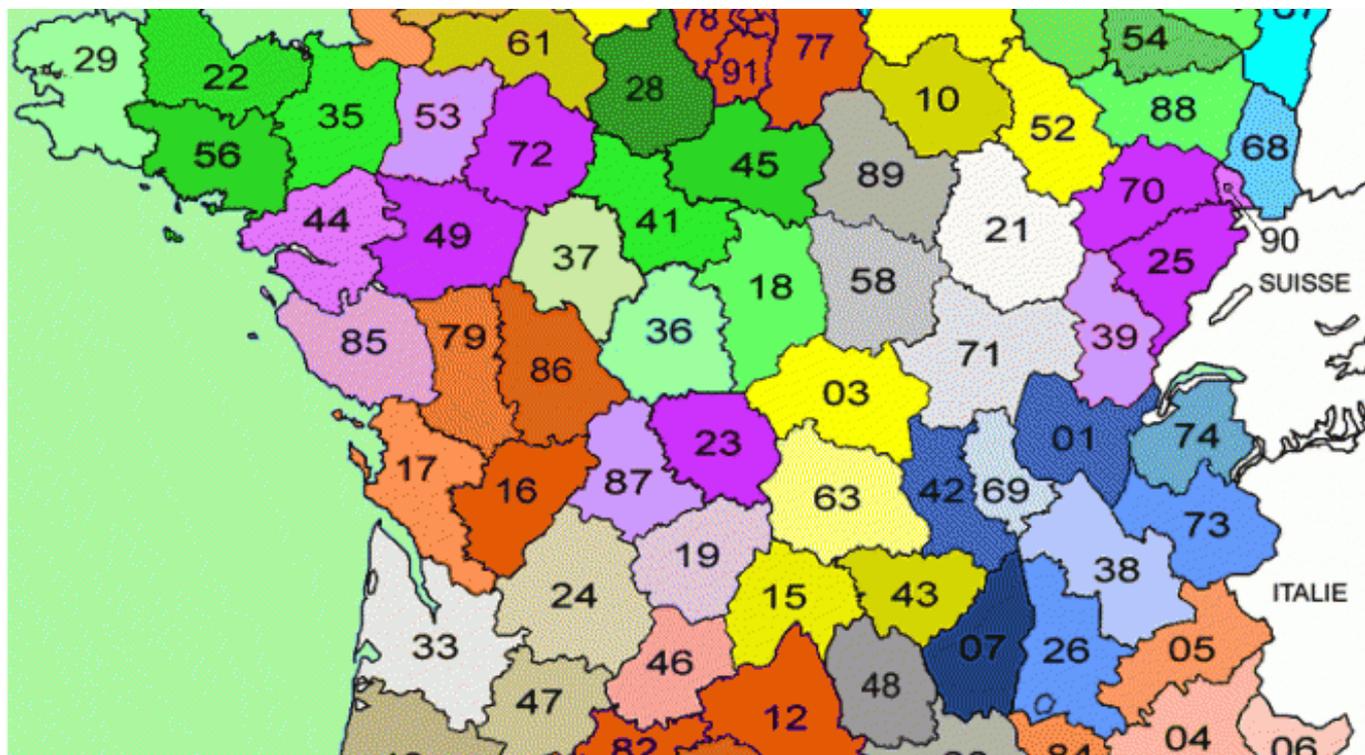


Publié le 9 Mars 2015

A la loupe

Et sinon, les enjeux concrets des départementales près de chez vous, c'est quoi ?



Les élections départementales ne sont pas à prendre à la légère

Les élections cantonales prévues dans quelques semaines en France sont paradoxalement et essentiellement abordées d'un point de vue national, c'est-à-dire sous l'angle des enjeux partisans. Or, il s'agit bien d'élections locales, même si leurs enjeux sont mal identifiés.



