

# Le département : enjeu d'une nouvelle organisation territoriale pour les êtres humains et l'écologie !

Jean-Marc Durand

Les élections départementales qui devraient se tenir les 13 et 20 juin prochains en même temps que les élections régionales, seront très importantes tant, malgré tous les efforts qui sont déployés pour masquer cette réalité, les départements sont des niveaux essentiels d'organisation et d'animation politique et administrative de la vie quotidienne de chaque citoyen et citoyenne.

**P**our comprendre ces enjeux, il convient en premier lieu de distinguer clairement deux institutions. D'une part, le département est en effet un échelon de l'administration d'État, sous l'autorité d'un préfet. Cette présence dans les territoires du pouvoir de l'État central n'est pas mise en cause par les politiques actuelles ; elle est même rendue de plus en plus pesante, comme on va le voir dans la suite de cet article. En revanche, des forces puissantes agissent pour faire disparaître l'autre institution, le département collectivité territoriale, pour laquelle nous allons être appelés à élire nos représentants.

Pour une part, ces forces ont déjà obtenu satisfaction avec l'entrée en vigueur de la loi NOTRe qui a mis les départements en coupe réglée par l'État. Les départements ont en effet vu leurs missions publiques profondément amputées en même temps qu'ils perdaient la clause générale de compétence. Parallèlement, les pouvoirs régaliens des préfets en tant que représentants directs du Premier ministre et des ministres ont été considérablement renforcés. Pour être précis, il s'agit surtout de leurs pouvoirs de police au sens de maintien de l'ordre comme au sens de la surveillance de la mise en œuvre de la politique du gouvernement. Par exemple, le décret du 29 décembre 2017 autorise les préfets à déroger, à titre expérimental, aux normes réglementaires dans sept domaines (aménagement du territoire, construction, emploi et activité économique, etc.). Les dérogations doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et par l'existence de circonstances locales. Elles doivent avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques. De façon très concrète, l'évolution du rôle des préfets et des préfetures est aujourd'hui parfaitement illustrée par la restructuration des services préfectoraux. Leur quasi-fermeture au public ainsi que leur inac-

cessibilité de plus en plus caractérisée et, aussi étrange que cela puisse paraître, y compris aux élus-e-s du peuple, en sont des traductions évidentes. Le préfet apparaît de plus en plus retranché dans une sorte de tour d'ivoire dont il ne sort que pour annoncer de nouvelles mesures répressives et honorer quelques cérémonies...

Avant d'aborder ce que pourrait représenter un département moderne, tourné vers l'intérêt des populations et des territoires, nous ferons un petit point de la situation sous forme d'un très succinct tour d'horizon historique.

## Le département, un héritage de la Révolution française

Les départements ont été créés comme les communes pendant la Révolution. Aujourd'hui, ils sont au nombre de 101, dont 96 sur le territoire métropolitain. Ils constituaient à l'origine des circonscriptions d'action de l'État qui y est représenté par le préfet. Il a fallu attendre 1871 pour qu'ils deviennent aussi des collectivités territoriales. En application de la loi du 17 mars 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le Code électoral, leurs assemblées délibérantes ont, à compter des élections de mars 2015, pris la dénomination de « conseils départementaux » au lieu de « conseils généraux ». Les électeurs de chaque canton ont désormais à élire deux membres de sexe opposé, se présentant en binôme de candidats. Les conseils départementaux se renouvellent intégralement tous les six ans.

