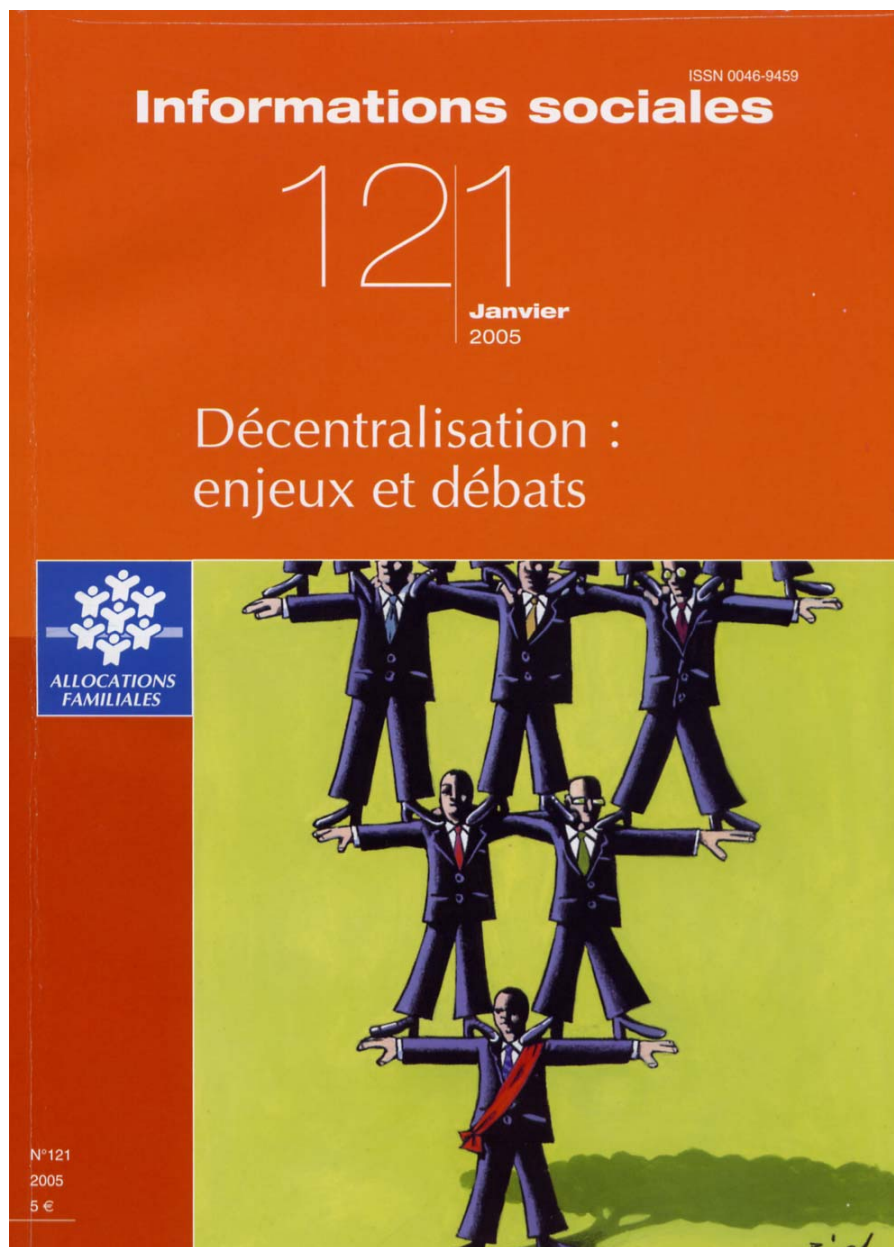


Extrait de :



Le département insubmersible. Entre modernité territoriale et archaïsme politique.

Le département insubmersible

Entre modernité territoriale et archaïsme politique

Philippe ESTEBE

Mille fois enterré, le département, créé en 1789, a la vie dure ! En 2003, il devient "chef de file" de l'action sociale territoriale. Comment expliquer cette permanence ? Sa structure, entre proximité et relatif éloignement, autorise une certaine souplesse d'action que la complexité des nouvelles institutions renforce : périmètre identifiable et permanent.

Lorsque Jean-Pierre Raffarin annonce son grand chantier de refonte de la décentralisation en 2002, le sort du département semble définitivement réglé ; il ne disparaîtra pas, mais il va devenir une collectivité territoriale de second rang, plutôt spécialisée, encadrée par deux autres collectivités à vocation généraliste : les agglomérations et les pays d'un côté, les régions de l'autre.

