

Le Département du Rhône face à ses mutations

entre héritage républicain et métropolisation



MÉTROPOLE

10 ANS

LYON

Préambule

Le département, acteur d'une République en mouvement 04

1. De la République localisée à l'État organisateur..... 04
2. De circonscription déconcentrée à collectivité de plein exercice :
la décentralisation..... 05

Crises et résilience : le Rhône face à ses évolutions 09

1. Le Rhône, un département territorialisé 09
2. L'entente comme culture politique 10
3. Des finances en péril 11
4. L'agencification du département..... 11
5. La concurrence des autres strates administratives..... 11

Conclusion :

la Métropole et le nouveau Rhône, le département réinventé ? ... 13

Annexes : Liste des entretiens / Bibliographie 15

Novembre 2024
Métropole de Lyon

Coordination
Direction de la Prospective et du Dialogue Public (DPDP)
Jean-Loup Molin

Rédaction
Lucas Piessat, membre du réseau de veille DPDP

Réalisation
Nathalie Joly

Illustrations de couverture
d'après une photographie : ©Quinones, 1948-20.. (photographe)/Lyon Figaro - Hôtel du Département du Rhône.

EN JANVIER 2025, LA MÉTROPOLE DE LYON SOUFFLE SES DIX BOUGIES.

L'histoire de sa création restera comme celle d'une épopée formidable aux termes de laquelle deux collectivités, deux grandes institutions, fusionnaient de leur plein gré pour fonder une collectivité originale, puissante, élue au suffrage universel direct et résolument tournée vers l'avenir.

À quoi servent les anniversaires ? À se rassembler, à se remémorer, à se remobiliser.

Pour ses dix ans, la Métropole a donc souhaité rendre accessible à tout un chacun les sources de son histoire :

- ▶ l'action conduite durant des décennies par le département du Rhône et par la communauté urbaine de Lyon sur un même territoire, parfois en se chamaillant mais la plupart du temps en s'accordant dans un souci de bonne gestion et de service rendu aux habitants ;
- ▶ les motifs qui ont conduit les deux institutions à s'entendre pour fusionner ;
- ▶ l'aventure de la création et de l'installation de la nouvelle institution ;
- ▶ les projets originaux et ambitieux, enfin, qui sont rendus possibles par la nouvelle matrice métropolitaine.

Dans ce document, nous vous proposons de découvrir la culture politique et professionnelle du Département et sa place dans le paysage institutionnel français.

Cette culture s'est forgée dans le temps long puisque l'histoire départementale se confond avec celle d'une République qui chercha à se territorialiser tout d'abord, à se déconcentrer ensuite, puis à se décentraliser.

À partir des années 1980, le Département accède au statut de collectivité territoriale de plein exercice, et reçoit au fil des années de nouvelles compétences. Les politiques sociales et médico-sociales, en particulier, viennent enrichir une identité dans laquelle la solidarité constituait un socle de valeurs déjà très présent.

Paradoxalement, l'attribution de nouvelles compétences n'empêche pas l'émergence, au début des années 2000, d'une remise en cause de la légitimité des départements, dans une perspective de rationalisation du fameux « mille-feuille territorial » français. Le poids des dépenses sociales et la suppression de plusieurs impôts locaux à pouvoir de taux sont venus éroder les marges de manœuvre des départements. Le couple agglomérations – régions semble porteur de mille promesses.

Pour autant, l'avenir des départements semble plus que jamais ouvert. La montée en puissance du fait métropolitain et le maillage de tout le territoire national par des intercommunalités apparaissent comme des facteurs de fragilisation. Mais à l'inverse, la création des super-régions n'appelle-t-elle pas la persistance de l'échelle territoriale intermédiaire qu'incarnent les départements ?

Dans cette perspective, l'expérience lyonnaise mérite d'être scrutée de près : assisterait-on, avec la création de la Métropole (qui a aussi le statut de département) et d'un nouveau département du Rhône recentré sur le rural, à une réinvention du fait départemental ?

Anciens du Département et de la Communauté urbaine, nouveaux recrutés métropolitains ! Découvrez dans les pages qui suivent un pan entier de ce qui fait notre histoire et notre culture commune.

Bonne lecture.

Le département, acteur d'une République en mouvement

1. DE LA RÉPUBLIQUE LOCALISÉE À L'ÉTAT ORGANISATEUR

Une naissance révolutionnaire

Nés d'une volonté de rupture avec l'organisation féodale du territoire, les départements, « respectent le plus souvent les anciennes frontières des provinces »¹. Cette continuité territoriale facilitera l'identification du département comme « échelon de référencement social des identités » explique Arnaud Duranthon², qui souligne aussi combien, dans la longue durée, les missions sociales et solidaires assignées au département contribueront à l'émergence de cette culture ou identité départementale.

Enfant de la Révolution, le département hérite de son centralisme. Véritable outil de l'implantation de la République sur le territoire, il forme, avec les communes, le couple historique de l'architecture institutionnelle française, celui la République territorialisée.

Le département révolutionnaire de Rhône-et-Loire est partitionné en 1793, suite au soulèvement de la ville de Lyon contre la Convention avec l'objectif de séparer la turbulente cité lyonnaise de la manufacture d'armes de Saint-Etienne.

« Le moteur de ces révoltes (de 1793) ce sont justement les Conseils départementaux. Donc Paris va reprendre en main ces Conseils départementaux et va les vider de toute initiative. Ils ne vont plus avoir un rôle que pour l'administration, l'entretien des routes, la voirie, l'économie basique, et tout ça sous le contrôle des représentants de l'autorité centrale. (...) Ce qui fait que finalement ce n'est pas un espace qui est censé justement être une arène politique. Et ce qui explique aussi peut-être que c'est l'espace de pouvoir des notables locaux »,

Paul Chopelin, Maître de conférence en histoire moderne à l'Université Lyon 3.

