

Le département : une « vieille institution » qui a résisté au temps et aux critiques

Marie-Ange Grégory

Le département sera-t-il la victime d'une nouvelle décentralisation « régionaliste » ? Cette collectivité a fait l'objet de vives critiques depuis sa création en 1789. Mais face aux attaques, les « départementalistes », appuyés par un puissant groupe de pression, ont préservé leur institution et renforcé son assise politique.

Menacé par les communes d'un côté et les régions de l'autre, le département, présumé archaïque, conservateur, faiblement démocratique, voire anti-urbain, a fait depuis deux siècles l'objet de multiples critiques¹. Cette institution a été stigmatisée dans de nombreux rapports appelant à un élagage institutionnel dont l'objectif serait de simplifier le « millefeuille » territorial pour plus de lisibilité et d'efficacité. Le département serait-il « de trop » ? Depuis sa création sous la Révolution française, cet échelon politique et administratif garde néanmoins une place privilégiée dans l'architecture territoriale des pouvoirs en France. Tout au long du xx^e siècle, il a survécu aux tentations réformatrices et s'est même renforcé au gré des réformes décentralisatrices (Estèbe 2005, p. 68). Comme semble l'attester l'éditorial de *La Gazette des communes* du 17 septembre 2012 : « Les départements n'ont pas dit leur dernier mot ! ».

Une institution critiquée

Depuis sa création par l'Assemblée constituante le 22 décembre 1789, le département n'a jamais fait l'unanimité. Deux phases se sont succédé dans la critique de cet échelon géopolitique et administratif dont les compétences originelles reposent sur la répartition de l'impôt (loi du 28 pluviôse an VIII), les bâtiments départementaux (décret du 9 avril 1811), la voirie (loi du 21 mai 1836 et décret du 16 décembre 1881) ainsi que l'assistance sociale (loi du 10 mai 1838). Au xix^e siècle, cette institution est jugée par ses détracteurs moins légitime que la commune aux racines paroissiales. Le principal reproche adressé aux départements vise la prétendue artificialité de cette circonscription au découpage géométrique. Mais ce reproche s'affaiblit avec le temps. D'autres critiques, plus pérennes, accusent le département d'être inadapté aux besoins et aux exigences de l'État moderne. Dès la fin du xix^e siècle, sous la III^e République, les idées régionalistes progressent et amplifient les attaques contre le département, cette institution républicaine par excellence, née avec la Révolution (Ozouf-Marignier 1989). Thuriféraires et pourfendeurs de cette institution se recrutent dans tous les partis. Les lignes de clivage portent alors sur la création de nouvelles circonscriptions concurrentes assises sur une nouvelle entité à résonance parfois partisane, culturelle et identitaire : la « province » ou la « région ».

Aucune des propositions visant à créer des régions ne remet réellement en cause la commune, cellule de base. En revanche, les projets divergent sur le sort des autres strates administratives et politiques. Entre 1871 et 1940, sur l'ensemble des propositions de loi ayant trait à l'organisation territoriale, de nombreuses combinaisons se distinguent (Le Guénic 2009). L'une d'entre elles

¹ Cette contribution s'inscrit dans une recherche doctorale en cours sur la permanence de l'institution départementale.

supprime le département et l'arrondissement (proposition du député Abel Hovelacque du 29 mai 1890), une autre, le département et le canton (proposition du député Jean Hennessy du 29 avril 1915), une autre encore, le seul département (proposition du député Michel Walter du 1^{er} juin 1934, qui ne concerne, cependant, que les deux départements alsaciens), etc. Certains parlementaires, à l'inverse, préservent tous les échelons et conçoivent les régions sous la forme de syndicats de départements (proposition du député Émile Cornudet du 25 mai 1895).

La liste des propositions de loi et des rapports parlementaires, critiques à l'égard de l'institution départementale, s'allonge sous les IV^e et V^e Républiques². Les attaques perdurent. En janvier 2008, la dix-neuvième décision du rapport Attali suggère de « renforcer les régions et les intercommunalités en faisant disparaître en dix ans l'échelon départemental » (Attali 2008, p. 18). Dès l'installation du Comité pour la réforme des collectivités territoriales présidé par Édouard Balladur, en octobre 2008, d'aucuns prédisent la disparition des départements.

