 14 membres. Trois compétences sont reconnues d'intérêt interdépartemental : l'archéologie préventive, la voirie ainsi que les agréments et les adoptions. Dès 2017, les deux assemblées ont adopté, par délibérations concordantes, un projet de fusion qui a été transmis au Gouvernement pour validation par décret en Conseil d'État. Ils sont encore, à cette date, en attente d'une réponse et ont depuis encore élargi les compétences partagées avec la construction et l'entretien des collèges, la gestion de leur personnel technique et les achats publics…

Ensuite, l'exemple du Bas-Rhin et du Haut-Rhin qui est, pour sa part, prêt à aboutir. En effet, la loi du 3/08/19 vise à créer la collectivité européenne d'Alsace au 1/01/21. C'est un texte de compromis traduisant la déclaration commune signée le 29 octobre 2018 à Matignon entre l'État, la région Grand-Est et les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, compromis entre les tenants de la création d'une collectivité à statut particulier et ceux qui souhaitaient acter simplement la création d'un seul département. Finalement, c'est bien institutionnellement un département qui va être créé, mais avec des compétences supplémentaires spécifiques, notamment dans le domaine du transfrontalier, du bilinguisme, des axes routiers majeurs et de l'attractivité touristique[15]. Une sorte de « différenciation » avant l'heure…

Enfin, on ne peut conclure cette sous-partie sans évoquer le cas particulier des Bouches du Rhône qui a engagé un processus de fusion avec la Métropole d'Aix-Marseille-Provence. Le cas d'une fusion entre un département et une Métropole s'était déjà présenté en 2015 entre le Rhône et la métropole de Lyon[16]. Un préfet préfigurateur a été nommé et a rendu une proposition visant à fusionner la totalité du département, c'est-à-dire non seulement la métropole d'Aix-Marseille-Provence, mais également les intercommunalités autour d'Arles[17]. Un projet de loi sur cette fusion est envisagé pour la fin du premier semestre 2020.

Au total, loin de l'image de collectivités figées refusant toute évolution, les départements, depuis plusieurs années maintenant, évoluent au plan institutionnel. Mais ces évolutions restent pour l'instant sur la base du volontariat. Les gouvernants ne seront-ils pas tentés demain de passer à une autre étape en imposant des évolutions voire la disparition pure et simple de cet échelon territorial ?

Vers une fin imposée ?

Dans cette dernière partie, nous allons tenter un exercice de politique-fiction et voir quel scénario est envisageable quant à l'avenir des conseils départementaux. Au-delà des évolutions en cours, que nous avons étudiées précédemment, le scénario qui semble le plus avancé, en tout cas celui qui est envisagé par le Gouvernement actuel, même si jusqu'à aujourd'hui il a refusé de passer en force, serait d'imposer la disparition des conseils départementaux sur le territoire des métropoles, ces dernières absorbant au passage les compétences des départements.

"Reste un dernier scénario envisageable, un scénario qui tient la corde depuis plus de deux siècles maintenant, c'est le maintien pur et simple de l'échelon départemental. A priori si ce scénario-là était privilégié, cela ne veut pas dire qu'il n'y aurait strictement aucune réforme envisageable et que les conseils départementaux, tels qu'on les connaît aujourd'hui, seront les mêmes au plan institutionnel ou des compétences exercées."

Dans un tel scénario, il y a fort à parier qu'une telle évolution ne concernerait que les métropoles les plus importantes, celles de taille européenne[18], et en aucun cas toutes celles qui ont acquis à ce jour le statut métropolitain. Ce scénario se fonde sur plusieurs arguments : la moindre visibilité des conseils départementaux en zone fortement urbanisée (contrairement aux zones rurales), le « poids » suffisant des métropoles pour absorber les compétences du département, Pour l'instant, ce scénario se heurte à l'absence d'accord sur les territoires concernés, à l'exception de Marseille comme nous venons de le voir, mais si le Gouvernement venait à passer outre, se poseraient alors des questions fondamentales comme celle de l'équilibre territorial et du rôle de péréquation que jouent les départements sur ces territoires entre les métropoles, qui ont une forte attractivité économique, et les zones rurales périphériques… Qui alors pour prendre le relai des départements ? Les métropoles vont-elles naturellement consacrer une partie de leurs ressources au bénéfice des zones périphériques ?…

Un autre scénario envisageable dans le futur, serait la disparition pure et simple de l'échelon départemental, partout. Cela pourrait se faire de plusieurs manières, nous en voyons à ce stade deux plausibles.

La première consisterait à revenir sur la réforme de N. Sarkozy de 2010 qui avait « fusionné » les élus départementaux et régionaux en un seul élu, le conseiller territorial, qui aurait siégé à la fois au niveau départemental et régional. Le but caché de cette réforme, en tout cas non avoué, aurait été à terme de supprimer l'un des deux échelons et de ne créer qu'une seule institution, au-delà des élus, qui aurait à la fois géré les compétences départementales et régionales. Une façon de supprimer un échelon local par étapes et non de façon frontale.

