



HAL
open science

Le Préfet contre le Notable, allocation des subventions départementales et conflits de pouvoir, le cas du Lot (1968-1980)

Jean-Yves Nevers, Jean Marc Vidal

► To cite this version:

Jean-Yves Nevers, Jean Marc Vidal. Le Préfet contre le Notable, allocation des subventions départementales et conflits de pouvoir, le cas du Lot (1968-1980). 2008. halshs-00258478

HAL Id: halshs-00258478

<https://shs.hal.science/halshs-00258478>

Preprint submitted on 25 Feb 2008

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.

CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

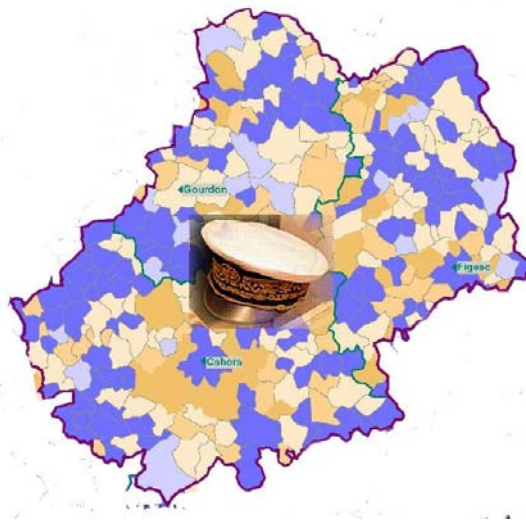
UNIVERSITE DE TOULOUSE LE MIRAIL

C E R T O P

Centre d'études et de recherches Techniques, Organisations, Pouvoirs

Jean-Yves Nevers et Jean-Marc Vidal

Le Préfet contre le Notable
Allocation des subventions départementales
et conflits de pouvoir, le cas du Lot (1968-1980)



Version remaniée d'une communication présentée au colloque de l'Association des Ruralistes Français, **Pouvoirs dans la commune, pouvoirs sur la commune**, Montpellier, 24-25 novembre 1983.

1983

Introduction

L'importance des liens existant entre les communes rurales et l'institution départementale n'est plus à démontrer. On a bien souvent décrit les conseils généraux comme des assemblées de ruraux avec parfois une nuance critique pour souligner les décalages de plus en plus accusés entre la réalité économique et sociale des départements et la rigidité d'un mode de représentation privilégiant les campagnes au dépens des centres urbains. Le département est devenu le cadre essentiel de l'organisation et du fonctionnement du système politico-administratif local, du moins de son modèle rural, lieu d'exercice du pouvoir périphérique des notables et des bureaucrates.¹ C'est aussi au sein des assemblées départementales que s'organisent les forces politiques implantées en milieu rural et que se construisent et se fortifient les réseaux clientélistes du ou des quelques "grands notables", patrons attirés de véritables "familles politiques" vis-à-vis desquelles, qu'ils le veuillent ou non, les maires ruraux doivent se positionner en quelques occasions cruciales, les élections sénatoriales par exemple.

L'importance des flux financiers entre les budgets des départements et des communes rurales offre un autre critère d'appréciation des liens privilégiés existant entre ces deux collectivités locales. Liens privilégiés mais dissymétriques puisque les communes rurales apparaissent extrêmement dépendantes des transferts départementaux notamment pour le financement de leurs équipements. Plus de la moitié des subventions d'équipement départementales est affecté aux communes de moins de 2000 habitants et celles-ci reçoivent, sous cette forme, plus d'aide des départements que de l'Etat, environ une fois et demi plus.² Dans ces conditions, on peut considérer le processus d'allocation des subventions départementales comme un enjeu fondamental des rapports de pouvoir qui sous-tendent le fonctionnement du système politico-administratif rural, notamment des rapports entre les maires, les conseillers généraux, l'assemblée départementale, son président, les services extérieurs et le préfet.

L'importance et la nature très variables des aides financières aux communes (subventions et prises en charge des annuités d'emprunts) suggèrent une certaine diversité de pratiques, l'existence d'une marge d'autonomie et la possibilité pour les conseils généraux et/ou les préfets de définir des politiques spécifiques dans ce

¹ DOSIÈRE R, C MASTIAS (1978, 1982), GRÉMION JP, (1976), LONGEPIERRE M, (1971, 1972), MARCHAND MH (1970), MINOT (1981), ROIG C (1964), SOUCHON MF, (1968), THOENIG JC, (1973, 1980), WORMS JP, 1966.