Deux ans plus tard, le bilan se révèle non seulement maigre pour les régions et les agglomérations, mais surtout plutôt positif pour les départements. Ceux-ci ont gagné des compétences supplémentaires (dont certaines, sans doute, comme l'administration du RMI, n'enchantent guère les responsables politiques et administratifs départementaux) ; ils ont pratiquement obtenu, sinon la suppression des pays, du moins leur mise sous tutelle départementale ; et surtout a été évité l'acte majeur qui aurait bouleversé le paysage institutionnel territorial, à savoir l'affirmation d'une hiérarchie entre collectivités territoriales. Au total, un statu quo plus qu'une révolution.

Pourquoi un tel résultat ? Certes, le lobby des présidents et des conseillers généraux est actif, important et dispose de puissants relais, au Sénat notamment ; certes, le gouvernement n'a pas osé prendre un parti précis, de peur de mécontenter une population largement acquise à la majorité actuelle (63 départements sont à droite, contre 32 à gauche) ; certes, l'opinion publique s'est révélée largement indifférente à une réforme que l'on présentait pourtant comme essentielle à la "revalorisation du politique". Mais ceci n'explique pas l'étonnante longévité d'une institution qui, depuis plus de deux siècles, est dénoncée pour son obsolescence par tous ceux qui se rangent dans le camp des "modernes" et annoncent sa disparition. Pour expliquer cette vitalité, il faut :

- comprendre comment cette institution révolutionnaire a trouvé une place originale dans le système politique français incarnant, paradoxalement, le conservatisme face au risque politique urbain ;
- dire comment cette institution est parvenue à se transformer et à épouser les enjeux des époques successives par comparaison avec les régions qui, pour la plupart, n'ont pas réussi à se stabiliser dans le système territorial français ;
- discuter de l'avenir de cette institution par rapport aux structures territoriales des États membres de l'Union européenne : s'agit-il d'un archaïsme ou de l'inscription de l'objectif de solidarité au cœur de l'architecture territoriale ?

La longévité d'une institution révolutionnaire

Dès les débats qui ont agité la Chambre des députés en 1884, au moment du vote de loi communale, le département a subi deux ordres de critiques (Roncayolo, 1993) :

- il est inadapté au plan territorial : les cantons ne représentent rien en milieu urbain et le périmètre départemental est déjà obsolète : à la fois trop étroit et trop vaste ;
- il est antidémocratique : en privilégiant les cantons ruraux par rapport aux espaces urbains, il organise une sous-représentation systématique des villes ;

Cette critique est paradoxale, à la fois rétrospective (le département comme les terroirs, les provinces) et prospective (il ne correspond pas aux besoins du développement, il est trop étroit).

Près d'un siècle plus tard, au moment de la régionalisation conduite sous le général de Gaulle, le département se trouve à nouveau sous les feux de la critique. Cette fois, il lui est reproché d'agir comme un étouffoir des "forces vives". Enfin, dernière offensive en date, le département se trouve classé parmi les juridictions archaïques, au moment notamment du débat sur la LOADDT⁽¹⁾, en

Le département insubmersible. Entre modernité territoriale et archaïsme politique.

1999, avec les communes et l'échelon national, par opposition au trio moderne agglomération-région-Europe. On trouve toujours le même ordre de critiques : un niveau de trop ; un échelon archaïque et conservateur ; un échelon faiblement démocratique ; un échelon anti-urbain.

Pourtant, le département a franchi victorieusement toutes ces batailles. De chaque offensive, il sort non seulement confirmé mais encore renforcé. En 1889, il est instauré comme le cadre juridique et territorial de l'intercommunalité. Dans les années 1960, il devient progressivement le cadre dans lequel se renforce la décentralisation des services de l'État (création des DDE, des DDASS, etc.). En 1965, le gouvernement crée même des départements supplémentaires en région parisienne. En 1982, il obtient, en même temps que les communes et les régions, le statut de collectivité territoriale de plein exercice. En 2003, il acquiert des compétences supplémentaires et se voit intronisé chef de file de l'action sociale territoriale. Dans la même année, deux référendums, l'un en Corse et l'autre en Guadeloupe/Martinique, tendant à faire disparaître les départements au profit d'une collectivité territoriale unique ont été rejetés par les électeurs. Le bilan n'est pas si négatif pour une institution obsolète, archaïque et, pour beaucoup, condamnée.

