

Département

Marie-Vic Ozouf-Marignier

▶ **To cite this version:**

Marie-Vic Ozouf-Marignier. Département. Aubelle V., Courtecuisse C., Kada N., Pasquier R. Dictionnaire de la décentralisation, Berger-Levrault, pp.339-344, 2017. halshs-03088631

HAL Id: halshs-03088631
https://shs.hal.science/halshs-03088631

Submitted on 26 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Marie-Vic Ozouf-Marignier

Département

Le département, institution et territoire vieux de plus de deux siècles, présente une image paradoxale. Il fut longtemps le symbole de la centralisation jacobine avant de devenir le bénéficiaire, sinon principal, tout au moins éclatant, des lois de décentralisation des années 1980, puis de l'acte II de la décentralisation. Fustigé par le provincialisme monarchique et les tenants du régionalisme au XIXe siècle, il forme aujourd'hui avec la commune un couple résilient et résistant à la poussée du duo émergent des intercommunalités et des régions. Sous-bassement du système politique français et pivot du fonctionnement administratif, le département est soutenu par un lobby associatif puissant et fait l'objet d'un sentiment identitaire affirmé. En tant que collectivité territoriale, il détient de multiples compétences et des moyens financiers comparativement supérieurs à ceux des régions. Ces différentes qualités et attributs expliquent la force particulière d'une « institution caméléon » (Procureur, 2013) ou phénix. Car combien de significations différentes sont attachées à ce terme issu de la langue courante ?

Les doubles significations du département

Au 18e siècle, les projets de réforme politique et administrative commencent à l'utiliser dans le droit fil des appellations du régime monarchique qui utilise le mot tantôt pour désigner le partage d'une étendue territoriale entre plusieurs titulaires du pouvoir, tantôt la répartition du pouvoir en plusieurs branches sectorielles. Dans le premier cas, on parlera, par exemple, des départements (autrement appelés intendances) que gèrent les intendants (autrement appelés « commissaires *départis* » ; dans le second, on évoque les départements ministériels (finances, guerre, etc.). Cette première ambiguïté, qui réside dans le fait de nommer à la fois une réalité spatiale (ressort ou circonscription de pouvoir) et une structure de pouvoir, est demeurée constitutive de l'institution départementale qui réunit ensemble à la fois un territoire et une instance politique. En 1789, les députés de la Constituante adoptent ce terme pour mettre en place les circonscriptions destinées à remplacer les anciennes provinces et à fonder l'unité nationale. Le département figure dans la Constitution de 1791 (titre II, article premier) comme unité constitutive de la nation. Dès lors, il va s'imposer non seulement dans le langage administratif et politique, mais aussi dans le langage courant pour localiser, au-delà de la référence communale, n'importe quel fait. L'institution départementale s'inscrit d'autant plus solidement dans les esprits qu'elle est exportée et devient un modèle. Pendant les conquêtes révolutionnaires et impériales, puis aux temps de la colonisation, la structure départementale est appliquée aux territoires annexés (Belgique, Italie, Espagne, Algérie) et elle est souvent conservée comme modèle par les pays redevenus libres. Au cours de sa longue vie institutionnelle et des réformes qui l'ont affectée (comme la loi de 1871 et les lois de décentralisation des années 1980), le département a revêtu une seconde forme d'ambiguïté, en raison de sa double nature de circonscription administrative de l'Etat dirigée par le préfet et de collectivité territoriale régie par le conseil général (puis départemental). Ainsi, le département est à la fois un territoire et le cadre d'exercice d'un pouvoir ; il est aussi l'un des espaces de déploiement de la décentralisation tout autant qu'il reste l'un des niveaux de déconcentration de l'administration étatique.

Le département : organe du fédéralisme ou du jacobinisme ?

Si la longue durée de presque deux siècles de centralisation a accolé au département l'image d'instrument du jacobinisme, il importe de rappeler sa vocation d'origine, plus ambivalente, voire même franchement décentralisatrice, ce qui est à l'origine du fédéralisme girondin. Au