² DISIÈRE ET MASTIAS, 1982

domaine. L'objet de ce texte est d'apporter quelques éléments d'analyse sur cette question en présentant les premiers résultats d'une recherche sur le conseil général du département du Lot.³ Ce département offre un contexte local particulièrement intéressant. Il s'agit d'un département rural: sur 340 communes, 9 seulement ont plus de 2000 habitants et 29 appartiennent à une ZPIU. Le leadership départemental est dominé par la présence de quelques "grands notables". Parmi ceux-ci, s'affirme à la fin des années soixante, le personnage clé du département, Maurice Faure, ancien ministre qui cumule un maximum de mandats électifs : conseiller général d'un canton rural, député-maire de la ville préfecture, président du conseil général (en 1970), puis parlementaire européen.⁴ La mise en place à l'initiative de celui-ci d'un dispositif original d'allocation de subventions aux communes rurales, le Fonds Départemental d' Equipement (FDE) constitue une expérience innovatrice qui, au moment où s'engage le processus de décentralisation, ne peut que susciter l'intérêt.⁵ C'est l'analyse de cette expérience que nous présentons ici.

Un dispositif nouveau d'aide aux communes rurales

Créé le 20 mai 1968, le FDE fut dans son principe adopté, à l'initiative de son principal instigateur Maurice Faure, par le conseil général du Lot, unanime, en avril 1967 dans une conjoncture politique locale particulièrement conflictuelle, entre les élections législatives de mars et les élections cantonales de septembre, en passant outre l'opposition du préfet.⁶

Le nouveau dispositif est très simple : chaque année, le conseil général vote un crédit destiné à subventionner des projets d'équipement communaux. Ce crédit est ensuite réparti entre les 30 cantons du département sur la base de critères fixes et objectifs (population du canton puis valeur du centime cantonal et nombre de communes). Chaque dotation cantonale est elle-même redistribuée aux communes et aux syndicats intercommunaux selon une procédure très souple

³ Cette recherche est réalisée par Jean-Marc Vidal dans le cadre d'une thèse et d'un programme de recherche dirigé par Jean-Yves Nevers avec une aide de l'Université de Toulouse le Mirail.

⁴ Récemment, Maurice Faure a quitté son siège de député pour s'en aller siéger au Sénat.

⁵ L'expérience du FDE a été largement diffusée. des dispositifs semblables ont été mis en place dans plusieurs départements dirigés par la gauche non communiste : Allier, Dordogne, Isère, Landes, Nièvre...

⁶ Au moment de la création du FDE, Maurice Faure n'est pas président du Conseil Général mais il en est le véritable leader en tant que dauphin désigné du président Gaston Monnerville qui est alors président du Sénat et peu présent sur le terrain.

laissée à l'initiative du conseiller général dont le rôle est d'arbitrer entre les demandes des maires. Pour le profane, ce dispositif pourrait paraître extrêmement simple et logique. Sa portée est en réalité très grande : le FDE innove en effet une pratique nouvelle qui est non seulement en rupture avec les usages et pratiques antérieures de subventionnement mais aussi en dérogation des règles juridiques en vigueur. De fait, ce que Maurice Faure appelle une "réforme capitale" a suscité une polémique très âpre entre le préfet et l'assemblée départementale.

Si, comme on le verra, la création du FDE est directement liée à la conjoncture politique locale, elle s'inscrit dans une stratégie beaucoup plus ample qui vise trois objectifs :

a) la réorientation de la politique d'équipement du département : l'aide départementale aux communes et syndicats accordée jusqu'alors en majorité sous la forme de prise en charge d'annuités d'emprunts et en complément des subventions étatiques avait été principalement destinée d'une part à soutenir des travaux d'infrastructure (voirie, adduction d'eau, assainissement) et d'autre part à doter chaque chef lieu de canton d'un certain nombre d'équipements collectifs (salles de fête, piscines...). La création du FDE est présentée comme l'instrument d'une nouvelle phase de la politique d'équipement, destinée en priorité aux petites communes, paralysées par leur manque de ressources et l'insuffisance des aides étatiques. Cette nouvelle orientation semble indiquer l'existence d'un certain mécontentement à l'égard d'une politique qui avait privilégié les bourgs et petites villes chefs lieux de cantons.

b) la "rationalisation" de l'aide départementale est la seconde justification du FDE. En substituant un fonds globalisé à un ensemble d'aides devenu de plus en plus complexe qui comprenait pas moins d'une vingtaine de régimes et de procédures différents, le conseil général instaure un régime unique, dont l'évolution est facilement maîtrisable au niveau de sa masse globale, moins rigide que le système des engagements en annuités et beaucoup plus souple dans sa répartition. En outre, la ventilation de la dotation entre les cantons, selon des critères transparents évite les marchandages et l'arbitraire. Chaque conseiller connaît immédiatement après le vote de la somme globale le montant de l'enveloppe de son canton.

c) la revalorisation du rôle du conseiller général : l'affectation à chaque conseiller d'une enveloppe globalisée est bien évidemment l'innovation principale du dispositif. Elle crée une procédure nouvelle d'allocation des subventions qui donne un rôle décisif aux conseillers généraux. Le président du Conseil Général déclare en effet que son but est de "rendre aux conseillers généraux leur dignité

et leur autorité propre... et leur fonction d'intermédiaire naturel".⁷ Le conseiller général devient pour les maires le point de passage obligé de l'accès aux subventions du FDE, c'est lui qui reçoit leurs demandes et décide de la répartition de l'enveloppe cantonale. Le règlement du FDE est sur ce point très souple : les conditions requises pour l'accès à la subvention sont très vagues. Pour être subventionnables, les projets doivent présenter un caractère de dépenses d'investissement (ce qui a peu de sens pour les petites communes). Quant au taux de subventionnement, la marge d'intuitive laissée au conseiller général est très large puisque ce taux peut osciller de 10% jusqu'à 50% et que les critères sont très flous. Enfin, le conseiller général peut librement arbitrer entre des projets communaux et des projets intercommunaux, c'est-à-dire choisir de favoriser ou non une politique cantonale.