En 1872, la loi Tréveneuc prévoit qu'en cas de dissolution illégale de l'Assemblée nationale, les conseils généraux doivent s'y substituer pour assurer l'ordre. Selon Pierre Jamet³, « c'est sans doute les départements qui ont contribué à l'enracinement de la République. Et notamment sous la troisième république avec un véritable pouvoir, une véritable institution reconnue qui participait pour les élus au parcours républicain. »

Le département a évolué dans son rapport à l'État au fil du temps. Selon Marie-Ange Grégory, dans sa période révolutionnaire il cherchait à organiser le territoire en vue d'atteindre l'égalité, la « décentralisation » de la fin du second empire visait à assurer un équilibre entre l'ordre et les libertés locales, la « régionalisation » puis la décentralisation des 4^e et 5^e Républiques visaient elles aussi à améliorer les libertés locales sans compromettre l'ordre. À partir de 2004, les processus de décentralisation visent à renforcer la « rationalité » de l'organisation du territoire et mettent en avant la question du millefeuille territorial dans une perspective économico-gestionnaire.

À la suite de toutes ces évolutions, il semble que le cœur de l'action publique départementale, à savoir les politiques sociales et médico-sociales soit devenu le fondement de l'identité du département, une identité solidariste et mutualiste.

1. Marie-Ange Gregory, autrice de « Les départements, une controverse Française », Berger-Levrault, 2017.

2. Arnaud Duranthon, « L'institution départementale à l'heure métropolitaine : quelles perspectives ? Étude pour l'Assemblée des Départements de France », 2017.

3. Pierre Jamet, Directeur général des services du Département du Rhône, entretien du 18 janvier 2024.

Un ancrage républicain : la solidarité

Né pour faire «descendre» la République, et ce jusqu'au village le plus isolé, le Département se crée sur la base d'une culture très étatique. La volonté originelle de mailler le territoire, de le rendre praticable et interconnecté, le département l'incarnera jusqu'à nos jours dans ses missions : des routes au transport scolaire, de l'équipement en collèges à l'accompagnement technique des communes auxquelles le département apportait, selon Anne-Marie Laurent ⁴, «de l'ingénierie, mais aussi un accompagnement financier avec un dispositif d'aide financière qui était le cœur battant de la collectivité». Une péréquation horizontale que le Président du Conseil général du Rhône Jean Palluy décrivait en 1985.

29 mars 1985 :

Communication de M. le Président sur l'importance du rôle du Conseil général

« Il s'agit là d'une action importante de solidarité entre les communes rurales et les communes urbaines, notamment en faveur de celles qui ont des ressources relativement minimales. C'est donc une action très importante que nous avons à conduire, pour que notre Département soit, comme je l'ai déjà dit mais je tiens à le répéter, un Département économiquement prospère, socialement solidaire, humainement cultivé ».

ADRML, 3565W/66 : Procès-verbaux des délibérations du Conseil général et compte rendu des débats. Réunions de mars, mai, juin, septembre et octobre 1985, p.79-80.

Quelques années plus tard, Michel Mercier parle lui d'un «couple département/communes, et notamment les communes rurales qui avaient un grand besoin du département pour vivre». Ce rôle est reconnu en 2015 par la loi NOTRe qui institue

le Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) et érige le département comme «chef de file» des solidarités humaines et territoriales. Plus encore, sous l'impulsion du département du Rhône, en la personne de Pierre Jamet, son directeur général des Services, qui rend en 2010 un [rapport au Premier ministre sur les finances départementales](#), l'État met en place une péréquation horizontale entre les départements riches et ceux moins dotés.

L'action sociale marque l'ADN de l'institution départementale. De la création en 1838 des «inspecteurs généraux des établissements de bienfaisance» aux lois Defferre de 1983, le département hérite au fil du temps de missions sociales qui lui donnent son identité institutionnelle. Une identité reconnue par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui l'institue chef de file dans le domaine social.

« Il y avait cette coloration très forte qu'on s'occupait des personnes les plus vulnérables, des personnes qui ne parlent pas, qui ne peuvent pas parler, qui ne peuvent pas se défendre et c'était notre rôle ».

Elise Haffray, chargée de mission à la Délégation Pilotage & Ingénierie Administrative et Financière, entretien du 25/04/2023.

En mai 2004, Pierre Jamet, alors Directeur général des services du département du Rhône et directeur de Cabinet de Michel Mercier, dépose avec Raoul Briet, conseiller-maître à la Cour des Comptes, un rapport au premier Ministre préfigurant la création de la Prestation de compensation du handicap (PCH) et l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA), il explique : « On a vu à peu près tout le monde, c'est ce qui a conduit à la création de la maison du handicap, à la création de la CNSA, à la montée en puissance du département dans ces domaines. »

2. DE CIRCONSCRIPTION DÉCONCENTRÉE À COLLECTIVITÉ DE PLEIN EXERCICE : LA DÉCENTRALISATION

Avant le processus de décentralisation en France, le département servait principalement de circonscription administrative déconcentrée de l'État, conçue pour mettre en œuvre les politiques nationales au niveau local. Aux côtés d'un conseil général élu mais sans véritable pouvoir, le préfet,

représentant de l'État dans le département et nommé par le gouvernement, jouait un rôle clé dans cette organisation étant à la fois chef de l'exécutif des conseils généraux et patron des services déconcentrés.

4. Anne-Marie Laurent, chargée de mission et chef de service environnement au Département du Rhône (1990-2004), entretien du 23 mai 2023.