cours de l'été 1789, la création des départements est conçue comme une pièce maîtresse de la Constitution qui doit rétablir l'ordre du royaume menacé d'anarchie par la révolution municipale. Mais elle répond aussi aux objectifs poursuivis par la pensée réformatrice des Lumières : permettre la participation des trois ordres à la vie politique selon une base équitable et faire administrer les provinces par des assemblées d'élus. On mettra ainsi fin à la détention du vote par les privilégiés d'une part, et à l'administration des provinces par des fonctionnaires inégalement zélés, les intendants étant frappés d'une impopularité croissante à la fin du XVIIIe siècle. Il s'agit aussi, selon la formule alors consacrée, « de rapprocher l'administration des administrés », ce qui ne signifie pas seulement exercer un contrôle plus efficace mais donner aux habitants un accès plus facile aux institutions administratives et judiciaires. Pour assurer cet ensemble de finalités (égalité, participation et proximité), on projette d'établir un découpage territorial géométrique en carrés emboîtés : 81 carrés égaux formeront les départements, divisés chacun en 9 districts eux-mêmes subdivisés en 9 cantons. Dans les limites de la conception dominante de la démocratie – qui sont celles du suffrage indirect, censitaire et masculin, les Constituants établissent un régime d'administrations locales élues et dotées de larges compétences : répartition et perception des contributions, travaux publics et voierie, police, instruction, assistance, taxation des prix, formation des gardes nationales, levée des troupes. Toutefois, il s'agit de compétences générales exercées au nom de la nation et du roi, non de compétences spécifiques fondant une quelconque autonomie. Les administrateurs n'exercent d'ailleurs aucune fonction de représentation. Les administrations de département sont formées d'un conseil général qui délibère lors de sessions et d'un directoire permanent chargé de l'exécutif. Elles sont assistés d'un procureur-syndic qui vérifie la conformité des actes à la loi et représente le pouvoir central, mais ce personnage est lui aussi élu. Les administrations départementales exercent également la tutelle sur les administrations de district, l'ensemble des administrations locales depuis la commune jusqu'au département étant subordonnées les unes aux autres selon un principe pyramidal.

Ainsi, même s'ils se gardent d'ouvrir la voie à des formes d'autonomie locale ou de fédéralisme, les Constituants mettent cependant en place des mesures, certes ambiguës, mais néanmoins avérées de décentralisation. Celle-ci s'exprimera surtout dans les faits, au fil de la dynamique révolutionnaire. En effet, dans la pratique, les modes de contrôle des administrations restent incertains et aléatoires. Par ailleurs, les conceptions du modèle politique divergent entre les Girondins, comme Buzot et Brissot, inspirés par le modèle fédéraliste des Etats-Unis d'Amérique et les Montagnards, attachés à l'unité et à d'indivisibilité de la nation. Et lorsque une ensemble de départements s'unit au mouvement girondin pour susciter l'insurrection fédéraliste contre la domination parisienne et montagnarde en mai 1793, les Conventionnels ripostent en mettant fin à l'épisode décentralisateur. On envoie auprès des administrations locales des représentants en mission et agents nationaux chargés d'une véritable surveillance et dotés de larges pouvoirs. Les régimes suivants ne reviendront pas à la décentralisation des débuts révolutionnaires. Nommés sous la Constitution de l'an III, les administrateurs feront place aux conseillers généraux de l'époque napoléonienne, simples membres consultatifs chargés d'éclairer le préfet, seul chargé de l'administration.

Désormais le préfet incarne la centralisation, le département en constituant l'expression territoriale. Le modèle départemental se consolide dans cette forme centralisée qui s'est inscrite dans les décrets et règlements, quels que soient les régimes, de l'Empire à la République, en passant par la monarchie constitutionnelle. La fonctionnalité du système préfectoral, qui repose sur la collaboration raisonnée entre le fonctionnaire et les notables, telle que l'a bien décrite Pierre Grémion, assure sa longévité à un mode de gouvernement que chaque parti se réapproprie lorsqu'il parvient au pouvoir. Le préfet et ses services sont en effet les garants de la stabilité politique et de la bonne marche administrative.