Avec [Jean-Luc Boeuf](#)
[Voir la bio en entier](#)



Avec [Jacques Lévy](#)
[Voir la bio en entier](#)



Avec [Pierre-François Guiffès](#)
[Voir la bio en entier](#)

Jean-Luc Boeuf : On nous avait promis en 2012 un grand élan décentralisateur. On se retrouve dans un entre-deux, sans texte fondateur mais avec une multitude de projets qui, sur le terrain, ont affolé non pas les territoires mais celles et ceux qui, chaque jour, vivent justement dans ces territoires. La volonté de déconstruction l'a emporté. Le conseil général ? Il devait disparaître, sous les coups de boutoir de la modernité. Le conseiller général ? Bon à jeter aux orties de la non-égalité de représentation entre les deux sexes. Les compétences du conseil général ? A répartir, telles les dépouilles du vaincu, entre les régions et les intercommunalités. Les départements ? A reléguer aux oubliettes de l'histoire napoléonienne et centralisatrice. Mais, car il y a un mais... Ce « mais » c'est celui des prochaines élections dites départementales. Les analystes prédisent qu'une abstention massive, qu'une victoire du Front National. Mais justement, si l'on se tournait vers les actions du conseil général, pardon du conseil départemental, pour déterminer les grandes tendances de demain, non pas politiquement mais sur le terrain, celui des actions réalisées tous les jours. Rappelons que le conseil départemental a été créé au début de la Révolution Française. Il s'agissait alors de mettre en place « 80 petits roquets plutôt que 15 gros chiens-loups ». On l'aura compris : les départements devaient se substituer aux provinces et permettre un contrôle par l'Etat des territoires. Trois compétences représentent aujourd'hui la quasi-totalité des actions des départements : les collèges, au nombre de 7.000 sur le territoire national ; les plus de 380.000 kilomètres de routes départementales, soit une distance supérieure à celle de la terre à la lune et les actions sociales consistant à suivre les individus fragiles de la naissance à la mort. Ces compétences, l'Etat les a exercées pendant près de deux siècles. Aujourd'hui, ce sont sur ses trois socles de compétences que nos concitoyens doivent se prononcer les 22 et 29 mars prochains. A partir de ces compétences, il est justement possible de dresser une typologie des départements afin de voir les enjeux des prochaines années.

Les départements menacés. C'est le cas des départements de la petite couronne parisienne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val de Marne) que l'Etat entendrait bien voir s'effacer derrière la future métropole parisienne. Se sentant traqués, ils sont obligés de mettre en place de coûteuses lignes de défense, chronophages assurément et pour un résultat escompté des plus incertains...

Les départements vieillissants. Les dynamiques de population ont un effet direct sur les départements. En effet, les compétences sociales des départements s'exercent à travers la petite enfance, l'enfance en difficulté, le handicap, le revenu de solidarité active (RSA) et l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Ces départements vieillissants sont essentiellement situés dans des trajectoires de déprise (Creuse, Corrèze, Cantal, Aveyron, Haute-Saône, Haute-Marne, Meuse, Lozère...). Outre les actions sociales, ces départements doivent financer leurs routes départementales et s'assurer du maintien de collèges.

Les départements spécifiques. A Paris, on ne votera pas pour les élections départementales. Tel sera également le cas à Lyon, en raison de la mise en place du statut de métropole de Lyon, collectivité territoriale à part entière. En outre-mer, il n'y aura pas non plus d'élections départementales en Guadeloupe et en Martinique, en raison de la modification à venir de leurs statuts avec les élections régionales de la fin 2015.

Les départements dynamiques ... contrariés. Paradoxalement, être un grand département avec une métropole à sa tête n'est pas forcément un avantage pour la conduite des actions futures ! C'est le cas du Nord, du Bas-Rhin, des Bouches du Rhône, de l'Hérault, de la Haute-Garonne, de la Gironde, de la Loire-Atlantique, de l'Ille et Vilaine, de la Seine-Maritime. En effet, les actions des métropoles viennent contrarier les compétences des départements, au nom des logiques périphériques. De même, le coût des réseaux et de la charge foncière rendent particulièrement onéreux la conduite des politiques de voirie départementale. Enfin, le coût des actions sociales à financer explose pour ces départements, en raison de la situation économique. En somme, ces départements cumulent les handicaps de leur taille et des contraintes sociales propres aux métropoles.

