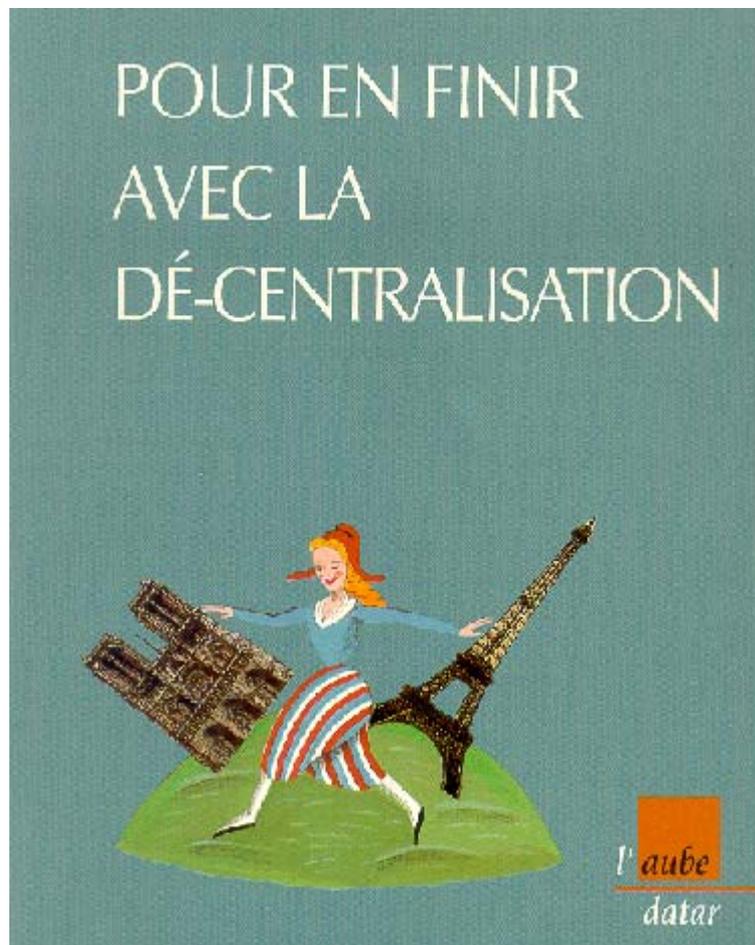


Extrait de :



CHARLES FLOQUET

2002

le département : nouvel intercesseur territorial

Daniel BEHAR

Le mouvement actuel de recomposition des cadres de l'action publique locale semble condamner le département, et son expression institutionnelle, le conseil général. Dans la quête éperdue de « l'optimum territorial », ils apparaissent trop loin du terrain pour rivaliser avec les pays et les agglomérations dans la représentation des identités locales et de taille trop réduite pour prétendre comme les régions, contribuer à la compétitivité des territoires au sein de l'ensemble européen.

Au-delà même de ce handicap dû à leur taille, les départements sont par essence disqualifiés dans la course contemporaine à la « pertinence territoriale » : Comment prétendre à la modernité lorsqu'on remonte à la Révolution Française et que l'on est issu d'un découpage géographique arbitraire par le pouvoir central ?

Pourtant, condamné, le département bouge encore. On ne fait pas là allusion à la force de frappe de sa puissance budgétaire : la masse des compétences sectorielles et des budgets afférents qu'une loi lui a donné, une autre peut lui ôter. On veut évoquer ici la vitalité nouvelle —sur le plan politique— des institutions départementales, un peu partout en France.

Là, le conseil général actualise sa fonction historique d'« instituteur du rural » en animant la mise en place des pays ; ailleurs, il organise le paysage des intercommunalités, en un glacis autour des agglomérations.

Réflexe désespéré de survie ? Sans doute. Mais cette résistance ne dessine pas seulement la géographie résiduelle de la France des 19^{ème} et 20^{ème} siècles, celle qui permettrait de justifier la perspective chère aux adeptes du différentialisme décentralisateur, condescendant à tolérer la survivance d'institutions dépassées pour des territoires vieillissants.

Ce retour au premier plan des conseils généraux se déploie aussi dans la « France qui gagne » : en Ile de France, sur les espaces littoraux en plein boom démographique,

économique et urbain, qu'il s'agisse de la Gironde, de l'Hérault ou des Pyrénées Atlantiques.