Une seconde voie d'accès aux subventions placée sous le contrôle des élus

Dès lors on comprend mieux l'enjeu de la mise en place du FDE. C'est beaucoup plus qu'une simple revalorisation du rôle du conseiller général. Comme le déclare le Préfet : "*Ce système supprime toutes les règles préétablies, générales et impersonnelles qui servaient de base jusqu'ici à l'attribution des subventions*".⁸ Dans la procédure normale, le rôle des conseillers généraux était limité à la définition des orientations de la politique départementale, au vote des normes générales d'attribution ouvrant à toutes les demandes conformes à ces normes un droit automatique à la subvention. Or, l'évaluation de cette conformité était le monopole de fait des services administratifs et techniques qui par ailleurs étaient également chargés d'instruire les dossiers de demandes de subventions étatiques. C'est au cours de ces procédures que se situent les négociations entre les fonctionnaires et les maires, isolés et en concurrence et qui sont le support du fameux "pouvoir périphérique". Dans cette procédure le conseiller général n'a aucune fonction légale et légitime. Il ne peut intervenir que d'une façon informelle, en soutien aux maires lorsque ceux-ci font appel à lui, ce qui n'est pas toujours le cas. Par exemple, le modèle de Pierre Grémion fait peu de place aux conseillers généraux dans les réseaux infra- départementaux où les maires sont les partenaires privilégiés des fonctionnaires territoriaux et dans les réseaux départementaux dominés par les "grands notables" et les hauts fonctionnaires. Plus explicitement Longepierre écrit : « *L'action des élus départementaux à l'égard des maires ruraux est sinon inexistante, du moins très discrète* » tandis

⁷ Déclaration de Maurice Faure, Registre des délibérations du Conseil Général, séances des 28 et 29 avril 1967.

⁸ Déclaration du Préfet, Registre des délibérations du Conseil Général, séances des 10 et 11 janvier 1968.

que MF Souchon constate que " *le conseiller général est en perte de vitesse aujourd'hui (en 1967), les maires se passent de ce relais...* ".⁹

Le FDE introduit une procédure non seulement nouvelle, en rupture avec les pratiques de négociation directe entre les maires et les fonctionnaires mais illégale puisque la loi ne reconnaît le droit d'attribution des subventions qu'à l'assemblée départementale et à son exécutif. De fait pour éviter l'invalidation juridique, le règlement du FDE prend soin de définir une procédure formelle qui ne mentionne pas le rôle du conseiller général en tant que tel.¹⁰ Cette procédure prévoit la transmission des dossiers de demande et leur instruction par les services préfectoraux. Elle est un moyen de pression évident pour le Préfet qui peut à tout moment "recourir à la règle". Officiellement, les conseillers généraux interviennent dans le cadre d'une commission spéciale formée au sein du conseil général et chargée d'arrêter la liste des projets subventionnés. Le rôle de cette commission, définie comme une instance de "tri" et de "filtre" est dans les faits d'entériner les propositions des conseillers généraux et éventuellement de rétablir celles-ci au cas où elles auraient été modifiées par l'administration.

Au total, en affectant à chaque canton une dotation globalisée dont il vote le montant chaque année, en dissociant l'aide départementale de l'aide étatique (sans exclure cependant le cumul), le conseil général du Lot a ouvert pour les maires une nouvelle voie d'accès aux subventions, placée d'un bout à l'autre de la procédure sous le contrôle quasi exclusif des élus cantonaux, bouleversant ainsi les règles du jeu du système préfet/notables au profit des conseillers généraux "de base" qui en étaient sinon exclus du moins tenus dans une marge illégitime. Une telle innovation ne pouvait émerger que dans une conjoncture et un contexte local spécifique.

A l'origine du FDE : un préfet contre ses notables

La création du FDE apparaît comme une réponse du conseil général et de son leader à la non observation par le préfet d'une des principales règles du jeu, la "dépolitisation", qui régulent les rapports entre l'administration et les élus. Une déclaration de Maurice Faure devant le Conseil Général décrit on ne peut plus clairement la situation :

⁹ Grémion P, 1976, Longepierre M, 1972; Souchon MF, 1968.

¹⁰ Dans le département des Landes, le préfet a refusé la création d'un Fonds de type FDE en arguant de l'illégalité du rôle du conseiller général qui était explicitement mentionné dans le règlement.

