

Extrait de :



Numéro 240
Janvier / Février 2002

LE DEPARTEMENT : INTERCESSEUR TERRITORIAL ?

Daniel BEHAR

Dans un paysage institutionnel en évolution, le département, qui s'inscrit dans un périmètre politique et administratif stable, est en mesure de donner un point de vue singulier sur les divers projets de territoire, à les mettre en relations, "à questionner simultanément le local et le global".

A en croire les Cassandre de l'action publique territoriale, la cause est entendue : au nom d'une nécessaire modernisation, la fin du département est programmée. Au mieux, loue-t-on son rôle essentiel en matière de cohésion sociale et d'équité territoriale ; hommage ambigu : les compétences (action sociale, logement des démunis, infrastructures...) qu'une loi de décentralisation lui a accordées, une autre peut lui ôter.

La contre-offensive des départements

Pourtant, une simple observation montre que les départements ne se laissent pas si facilement enterrer. Les uns montent des murailles autour des nouvelles institutions d'agglomération, érigent un glacis protecteur à l'aide de pays féaux. D'autres manifestent leur volonté de prendre le train de la modernité, organisent en leur sein la géographie des pays, en réactivant leur rôle traditionnel d'« instituteur du rural ».

Certains enfin semblent s'engager sur une voie inédite, celle de l'élaboration de véritables « stratégies territoriales » impliquant l'ensemble de leurs politiques sectorielles

dans des relations de nature contractuelles tant avec les nouvelles instances (pays – agglomérations) qu'avec le niveau régional. Fait surprenant, il peut s'agir autant de départements inscrits dans des territoires « ordinaires », plus ou moins équilibrés (les Pyrénées Atlantiques), d'espaces en pleine recomposition (l'Hérault) ou des situations les plus extrêmes (les départements d'Ile de France).

S'agit-il là de réactions opportunistes de « survie », voire d'auto-justification, ou des signes d'une recomposition plus durable ? Tenter une réponse à cette question nécessite de revenir sur les termes du procès fait au département, et à son institution, le Conseil Général.

Un procès vieux comme le département : sa non-pertinence territoriale

Les départements sont mis en cause, seraient obsolètes en raison de l'inadéquation de leurs périmètres en regard des réalités socio-économiques contemporaines. Un terme fait consensus : les périmètres départementaux ne sont plus « pertinents », débordés, sous le coup de la mobilité, par les territoires vécus, sociaux et économiques.

L'argument est légitime, mais il n'est pas nouveau. Dès leur constitution, les départements ont été contestés pour leur non-correspondance géographique avec le fonctionnement réel des territoires¹. A l'orée du 20^{ème} siècle, à nouveau la modernisation et la rétraction du territoire national (développement de l'industrie, du chemin de fer...) semblaient conduire à la disparition du département, pris en tenailles —déjà— entre le territoire de l'identité, le pays et celui de la modernité, la région.

Ce constat récurrent justifierait-il, cette fois-ci, d'une mise hors jeu définitive du département ? Rien n'est moins sûr.

L'agglomération fait-elle mieux ?

Tout d'abord, nul n'est en mesure aujourd'hui d'identifier la bonne échelle, pertinente, à lui substituer. Il n'est qu'à observer les avatars politiques récents de cette échelle considérée comme pertinente : l'agglomération. L'intention était explicite : mettre le territoire politique à hauteur du territoire « réel », celui de l'aire urbaine qui évoque une réalité socio-économique concrète, celle des migrations domicile/travail. Qu'en est-il deux ans plus tard ? Les agglomérations se sont multipliées, mais à périmètres

¹ M. RONCAYOLO, « Le département », in P. NORA, *Les lieux de mémoire*, Gallimard 1993.

constants, loin de recouvrir l'échelle pertinente des aires urbaines. L'objectif est d'autant moins atteint qu'il s'éloigne toujours davantage : le périmètre de l'aire urbaine en 1999 n'est plus celui délimité par le recensement de 1990. Les agglomérations —ces institutions dont la modernité va de soi— n'ont pas plus que les autres trouvé l'échelle pertinente.

Existe-t-il des échelles pertinentes ?

On peut alors s'interroger : existe-t-il une (ou des) échelles pertinentes ? Les réalités socio-économiques contemporaines ne décrivent pas une nouvelle échelle pertinente ; elles brouillent le jeu habituel des échelles. Durant les Trente Glorieuses, le développement fonctionnait en cascade, de proche en proche, de la grande ville vers la ville moyenne, puis son environnement. Certaines échelles —les plus vastes— étaient donc plus déterminantes que d'autres.

Ce n'est plus vrai aujourd'hui. Il n'y a plus d'entraînement mécanique entre les échelles et les territoires. Une dynamique sociale ou économique, vertueuse à une échelle, ne l'est plus à une autre. Le développement métropolitain d'agglomérations comme Caen ou Toulouse creuse l'écart avec les territoires régionaux. La dynamique francilienne accroît le décrochage de la Seine Saint Denis. La performance économique globale d'Orléans accélère la dualisation sociale de l'agglomération.

L'enjeu :

articuler le social et l'économique

Deux leçons peuvent être tirées de ce constat. Parce que chaque niveau présente une configuration spécifique d'enjeux, chacun a sa pertinence. Pour assurer la cohésion territoriale, il faut agir à toutes les échelles. Second enseignement, on doit aujourd'hui, à chaque niveau institutionnel, appréhender globalement tous les aspects sociaux, économiques, environnementaux, du fonctionnement d'un territoire.