Avec la décentralisation, initiée par les lois Defferre de 1982-1983, les départements deviennent des collectivités territoriales dirigées par des conseillers et des exécutifs élus. L'État exerce un contrôle de légalité a posteriori. Les conseils généraux s'administrent librement et peuvent même établir leurs propres règles dans les domaines qui relèvent de leur compétence, comme l'indique l'article 72 de la Constitution.

Un lien fort subsiste cependant entre ces collectivités nouvelles et l'État. Les départements, issus d'une tradition inspirée du modèle étatique, cultivent un mode de fonctionnement et une organisation proches de l'appareil d'État (avec par exemple une assemblée représentant les cantons), renforçant ainsi le lien entre leurs élus et les structures nationales. Cette culture du fonctionnement étatique se perpétue aussi par le fait que nombre de sénateurs sont issus des départements⁵. Ce point est largement soulevé par la chercheuse Marie-Ange Gregory dans sa thèse comme facteur explicatif de la résilience du département, mais aussi par Pierre Jamet qui explique l'importance du département dans le parcours républicain des élus.

Cette «multipositionnalité des élus», permise alors par le cumul des mandats, facilitera la construction conjointe de la Métropole de Lyon, entre Michel Mercier et Gérard Collomb selon le politiste Christophe Parnet et explique, selon Olivier Thomas⁶, la résilience de l'institution départementale quand, à la recherche de la feuille surnuméraire du mille-feuille, l'État cherchera à la supprimer.

Acte I : Un nouvel équilibre entre l'État et les autorités locales

En 1982, les lois Defferre, ou l'Acte I de la Décentralisation, visent à contrebalancer la centralité parisienne en faisant émerger d'autres territoires et à améliorer l'efficacité de l'organisation administrative de la France par la subsidiarité. En transférant des pouvoirs aux autorités locales, la décentralisation visait à promouvoir une démocratie plus proche du peuple, en donnant aux citoyens un plus grand rôle dans la gouvernance locale. Lors de cet Acte I, le Département s'est vu attribuer

un éventail de compétences étendu, marquant une évolution significative de son rôle au sein de l'administration territoriale française et réaffirmant son caractère solidariste et organisateur. Initialement chargé de la gestion des voiries, de la coordination sociale et sanitaire, le Département se voit attribuer des missions d'équipement rural, d'action culturelle (archives, bibliothèques, etc.) mais aussi d'éducation (collèges, transport scolaire). Un modèle «identitaire/communautaire» d'organisation selon Arnaud Duranthon.⁷

« Après cet acte de décentralisation, le département du Rhône était puissant et "grâce à Lyon, rayonnait beaucoup plus et faisait ruisseler l'argent lyonnais dans les campagnes départementales, à Villefranche, à Belleville, etc." Sa place assurée au sein de l'architecture institutionnelle, le département fait le pont entre la commune en charge de l'hyper-proximité et la région qui a déjà une vocation de mise en cohérence de l'action publique. L'État délègue ainsi non seulement des compétences, mais aussi des moyens. »

Christophe Chabrot, Maître de conférences HDR, Droit public, Université Lyon 2, entretien du 16/12/2022.

Acte II : Une autonomie renforcée mais une spécialisation coûteuse pour le département "chef de file de l'action sociale"

Les réformes de la décentralisation en France entre 2003 et 2004, ou l'Acte II, redéfinissent l'organisation territoriale autour de la contractualisation et de la territorialisation. La loi du 2 juillet 2004 renforce l'autonomie financière des collectivités et celle du 13 août 2004 élargit à nouveau les compétences des départements (surtout au niveau de son action sociale et médico-sociale). Cette loi est également accompagnée d'un transfert de personnel de l'État vers les collectivités, notamment les TOS (techniciens, ouvriers et de service) et les agents techniques de l'équipement. Dans ce mouvement, le département s'affirme comme le chef de file de l'action sociale, une position renforcée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et l'articulation des compétences autour d'une logique de coordination des acteurs plutôt que de gouvernance unilatérale.

5. Franck Viricel, Directeur du territoire LesPortes du sud, entretien du 12 avril 2023.

6. Olivier Thomas, «Peut-on justifier la suppression des départements français ? Une revue de la littérature», Revue française d'administration publique, vol.154, no.2, 2015, pp.505-522.

7. Arnaud Duranthon, 2019, «L'institution départementale à l'heure métropolitaine : quelles perspectives ?» Étude pour l'Assemblée des Départements de France.

« Le deuxième âge d'or, ça a été 2003 quand même. Une vague de transferts de personnels des collèges, des lycées. Et surtout l'affirmation dans notre constitution que l'organisation de la République était décentralisée, que la subsidiarité avait une valeur constitutionnelle et que le principe d'autonomie financière aussi. »

Jérôme Briend, conseiller technique réforme territoriale, décentralisation et fonction publique, Assemblée des Départements de France, entretien du 21/04/2023.

Ces réformes accompagnent une vision de l'action publique qui se pense désormais en projets, non plus en missions. La solidarité devient assurantielle et non plus mutualiste, l'organisation territoriale se fonde désormais sur des préoccupations économiques.⁸ Patricia Beal, cheffe de service Développement social à la Métropole de Lyon, souligne l'importance de cette mutation dans la pratique professionnelle elle-même : « Effectivement, on devait mettre en place un contrat d'insertion. Et ce contrat d'insertion, si les clauses n'étaient pas respectées, pouvait aller jusqu'à une suspension d'un droit ou d'une prestation. Donc là, on est rentré dans une relation avec les personnes complètement différente ».

Acte III : Le département débordé. Vers un État optimisateur ?

« D'un côté, les cadres anciens que sont le département et le canton. Dans la plupart des cas, ils représentent la ruralité, l'aide sociale, la France qui peine à prendre le train de la modernisation. De l'autre, les régions et les intercommunalités. Elles incarnent une France urbaine, moderne, porteuse du développement économique ».