"Depuis trois ans, Monsieur le Préfet, que vous êtes dans ce département, votre langage a essentiellement consisté à dire aux maires : surtout ne passez plus par le conseiller général et surtout pas par les députés... venez directement me voir, c'est d'abord plus commode pour vous, vous éviterez un intermédiaire qui jusque là était encombrant mais qui désormais devient inutile et même nocif... Venez me voir, c'est ça le vrai chemin des subventions. Et bien, si ces choses continuent de la sorte, il y aura un deuxième chemin de subventions et ce deuxième chemin consistera à venir nous voir, nous autres pour les subventions du département. Comme vous ferez, nous ferons! Si vous répartissez avec arbitraire les subventions de l'Etat, nous répartirons, nous, non pas d'une manière arbitraire, mais d'une manière qui sera destinée à corriger la vôtre..." ¹¹

Cette déclaration de guerre qui rompt avec le style généralement feutré des débats qu'on entend dans les salles des conseils généraux doit être située dans la conjoncture politique des années 1965-1968. Dans le Lot, celle-ci est marquée par la bataille électorale sans merci que livre l'UNR contre le vaste rassemblement centriste qui contrôle le département avec à sa tête trois grands notables : le député maire de Figeac, seconde ville du Lot, Gaston Monnerville, président du Sénat et du conseil général et Maurice Faure, député maire de Cahors et ancien ministre, dauphin désigné du précédent et leader incontesté de ce que le préfet appelle avec un zeste d'ironie la "famille centriste". Celle-ci, qui regroupe la quasi totalité des élus cantonaux et municipaux, a coexisté pacifiquement avec le pouvoir gaulliste jusqu'à la veille des élections présidentielles de 1965. Tout change lorsque les leaders locaux se prononcent en faveur des candidatures de type "troisième force" (Gaston Defferre puis Jean Lecanuet) puis se rallie au second tour à François Mitterrand. La nomination d'un "préfet de combat" dès 1964, qui de son propre aveu est investi d'une "mission politique" montre par ailleurs la détermination du gouvernement d'implanter l'UNR dans le Lot pour y tailler un fief au Premier Ministre Georges Pompidou, qui passe ses vacances à Cajarc. En outre, dans la perspective de la succession de Gaston Monnerville, l'UNR peut envisager non pas de conquérir la présidence du conseil général mais de s'intégrer à une coalition dirigeante en faisant basculer la "famille centriste" à droite.

Les relations entre le préfet et la "famille centriste" qui se sent menacée ne cessent de se dégrader à l'approche des législatives de 1967. L'UNR envoie au combat deux candidats de choc, Bernard Pons contre le député de Figeac et Jean-Pierre Dannaud, directeur du cabinet du Ministre de l'Intérieur, parachuté avec

¹¹ Déclaration de Maurice FAURE, Registre des délibérations du Conseil Général, séances des 28 et 29 avril 1967.

la mission précise de faire tomber Maurice Faure. La circonscription de Figeac est conquise et Maurice Faure ne sauve son siège qu'au prix d'un ralliement entre les deux tours à l'union de la gauche pour bénéficier des voix socialistes et communistes.¹² Fort de ce succès, le parti gaulliste accentue sa pression en vue des cantonales : le directeur du cabinet du Ministre de l'Intérieur est candidat dans un petit canton rural et le nouveau député Bernard Pons organise un véritable commando de parachutés (dont le journaliste de l'ORTF Michel Péricard est la vedette). De son côté, le préfet s'efforce de recruter des candidats locaux et de débaucher des membres de la "famille centriste". Le succès de ce deuxième assaut est moindre mais néanmoins non négligeable : le nombre de conseillers favorables à la majorité gouvernementale passe de 1 à 6 (sur un total de 30 sièges dont 15 étaient renouvelables).

Bien qu'il soit difficile d'en mesurer exactement l'effet, la création du FDE entre les deux élections, contre-offensive vigoureuse de Maurice Faure n'est certainement pas étrangère à la bonne résistance de la "famille centriste" qui conserve une large majorité au conseil général. La séance d'avril 1967 au cours de laquelle fut adopté le principe du FDE restera sans doute comme l'une des plus mémorables de l'histoire du conseil général du Lot. Maurice Faure y dénonce avec une vigueur exceptionnelle les pratiques clientélistes du Préfet et des candidats gaullistes, les accusant publiquement d'utiliser les crédits "déconcentrés" pour distribuer "cette espèce de carotte que constituent les subventions" et de refuser toute aide aux maires qui ne feraient pas allégeance. Sa grande habileté est d'obliger le Préfet à répondre sur le même terrain en dévoilant ainsi le sens de sa "mission politique" qui est dit-il de "maintenir la liberté de candidature" étouffée par l'omnipotence de la famille centriste.¹³ L'âpreté de ce conflit a une conséquence immédiate : quelques mois après les élections cantonales, le préfet est déplacé. Maurice Faure, qui est réélu député en 1968, devient Président du conseil général en 1970.