Jusqu'à la loi NOTRe, toutes les collectivités territoriales disposaient traditionnellement d'une clause générale de compétence. Celle-ci leur permettait de régler par leurs délibérations toutes les affaires relevant de leur niveau. Depuis la loi précitée du

7 août 2015 (loi NOTRe), cette clause générale de compétence ne bénéficie plus qu'aux communes, les attributions des départements et des régions étant désormais limitativement énumérées par la loi. Ainsi les départements ont la responsabilité de deux grands domaines : l'action sociale (enfance, personnes handicapées, personnes âgées, revenu de solidarité active) et l'aménagement de l'espace (équipement rural, ports maritimes et intérieurs, aérodromes, routes départementales). Cependant ils conservent encore une capacité d'intervention importante dans le domaine éducatif (enseignement, culture et sport). Les départements sont en effet toujours des acteurs majeurs des politiques éducatives, culturelles et sportives qu'ils initient et soutiennent. Ainsi ils gèrent la construction, l'entretien et l'équipement des collèges, soit de 7 100 établissements pour une capacité d'accueil de 3,3 millions d'élèves.

### **Pour un autre département, plus solidaire, plus écologique, plus social et plus démocratique**

Les élections départementales interviennent dans un contexte de pandémie face auquel le modèle capitaliste d'organisation de la société est incapable de répondre aux besoins de la population. Pire la crise sanitaire est même une opportunité pour les détenteurs de capitaux et leurs valets politiques de poursuivre leur œuvre dévastatrice de remodelage régressif de la société en cassant les services publics, en supprimant massivement des emplois et en poursuivant la désindustrialisation de la France.

Dans un tel temps historique, se pose plus que jamais la question d'une rupture claire avec les logiques libérales : celles qui accompagnent et encouragent les marchés et la finance.

Reprenre le pouvoir sur notre vie exige une nouvelle démocratie à l'entreprise et dans toutes les institutions y compris dans celles à créer, pour imposer de nouveaux critères sociaux et écologiques.

Le département, création de la Révolution française, est un moteur essentiel de cette démocratie ; les choix politiques faits à l'échelle du canton, du département font société.

### **Un échelon administratif indispensable mais à retravailler**

Le PCF s'est toujours opposé à la suppression de cet échelon institutionnel, et notamment aux projets de fusion entre conseils régionaux et conseils départementaux. D'ailleurs, la fusion des dates de l'élection de ces deux conseils n'est pas sans lien avec un tel objectif sachant qu'il en était également escompté une meilleure attractivité pour le scrutin régional. Le département joue un rôle indispensable en matière de proximité de l'action publique et de la solidarité territoriale, particulièrement entre les communes. Néanmoins, face aux coups portés et aux évolutions des besoins des populations, il est nécessaire d'en redéfinir parfois en profondeur le fonctionnement et certaines de ses missions.

Depuis un certain nombre d'années, une nouvelle strate administrative a vu le jour. Ce sont les établissements publics de coopération

intercommunale (EPCI), c'est-à-dire les communautés de communes, puis d'agglomération, puis les métropoles. Même si, en grande partie, l'objectif visé avec la mise en place de ces nouvelles strates d'organisation territoriale est d'en finir avec les communes, d'une part, et les départements, de l'autre, en même temps que d'assurer au capital les meilleures terres d'accueil et de poser les bases du fédéralisme européen, elles ont aussi une fonction de mise en commun des objectifs et des besoins sur un territoire donné qui ne peut être contesté. La seule question à se poser est de savoir pourquoi le département n'aurait pas pu assurer cette fonction, ces missions ? Sans doute parce qu'en arrière-plan, dans l'esprit des promoteurs de ces nouvelles institutions locales, il y avait la recherche d'une déstabilisation de l'existant et des repères qu'ils constituaient pour les citoyens. Afin de mieux faire passer certaines orientations néfastes visant à réduire la dépense publique locale et à casser le lien démocratique unissant la population à ses institutions de représentation territoriale et administrative.