Les esprits chagrins pourraient voir là l'ultime signe de résistance de cette institution condamnée par l'histoire et la géographie. Lorsque les uns réagissent sur un mode défensif, les autres, plus éclairés tentent de se parer des attributs de la modernité et reprennent à leur compte sa rhétorique : projet de territoire, contractualisation, territorialisation...

On veut défendre ici une autre hypothèse : ce que révèlent ces initiatives diverses, venant de tous bords politiques, c'est la capacité de l'institution départementale à retourner son handicap —en particulier « l'impertinence » de son territoire— en un avantage comparatif au service de la régulation publique territoriale.

Dans un contexte où chaque institution —existante ou émergente— cherche à démontrer la pertinence de son territoire en regard des réalités socio-économiques, le département constitue une exception notable : il ne structure pas un « territoire » au sens anthropologique du terme, il dessine un « périmètre » de déploiement de l'action publique, au service de la gestion des territoires.

Autrement dit, alors que chacun cherche à se conformer à l'évolutivité des configurations territoriales, le département constitue un cadre stable d'organisation de l'action publique. Ne s'agit-il pas là d'un avantage comparatif en regard d'une mutation des territoires qui bascule, d'un processus de dilatation par contiguïté (l'urbain gagne sur le rural) vers un processus de recomposition par connexité (l'urbain intègre et disloque le rural) ?

Sur la base de cette spécificité géopolitique, la modernité du conseil général ne consiste pas à énoncer un « projet de territoire » concurrent de ceux portés par les institutions « pertinentes » (pays et agglomérations d'un côté, régions de l'autre) mais davantage à fabriquer un « point de vue », une position vis à vis de ces projets de territoire. C'est ainsi que l'on peut interpréter les initiatives évoquées précédemment.

En Ile de France par exemple les conseils généraux sont dans l'impossibilité, plus qu'ailleurs, de revendiquer une légitimité politique et technique pour élaborer des projets de territoire au sein de ce système métropolitain complexe où tous les territoires sont interdépendants. Pourtant, la mise en œuvre du présent Contrat de Plan les a vus assurer une fonction originale de construction d'interfaces politiques.

Ainsi, le conseil général de l'Essonne adopte le point de vue de la « Porte Sud » de l'Ile de France, ce qui le conduit par exemple à prendre à bras le corps la question de la fonction logistique au sein du système métropolitain élargi, jusqu'au Loiret.

De la même façon, le conseil général des Hauts de Seine se constitue en porte-parole de la problématique de la « ville dense » au sein de l'ensemble métropolitain. Cela l'amène à reconsidérer de multiples politiques sectorielles (habitat, commerces, transports...) et à interpeller à ce titre autant les politiques régionales que locales.

Dans d'autres configurations territoriales, certains conseils généraux —par exemple les Pyrénées Atlantiques ou l'Hérault— vont se saisir de la question du développement résidentiel (tourisme – retraités – héliotropes) pour en souligner l'impact en termes de recomposition des interdépendances urbain/rural et d'émergence de nouveaux risques territoriaux.

Alors que dans les grandes agglomérations françaises, le débat local va s'organiser classiquement et de façon plus ou moins tendue autour de la relation centre/périphérie (la ville-centre, l'agglomération, le pays urbain), certains conseils généraux peuvent contribuer à décaler les termes du débat. Ils insisteront alors sur les processus transversaux de métropolisation, de spécialisation par grands quadrants angulaires... Il s'agira pour eux de mettre leurs compétences sectorielles au service d'une telle approche par exemple en garantissant l'équité et la continuité du service au-delà des frontières de l'intercommunalité d'agglomération.

Ces quelques exemples illustrent la capacité —au niveau décalé du département— à porter un regard spécifique sur les territoires de projet, sur la combinaison de ces projets aux différentes échelles, et par la suite à organiser en conséquence les prestations de services dont le conseil général a la charge.



La question territoriale contemporaine ne tient pas au décalage géographique entre le « pays réel » et les pouvoirs institutionnels.

Elle réside dans la dislocation des emboîtements territoriaux et par conséquent dans la multiplication des niveaux pertinents pour assurer la cohésion territoriale.

Dans ce contexte, le conseil général —dans des configurations variables et selon des modalités institutionnelles à revoir— a sans doute un avenir qu'on ne peut cantonner à la préservation des équilibres urbain/rural ou au pilotage des politiques de réparation sociale.

Il s'agit pour lui de prendre appui sur un ensemble diversifié de politiques sectorielles pour assurer ce rôle d'« intercesseur » que la complexité territoriale contemporaine exige. ■