Négociations, compromis et nouvelles règles du jeu

C'est donc un nouveau préfet qui est chargé en tant qu'exécutif du département de mettre en place et de faire fonctionner le dispositif du FDE. Bien que son attitude soit plus modérée, il va cependant pendant plus de deux années, tenter

¹² Maurice FAURE obtient au premier tour 32% des voix contre 35% au candidat UNR. Il doit négocier le désistement des candidats du PCF (15%) et de la FGDS (19%) et par conséquent opérer un certain glissement à gauche. Le maintien du candidat FGDS (désavoué) lui fait frôler la défaite. Il est élu avec 48% des suffrages alors qu'en 1962 il avait obtenu 63% des voix.

¹³ Registre des délibérations du Conseil Général, séances des 28 et 29 avril 1967.

de limiter la portée du dispositif et d'en modifier le fonctionnement. Ce qui montre que l'enjeu du FDE dépasse largement comme on l'a dit plus haut, la signification immédiate qu'avait sa création dans la conjoncture conflictuelle des années 1965-67.

En arguant de la nécessité de tirer le département de son "sous-développement économique", le nouveau préfet avance une série de propositions qui visent en fait à une remise en cause des principes essentiels du FDE. C'est ainsi qu'il propose de réserver 30% du fonds pour l'affecter à des travaux d' "intérêts départementaux" (dont il pourrait maîtriser l'utilisation). Cela signifiait l'amputation d'un tiers des aides distribuées aux petites communes et dont la répartition échapperait aux conseillers généraux. Le Préfet propose en outre, pour limiter l'"émiettement" des crédits et le saupoudrage, d'éliminer tous les projets d'un coût inférieur à 5000 F (1967), de fixer un plancher de subvention (30%) pour tous les travaux ayant un caractère économique (ZI, ZA, lotissements, aménagement touristique) et d'imposer aux communes sollicitant une subvention un niveau minimale de pression fiscale. Le préfet propose en outre d'accorder la priorité aux projets proposés par les SIVOM qui ont été mis en place en 1964 dans tous les cantons du Lot.

Toutes ces mesures dont le but est de remettre la politique départementale sur les rails de la politique étatique alors en vigueur, étaient évidemment en contradiction avec l'orientation du FDE qui était de procurer des ressources supplémentaires aux petites communes. Aussi, le conseil général n'acceptera-t-il de transiger sur aucune des propositions remettant en cause les principes du fonds et le Préfet doit s'incliner. Le plus surprenant est l'attitude des élus UNR qui montent en première ligne pour réfuter les arguments du Préfet! ¹⁴ Le Conseil Général accepte cependant un certain nombre de modifications notamment la prise en compte dans la clé de répartition des dotations aux cantons de la richesse fiscale cantonale (valeur du centime).¹⁵ Autre concession : le cumul des subventions départementales et étatiques est plafonné à 50% du coût du projet. Enfin le conseil général accepte que soit mentionnée dans le règlement la possibilité d'affecter 25% du fonds à des travaux d'intérêt départemental mais en précisant qu'une telle mesure ne pourra être prise qu' "à

¹⁴ Outre le fait qu'ils comprennent l'intérêt du dispositif pour consolider leur position cantonale, leur attitude peut s'expliquer par une stratégie de prise de distance avec le préfet - nécessaire pour rétablir un fonctionnement normal de l'institution départementale - et surtout par la modification sensible de la conjoncture politique de l'après 1968 où la "famille centriste" n'est plus l'ennemi numéro un mais un futur allié.

¹⁵ Le Préfet proposait que ce critère entre pour 30% dans la clé de répartition, le conseil général accepte 25%!

la demande expresse du conseil général". En fait cette possibilité ne sera jamais appliquée. Ces concessions témoignent d'une volonté indiscutable de renouer un dialogue constructif avec le Préfet au moment où la collaboration de celui-ci est indispensable pour faire fonctionner le dispositif.

La logique des rapports entre maires et conseillers généraux et la pression des demandes communales

Après les compromis initiaux de 1967-68, l'existence et les principes du FDE ne seront plus mis en cause. Le règlement du dispositif est cependant modifié à plusieurs reprises mais ces modifications ne sont pas la conséquence de nouveaux compromis entre le préfet et l'assemblée départementale.¹⁶ Elles découlent de la dynamique du fonctionnement du fonds, liée principalement à la logique des rapports entre les maires et les conseillers généraux.

Trois grandes modifications sont apportées au fonctionnement du fonds :

- la liste des projets subventionnables est élargie aux équipements sportifs et culturels, aux acquisitions de matériels et de mobiliers scolaires (qui relèvent pourtant du budget de fonctionnement) et surtout à tous les travaux de voirie. Autant dire que à partir de 1976, tous les projets sont déclarés subventionnables.

- la possibilité est ouverte dans certaines limites, d'accorder des aides en annuités pour couvrir en partie ou totalité les charges d'emprunt contractés par les communes pour financer leurs projets.