La contestation décentralisatrice : deux siècles de débats

On aurait tort cependant de considérer que le dispositif départemental et préfectoral a perduré pendant deux siècles sans procès. La contestation de la centralisation parisienne et des « empereurs au petit pied » est au contraire née de bonne heure, dès la Restauration. La revendication libérale et ultra royaliste tente alors de faire évoluer le régime dans le sens d'une meilleure prise en compte des affaires « spéciales », c'est-à-dire des questions administratives propres aux provinces et localités. L'élargissement de la base électorale est réclamé. Des projets de loi municipale et départementale sont soumis à débat devant l'Assemblée nationale comme ce fut le cas de la loi Martignac en 1829. Mais il faudra attendre la Monarchie de Juillet pour que des avancées soient réalisées : la loi du 22 juin 1833 prévoit l'élection des conseillers généraux dans le cadre des cantons et celle du 10 mai 1838 leur donne quelques compétences (répartition de la contribution foncière, affectation des centimes additionnels, gestion du patrimoine immobilier et routier propre au département). Les espoirs d'accroissement des libertés locales suscités par la Seconde République font place au retour du régime autoritaire impérial qui engendre une reviviscence des revendications décentralisatrices. Celles-ci ne faibliront pas malgré l'évolution libérale du régime. En 1865, le Programme de Nancy élaboré par un groupe de réformateurs originaires de Lorraine trouve un large écho dans toute la France et conduira à la désignation d'une commission de décentralisation aux dernières heures de l'Empire (22 février 1870). La conception d'affaires propres à la commune, au département et à l'Etat y trouve une conceptualisation plus aboutie. En outre, toutes les franges de l'opinion semblent gagnées à l'idéal de la décentralisation. Le travail de la commission débouche sur la loi du 10 août 1871 qui avance un pas de plus dans le sens du pouvoir départemental. Le conseil général conquiert en effet le droit de prendre des décisions sans approbation préalable du préfet, celui-ci ne se prononçant qu'a posteriori. L'assemblée départementale peut également émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale, à l'exclusion des affaires politiques. Enfin, le conseil nomme en son sein une commission permanente qui peut siéger en dehors des sessions et vérifie la gestion financière effectuée par le préfet. Ce dernier a néanmoins des pouvoirs accrus puisque désormais, il instruit les affaires spécifiques au département, notamment le budget, et exécute les décisions du conseil général. Avec la loi du 5 avril 1884 sur l'administration communale, la loi de 1871 donne son cadre et ses limites au pouvoir local qui demeure placé sous étroite tutelle de l'Etat.

Département ou région : quel territoire pour la décentralisation ?

Dès les débuts de la revendication décentralisatrice, le cadre territorial préconisé pour lui servir de sous-bassement fait débat. Certains n'envisagent pas autre chose que de conférer plus d'autonomie aux départements et aux communes. Mais d'autres considèrent qu'un espace élargi est plus approprié pour fournir toute leur puissance à ces nouvelles libertés locales. Déjà, en 1835, un célèbre opuscule rédigé par le baron Guerrier de Dumast avait défendu la pertinence du retour aux provinces pour remédier aux dimensions trop étriquées et à l'absence d'identité historique des départements. Dans les années 1860, on commence à faire référence à la « région » comme à l'espace le plus convenable pour fonder la décentralisation. C'est ainsi que va s'instaurer une controverse durable – elle s'est maintenue jusqu'à nos jours – sur l'optimum territorial. Le département sera inlassablement comparé à la région, au bénéfice de cette dernière. L'argumentaire met en avant plusieurs principes : tout d'abord le caractère fonctionnel de la région, accordée aux nouvelles conditions de communication (chemin de fer puis automobile) et à l'émergence de centres urbains économiquement et démographiquement puissants ; en second lieu le caractère organique des

régions souvent construites sur des bases historiques et légitimées par un fort sentiment d'appartenance. Le département est au contraire considéré comme trop petit, artificiel, obsolète et incapable de faire résistance à la toute puissance parisienne. Au tournant de la Belle Epoque, le mouvement régionaliste et le mouvement décentralisateur unissent leurs forces pour réclamer la création de groupements régionaux. Tantôt le département est maintenu comme subdivision interne au découpage régional, tantôt, il est supprimé. Toutefois, aucun des projets élaborés alors, qu'ils soient soumis au débat parlementaire ou restent d'expression libre, ne verra le jour. Il y a toujours une fraction de l'opinion pour dénoncer l'esprit rétrograde du retour aux anciennes provinces ou redouter la menace que ferait peser sur l'ordre et l'unité la mise en place de corps intermédiaires trop puissants. Ainsi, le projet porté en 1910 par Aristide Briand en vue de groupements régionaux dotés d'assemblées élues échoue. En 1917, la première régionalisation, entreprise par le ministre du commerce Clémentel dans le cadre de la reconstruction consécutive au premier conflit mondial se limite à un groupement de chambres économiques sur une base régionale. Sous le régime de Vichy, la régionalisation administrative sous la tutelle de gouverneurs de province nommés par l'Etat, loin de constituer une avancée vers la décentralisation, n'est qu'un procédé de déconcentration du pouvoir autoritaire qui supprime dans le même temps les conseils généraux. Ces derniers, rétablis à la Libération n'ont pas alors bénéficié de compétences ou de libertés accrues.