Xavier Ternisien - *Le département envers et contre tout*, Le Monde, 01/02/2008, [source](#)

L'acte III de la décentralisation émerge de la préoccupation grandissante autour de la dette publique, et du choix politique d'une réduction des dépenses publiques pour alléger celle-ci. Cette préoccupation se diffuse à travers quelques rapports emblématiques (Camdessus 2004, Pébereau 2006, Richard 2006, Lambert 2007, Balladur 2007, Attali 2008) qui préconisent de

rationaliser l'architecture institutionnelle française, notamment à travers une remise en question du rôle du département.

L'Acte III de la Décentralisation acte une double tendance : le dépassement du département par le haut avec la création des « super-régions » (Loi NOTRe, 2015) et par le bas avec la création d'un nouvel objet institutionnel censé reconnaître institutionnellement la montée de l'intercommunalité : la Métropole.

Vincent Roberti, au cabinet du Ministre Michel Mercier, rapporteur de la loi RCT de 2010 qui introduit l'idée de "métropole" dans le droit français témoigne de la vision de Michel Mercier à l'époque :

« Michel Mercier avait déjà l'idée de créer, un peu comme en Allemagne, une collectivité unique sur un territoire. Donc cette idée de la Métropole, c'est de dire qu'on prend toutes les compétences départementales, communales et régionales. La partie région ne s'est pas faite à l'époque parce que le Président de la Région (Jean-Jack Queyranne) ne souhaitait pas se déposséder de ses compétences. Michel Mercier avait une vision assez forte de ce que pouvait être cette collectivité. (...) La Loi RCT a été considérablement affaiblie du fait de l'opposition très forte de l'Association des Maires de France (AMF), notamment du Président Jacques Pélissard, à l'époque, qui ne voulait pas faire mourir les communes et voyait dans les métropoles un renforcement de l'intercommunalité et la fin des communes. »

Vincent Roberti, Directeur général des services du Conseil général du Rhône (2013-2015)

Pierre Jamet souligne la cohérence de la vision de Michel Mercier, rappelant les multiples conventions de décroisement signées dans les années 1990 entre le département et le Grand Lyon : la Métropole « c'est une répartition nouvelle des compétences, rien d'autre. [...] On a utilisé le terme de décroisement à l'époque, et c'était bien ça. C'est bien de la préfiguration en réalité, la Métropole étant un décroisement général. »

8. idem

C'est en 2014 avec la loi MAPTAM que cette idée métropolitaine trouvera son application pleine et entière avec la fusion sur le territoire du Grand Lyon des compétences du Département et de la Communauté urbaine dans un objet institutionnel nouveau. En créant une collectivité territoriale à statut particulier, la MAPTAM opère donc, selon Nicolas Kada, «une vraie rupture par rapport à une logique, une culture française de l'uniformité institutionnelle [...] C'est la mort du jacobinisme.» Pour Arnaud Duranthon, cet acte III, traduit un glissement du modèle français vers un ordre institutionnel façonné par les logiques économiques et orienté par des préoccupations de «taille critique» et de «concurrence des territoires». S'il ne nie pas les préoccupations d'efficacité qui l'ont conduit à la réalisation de la Métropole, Michel Mercier formule les motifs qui l'ont amenés à porter le projet de fusion :

« Premièrement, il y a la question de la démocratie locale qui est très importante. Et pour cela, il faut que les citoyens sachent qui fait quoi. [...]

Après, il y a une question d'efficacité de l'action publique qui se pose [...] Est-ce que le fait que le département soit présent dans Lyon, ça amenait quelque chose en plus ? Alors oui, ça amenait quelque chose en plus, parce qu'il y avait un domaine dans lequel la Communauté urbaine n'était pas bonne, c'est le social. Sur tout le reste, on n'amenait rien. Donc, il fallait aider et former – les élus qui étaient souvent les mêmes d'ailleurs, qui étaient conseillers généraux et conseillers municipaux communautaires – à se préoccuper aussi du social. (...) Si vous laissez ce pan, si c'est quelqu'un d'autre qui le fait, très vite votre collectivité va manquer non seulement de cœur, mais de souffle. »

Michel Mercier, Président du Conseil départemental du Rhône entre 1990 et 2013, entretien du 17/05/2023.

Crises et résilience : le Rhône face à ses évolutions

Dirigé durant près de 20 ans par un «couple», le département du Rhône doit énormément de sa culture politique à deux figures : Michel Mercier (Président du Conseil général de 1990 à 2013) et Pierre Jamet (Directeur général des services de 1990 à 2011). Ainsi, quand il arrive au poste de Directeur général du Département en 1990, Pierre Jamet raconte trouver une institution qui n'avait pas commencé sa décentralisation. Le poids du préfet, notamment, demeurait très important.

Quand il quitte le département, en 2011, Pierre Jamet l'a profondément transformé. Dirigé durant les deux-tiers de son existence comme collectivité territoriale par Michel Mercier et Pierre Jamet, le Rhône est largement empreint de leur mode de fonctionnement. Vincent Roberti, qui sera Directeur général des services du Rhône entre 2013 et 2015, témoigne qu'il arrive dans «une collectivité qui avait été beaucoup marquée par la présence de Pierre Jamet.». (entretien du 15/01/2024)

1. LE RHÔNE, UN DÉPARTEMENT TERRITORIALISÉ

Assurer un lien politique

La mission de solidarité confiée à l'institution départementale, le Rhône l'investit à partir de 1993 de manière originale : par une territorialisation de ses services et la création des maisons du Rhône afin de se rapprocher des populations. Pilotée par Chrystèle Peyrarchon, cette territorialisation mène à partir de 1996 à l'ouverture, dans chaque canton, d'une maison du Rhône permettant à chaque citoyen d'appréhender l'ensemble des compétences du Département sur le territoire de son canton. Pierre Jamet explique qu'«à partir du moment où on est une collectivité de proximité notamment pour le social, il faut qu'on ait tous les services à proximité des usagers. D'où l'idée de faire des Maisons du Rhône.»