- un nouveau critère, le nombre de communes, est introduit dans la clé de répartition de la dotation cantonale. La détermination de celle-ci repose alors sur trois critères: la population (les 2/3 de la clé), le potentiel fiscal (1/6ème), et le nombre de communes du canton (1/6ème plus une prime pour les cantons de plus de 16 communes).

La signification de ces modifications est claire : elles répondent à la pression des demandes des petites communes. Si la perturbation du rapport préfet - notables explique la création du dispositif, c'est le rapport conseiller général - maires qui rend compte de la dynamique de son fonctionnement.

On constate cependant que la dotation initiale du FDE a été substantiellement érodée par l'inflation, alors que par ailleurs les dépenses totales et les dépenses d'équipement du département ne cessaient de croître (Tableau 1). De fait, la part du FDE dans les dépenses totales passe de 3% environ en 1968-71 à 1,2% en 1981

¹⁶ Le règlement du FDE est modifié à 9 reprises entre 1970 et 1981.

et le ratio dépenses d'équipement brutes / montant du fond tombe de 28% à 6%. Cependant, la place des subventions allouées dans le cadre du FDE par rapport dans l'ensemble des subventions versées aux communes est restée importante, entre 15 et 25% du total des subventions départementales. Ces données confirment que le FDE n'a pas été utilisé par le conseil général comme l'instrument d'une véritable politique départementale, ainsi que le souhaitait le Préfet. La logique fondamentale du FDE est bien restée une logique politique de distribution d'aides aux petites communes. En raison de la souplesse d'utilisation des enveloppes cantonales, le rôle du FDE a été décisif dans le financement des "petits projets" présentés par les communes. Pour celles-ci, le fonds a constitué un apport indispensable et probablement une incitation efficace au financement de l'entretien de leur patrimoine. Le nombre impressionnant de projets communaux subventionnés entre 1968 et 1981 confirme cette hypothèse : 3368 projets ont été aidés, soit environ 10 projets par commune, chacune ayant déposé en moyenne deux projets tous les trois ans qui ont reçu une aide moyenne de 14 800 F (**Tableau 2**). Cette aide est très loin d'être négligeable puisqu'elle a couvert en moyenne 21% du coût des projets.

L'importance du nombre de projets subventionnés, leur nature et leur dimension indiquent bien l'importance des besoins existant dans les communes rurales en matière d'équipements traditionnels. Ainsi 51 % des projets subventionnés entre 1968 et 1981 concernent l'entretien et l'amélioration des bâtiments communaux, 16% l'aménagement des villages et 12 % la voirie. Tous ces travaux relèvent beaucoup plus du budget de fonctionnement que des dépenses d'investissement. Le montant des projets reste modeste et si la proposition du Préfet de fixer un plancher avait été retenue, la plupart d'entre eux n'auraient pas été subventionnés. Les besoins de financement en matière de voirie sont tels que cette catégorie de dépenses, d'abord exclue, a été introduite comme on l'a vu dans la liste des dépenses subventionnables. La part des aides destinées aux travaux de voirie a été d'abord plafonnée à 25% des enveloppes cantonales, elle a été portée à la moitié dès 1979! Il est clair là encore que ce changement traduit la pression des demandes des maires. Les interventions pour le développement économique que le Préfet voulait encourager représentent moins de 4 % de l'ensemble des aides accordées. Ces projets, de plus grandes envergures et plus coûteux, sont inaccessibles à la majorité des communes.

Au total, ces données confirment les deux principales critiques émises par le préfet dès la première année de fonctionnement du FDE. Face à l'abondance des projets déposés dès 1968 (283 projets pour 340 communes), le préfet avait beau jeu de dénoncer "un émiettement... une poussière d'investissements préjudiciable à une utilisation efficiente de la masse des crédits... un certain laxisme qui pourrait conduire à transformer ce fonds d'investissement en fonds de

fonctionnement".¹⁷ En réponse les élus faisaient valoir l'inadaptation du système d'aide existant, l'ampleur des besoins des petites communes et la nécessité vitale pour elles d'avoir accès à un type d'aide adaptée au financement de l'entretien de leur patrimoine et de quelques petits équipements. De ce point de vue le FDE a tenu ses promesses.

Modèles distributifs et stratégies de pouvoir

Mais la très grande dispersion des aides est également révélatrice de la logique dominante qui a guidé les pratiques des conseillers généraux en charge de répartir leur enveloppe. Tout indique que leur premier souci a été de n'éliminer aucune demande. On comprend pourquoi : une politique systématiquement sélective aurait signifié la remise en cause de la légitimité des maires dans l'expression des besoins de leur commune et mis le conseiller général dans une position très difficile. La commission spéciale du conseil général n'a pas non plus fonctionné comme l'instance de filtre et de tri qu'elle devait être d'après le règlement. D'après les entretiens réalisés, l'examen des dossiers a été une simple formalité. Une intervention sélective aurait été en contradiction avec l'objectif de valorisation du rôle d'arbitrage laissé à chaque conseiller général. En bref : si la commission est liée par les décisions des conseillers généraux, ceux-ci sont eux-mêmes liés par la pression des demandes des maires.