Ce constat rend illusoire toute perspective de spécialisation sectorielle des échelles et de leurs institutions : à un niveau un « chef de file » du social, à un autre de l'économique. Tout l'enjeu consiste à l'inverse à articuler —à chaque échelle— le social et l'économique.

Redistribution des rôles et spécialisation progressive

Il s'en suit dès à présent un processus de recomposition des rôles des différentes institutions territoriales qui voit les règles de spécialisation sectorielle (les blocs de compétences) progressivement s'estomper au profit d'une répartition des fonctions politiques. L'examen de la redistribution des cartes au sein du pouvoir local est particulièrement éclairant. Les intercommunalités, communautés d'agglomérations et de communes, se superposent aux communes et les pays —urbains ou ruraux— viennent parachever cet édifice gigogne, au sein duquel les fonctions politiques vont peu à peu se spécialiser.

L'intercommunalité va sans doute acquérir à terme la fonction-pivot de représentation citoyenne au travers de son élection au suffrage universel (cf. rapport Mauroy²). Les pays —ou « conférences territoriales » aux appellations les plus diverses— développent une fonction de délibération, au travers de l'énonciation du projet stratégique, du cadre de référence pour l'action publique locale. Enfin, les communes se recentrent sur la fonction —délicate— de négociation politique avec les habitants du Projet dans les projets d'action, de fabrication au cas par cas d'un « intérêt général local ».

Territoire ou périmètre, projet ou point de vue ?

Dans ce paysage où chaque instance territoriale se redéploie autour d'une fonction politique singulière, quel peut être le rôle spécifique du département ? Certainement pas d'énoncer son propre projet de territoire, rival de ceux de la région ou des pays. Le département peut d'autant moins prétendre à ce rôle qu'il décrit davantage un périmètre qu'un territoire. Les départements ont été découpés d'abord comme des périmètres d'action administrative, selon une logique d'accessibilité, sans souci premier de « pertinence socio-économique » ; cette caractéristique majeure demeure.

Inscrite sur un périmètre arbitraire —c'est à dire d'ordre politique et administratif avant tout— et stable, l'institution départementale est située en décalage des territoires de projet, plus incertains et évolutifs. Elle peut à ce titre énoncer non pas un projet spécifique, mais un « point de vue » particulier sur les projets de territoire.

² Cf. rapport P. Mauroy, *Refonder l'action publique locale*, Ed. Documentation Française, 2000.

Un point de vue spécifique

C'est ainsi que l'on peut interpréter les tentatives de positionnement de certains Conseils Généraux. Le Conseil Général de l'Hérault ne développe pas un projet départemental spécifique. Mais son regard singulier sur les moteurs économique et démographique de la croissance héraultaise et sur les risques induits l'amène à énoncer un point de vue propre sur les enjeux de l'aire métropolitaine montpelliéraine —de Nîmes à Sète— qui vient interpeller et compléter le projet de l'agglomération montpelliéraine. Ce point de vue apparaît d'autant plus crédible qu'il lui permet de globaliser et de territorialiser l'ensemble de ses politiques sectorielles.

Dans le même esprit, à partir d'un périmètre dont la pertinence est contestée de toutes parts, le Conseil Général des Pyrénées Atlantiques peut développer un point de vue spécifique sur l'enjeu européen de l'arc transfrontalier urbain et industriel allant de Bilbao à Tarbes. Ce point de vue lui permet d'interpeller la vision transfrontalière de proximité développée par le projet du Pays Basque et celle, centrée principalement sur les enjeux ruraux et du franchissement des Pyrénées, produite par les instances régionales.

En Ile-de-France, les départements innovent

L'Ile de France est une situation encore plus difficile pour les départements : l'unité de la région métropolitaine et le « charcutage électoral » originel leur confèrent en apparence une illégitimité absolue. Elle les incite en réalité à innover. Six départements sur huit ont ainsi élaboré des points de vue lors de la préparation du Contrat de Plan. Au-delà des habituels plaidoyers pro domo ceux-ci ont tenté de construire une représentation des enjeux territoriaux locaux en regard du système métropolitain francilien. Ainsi l'Essonne, du point de vue de la « porte Sud » de l'Ile de France interroge les évolutions de la fonction logistique métropolitaine, en s'affranchissant tout autant de ses compétences sectorielles que de ses limites géographiques (du Loiret à Orly). De même, le Conseil Général des Hauts de Seine s'instaure en porte-parole de la zone dense de l'agglomération et examine les implications de cette fonction particulière sur les projets urbains locaux.

Le besoin d'institutions stables

Que conclure de ces évocations convergentes, en dépit de l'hétérogénéité des contextes sociaux, économiques ou politiques ?

La complexification des dynamiques territoriales contemporaines nécessite une sophistication de la régulation publique. Aux côtés d'instances territoriales —les pays, agglomérations ou régions— amenées à évoluer en permanence pour s'adapter à des réalités socio-économiques mouvantes, le besoin se fait sentir d'institutions stables, telles le département mais aussi la commune, assises sur des périmètres dont la pertinence est davantage politique que géographique.

Au sein de cette régulation territoriale pluraliste, le Département peut jouer un rôle singulier : celui d'intercesseur territorial s'attachant à mettre en relation les divers projets de territoire, à questionner simultanément le local et le global. ■