Dans les années 1970, le département est plus que jamais au centre des débats. Symbole de la centralisation, il semble résister aux mesures qui peuvent constituer des menaces pour son destin ou sa suprématie. La région, encore limitée à la programmation économique et à l'aménagement du territoire (réforme de 1964), ne progresse que lentement en tant qu'espace de capacité politique. Les régionalismes d'extrême gauche ou d'extrême droite, surtout ceux qui mènent des actions violentes ou défendent une forme de nationalisme et une prétention à l'autonomie (comme en Bretagne, en Occitanie ou en Corse), effraient l'opinion. Dans les représentations sociales, la région reste associée pour les uns à l'idéologie réactionnaire qui a accompagné son apologie au temps de la Belle Epoque puis sous le régime de Vichy. Pour les autres, elle est assimilée à une revendication révolutionnaire et libertaire qui entretient des sympathies avec les mouvements ouvrier et anticolonialiste. Le referendum de 1969, même si son issue est déterminée par le jeu politique plutôt que par la question posée (la création des régions et la réforme du Sénat), affaiblit les conditions de développement d'une régionalisation politique forte. D'un autre côté, ceux des observateurs et experts qui prônent « la fin des départements » (Jean-François Gravier, Loeiz Laurent) ont beau multiplier les arguments, comme celui de la petitesse du département relativement à l'évolution des communications, celui de l'absence de contenu identitaire et de fonctionnalité économique, ils parviennent seulement à écorner l'image du département mais non à convaincre de la nécessité de les supprimer

Module de base de l'organisation politique et administrative, le département est fort de son efficacité fonctionnelle et institutionnelle. Partis, syndicats et de nombreuses associations sont organisés sur une base départementale qui assoie la légitimité de la circonscription quand bien même le système préfectoral et le jacobinisme sont dénoncés.

La consécration du département

C'est dans ce contexte que survient l'arrivée de la gauche portée par le Programme commun et François Mitterrand en 1981. L'une des principales réformes annoncée par ce programme et mise en œuvre par le gouvernement de l'Union de la gauche va consister dans la mise en place de lois de décentralisation. Pour les adeptes de la région, ce moment va être une nouvelle occasion de défendre l'idée d'une régionalisation politique et pour certains, de militer en faveur de la suppression du département. Mais moins que sur les circonscriptions,

le débat porte plutôt sur les nouvelles « libertés » données à des unités locales devenant des collectivités territoriales de plein exercice dans le cadre de la loi n° 82-212 du 2 mars 1982. Ce statut est une disposition constitutionnelle qui consacre le département institutionnellement. La même loi introduit une disposition majeure : le transfert de la fonction exécutive du préfet au président du conseil général élu par ses pairs. La tutelle administrative est supprimée et remplacée par un contrôle administratif a posteriori par le préfet, qui peut saisir le juge administratif. Ainsi commence un bouleversement majeur de l'administration française qui voit l'avènement d'un régime pleinement décentralisé. Si le département demeure le rouage essentiel de l'administration, il n'est plus incarné par le préfet, expression du pouvoir centralisé mais par le président d'une assemblée départementale élue. L'ensemble des services déconcentrés de l'Etat deviennent hiérarchiquement dépendants du président, intégrant ainsi les actions autrefois dédoublées du conseil et des bureaux de la préfecture, du préfet et des notables (Worms, 1966). Porté au pouvoir par une majorité politique, incarnant l'exécutif d'un pouvoir départemental disposant d'une large autonomie et d'un budget conséquent, le président du conseil général devient un personnage politique important, détenteur d'un poste convoité. Dans les années qui suivent la loi de 1982, les élections cantonales deviennent un enjeu plus vif qu'auparavant, comme terrain de conquête ou de confirmation d'un leadership politique et territorial qui légitime le département et sert souvent de tremplin pour une carrière nationale (Procureur, 2013). Ainsi, en 1988, 46% des députés et en 1989, 56% des sénateurs sont en même temps conseillers généraux. Une proportion qui diminuera cependant par la suite. Dans le cadre de la loi sur le cumul des mandats de 1985, on abandonne plutôt le mandat de conseiller régional (83 démissions en 1988) que celui de conseiller général (59 démissions). Par ailleurs, le département devient la circonscription électorale pour la désignation des conseillers régionaux