Il n'est pas non plus surprenant de constater qu'une part très faible des enveloppes cantonales ait été affectée aux syndicats intercommunaux, en dépit là encore, des souhaits préfectoraux. Il y a eu consensus des conseillers généraux pour faire du FDE non pas le moyen de développer une politique cantonale - dont ils pouvaient être les animateurs - mais un système de distribution d'aides à des projets dont les maires conservaient l'initiative et la maîtrise.

Face à la pression des maires, on voit combien la marge de manoeuvre des conseillers généraux s'est trouvée rétrécie. Mais elle est cependant loin d'être nulle. Les conseillers conservent un certain pouvoir dans la mesure où ils peuvent établir des classements et des priorités entre les projets qui leur sont transmis, fixer des taux dans une marge importante (de 10 à 50%) et définir une stratégie pluriannuelle de répartition de leur enveloppe (stratégie nécessaire puisque le nombre élevé de projets ne permet pas de les financer tous en même temps). En ce qui concerne les taux de subvention, l'analyse de la part couverte par les subventions selon les différents types d'équipement (**tableau 3**) montre

¹⁷ Registre des délibérations du Conseil Général, séances du 8 juillet 1968.

que le taux d'aide semble résulter moins d'une décision a priori que, d'une part, des possibilités d'accès à d'autres subventions (dans le cadre d'un cumul plafonné à 50% du coût du projet) et d'autre part, du coût total des projets. Les projets les moins coûteux ont été les plus fortement subventionnés (en avantageant les petites communes).

Quant aux stratégies de répartition adoptée par les conseillers, l'étude du volume réel d'aide reçue par les communes de quelques cantons sur la période 1968-1981 fait apparaître deux modèles ¹⁸ :

- un modèle égalitaire ou égalitariste qui présente deux variantes. Dans la première variante, chaque commune a reçu une part sensiblement identique de la dotation cantonale. Dans la seconde variante, cette part est à peu près proportionnelle au nombre d'habitants de chaque commune. Le rôle du conseiller général a donc consisté à définir un programme pluriannuel ou à procéder à des réajustements périodiques pour maintenir un équilibre sur plusieurs années. Les conséquences de ces deux stratégies sont très différentes : la première avantage les petites communes et désavantage les communes les plus peuplées, la seconde bénéficie plutôt à celles-ci. Mais tout cela est très relatif. Le principal objectif politique du modèle "égalitariste" (ou pseudo égalitariste si on rapporte la subvention au nombre d'habitants) paraît être le souci de réduire les possibilités de conflits entre les maires et le conseiller général.

- Le deuxième modèle est celui du "guichet ouvert" ou du "marché concurrentiel". La répartition des aides n'obéit à aucun critère prédéterminé et à aucune régulation pluriannuelle. Elle est la résultante du jeu concurrentiel des demandes communales. Les maires qui obtiennent le plus sont ceux qui demandent le plus et le plus souvent. Le rôle du conseiller général peut être purement passif, il enregistre et satisfait les demandes jusqu'à épuisement de son enveloppe, ou plus actif s'il favorise certains maires en les encourageant à déposer des demandes. Les conséquences sont une disparité entre communes qui peut être liée au "dynamisme" des maires et à la nature de leur relation avec le conseiller général. Il existe dans ce cas un risque de tension entre les maires et de conflit entre une partie de ceux-ci et le conseiller général.

Il reste à étudier la répartition de ces différentes stratégies dans les cantons et les conditions de leur adoption. Des pratiques différentes se manifestent aussi au cours de la procédure même d'attribution. Dans un premier cas de figure, le conseiller général, après une série de contacts informels et individuels avec les maires de son canton aux cours desquelles ils s'informent des intentions des

¹⁸ Au stade actuel de l'étude, une phase ultérieure de la recherche portera sur l'ensemble de cantons.

maires et peut orienter leur demande, convoque une réunion dont le caractère officiel et même solennel est consacré par la présence du sous-préfet, de représentants des administrations et d'un "grand notable". Le conseiller général affirme son "autorité" et la légitimité de son rôle en recherchant la caution des grands notables départementaux, élus et fonctionnaires. Ce type de réunion, animée par le conseiller, réinscrit la procédure d'attribution du FDE dans le cadre traditionnel des relations entre les élus et les représentants de l'Etat. A l'inverse, certains conseillers négocient avec les maires en dehors de tout appareil et ingérence extérieure. Cette "clôture" des négociations assure une protection contre la pression "hiérarchique" mais aux dépens du surcroît de légitimité que confère la présence des grands leaders départementaux. La suite de la recherche devrait nous en apprendre plus sur ce point.