Cette territorialisation du département répond aussi à l'ambition de renforcer le lien politique entre ses citoyens et ses élus. C'est donc au niveau du canton qu'elle s'opère. «On a vraiment tout de suite pris l'idée d'aller au niveau des cantons» explique un cadre du département du Rhône (entretien du

20/09/2023). Si les cantons perdent au fil du temps toute prérogative administrative, ils restent des circonscriptions électorales, et, partant, des acteurs incontournables du lien politique qui unit les Conseils généraux (puis départementaux) aux populations. (Franck Viricel, entretien du 12/04/2023).

La territorialisation du département du Rhône peut être vue comme un moyen de maintenir une présence politique dans les zones rurales, en renforçant le lien entre citoyens et élus. Cette démarche vise ainsi à compenser la marginalisation progressive des territoires ruraux, dont le poids tend à s'effacer dans les réformes successives (la loi RCT de 2010 abolissait la territorialisation politique du département à travers la création de Conseillers Territoriaux, son évolution sous le mandat de François Hollande aboutira à une division par deux du nombre de cantons en France). Jérôme Briend (conseiller technique réforme territoriale, décentralisation et fonction publique à l'[Assemblée des Départements de France](#)), explique ainsi qu'en 2013, «on a tué la ruralité».

Une politique environnementale pionnière

L'attache au territoire du département du Rhône se retrouve dans l'initiation précoce d'une véritable politique environnementale formalisée dans « un schéma départemental sur ces questions pour balayer en fait toutes les thématiques que le département pouvait déployer dans sa vocation de cohésion territoriale. Parce que c'est une collectivité qui, avec la décentralisation, s'est vue promue comme la collectivité de la solidarité et de la cohésion territoriale ». ⁹ Périmètres de Protection

et de mise en valeur des Espaces Naturels et Agricoles Périurbains (PENAP - la Plaine des Chères et Côteaux, ou l'Est lyonnais), classification comme Espaces Naturels Sensibles (ENS/Val-de-Saône ; Parc de Miribel Jonage), préservation de poumons péri-urbains (Miribel-Jonage, Parilly, Lacroix-Laval), cette politique environnementale rejoint rapidement la vocation sociale du département. En 1992, les Brigades Vertes, puis en 1997 les Brigades Rivières mettent en lien l'insertion des personnes éloignées de l'emploi et l'entretien et l'aménagement des espaces naturels.

2. L'ENTENTE COMME CULTURE POLITIQUE

Loin des polémiques et des coups d'éclats, les départements sont reconnus comme des institutions discrètes, assez peu enclines à la médiatisation, et finalement méconnues du grand public. Plus encore, le mode de scrutin, dans sa forme cantonale (jusqu'en 2011) plaçait chaque élu du Conseil général dans une position de vainqueur, dans son canton.

Conseil général, Bernard Rivalta et Michel Mercier s'étaient « retrouvés, les deux plus jeunes du Conseil général, d'où une certaine solidarité que les gens ne comprennent pas. Parce qu'ils arrivaient au milieu d'une assemblée qui était un peu vieillissante, il faut quand même le reconnaître » se souvient Pierre Jamet (entretien du 18/01/2024), principal artisan de ce *consensus*. ¹⁰ Ce dernier vante cette entente pragmatique et se souvient :

« C'est la seule collectivité, à la différence des communes, à la différence des régions, où tous les élus sont sur un pied d'égalité parce qu'ils ne sont pas en concurrence les uns par rapport aux autres. C'est-à-dire qu'on ne contribue pas au sein de l'assemblée départementale au débat politique comme on le fait dans un conseil municipal, dans un conseil métropolitain ou au sein d'une assemblée régionale qui est beaucoup plus politique d'ailleurs que les autres institutions. Au département, chaque élu est dans son coin, dans son canton [...] les conflits, s'il y en avait, se réglaient en commission générale entre soi. Et en public, c'était sans odeur, sans saveur la plupart du temps. Ou alors, il y avait un coup d'éclat pour attirer l'attention de tel ou tel, mais c'est un peu du jeu ».

Pierre Jamet, entretien 18/01/2024.

« Lucien Durand, qui était pilier socialiste quand même, a été le rapporteur de pratiquement tous les textes sur les transports adoptés par le Conseil général. Jacqueline Vottero qui était la conseillère générale de Saint-Fons a piloté toute une série de propositions sociales, et avait une confiance totale du Président ».

Pierre Jamet, entretien 18/01/2024.

Un dialogue politique feutré qui dans le département du Rhône doit beaucoup à l'entente entre Michel Mercier (UDI) et son opposition menée par Bernard Rivalta (PS). En 1989, à leur arrivée au

La presse pour sa part s'interrogera à l'occasion sur le manque de transparence entourant certaines tractions à l'amiable entre les hommes ¹¹. Depuis les cantonales de 2004 ¹², la tendance électorale voit la majorité de Michel Mercier s'affaiblir. En 2008 la presse ¹³ s'interroge même sur une possible alternance. L'arrivée en 2011 à la tête de l'opposition du socialiste Thierry Philip mettra fin à cette entente feutrée. Le Conseil général du Rhône cesse alors son cour « tranquille » ¹⁴ et devient un lieu d'« opposition » ¹⁵.

9. Anne-Marie Laurent, Directrice Environnement puis Développement Durable au département du Rhône, 1990-2014, entretien du 23/05/2023.