Les départements moyens. Et si finalement le salut venait des départements de taille moyenne ? L'absence de grande métropole permet à ces départements de disposer d'une vision pour leur territoire et, surtout, de pouvoir conduire des actions de développement. Leurs dynamiques démographiques leur permettent (encore) d'accueillir des populations supplémentaires, sans déséquilibrer la totalité de leurs budgets. Ces départements sont les plus nombreux. Etre un département moyen ne serait donc pas péjoratif. Bien au contraire ! Cela bien sûr ne fait pas faire oublier leurs contraintes budgétaires mais cela permet d'envisager l'avenir avec utilité. L'utilité, c'est celle de cet échelon d'administration. Alors, au-delà de cette typologie des départements, faisons une proposition simple : faisons du conseil départemental le représentant des intercommunalités. On ferait ainsi l'économie d'élections difficilement lisibles pour le citoyen. On rendrait possible la maîtrise de la fiscalité par le contribuable. L'utilisateur s'y retrouverait par un nombre plus faible d'interlocuteurs élus. On ferait aussi respirer l'électeur, le mobilisant pour les seuls scrutins lisibles : les municipales, les législatives et les présidentielles.

Atlantico : Les élections cantonales prévues dans quelques semaines en France sont paradoxalement et essentiellement abordées d'un point de vue national, c'est-à-dire sous l'angle des enjeux partisans, alors qu'il s'agit d'élections locales...

Jacques Lévy : C'est un paradoxe de la vie politique française : les élections départementales sont assez politisées à l'échelle nationale car elles ont lieu en même temps sur l'ensemble du territoire. A l'inverse, les élections législatives – qui devraient être nationales – se font sur des promesses locales. D'ailleurs, les députés ont de l'argent - avec la réserve parlementaire - pour agir localement. On n'arrive pas bien en France à parler du niveau réellement en jeu dans l'élection.

Tous les départements n'ont pas les mêmes problématiques : est-il possible de les classer en différentes catégories, en fonction de leurs enjeux ?

Jacques Lévy : Ce type de classement est un peu dans l'air actuellement. Le débat sur la suppression des départements a débuté avec l'annonce de leur suppression totale, puis il a été question d'en supprimer certains et pas d'autres, sur une base qui n'était pas clairement définie, avec les mots « rural » et « urbain ». Il est vrai qu'il y a des départements qui n'ont pas de grande ville et d'autres qui, à l'inverse, sont plus petits que l'agglomération dans lesquels ils se trouvent. C'est le cas en Ile-de-France, où la région représente à peu près l'aire urbaine et où les départements représentent des morceaux de ville. Les enjeux de la Seine-Saint-Denis – dont on parle beaucoup en ce moment à propos de l'éducation ou de la pauvreté – ne sont pas les mêmes que ceux de départements comprenant une agglomération importante et une zone périurbaine. Les Bouches-du-Rhône sont aussi une bonne approximation de l'aire urbaine marseillaise, ainsi que, dans une moindre mesure, la Haute-Garonne pour Toulouse.

Au-delà de ces cas spécifiques, à savoir les départements isolés dans une aire urbaine et ceux où la grande ville correspond approximativement au territoire, quels sont les autres types de départements ?

Jacques Lévy : La majorité des départements sont un peu plus grands que leur aire urbaine principale, ou bien en comptent plusieurs comme l'Indre, où on trouve Châteauroux, et, nettement plus petits, Le Blanc, La Châtre et Issoudun. Cette structure est moins éloignée de ce qu'était le département à l'origine : un maillage de petites villes qui sont un bassin de vie pour quelques dizaines de milliers d'habitants. Entre les deux, il y a des cas de départements où il n'y a qu'une ville principale, comme la Haute-Vienne où l'aire urbaine de Limoges occupe plus de la moitié de la superficie. Quatrième situation : les départements de ce que l'on a appelé la « diagonale du vide », qui part de la Meuse et va jusqu'au Gers en traversant le Massif central. On y trouve beaucoup d'espaces avec de toutes petites villes. Il y a parfois une ville plus grande que les autres, mais elle reste de taille modeste.

Ces quatre types de départements ont officiellement les mêmes prérogatives, centrées principalement sur l'aide sociale, la gestion des routes départementales et des collèges. Mais, étant donné leur caractère très différent, leurs enjeux et la réalité de leur action sont-ils comparables ?