Répondre à une telle problématique n'est pas simple et ne peut se régler d'un coup de baguette magique. Mais nous pouvons commencer par poser quelques questions. Par exemple, ne serait-il pas nécessaire de redéfinir le découpage des départements et par la même occasion des cantons ? Dans le même ordre d'idées, serait-il saugrenu que le département retrouve une vraie compétence économique et tout simplement qu'il retrouve la clause générale de compétences ? Autre réflexion : assurer l'égalité sur un territoire donné, et notamment entre communes, ne signifie-t-il pas avant tout de permettre le développement d'activités économiques sur chacune d'elles plutôt que de privilégier des pôles hyperdensifiés en dehors desquels se crée le désert ? Il y a une véritable réflexion à conduire sur le rôle, la place, l'imbrication entre département et EPCI, le sort des départements en dépend ! Enfin une réflexion doit être portée sur les services publics préfectoraux qui ont fondu comme neige au soleil pour être remplacés par du privé ou de l'associatif privé de moyens et de plus en plus éloignés des populations.

### **Des financements à revoir**

Un autre problème majeur, lui aussi directement lié à l'existence des départements, réside dans les moyens financiers dont ils disposent. Depuis plusieurs années ces moyens ont beaucoup diminué. La politique gouvernementale d'austérité envers les collectivités locales conduit les départements dans l'impasse. Les dotations de l'État aux collectivités territoriales ont été réduites de manière drastique entre 2014 et 2019 (-12,5 milliards d'euros). Par exemple dans un département comme celui de la Drôme, la Dotation globale de fonctionnement est passée de 149 millions en 2014 à 124,5 millions en 2019 soit -24,5 millions d'euros (-16 %) en 7 ans.

Beaucoup sont budgétairement dans le rouge, les recettes n'arrivent plus à couvrir les dépenses qui sont principalement d'ordre social. Les départements ont vu les allocations sociales exploser du fait du vieillissement de la population. Or ces charges ne sont pas complètement compensées par l'État (il reste 8,1 milliards/an à la charge des départements,

ce qui représente 10 % du budget des 101 départements. Et au vieillissement de la population s'ajoute la crise systémique qui fait plonger l'endettement des départements (31 milliards d'euros à ce jour) sans perspective d'amélioration prochaine mais plutôt avec un risque sérieux de dégradation nouvelle en 2020 et 2021 du fait de la crise sanitaire. Il faut se rappeler qu'en 2019, c'est une hausse providentielle du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) payés notamment à l'occasion de la vente et de l'achat de biens immobiliers qui a permis de faire face à l'augmentation du poids des dépenses d'action sociale due à la croissance de la Prestation de compensation du handicap. En revanche, en 2020, la Covid-19 entraîne une augmentation de l'ensemble des dépenses de fonctionnement, à l'inverse des recettes qui, elles, seraient en sensible diminution (-1,6 %) sous l'effet d'une baisse des droits de mutation d'environ 10 %.

Les communistes militent pour augmenter les moyens des départements afin de pouvoir mener une politique de proximité ambitieuse.

Aujourd'hui, les recettes des départements proviennent essentiellement d'une partie de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties (dont les conseillers départementaux votent le taux) d'une part, de la Contribution économique territoriale (CET) et de la Contribution sur la valeur ajoutée (CVAE), contribution que le gouvernement vient de supprimer après qu'eut été supprimée la taxe professionnelle qu'avait justement remplacée en partie la CVAE. S'y ajoutent les droits de mutation à Titre onéreux (DMTO) et des dotations de l'État dont la dotation globale de fonctionnement, la dotation générale de décentralisation (compensation des charges transférées par l'État), la dotation générale d'équipement. Bien sûr les départements ont le pouvoir de lever des emprunts auprès des banques mais le taux moyen des encours des collectivités publiques est, malgré une baisse, en moyenne de 2,20 % et il est exigé une capacité de désendettements de plus en plus courte (4 ans). Dans ce contexte, le risque d'insolvabilité des départements est de plus en plus réel, notamment des départements de plus de 500 000 habitants.