10. <https://region-aura.latribune.fr/territoire/2010-06-30/pierre-jamet-le-roc.html>

11. Denis Lafay - Pierre Jamet : le roc - La Tribune Auvergne Rhône-Alpes - 30 juin 2010

12. Denis Lafay - Pierre Jamet : le roc - La Tribune Auvergne Rhône-Alpes - 30 juin 2010

13. https://www.lemonde.fr/archives/article/2004/03/30/p-rhone-alpes-cantonales_4297773_1819218.html

14. <https://www.lyoncapitale.fr/politique/cantonales-2008-le-departement-du-rhone-va-t-il-basculer-a-gauche>

15. <https://www.lyonmag.com/article/22808/le-rhone-ne-sera-pas-un-long-fleuve-tranquille-pour-mercier>

3. DES FINANCES EN PÉRIL

Longtemps dominé, au niveau politique par le centre-droit, le Rhône voit la gauche progresser, notamment dans les cantons les plus urbanisés. Pour certains, cette tendance politique intervient dans la décision de Michel Mercier de scinder le département du Rhône en deux entités, au bénéfice de la Métropole naissante.

Plus encore, l'état des finances du département est désastreux. De manière structurelle, comme le démontre le rapport Jamet, les départements sont pris dans un effet de ciseaux entre une compensation étatique du financement des dépenses sociales

restée stable, et une augmentation pérenne de ces dernières (vieillesse de la population, effets de la crise de 2008, etc.). De manière plus conjoncturelle aussi avec l'explosion du coût de construction du Musée des Confluences (multiplication par cinq du coût initial) ou la problématique des emprunts toxiques qui ont mené à des situations financières critiques en raison de l'augmentation imprévue des taux d'intérêt suite à la crise de 2008. Cette situation a entraîné des charges financières lourdes pour le département, le forçant à restructurer sa dette et à rechercher des solutions pour limiter les impacts négatifs de ces emprunts sur ses finances.

4. L'AGENCIFICATION DU DÉPARTEMENT

Dans un rapport de 2010 au Premier ministre¹⁶, Pierre Jamet souligne le poids des politiques sociales dans les budgets départementaux et les limites de la péréquation. Pour Pierre Jamet, cette situation ferait croire un sentiment « pour nombre d'élus, décideurs et agents qu'ils deviennent des "guichets" [...] La logique qui est celle de la collectivité locale avec l'autonomie de gestion qui lui est accordée s'est beaucoup éloignée. C'est ce qui plaide en faveur d'une recherche, par l'État, d'une meilleure adéquation entre les besoins avérés des départements et leurs ressources affectées et transférées ». Au fil des divers actes de décentralisation, les marges de manœuvres politiques accordées aux départements fluctuent. Pour décrire ce phénomène de transformation

d'organismes publics en agences autonomes, spécialisées et responsables de leur performance dans un but annoncé d'efficacité et de réactivité, Renaud Epstein parle d'une agencification. Le département voit son action se spécialiser autour des politiques sociales dont le poids progresse, et ses marges de manœuvre politiques se restreindre d'autant. *In fine*, le département finit par s'apparenter à un guichet de distribution des prestations sociales. Plus d'une dizaine d'années après le rapport Jamet, le Président de l'association des « Départements de France », François Sauvadet rappelle que « les difficultés budgétaires, viennent aussi de la non-compensation (par l'État) des dépenses des départements » explique Jérôme Briend (entretien du 21/04/2023).

5. LA CONCURRENCE DES AUTRES STRATES ADMINISTRATIVES

Dans la région lyonnaise, la montée en puissance à partir de 1956 de la région Rhône-Alpes (qui deviendra en 1982 une collectivité territoriale) puis la création en 1969 de la communauté urbaine de Lyon rebattent les cartes de l'architecture institutionnelle locale. Avec l'ajout de strates de gouvernances, émerge la question du « mille-feuille territorial » et de la place du département en son sein.

La tendance n'est pas propre au Rhône, puisque à l'échelle française, l'institution départementale est en perte de vitesse. Ses défenseurs, de Jean Palluy¹⁷ à Michel Mercier¹⁸, de Cécile Cukierman¹⁹ à Arnaud Duranthon²⁰, le décrivent comme « l'espace idéal de la solidarité aussi bien entre les communes qu'entre les personnes ».

16. Pierre Jamet - Rapport à M. le Premier Ministre sur les finances départementales - 20 avril 2010 - [source](#)

17. ADRML - 3565W/74 : Procès-verbaux des délibérations du Conseil général et compte rendu des débats. Réunions de mai, juin, septembre 1989.

18. ADRML - 3565W/148 : Procès-verbaux des délibérations du Conseil général et compte rendu des débats. Réunion du 19 janvier 1998, p.265-266.

19. Rapport d'information n° 706 (2019-2020) de Mme Cécile Cukierman, fait au nom de la MI Compétences des départements, déposé le 15 septembre 2020, [consultable à l'adresse suivante](#)

20. Arnaud Duranthon, « L'institution départementale à l'heure métropolitaine : quelles perspectives ? Étude pour l'Assemblée des Départements de France », 2017.

La région lyonnaise est néanmoins symptomatique de cette nouvelle donne. Pris en étau entre une région puissante et une intercommunalité motrice, le département du Rhône est archétypal de la nouvelle configuration institutionnelle de la France. Pierre Jamet, longtemps poids lourd du département du Rhône, semble s'inscrire aujourd'hui dans la perspective de leur suppression.

« Je pense que les départements devraient disparaître. La réforme Hollande des grandes régions, la réforme des métropoles fait qu'aujourd'hui il n'y a plus de place pour le département. [...] Quel est l'échelon le moins pertinent aujourd'hui ? C'est le département, pourquoi ? Bah tout simplement parce que le département, sa vocation essentielle c'est le social. (...) Eh bien, le social il passe dans les métropoles parce que les problèmes sociaux ils sont dans les métropoles. »

Pierre Jamet, entretien du 18/01/2024.