Jacques Lévy : C'est un problème typique de l'architecture territoriale de la France. Il y a une mythologie de l'uniformité. Ne pas reconnaître que la Seine-Saint-Denis n'est pas la même chose que le Cantal aboutit à faire des choses probablement peu profitables, tant pour la Seine-Saint-Denis que pour le Cantal, puisqu'on n'identifie pas le type d'enjeu auquel l'organisation territoriale est la réponse. On ne raisonne pas en termes de problème, mais de grille abstraite. Il faut noter qu'il y avait tout de même un point commun entre beaucoup de départements : l'inégalité entre les électeurs. Le découpage en cantons avait peu évolué depuis la IIIe république, alors qu'ils étaient devenus très inégaux démographiquement. Les électeurs des zones urbaines, qui ont vu leur population augmenter, avaient donc beaucoup moins de poids que ceux des zones périurbaines. C'est le petit événement de cette élection : à cause du système binominal, on a divisé le nombre de cantons par deux, et on a donc appliqué un principe de découpage des cantons un peu plus compatible avec la démocratie. Cette situation avait beaucoup de conséquences, car on prélevait sur les parties les plus urbanisées du département des impôts qu'on allait ensuite distribuer à des communes qui avaient plus de poids électoral et étaient en position de négocier des subventions auprès du Conseil général – c'était le système clientéliste classique du département et un moyen

d'avantager en pratique les périphéries urbaines, qui pouvaient définir leur politique propre avec l'argent des villes. C'est ce qu'on a vu à Toulouse pendant des décennies : la droite tenait la ville et avait une politique favorable aux transports publics et la gauche tenait le péri-urbain et avait une politique favorable aux autoroutes. Ce modèle clientéliste va maintenant avoir plus de mal à se perpétuer. On verra donc peut-être mieux la diversité des enjeux réels.

Les enjeux locaux diffèrent-ils selon les zones géographiques, et les départements peuvent-ils y répondre ?

Jacques Lévy : Certains endroits en France, notamment les anciens bassins d'industrie du nord-est, cumulent de gros problèmes : taux de chômage très élevé, perspectives de développement économique peu favorables, etc. Mais ce n'est pas le département qui règlera ces problèmes, à part en distribuant de l'aide sociale. Quand on entend que le département a pour compétence les collèges, on pourrait penser que c'est important car beaucoup de choses se jouent à ce niveau-là de la scolarité. Mais le département gère les collèges en tant que bâtiments, il ne s'occupe pas des politiques d'éducation. Dans les endroits où l'échec scolaire est élevé, le fait d'avoir un conseil général avec une orientation ou une autre ne va pas changer grand-chose.

Les compétences des départements étant si limitées, sur quoi les électeurs doivent-il porter leur regard pour faire leur choix ?

Jacques Lévy : C'est une question difficile, dans la mesure où les domaines de compétence du département ne sont pas profilés de telle sorte qu'ils puissent créer des synergies dans le sens du développement. Rappelons que l'histoire du département comprend deux phases : lors de leur création, en 1791, ils étaient comparables à des régions : on était dans une constitution fédéraliste, avec l'idée de créer des espaces qui s'auto-administrent clairement. Après la IIIe République, le rôle du département a changé et il est devenu un point d'appui pour compenser les effets de l'industrialisation et de l'urbanisation. C'était un moyen de permettre à des communes qui avaient perdu l'essentiel de leurs habitants, qui n'avaient plus la ressource agricole comme moyen de survie, d'être soutenues par les zones urbanisées. C'est pour cela que le système de compétences des départements est aujourd'hui si bizarre : il n'est pas centré sur le projet, mais sur la redistribution. Parfois les départements font des choses intéressantes, mais leur histoire et leur organisation actuelle ne se prêtent pas à en faire un projet de développement. Ce n'est ni le bon périmètre, ni les bonnes compétences.

Concrètement, quelles sont les marges de manœuvre budgétaires des conseils généraux ? Sur quels postes sont-ils autonomes ?

Pierre-François Gouiffès : Commençons par regarder les finances départementales de façon consolidée : ces dépenses représentent 75 milliards d'euros (3,5 points de PIB) et le tiers des dépenses locales totales, mais avec un niveau plus élevé pour les dépenses de fonctionnement (35% du bloc local) que pour l'investissement (20%).