Une institution renforcée malgré les critiques

Paradoxalement, face aux critiques successives, le département s'est plutôt consolidé avec l'obtention de nouvelles compétences. Pour n'en citer que quelques-unes : la loi du 10 août 1871, véritable charte de l'administration départementale, a créé une commission départementale, rendu les délibérations exécutoires (sous certaines conditions) et les séances publiques ; la loi du 29 juin 1899 a étendu le pouvoir propre des conseils généraux en matière financière ; le décret-loi du 5 novembre 1926 a diminué la tutelle et posé le principe des délibérations non soumises à approbation et, plus récemment, la loi de décentralisation du 2 mars 1982 a supprimé les contrôles *a priori* et fait du président du conseil général l'organe exécutif du département.

Depuis sa création, le département s'est adapté en étendant ses missions dans des domaines variés et en se spécialisant dans la politique d'action sociale, un rôle conforté notamment par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL). Désormais érigée en « département-providence » (Lafore 2004, p. 21), cette collectivité territoriale s'occupe particulièrement de l'aide sociale à l'enfance, de l'aide aux handicapés, de l'aide aux personnes âgées (APA) et de l'insertion sociale et professionnelle (RMI, RMA) ; autant de prérogatives qui fragilisent leurs finances, mais qui semblent aujourd'hui essentielles tant en raison du vieillissement de la population que de l'exacerbation des problèmes sociaux.

En outre, la concurrence des nouvelles entités territoriales (régions, intercommunalités) a été neutralisée au fur à mesure de leur apparition. Par exemple, en 1985, lors de la détermination de la circonscription électorale pour la désignation des conseillers régionaux, le groupe de pression des départementalistes a réussi à faire adopter le cadre départemental pour les élections régionales. L'intercommunalité offre aussi une illustration de la nécessité pour les acteurs de l'institution départementale de maîtriser le développement de nouveaux échelons. N'ayant pu empêcher le vote de la loi sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 (ATR) créant de nouvelles structures intercommunales, l'Association des présidents de conseils généraux (APCG) s'est appliquée à en circonscrire les effets en encourageant ses membres à créer des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ainsi, nombre de conseillers généraux ont fondé des intercommunalités à fiscalité propre dont le périmètre correspond plus ou moins à leur circonscription cantonale (Baudelle et Gaucher 1995, Hervé 1997). Ces réactions politiques démontrent l'activisme des élus départementaux de tout bord à travers leur *lobby* – l'Assemblée des départements de France (ADF), anciennement APCG – et ses puissants relais, notamment au Sénat. Au 1^{er} janvier 2012, 109 sénateurs (31 % d'entre eux) et 113 députés (19 %) détenaient également un mandat départemental et, parmi eux, 35 sénateurs et 17 députés étaient présidents d'un conseil général.

² *A fortiori* durant la parenthèse de Vichy, puisque le décret du 20 août 1940 interdit aux conseils généraux de se réunir, et la loi du 12 octobre 1940 les suspend et transfère leurs pouvoirs aux préfets.

Enfin, deux siècles après leur création, les départements semblent être devenus des espaces vécus porteurs de nouvelles identités territoriales. Unité administrative de base des services de l'État, lieu politique de construction des réseaux de pouvoir et des réseaux partisans, ou encore intercesseur territorial entre villes et communes rurales, le département est un territoire de référence. Bicentenaire, le département est aussi un cadre d'appartenance et d'affiliation (département de résidence, de naissance, de ses années d'études, etc.). Les campagnes de contestation contre le système d'immatriculation des véhicules (SIV) tant au niveau de la population que des conseils généraux en 2008 (notamment à travers le collectif « Jamais sans mon département ») symbolisent cet attachement à l'identité départementale. La codification numérique, introduite à partir de 1922 pour l'immatriculation des plaques de voitures et des cartes de Sécurité sociale, s'est affirmée au fil du temps comme un repère dans l'inconscient collectif. Initialement attribués par ordre alphabétique à chaque département, ces numéros ont acquis une valeur identitaire. Le développement des produits dérivés, comme les vêtements à l'effigie d'un département, en est un autre exemple (Tesson 2011).

L'acte III de la décentralisation : quels enjeux pour les départements ?

« Aller vers la disparition progressive du département », la quatrième proposition de la Fédération des élus verts et écologiste (FEVE) dans le cadre des états généraux de la démocratie territoriale (décembre 2011 à octobre 2012), est partagée par plusieurs personnalités de l'UMP, à l'instar de François Fillon et Jean-François Copé qui se sont déclarés favorables ces dernières semaines à une fusion départements-régions, ou encore d'Alain Juppé. « Face à la crise, la France a besoin des départements ! » leur répond Claudy Lebreton, président socialiste de l'ADF, le 3 octobre 2012, à la veille de la réunion à Paris des états généraux, dont les assises se sont, d'ailleurs, tenues dans un cadre départemental. Lors de l'ouverture des travaux, Jean-Pierre Bel, président du Sénat, a rejeté le débat sur l'opportunité de supprimer un niveau d'administration locale. Selon lui, le problème tient davantage à la répartition des compétences qu'au nombre d'échelons. Quoi qu'il en soit, la disparition des départements s'avère peu probable dès lors que cette collectivité territoriale est reconnue par la Constitution et que sa suppression nécessiterait, par conséquent, un référendum ou une majorité des trois cinquièmes au Congrès.