Il ne s'agit pas ici de défendre l'institution départementale, mais plutôt de tenter de comprendre les raisons de la permanence et même de la vitalité de cette institution à travers trois éclairages qui conduisent à une réflexion plus générale sur le gouvernement ou sur la gouvernance territoriale : les départements sont le cadre historique de la territorialisation de la République depuis 1790 ; ils ont fait depuis la preuve d'une forte capacité d'adaptation et de diversification ; ils jouent aujourd'hui un rôle spécifique dans le système territorial français.

Un fondement historique de la territorialisation républicaine

La création du département peut s'interpréter de deux manières, à la fois comme un processus de déterritorialisation et comme un processus de reterritorialisation (Vic-Ozouf - Marignier, 1992). Il s'agit d'un processus de déterritorialisation au sens bien connu qui revient en 1790 à gommer toute référence aux juridictions d'Ancien Régime. Mais dans le même temps, la création des départements peut être interprétée comme un processus moderne de reterritorialisation, et ceci de trois points de vue.

D'abord, la fameuse "journée de voyage" (le chef-lieu n'est pas éloigné de plus d'une journée de voyage de tous les points du territoire départemental) instaure un principe parfaitement contemporain d'accessibilité des services publics. Le département, avec le préfet, est le siège de la puissance publique, mais il est, de plus en plus, à mesure que s'étoffent les services des préfectures, le siège des services publics. Selon ce principe d'accessibilité, le département, c'est "l'État à portée du citoyen", la traduction spatiale du principe d'égalité.

Deuxième logique de territorialisation, celle de l'action publique. La centralisation française est bien différente de la centralisation britannique : celle-ci est bien plus radicale, voire absolue, maintenant une rupture entre le local et le central ; le pouvoir central n'y déconcentre pas ses services. Au contraire, la centralisation française est fondamentalement territoriale : l'État ne se contente pas de réglementer et de distribuer, il agit selon une double logique nationale et locale, et le préfet qui représente le pouvoir central est appelé à prendre des initiatives locales.

Troisième logique de territorialisation, plus fondamentale encore, celle qui instaure une négociation permanente entre l'État et ses représentants d'une part, et les notables représentant le territoire d'autre part (le conseil général est élu dès 1833). Entre préfets et notables se met peu à peu en place un dialogue entre pouvoir central et élites locales, une forme de légitimation croisée que P. Grémion a théorisée sous l'appellation de "jacobinisme apprivoisé" (Grémion, 1976).

La permanence du département

Il s'agit là d'une fonction historique louable : le département a été utile, mais il aurait fait son temps... Est-ce si sûr ? D'un point de vue global, on est surpris de la diversité des situations territoriales et des postures géopolitiques, de la capacité d'adaptation de l'institution.

La diversité des situations territoriales

Chacun a en tête une image stéréotypée du département : une ville chef-lieu, quelques villes moyennes ou petites et un espace rural. On doit cependant toujours opérer une distinction entre espace

Le département insubmersible. Entre modernité territoriale et archaïsme politique.

départemental et institution départementale : les situations géographiques des départements sont éminemment différentes. Impossible de définir un département moyen : il existe des départements-métropoles (Paris), ou infra-métropolitains (la petite couronne parisienne), ou métropoles/ruraux (Haute-Garonne, Gironde), ou villes/ruraux (Gers, Aveyron). L'urbanisation n'est pas un fait uniforme et continu, surtout en France, du fait de la faible densité. De par son arbitraire même, l'espace délimité par les frontières du département est une échelle pertinente pour observer les relations villes-territoires. Il est bien plus divers que tout ce que permettent de décrire les périmètres ad hoc, du type aire urbaine. En ce sens, il s'agit d'un espace riche et porteur d'enseignements : le département ne donne pas un si mauvais point de vue sur les structures et les dynamiques territoriales.

La variété des postures géopolitiques

Au-delà de cette diversité géographique relativement banale, les conseils généraux ont adopté des postures géopolitiques diversifiées. On connaît la posture "traditionnelle" des conseils généraux en opposition à la ville chef-lieu (quelle qu'en soit la couleur politique), pratiquant un habile saupoudrage en direction des cantons ruraux en vue de maintenir la clientèle électorale des conseillers généraux. Cette posture continue d'être vérifiée dans de nombreux cas : le mode d'élection cantonal impose même ce saupoudrage ou cette redistribution. Nombre de départements se trouvent d'ailleurs pris eux-mêmes en tension entre le localisme des élus "cantonniers" et les tentatives de l'administration départementale de construire une forme d'"intérêt général départemental". Au nom de la survie des conseils généraux, nombre de fonctionnaires et même certains élus appellent de leurs vœux une modification du mode d'élection des conseillers généraux qui délivre les majorités départementales de cette dépendance aux cantons ruraux ; ceci d'autant plus que la participation aux élections cantonales varie en raison inverse de la densité de population (en Haute-Garonne : record de participation à Aspet, canton le moins peuplé, record d'abstention à Toulouse-centre).