Ces dépenses correspondent pour partie à la mise en œuvre des compétences qui leur ont été dévolues lors des actes de décentralisation de 1982 et 2003 : le bâti des collèges, les routes départementales, le transport scolaire. Mais la dépense principale relevant des départements concerne l'aide sociale au sens large, avec l'ensemble des allocations universelles de solidarité (RSA socle, prestation de compensation du handicap PCH, allocation personnalisée d'autonomie APA) auxquelles il faut rajouter les frais d'hébergement en établissements. Tout cela a représenté en 2013 la moitié de leurs dépenses de fonctionnement (28mds€).

Les dépenses sociales des départements ont une double caractéristique : d'une part elles sont particulièrement dynamiques (+3,7% en 2013 contre 1,1% pour la fiscalité départementale sans même parler de la croissance française), mais surtout les départements n'ont que très peu de marge de manœuvre sur des dispositifs qu'elles financent mais pour lesquelles l'Etat a gardé la main sur les normes et l'orientation générale.

Le RSA en est l'exemple le plus emblématique : l'Etat a décidé en janvier 2013 une revalorisation exceptionnelle du RSA de 10% en cinq ans en plus de l'inflation dans le cadre du plan pauvreté du gouvernement Ayrault. Cette décision couplée à la situation économique dégradée s'est traduite par des augmentations de l'ordre de 10%% de la dépense départementale au titre du RSA en 2013 puis en 2014, pour un total de l'ordre de 9 mds€. Au final les versements de prestations sociales ont doublé pour les départements depuis 2003...

Si l'on rajoute le faible dynamisme des recettes fiscales attribuées aux départements et la baisse des dotations d'Etat (24% des recettes de fonctionnement, une quinzaine de milliards dont 4 devraient disparaître à l'horizon 2017), la contrainte qui s'impose aux départements va devenir particulièrement forte. Les solutions pour faire face sont de plusieurs ordres ; baisse de l'investissement (déjà engagé), maîtrise des frais de fonctionnement (21% du fonctionnement qui restaient encore dynamique en 2013), recours à la tarification de certains services comme dans le domaine du transport.

Selon les budgets primitifs des départements de 2014, quelles différences en terme de gestion des budgets départementaux a-t-on pu constater ? Quel enseignement peut-on en tirer ? Observe-t-on une gestion de gauche et une gestion de droite ?

Pierre-François Gouiffès : Cet exercice de comparaison construit sur la base de données financières rapportées à la population sur la base de données fournies par la DGCL est intéressant mais doit être contextualisé en lien avec les spécificités départementales. On a des départements de populations différentes (des 80.000 habitants de la Lozère aux 2 millions des Bouches du Rhône), de chômage différents, de géographies différentes, etc. etc. etc.

Fiscalité (impôts locaux). Le domaine de la fiscalité est un bon exemple de données à analyser avec doigté puisqu'il part des 227€ par habitant de Haute Corse à 445€ pour les Hauts de Seine. Ce sujet de la fiscalité est également important dans le cadre de la métropole du Grand Paris puisque beaucoup de discussions ont porté sur la mutualisation possible entre les recettes fiscales des différents budgets des départements franciliens.

Investissements. L'investissement des départements renvoie aux dépenses d'équipement dans le cadre des compétences collège et route mais également aux subventions d'investissement versées à d'autres collectivités locales et notamment aux communes et leurs regroupements. Ces dépenses consolidées départementales représentent une dizaine de milliards d'euros en baisse constante depuis 2009. Il y a des écarts très importants de dépenses d'investissement par habitant avec un facteur 5 entre la Lozère (650€ par habitant mais à rapporter à la taille petite de la population) et le Maine & Loire (141€).

Déficits/ Équilibre budgétaire. La dette consolidée des collectivités locales représente 33mds€ contre 25mds€ en 2008. En analyse individuelle, un critère habituellement utilisé pour mesurer la solidité des départements consiste à mesurer leur capacité à rembourser leur dette avec l'autofinancement (l'excédent) issu de leur section de fonctionnement. On constate là des écarts massifs l'Indre, l'Ariège, l'Isère et les Hauts de Seine n'ont besoin que d'une demi année pour rembourser leur dette, contre 16 ans pour la Seine Saint-Denis ou 10 ans pour la Corrèze (département le plus endetté par habitant) et 4 ans pour la moyenne des départements français.