Du point de vue de la répartition des compétences, les lois de décentralisation attribuent des compétences étendues aux départements, notamment une mission de solidarité sociale et de péréquation territoriale. En vertu des lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983, la collectivité départementale prend donc en charge le logement, la voierie et les transports (hors périmètre urbain), l'aide et l'action sociale, la gestion des collèges, l'équipement rural, l'environnement (chemins de randonnée) et la culture (bibliothèques et archives). En outre, comme elle dispose légalement de la clause de compétence générale, son action déborde souvent la liste de son bloc de compétences pour les affaires concernant sa circonscription. L'entrée en vigueur de ces mesures génère un accroissement considérable du personnel départemental (plus de 80% entre 1982 et 1990) et du budget géré par le conseil général. Pour toutes ces raisons, on a parlé de « consécration » du département (Bourdon, 1993 ; Ohnet, 1996).

Les départements ne confirment pas seulement leur force par le droit et par les pratiques, ils développent leur représentation grâce au lobby que constitue l'Assemblée des départements de France, association créée au lendemain de la seconde guerre mondiale, dont la montée en puissance est sensible à partir de la décentralisation. L'ADF joue ainsi le rôle d'interface entre les départements et le gouvernement d'une part, le Sénat et l'Assemblée d'autre part et s'attache à défendre les acquis de l'institution départementale dans le cadre de la décentralisation.

Le département fragilisé

L'Acte II de la décentralisation semble encore renforcer le rôle et la place du département même si le discours décentralisateur appelle toujours à une meilleure valorisation de la région, comme le souhaite le premier ministre Jean-Pierre Raffarin en 2002. Mais le lobby départemental est actif et ses appuis au Sénat, efficaces. Les transferts de compétences en faveur du département se poursuivent (loi du 13 août 2004) tout en alourdissant les charges financières, les compensations n'étant pas toujours à la mesure des missions endossées,

notamment dans le domaine social (handicap, autonomie et insertion en particulier). Dans ce bloc de compétences de l'action sociale territoriale, le département joue désormais le rôle de chef de file, mais il endosse également la responsabilité de l'aménagement numérique des territoires. En outre, la gestion d'une partie des routes nationales, de certains aéroports civils, des personnels de service des collèges et la mise en œuvre de plusieurs initiatives dans le domaine de l'environnement (eau et déchets) lui est confiée. L'aspect paradoxal de ce processus est vite souligné. Le département est à nouveau bénéficiaire de la redistribution des compétences, son budget demeure proportionnellement supérieur à celui de la région, mais sa capacité d'action se restreint, le poids des dépenses sociales augmentant considérablement dans cette période où les difficultés économiques s'accroissent. La question de la fiscalité et des revenus locaux se pose de manière acérée pour les collectivités locales et pour les départements en particulier, dont les dépenses sont passées de 35 à 55 milliards d'euros entre 2001 et 2006 (les dépenses sociales doublant dans la même période). Certains redoutent que les départements ne deviennent des agences techniques chargées d'appliquer dans un cadre contraint et sans marge de manœuvre des directives d'action sociale définies à l'échelle nationale et perdent peu à peu leur capacité d'investir dans d'autres champs de l'action publique (Degron, 2007). Par exemple, observait-on en 2007, « en matière de RMI [Revenu minimum d'insertion], l'Etat décide, les caisses liquident, le département paie… » (Warin et Avenel, 2007).

Même fragilisé, le département est encore présenté comme insubmersible (Estèbe, 2005, 2007), non seulement en raison de ses attributions nouvelles et plus anciennes, et de sa vitalité politique, mais aussi à cause de son adaptabilité aux situations territoriales et aux configurations institutionnelles et comme intercesseur territorial. Le duo entre le conseil général et les services techniques, y compris les services déconcentrés à la préfecture déploie en effet un savoir-faire éprouvé dans la compréhension des relations entre les communes et les villes de la circonscription. Sur l'ensemble des dossiers concernant la gestion ou le développement local, ils apportent assistance et conseil aux communes et aux groupements intercommunaux. L'élection du conseiller dans le cadre cantonal facilite cette interrelation entre le département et les territoires locaux. De plus, lorsqu'il ne met pas en œuvre lui-même des projets territoriaux ou en accompagne auprès des intercommunalités ou des « pays » des années 1995-2005, le département participe aux politiques contractuelles de l'Etat en partenariat avec les régions. Ainsi, le département occupe une place privilégiée à l'interface entre la proximité et les autres échelles. Sa structuration politique, entre local et national et son ingénierie lui permettent de proposer une vision articulée des enjeux territoriaux : « 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 (Béhar, 2002). Il reste à donner à cette action sa visibilité et sa légitimité démocratique par-delà la montée de l'abstention.