Conclusion : la Métropole et le nouveau Rhône, le département réinventé ?

Avec la création, par la loi Maptam de deux nouveaux départements, le (nouveau) Rhône et la Métropole de Lyon, c'est à une inversion de paradigme que l'on assiste : une République qui part du territoire pour s'imposer à Paris ; la reconnaissance progressive par la loi des « particularismes locaux ». Arnaud Duranthon²¹ propose une autre lecture des motifs des récentes vagues de décentralisation. Une projection de l'organisation territoriale, non plus dans un cadre national et à des fins d'égalisation des conditions de vie des citoyens, mais bien dans un cadre international et dans une dynamique centrée sur l'économie : la mise en concurrence des territoires.

De ce point de vue la création de la Métropole de Lyon s'inscrit bien davantage dans le référentiel d'une communauté urbaine de Lyon qui se donnait comme espace de référence l'Europe et assumait une concurrence avec Francfort, Milan ou Barcelone, que dans celui d'un Département du Rhône discret et assumant ses missions de solidarité et d'équilibre.

Le Rhône se recentre sur un territoire plus homogène et plus équilibré. « Débarassé » de l'agglomération lyonnaise, il se détache des principales poches de précarité de l'ancien département.

Source INSEE 2010	Nouveau Rhône	Rhône "avec Grand Lyon"
Population	429 000	1 725 200
Revenu fiscal moyen annuel par foyer (en euros 2010)	26 800	26 100
Part de la population vivant avec un bas revenu (en %)	11	18
Taux de chômage	8	11
Part des 18 à 25 ans qui ne sont ni étudiants ni en emploi (en %)	17	16
* DGFIP, Impôt sur le revenu des personnes physiques - Insee, Recensement de la population 2010 - Cnaf 2012 - Cnam 2012		

Longtemps grevé par les dépenses sociales, le budget du Département connaît une embellie, la majeure partie des populations précaires se trouvant sur le territoire métropolitain. Plus encore, les négociations entre le Rhône et le Grand Lyon qui aboutiront à la création de la Métropole actent la création d'une dotation compensatoire qui redonne de la latitude politique au nouveau département du Rhône dans sa gestion budgétaire.

Selon le Code Général des Collectivités Territoriales, la Métropole de Lyon est une forme particulière de département. La généralisation de cette forme institutionnelle dans les grandes agglomérations a fait débat. Longtemps poussé par l'État, le référentiel de la métropolisation subit un coup d'arrêt avec le mouvement des Gilets jaunes à partir d'octobre 2018. La grille d'analyse opposant les métropoles au monde rural se développe en mettant l'accent sur

21. Arnaud Duranthon, 2019, « L'institution départementale à l'heure métropolitaine : quelles perspectives ? » Étude pour l'Assemblée des Départements de France.

la ligne de partage qui s'opère entre les territoires bénéficiant de la mondialisation, et ceux qui en sont les victimes. Dès lors, la Métropole «à la lyonnaise» redevient un objet institutionnel singulier et les vœux de généralisation de celui-ci se font rares. En 2019, le [rapport d'information Guené-Raynal](#)²² souligne le caractère particulier de la fusion au sein de la Métropole de Lyon : «une affaire d'hommes et de circonstances» et explique que ses caractéristiques économiques et géographiques particulières rendent «l'expérience lyonnaise difficilement exportable».

La Métropole de Lyon n'a donc, pour l'instant du moins, pas vocation à devenir le nouveau modèle départemental. Pourtant, en adossant la compétence sociale à une collectivité territoriale dynamique et en charge du développement économique et urbain, on dilue le poids du social, et on développe de potentielles synergies entre les différentes compétences. Benoît Quignon, longtemps directeur général des Services du Grand Lyon se souvient.

« Cette idée de mélanger, d'hybrider ça a été vraiment à la base de la construction, de l'organisation. Je rappelle que j'avais mis en même temps sur le même plateau les agents qui s'occupaient du développement économique et ceux qui travaillaient à l'insertion par l'économie ou qui s'occupaient des allocataires du RSA, c'était une manière symbolique de dire : «vous avez à travailler ensemble parce qu'aujourd'hui l'économie ce n'est plus seulement l'attractivité, c'est aussi l'emploi, et l'insertion elle se fait aussi par l'économie, et par l'emploi plus exactement».

Benoît Quignon, ancien DGS
du Grand Lyon, entretien du 24/05/2023.

À l'hybridation qui consiste à croiser plusieurs compétences pour améliorer l'efficacité de l'action publique, s'ajoute en outre une intégration plus verticale des compétences qui renforce la capacité d'action. Un point de vue développé par Christophe Chabrot.

« Quand désormais la Métropole veut faire une politique de transports décarbonés, en favorisant les pistes cyclables, en favorisant les voies réservées au covoiturage, quand elle veut créer des bus relais, des bus efficaces qui relient la ville centre et la commune périphérique, maintenant elle en a les moyens. Parce qu'elle a les routes départementales, parce qu'elle est une autorité d'organisation de la mobilité, elle peut prendre la décision de créer une voie de covoiturage sur l'ex autoroute A6/A7 sans avoir à le demander aux communes et au département. Elle peut le décider toute seule et le mettre en place directement. »

Christophe Chabrot, entretien du 16/12/2022.