Cependant, cette posture traditionnelle n'est pas systématiquement néfaste. À partir de la loi de 1889, c'est dans le cadre cantonal que l'intercommunalité a progressé (Syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) ou à vocation multiple (SIVOM)...). À l'heure actuelle, les communautés de communes en milieu rural s'organisent encore autour du chef-lieu de canton et de son maire (la plupart du temps conseiller général). La structure politique du département, en tension entre la proximité et le périmètre départemental, autorise plus de souplesse qu'il n'y paraît. On peut en donner trois exemples :

- la construction de projets territoriaux au-delà des compétences départementales : au moment où les régions tentent, tant bien que mal, d'élaborer des schémas régionaux d'aménagement du territoire, de plus en plus de conseils généraux se lancent dans la confection de projets territoriaux, à l'instar des agglomérations. Ces départements se comportent comme normalement les régions devraient le faire ;
- la territorialisation des politiques départementales : les conseils généraux se sont lancés dans un processus de redécoupage de leurs circonscriptions territoriales, notamment dans le cadre de leurs politiques d'action sociale. La logique de découpage a fortement évolué : les actuels redécoupages suivent une logique politique qui implique une redéfinition des fonctions. Il s'agit de constituer des services et une représentation administrative du département à hauteur des nouvelles intercommunalités rurales et urbaines ;
- l'implication dans les politiques contractuelles : les conseils généraux participent de plus en plus aux côtés des régions (et souvent plus intensivement que ces dernières) aux politiques contractuelles initiées par l'État, à travers les contrats de ville et maintenant les contrats d'agglomération. Ici encore, cette participation procède aussi de la crainte d'être marginalisé, mais du coup suscite l'attitude active de bien des départements. Les conseils généraux ont, depuis dix ans, montré une capacité d'évoluer supérieure à celle des régions. Il faudrait se livrer à une analyse plus poussée, mais il semble bien que les régions ne parviennent pas toutes véritablement à "prendre pied" sur leur territoire.

La capacité d'adaptation des départements

Pendant ce temps, les départements ont fait flèche de tout bois et occupé le terrain, obtenant même des arbitrages favorables et allant jusqu'à éviter (victoire suprême) l'introduction d'un principe hiérarchique entre collectivités territoriales. Évidemment, dans ce face-à-face région/département, alors que se constituaient les agglomérations, il y a eu des victimes : ce sont les pays qui ont été sacrifiés sur l'autel de la concorde département/gouvernement.

Mais plus globalement, il semble que les départements ne restent pas inactifs face à l'émergence des

Le département insubmersible. Entre modernité territoriale et archaïsme politique.

territoires de projet, et ceci de deux manières. D'une part, certains conseils généraux ont saisi l'intérêt que représentent leurs compétences propres comme point d'appui d'une présence territoriale réaffirmée. Ce sont des partenaires potentiellement plus difficiles, mais aussi d'une certaine manière plus fiables que les régions qui vivent dans une logique confinante à la schizophrénie entre des grandes politiques sectorielles et un soutien aux projets locaux. D'autre part, certains conseils généraux adoptent une posture intelligente d'intercession territoriale, et ceci à deux échelles : horizontalement, le souci du territoire les conduit à s'interroger sur les interstices et les interfaces entre territoires de projet ; verticalement, des ébauches de construction entre les échelles de projet apparaissent. Par exemple en Île-de-France, où les départements jouent un véritable rôle d'intercesseur entre les territoires de projet et la région.

Il ne s'agit là que d'une tendance. Chacun connaît des conseils généraux immobiles et archaïques, arc-boutés sur leurs compétences, pour qui toute émergence de territoire de projet apparaît comme une menace. Mais il est intéressant de constater qu'en dépit de tout ce qui est dit, cette institution sait s'adapter et composer avec les enjeux de la modernité territoriale.

Une place spécifique dans le système territorial actuel

Le fondement et la longévité historiques du département font partie du passé. Justifient-ils à eux seuls sa place spécifique actuelle dans le système territorial français ?