Dans la Drôme, département de plus de 500 000 habitants, la préparation du budget 2021, de l'aveu même de la majorité de droite du conseil départemental, s'inscrit dans un contexte budgétaire marqué par une baisse des recettes de fonctionnement couplée à une hausse des dépenses de fonctionnement, notamment en matière de solidarité. Cet effet de ciseaux induirait une dégradation de la capacité d'autofinancement de la collectivité. Néanmoins, la situation du département est paradoxale. Les élus d'opposition expliquent en la circonstance que du fait de la réduction d'aides, de la suppression de subventions aux associations notamment sportives, du non-remplacement des départs à la retraite, de l'abandon de plusieurs projets antérieurs et de l'absence de nouveaux projets ambitieux – résultat d'un choix politique et idéologique de la majorité de droite en place –, la capacité de désendettement du département pourrait être réduite à 1 an (au lieu de 3,5 en moyenne nationale), alors que les besoins non satisfaits sont énormes dans une période où les difficultés d'une grande majorité d'habitants s'accroissent.

Au global, la diminution des ressources des départements, due à la baisse des concours financiers de l'État, à laquelle s'ajoute une hausse des charges et des dépenses en raison d'un désengagement de l'État ou de décisions nationales imposées, pousse malgré l'énorme pression sur les dépenses de fonctionnement (personnels, moyens des services, subventions) à une réduction de l'investissement, notamment des subventions d'investissement qui se décomposent ainsi en moyenne sur tous les départements: aménagement et environnement (38,3 %), réseaux et infrastructures (17,2 %), développement économique (9,5 %), transports (7,5 %), culture et sports (7,4 %), viennent ensuite l'enseignement et la formation professionnelle (6,8 %), l'action sociale (5,3 %) ; le reste (8 %) se répartit entre la sécurité, la prévention médico-sociale, les services généraux et divers. Pour les départements ruraux de plus de 500 000 habitants comme la Drôme ces chiffres sont respectivement: aménagement et environnement 25,4 %, réseaux et infrastructures 22,6 %, développement économique 14,5 %, transports 5,1 %, culture et sports (9,6 %), enseignement et formation professionnelle (8,5 %) l'action sociale (5,2 %), le reste (9,1 %).

Et la réforme territoriale, loin de venir corriger cette évolution, la renforce en entérinant le désengagement financier de l'État et en actant en quelque sorte la fin des solidarités internes à l'État avec un report sur des institutions privées de l'offre sociale et économique d'un territoire. Pleinement inscrite dans le cadre des politiques d'austérité qui cherchent à soumettre toute l'Union européenne aux exigences des marchés, les collectivités territoriales sont sommées de réduire leurs dépenses. Ainsi le financement des associations, les politiques culturelles et sportives sont remis en cause avec, selon les majorités en place, une application plus ou moins zélée de cette politique, ce qui est le cas dans un département comme celui de la Drôme où la majorité de droite taille joyeusement dans ce type de dépenses.

Pour le Parti communiste, **il n'y a pas de fatalité à cela, il faut agir résolument pour des propositions ambitieuses et réalistes, par exemple :**

– Engager une grande réflexion sur le financement des collectivités locales dont fait partie la fiscalité locale: quelle place et quel rôle des impôts locaux, quelle latitude financière et quel pouvoir de décision budgétaire pour les collectivités locales? Quelle fiscalité locale des entreprises (nouvelle taxe professionnelle) mais aussi des particuliers (*quid* de la taxe d'habitation ou de son remplacement?).

– Quelle évolution des concours de l'État et quels critères d'attribution?

– Recours à l'emprunt auprès des banques avec un taux d'intérêt à 0 % pour les investissements publics utiles, cela en lien avec une autre création monétaire de la BCE notamment un fonds social, solidaire écologique pour soutenir le développement des services publics.

– Quel pouvoir d'intervention des citoyens sur ces questions? Quelles institutions nouvelles pour leur permettre de proposer, de décider?

Par ailleurs nous souhaitons que l'État rembourse ses dettes auprès des départements. ■

1. Capacité de désendettement = rapport entre l'encours de dette et l'épargne brute de la collectivité, il révèle le nombre d'années d'épargne qu'il faudrait au Département pour rembourser la totalité de son stock de dette.