Contrairement aux rêves de Michel Mercier, l'intégration des compétences dont résulte la Métropole de Lyon s'est arrêtée au département, mettant en concurrence la nouvelle collectivité avec la région, mais surtout avec les communes qui la constituent. Des questions que le rapport d'Éric Woerth au Président de la République²³ de 2024 semblent vouloir aborder, notamment en clarifiant la distribution des compétences. À l'échelle métropolitaine, Christophe Chabrot estime que «d'un point de vue géographique, juridique et politique, la Métropole met en concurrence deux légitimités : la légitimité électorale des élus municipaux qui sont les classiques tenants de la question territoriale en France, et une légitimité métropolitaine avec des élus métropolitains qui du coup sont détachés des communes et peuvent mener leur propre politique avec leur propre légitimité en regardant essentiellement les habitants, et non plus les maires. Idéalement, ou du moins d'un point de vue rationnel, il faudrait que la Métropole soit la seule entité juridique sur son espace. [...] Ça ce serait la rationalité, mais celle-ci n'est pas forcément juste» (entretien du 16/12/2022).

22. Rapport d'information n° 442 (2018-2019) de MM. Charles Guené et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances, déposé le 10 avril 2019 - [source](#)

23. <https://www.vie-publique.fr/rapport/294470-decentralisation-le-temps-de-la-confiance>

Annexes

Entretiens

- Briend Jérôme, conseiller technique réforme territoriale, décentralisation et fonction publique - Assemblée des Départements de France, entretien du 21 avril 2023.
- Chabrot Christophe, Maître de conférences de droit public, Université Lumière Lyon 2 - Faculté de Droit Julie-Victoire Daubié, entretien du 16 décembre 2022.
- Chopelin Paul, Maître de conférence en histoire moderne à l'Université Lyon 3, entretien du 27 septembre 2019.
- Haffray Élise, chargée de mission à la Délégation Pilotage & Ingénierie Administrative et Financière, Entretien du 25 avril 2023.
- Jamet Pierre, Directeur général des services du Département du Rhône (1990-2011), entretien du 18 janvier 2024.
- Laurent Anne-Marie, chargée de mission et chef de service environnement au Département du Rhône (1990-2004), Directrice agriculture et environnement au Département du Rhône (2004-2011), Directrice développement durable au Département du Rhône (2011-2014) puis Responsable du développement durable à la Métropole de Lyon (2015-2020), entretien du 23 mai 2023.
- Mercier Michel, Maire de Thizy-les-Bourgs (2013-2017), Président du Conseil général du Rhône (1990-2013), Ministre de l'Espace rural, de l'Aménagement du territoire et du Développement de la Région capitale (2009-200), Sénateur (1995-2009, 2012-2017), entretien du 17 juin 2023.
- Quignon Benoît, Directeur général des services du Grand Lyon (2001-2009) puis de la ville de Lyon et du Grand Lyon (2011-2016), entretien du 24 mai 2023.
- Roberti Vincent, Directeur des services du Département du Rhône (2013-2015), entretien du 15 janvier 2024.
- Viricel Franck, Directeur du territoire Les Portes du Sud, entretien du 12 avril 2023.

Bibliographie

- ADRML, 3565W/66 : Procès-verbaux des délibérations du Conseil général et compte rendu des débats. Réunions de mars, mai, juin, septembre et octobre 1985, p.79-80. - 29 mars 1985 : « Communication de M. le Président sur l'importance du rôle du Conseil Général ».
- ADRML – 3565W/74 : Procès-verbaux des délibérations du Conseil général et compte rendu des débats. Réunions de mai, juin, septembre 1989.
- ADRML – 3565W/148 : Procès-verbaux des délibérations du Conseil général et compte rendu des débats. Réunion du 19 janvier 1998, p.265-266.
- DGFIP, Impôt sur le revenu des personnes physiques - Insee, Recensement de la population 2010 - Cnaf 2012 - Cnam 2012.
- Duranthon Arnaud, « L'institution départementale à l'heure métropolitaine : quelles perspectives ? Étude pour l'Assemblée des Départements de France », 2017.
- Duranthon Arnaud, « L'institution départementale à l'heure métropolitaine : quelles perspectives ? » Étude pour l'Assemblée des Départements de France, 2019.

-
- Jamet Pierre, Rapport à M. le Premier Ministre sur les finances départementales - 20 avril 2010, https://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/Rapport_Pierre_JAMET_sur_les_finances_departementales_22_04_2010.pdf
 - Grégory Anne-Marie, « Les départements, une controverse Française », Berger-Levrault, 2017.
 - La Tribune Auvergne Rhône-Alpes, Lafay Denis « Jamet Pierre : le roc », 30 juin 2010, <https://region-aura.latribune.fr/territoire/2010-06-30/pierre-jamet-le-roc.html>
 - Ternisien Xavier, « Le département envers et contre tout », Le Monde, 01/02/2008, https://www.lemonde.fr/idees/article/2008/02/01/le-departement-envers-et-contre-tout-par-xavier-ternisien_1006236_3232.html
 - Thomas Olivier, « Peut-on justifier la suppression des départements français ? Une revue de la littérature », Revue française d'administration publique, vol.154, no.2, 2015, pp.505-522. <https://droit.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2015-2-page-505?lang=fr>
 - https://www.lemonde.fr/archives/article/2004/03/30/p-rhone-alpes-cantonaux_4297773_1819218.html
 - <https://www.lyoncapitale.fr/politique/cantonaux-2008-le-departement-du-rhone-va-t-il-basculer-a-gauche>
 - <https://www.lyonmag.com/article/22808/le-rhone-ne-sera-pas-un-long-fleuve-tranquille-pour-mercier>
 - <https://www.lyoncapitale.fr/politique/thierry-philip-ps-michel-mercier-n-a-pas-l-habitude-d-avoir-une-opposition>

Retrouvez toutes les ressources

millenaire3.com

le site de la prospective de la Métropole de Lyon

Direction de la prospective
et du dialogue public
20 rue du Lac
CS 33569 - 69505 Lyon cedex 03

MÉTROPOLE

GRAND LYON

grandlyon.com