La réforme qui s'annonce n'est pas, pour autant, sans conséquence pour les départements. La première menace résonne dans les propos d'Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation, pour qui « il faut imaginer un chef de file » des collectivités territoriales. Or, comme les grandes agglomérations, les conseils généraux ne veulent pas que les régions assument ce rôle. Au contraire, ils revendiquent le maintien de la clause générale de compétence, souhaitent de nouvelles attributions (le logement, l'ingénierie auprès des communes, la médecine scolaire...) et défendent un partage de compétences avec les régions en matière de développement économique. Les revendications sont aussi financières, face aux difficultés rencontrées par des départements pris en tenaille entre des dépenses imposées par l'État qui augmentent régulièrement (la dépendance, le handicap et le RSA) et des recettes qui stagnent, voire diminuent.

Enfin, les départements demeurent attentifs au mode d'élection des élus locaux. Alors que le conseiller territorial, qui s'apparentait à un « super conseiller général » (Grégory 2011), a été supprimé avant même d'avoir vu le jour, l'ADF défend désormais un « scrutin binominal mixte majoritaire », c'est-à-dire l'élection dans des cantons agrandis d'un tandem (un homme, une femme) au scrutin majoritaire à deux tours. Il s'agit de préserver l'ancrage cantonal tout en instaurant la parité, et plus encore de s'opposer à une transposition du mode de scrutin proportionnel des régions aux départements. Le plus grand changement, et peut-être la plus importante perte, réside – si les parlementaires dans leur ensemble y consentent – dans la limitation du cumul des mandats. Néanmoins, l'expérience incite à parier sur la probable capacité des départements à absorber ces nouveaux défis.

Bibliographie

- Attali, Jacques. 2008. *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, Paris : La Documentation française.
- Baudelle, Guy et Gaucher, Jean-François. 1995. « Les communautés de communes en Bretagne : conceptions territoriales et logiques politiques », in Baudelle, Guy (dir.), *De l'intercommunalité au pays. Les régions atlantiques entre traditions et projets*, La Tour-d'Aigues : Éditions de l'Aube/Institut atlantique de l'aménagement du territoire, p. 61-70.
- Estèbe, Philippe. 2005. « Le département insubmersible », *Informations sociales*, n° 121, p. 66-75.
- Grégory, Marie-Ange. 2011. « Conseillers généraux : un profil à l'ombre du notable », *Pouvoirs locaux*, n° 88, p. 123-127.
- Michel, Hervé. 1997. « La structuration du renouvellement intercommunal par les gouvernements locaux », in Le Saout, Rémy (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 179-188.
- Lafore, Robert. 2004. « La décentralisation de l'action sociale, l'irrésistible ascension du "département providence" », *Revue française des affaires sociales*, n° 4.
- Le Guénic, Michel. 2009. « Le canton dans les projets de régionalisation sous la Troisième République » in Lagadec, Yann, Le Bihan, Jean et Tanguy, Jean-François, *Le canton, un territoire du quotidien ?*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 251-263.
- Ozouf-Marignier, Marie-Vic. 1989. *La Formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du XVIII^e siècle*, Paris : Éditions de l'EHESS.
- Tesson, Frédéric. 2011. « Quand le numéro de département devient une marque vestimentaire : un allié inattendu et involontaire dans la résilience de l'institution départementale », *Annales de géographie*, n° 682, p. 673-682.

Marie-Ange Grégory est doctorante en science politique à l'université Nice Sophia Antipolis. Ses recherches portent sur l'institution départementale dans une perspective historique et sociologique. Elle a notamment publié : « Conseillers généraux : un profil à l'ombre du notable », *Pouvoirs locaux*, n° 88, mars 2011, p. 123-127 ; et « Changer de nom pour changer d'image. Le cas des modifications de dénomination de département », *Mots*, n° 97, novembre 2011, p. 15-29.

Sa page personnelle : <http://www.ermes-unice.fr/?q=node/74>.

Pour citer cet article :

Marie-Ange Grégory, « Le département : une "vieille institution" qui a résisté au temps et aux critiques », *Métropolitiques*, 21 janvier 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Le-departement-une-vieille.html>.