Conclusion

En ouvrant aux maires une "deuxième chemin" d'accès aux subventions départementales placé sous le contrôle direct des élus cantonaux, le Conseil Général du Lot a introduit une indiscutable innovation dans les mécanismes traditionnels de régulation des rapports entre l'institution départementale et les communes rurales. Cette innovation ne pouvait émerger probablement que dans la conjoncture politique perturbée des années 1965-68 au cours de laquelle le préfet imprudent, sous la pression du Ministère de l'Intérieur et du parti dominant, a transgressé la logique infra-politique du fonctionnement du système politico-administratif. Il a fallu aussi la présence d'un notable ambitieux qui a saisi l'occasion pour affirmer son leadership sur le département. Il ne faut cependant pas voir dans le FDE un simple dispositif de résistance à une offensive politique du parti gouvernemental et un instrument de type clientéliste pour la consolidation d'une hégémonie départementale. L'expérience du FDE comme le montre le fonctionnement du dispositif sur les quinze dernières années, a une toute autre portée. Le dispositif du FDE instaure un système d'aide aux petites communes qui court-circuite (en partie) l'administration étatique pour établir un système de négociation directe entre les représentants de deux types de collectivités locales qui sont traditionnellement mis en relation par l'intermédiaire des fonctionnaires de l'administrations étatiques selon la logique de la "régulation croisée". Ce face-à-face direct entre deux catégories d'élus préfigure les nouvelles formes de rapports de pouvoir et de processus de régulation qu'introduisent aujourd'hui les réformes de décentralisation. D'où l'intérêt de l'expérience lotoise.

Références

- Dosière C, Mastias, Mieux connaître le conseil général, Les Editions Ouvrières, 1978
- Grémion P, Le pouvoir périphérique, Seuil, 1976
- Longepierre M, Les conseillers généraux dans le système administratif français, Cujas, 1971.
- Longepierre M, Le système administratif départemental et la vie politique nationale, dans Mabileau A (edit) Les facteurs locaux de la vie politique nationale, Pédone, 1972.
- Marchand MH, Les conseillers généraux en France depuis 1945, Colin, 1970.
- Minot C, Le président du conseil général, Sirey, 1981.
- Roig C, L'administration locale et les changements sociaux, dans Administration traditionnelle et planification régionale, Colin, 1964.
- Thoenig JC, L'administration des routes et le pouvoir départemental, vie et mort de la vicinalité, Cujas, 1980.
- Thoenig JC, L'ère des technocrates, le cas des Ponts et Chaussées, Les Editions des Organisations, 1973.

Tableau n°1: la dotation du F.D.E. de 1968 à 1981 et sa place dans le budget du conseil général:

	montant de la dotation		ratios		
	en francs courants	indice en frs constants	(1)	(2)	(3)
1968	1 333 000	100	3.6	27.7	
1969	"	93	3	27	
1970	1 500 000	98	3.2	28.3	
1971	"	94	2.9	21.6	
1972	"	89	2.5	14	20.5
1973	"	81	2.2	11.5	21.4
1974	1 790 000	81	1.7	6.3	23.4
1975	1 800 000	79	1.6	7.2	17
1976	"	70	1.4	9.4	9
1977	2 050 000	74	1.5	9.2	15.5
1978	2 214 000	78	1.4	8.1	25.5
1979	2 235 000	68	1.1	5.5	12.2
1980	3 315 000	89	1.5	6.8	16.6
1981	3 406 0000	80	1.2	5.2	19.8

(1) part du FDE dans les dépenses totales, (2) rapport FDE/ dépenses d'équipement brutes, (3) rapport FDE/ total des subventions versées.

Tableau n°2: nombre de projets subventionnés et subventions moyennes

	montant du FDE (frs constants) par an		nombre de projets par an		subvention moyenne
	1968-71	16 315	4 079	883	
1972-75	13 879	3 470	1008	252	13 770
1976-79	12 550	3 138	975	206	13 570
1980-81	7 185	3 593	552	276	13 020

Tableau n° 3 : répartition des dotations cantonales entre les différents équipements

	1968-81		1979-81		1968-78		
	nombre de projets	%	%	%	coût moyen	subvent moyenne	taux moyen
Travaux de restauration des monuments historiques, illuminations des sites	61	1.8	1.8	1.8	69802	12187	17.5
Construction émetteur TV, cabines téléphoniques	135	4.	0.8	0.8	28076	5887	20.9
Assainissement, égouts, incendie	137	4.1	2.8	2.8	71478	9226	12.9
Aménagement de villages, éclairage	768	22.8	16	16	20288	6545	32.3
construction et réparation de bâtiments communaux, cimetières, matériels	1682	49.9	56.1	56.1	30048	6457	21.5
Lotissements, ZI, terrains de camping logements sociaux	53	1.6	1.2	1.2	81477	15409	18.9
Equipements scolaires, culturels, sportifs	118	3.5	4.1	4.1	125912	13758	10.9
Voiflê	414	12.3	17.2	17.2	17582	6025	34.3
TOTAL	3368	100	100	100	33092	7054	21.3