Les régions ne sortent pas victorieuses de l'acte II : elles n'obtiennent pas une position juridiquement renforcée (élaborer des Directives territoriales d'aménagement (DTA) régionales, par exemple) ni un gain significatif en compétences qui leur permettraient de prendre du poids sur leur territoire. Hormis certaines d'entre elles (Nord - Pas-de-Calais, Île-de-France, Alsace, Rhône-Alpes) qui parviennent à exister comme acteurs autonomes, on peut se demander si les régions ne risquent pas de rater le coche de l'acte II de la décentralisation.

Elles risquent fort de demeurer des financeurs d'infrastructures, confinées à un rôle plus administratif que politique. Les régions n'ont pas de rapport éminent à leur propre territoire.

À l'échelle infra-départementale, la combinaison de la loi Voynet ⁽¹⁾ (le projet), de la loi Chevènement ⁽²⁾ (l'institution) et de la loi SRU ⁽³⁾ sur la solidarité et le renouvellement urbains (la règle) n'a en rien contribué à simplifier le paysage territorial local, au contraire. Dans la plupart des grandes villes, les nouveaux Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont loin de couvrir l'aire urbaine et leur création participe même à la fragmentation institutionnalisée du territoire. De même, la combinaison agglomérations/pays/Schéma de cohérence territoriale (SCOT) aboutit à tous les cas de figures imaginables (l'agglomération dans le pays, l'agglomération hors (et contre) le pays, le SCOT dedans, à cheval, dessus, etc.). Si les blocs de compétences tiennent évidemment une place importante dans la répartition des rôles entre échelons de collectivités territoriales, ils ne permettent pas de décliner nettement des domaines réservés. Tout le monde fait tout à partir du moment où l'on est élu (et seules les communautés d'agglomération ne sont pas encore élues au suffrage universel). En une vingtaine d'années, le législateur a réussi à transformer le territoire en un vaste champ tactique où toutes les formes d'alliance sont possibles entre des collectivités territoriales à la fois associées et rivales (Mabileau, 1991).

Ces configurations multiples ont un point commun : elles dessinent des territoires à géométrie diverse et susceptibles de varier dans le temps. Au fond, le jeu introduit dans le système territorial par la combinaison Voynet/Chevènement/SRU n'est pas fondamentalement territorial (au sens où il délimiterait des périmètres et des compétences cloisonnés), mais s'apparente davantage à un jeu moderne qui fonctionne sur une lecture en termes de pôle et de réseau, de stratégie et d'opportunité, d'alliances et de rivalités.

Cette complexité peut être positive pour le département auquel elle laisse une marge de manoeuvre considérable dans les interstices des nouvelles institutions. Face à un système territorial en forte mutation, de plus en plus articulé à la notion de pôle et de réseau, le département n'incarne pas seulement la mémoire de ce qui n'est plus. Il est le seul à assurer la permanence du territoire : entre régionalisation incertaine et fragmentation locale en cours, le département propose un système politique stable où les institutions sont liées à des limites, un périmètre stable et identifiable, y compris dans son arbitraire et dans son caractère décalé.

Ainsi, on peut faire l'hypothèse d'une évolution du système territorial qui conjuguerait deux mouvements : une institutionnalisation progressive d'ensembles flous, ou du moins mouvants, collant aux évolutions socio-économiques (agglomérations/pays/SCOT...), entretenant des relations contractuelles avec les régions ; le maintien d'une logique territoriale stable, institutionnalisée au travers des départements qui

Le département insubmersible. Entre modernité territoriale et archaïsme politique.

joueraient le rôle d'intercesseur entre ces territoires mouvants : la prolongation de son histoire républicaine en quelque sorte.

C'est donc paradoxalement le caractère à la fois arbitraire et stable de son périmètre et de ses compétences qui confère au département sa pertinence dans le système politique territorial recomposé par les lois Voynet et Chevènement.

Bibliographie

- > Pierre Grémion, Le pouvoir périphérique, Paris, Le Seuil, 1976.
- > Albert Mabilleau, Le système local en France, Paris, Montchrestien, 1991.
- > Marcel Roncayolo, "Le département"; in Pierre Nora (éd.), Les lieux de mémoire, Paris, Le Seuil, 1993.
- > Marie Vic-Ozouf - Marignier, La formation des départements, Paris, Éditions de l'EHESS, 1992.

Notes

- 1 - Loi d'orientation n° 99-553 du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi Voynet.
- 2 - Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement.
- 3 - Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.