Car l'autre manière, pour parvenir au même résultat, serait effectivement de supprimer purement et simplement un échelon local, en l'occurrence l'échelon départemental. C'est ce qu'avait envisagé de faire durant quelques mois F. Hollande. Ce scénario, plus « frontal », pose immédiatement le problème de la redistribution des compétences des départements à d'autres collectivités territoriales. Et c'est bien là le nœud du problème : quel que soit le niveau de collectivités que l'on envisage de faire disparaître, supprimer l'institution ne supprime pas les compétences qui devront alors être exercées par d'autres. C'est notamment[19] ce qui a posé réellement problème lorsque F. Hollande a voulu supprimer les départements, aucun autre niveau de collectivités ne souhaitant et ne pouvant assumer la compétence des solidarités humaines…

Alors, reste un dernier scénario envisageable, un scénario qui tient la corde depuis plus de deux siècles maintenant, c'est le maintien pur et simple de l'échelon départemental. Car, contrairement à ce que l'on peut penser *a priori*, la France n'est pas une exception en Europe sur ce point, la quasi-totalité des « grands » pays disposant de trois niveaux de collectivités. C'est que cela correspond à une nécessité, tant par rapport au besoin de proximité ressenti dans ces pays, que des compétences exercées par les pouvoirs locaux intermédiaires. Si ce scénario-là était privilégié, cela ne veut pas dire qu'il n'y aurait strictement aucune réforme envisageable et que les conseils départementaux, tels qu'on les connaît aujourd'hui, seront les mêmes au plan institutionnel ou des compétences exercées. Mais, parce que justement ils auront su s'adapter, ils garderont leur pertinence de telle sorte que dans 10 ou 20 ans encore nous pourrons organiser un nouveau colloque pour vérifier si c'est bien ce dernier scénario qui l'a emporté…

A.V.

Crédit photo : L. Hennequin pour le Comité près l'assemblée nationale française, scan par Centre historique des Archives nationales

Carte de France divisée suivant le plan proposé à l'Assemblée nationale, premières propositions de découpage préalables à la division de la France en départements
29 September 1789

1. Rappelons le précédent en ce domaine de la métropole du Grand Lyon qui a fusionné la métropole et une partie de l'ancien département du Rhône le 1/01/2015.

2. Ce projet de loi concerne en effet prioritairement le statut des élus, surtout municipaux, et les liens entre les communes et les intercommunalités dont elles sont membres.

3. Cette possibilité offerte aux départements découle des dramatiques inondations qui ont touché le département de l'Aude le 15 octobre 2018 (c'est la 'jurisprudence Aude').

4. À l'heure où nous écrivons cet article, le Sénat a anticipé sur ce point en première lecture du projet de loi 'engagement et proximité', en ouvrant la possibilité de soutien financier des départements aux secteurs de l'agriculture et de la pêche.

5. Même si le Conseil d'État, dans une étude rendue le 3 octobre dernier à la demande du premier ministre, semble ouvrir la voie à un pouvoir réglementaire accru pour les collectivités territoriales sans forcément passer par la révision de la Constitution.

6. en effet, sur le fond les collectivités devront réaliser des efforts pour contraindre leurs dépenses de fonctionnement, et notamment les dépenses de personnel, pour ne pas dépasser le taux d'évolution de 1,2%. Cela permet aussi au Gouvernement d'atteindre indirectement un autre de ses objectifs, à savoir réduire le nombre de fonctionnaires...

7. 322 au total comprenant les régions, les départements et les communes et intercommunalités dont le budget de fonctionnement excède 60 millions d'€.

8. appelé contrat de Cahors, le dispositif ayant été présenté dans cette commune par le premier ministre lors de la Conférence Nationale des Territoires du 14 décembre 2017.

9. évolution contenue à 1,2% de hausse annuelle, des critères permettant aux préfets de faire varier à la hausse ou à la baisse ce taux référence. L'objectif fixé serait de réaliser 13 milliards d'€ d'économie sur la durée du mandat.

10. ainsi une collectivité qui aurait droit à une hausse de ses dépenses de fonctionnement de 1 millions d'€ (correspondant à 1,2% de ses dépenses de fonctionnement) d'une année sur l'autre et qui aurait dépensé au final 1,5 million d'€ supplémentaires, se verrait sanctionnée de 500 000€ l'année suivante par une baisse de sa dotation globale de fonctionnement.

11. à l'origine, il n'envisageait de supprimer la taxe d'habitation que pour 80% des français, mais le Conseil constitutionnel, au nom de l'égalité devant l'impôt, a imposé une suppression pour tous les français sans exception...

12. un impôt partagé est un impôt fixé et perçu par l'Etat et dont il redistribue une part à une collectivité territoriale (dans cette décision, il s'agissait de l'attribution aux départements d'une part de la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers en compensation du transfert du Revenu Minimum d'Insertion, aujourd'hui Revenu de Solidarité Active).

13. À noter une perception différente sur ce point à l'étranger. Ainsi par exemple au Royaume-Uni, en Espagne ou encore en Belgique, on conside re que l'autonomie quant aux ressources n'est pas une condition indispensable de l'autonomie, l'essentiel étant de disposer de moyens pour assumer ses compétences...

14. C'est ce qu'ont fait la Savoie et la Haute-Savoie en créant l'établissement public Savoie Mont-Blanc qui gère notamment des compétences en matière de tourisme, de culture, d'environnement,...

15. Plus précisément, la C.E.A. sera compétente pour organiser un schéma alsacien de coopération transfrontalière avec l'Allemagne et la Suisse ; pour renforcer la politique de bilinguisme et pour recruter des personnels enseignants ; pour coordonner la politique touristique et de développement de la marque « Alsace ». Enfin, en matière de transports, elle se verrait transférer l'A35 ainsi que toutes les routes nationales non concédées sur lesquelles elle pourra lever des ressources spécifiques.

16. Cette fusion a été le fruit d'un accord entre deux opposants à l'époque, à savoir M. Mercier, président du conseil général du Rhône et G. Collomb, président du Grand Lyon.

17. Ce qui n'est pas sans créer de remous, ces intercommunalités ayant toujours refusé de se regrouper avec la métropole...

18. En gros, celles pour lesquelles le Gouvernement Philippe avait sollicité des discussions : Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nice, Nantes, Lille.

19. Une autre raison qui a constitué un blocage, c'est l'attachement très fort à l'échelon départemental qui existe en milieu rural...