Le département : absorption, fusion ou nouvel espace de proximité ?

Dans les années 2010, les mandats de Nicolas Sarkozy puis de François Hollande remette chacun à leur tour l'ouvrage de la décentralisation sur le métier dans le contexte de la réduction des dépenses publiques et de la recherche d'une meilleure efficacité de l'action publique. Le rapport du Comité pour la libération de la croissance française présidé par Jacques Attali recommande en 2008 la suppression des départements à l'échéance de dix ans tandis que le rapport dressé par le Comité pour la réforme des collectivités locales autour d'Edouard Balladur en 2009 juge le département mal adapté à la réalité urbaine contemporaine et préconise plus prudemment la diminution de leur nombre ainsi que la spécialisation de leurs compétences. L'Acte III de la décentralisation lancé en 2012 tergiverse sur le sort des départements, les discours officiels annonçant tantôt leur suppression, tantôt

leur simple regroupement, ou encore leur maintien seulement dans les zones rurales. Quant à leurs compétences, l'hésitation est également manifeste à propos de la conservation ou l'abolition de la clause de compétence générale et du transfert éventuel de certaines compétences des départements vers les régions. Finalement, du point de vue des structures, ce sont les régions qui sont concernées par le regroupement avec la loi du 16 janvier 2015 qui les fait passer de 22 à 13. Après l'éphémère création du conseiller territorial, élu commun au département et à la région, par la réforme de 2010, qui aurait pu signifier le début de l'absorption du département par la région – à moins qu'il ne se traduise par la confiscation de la représentation régionale par le département ? – le changement qui affecte le département est, en 2015, la re-nomination du conseiller général en conseiller départemental et surtout la transformation du scrutin départemental qui introduit des binômes homme/femme et procède à une refonte des circonscriptions cantonales dont le nombre doit diminuer de moitié. En ce qui concerne les compétences, la suppression de la clause de compétence générale et les quelques transferts de compétences départementales aux régions (transport interurbain et scolaire) ne modifient guère l'évolution sensible du fonctionnement départemental en agence des politiques publiques nationales. L'ensemble des mesures consolident le département dans son rôle fonctionnel et ne le confrontent à une mue que du point de vue politique : les élections ne sont plus autant territorialisées localement qu'avant, lorsque le leadership cantonal l'assurait. Par ailleurs, la loi sur le cumul des mandats adoptée en 2014 prévoit qu'à compter du 31 mars 2017, un député ou un sénateur de pourra cumuler son mandat avec des fonctions exécutives locales. Ceci devrait affaiblir le lien étroit entre les conseillers départementaux et le Parlement qui a contribué à garantir la solidité du département dans le dispositif territorial français. Enfin, l'acte III ne semble pas pour le département celui d'une décentralisation accrue, tant la capacité d'action demeure bridée par les ressources financières très contraintes de cette collectivité territoriale et le jeu politique brouillé par les différentes strates d'intervention.

Finalement, les innovations les plus saillantes de ces dernières années semblent être l'annonce d'une nouvelle étape pour les départements. L'exemple de Lyon, de la Corse et des départements d'Outre-Mer peuvent être convoqués.

Le cas de la région lyonnaise illustre les débats qui mettaient en cause, depuis longue date, l'inadéquation du département aux espaces fortement urbanisés, où le canton devient invisible et où la population est proportionnellement mal représentée par rapport à celle des cantons ruraux. A plusieurs reprises, on a envisagé de ne conserver le département que dans les zones rurales ou peu urbanisées, ce scénario étant toujours à l'étude. La loi MAPAM (de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) a créé en 2014 trois métropoles de statut particulier. En 2015, la communauté urbaine de Lyon et le département du Rhône ont fait place à la Métropole de Lyon, nouvelle collectivité territoriale qui exerce les compétences du Grand Lyon et du conseil général sur son territoire. Il s'agit donc d'une absorption du département par la métropole, le département du Rhône ne subsistant que hors périmètre de l'ancienne communauté urbaine. Ce cas encore unique est aujourd'hui souvent apprécié par les décideurs et les chercheurs comme un modèle de ce qui pourrait advenir en d'autres zones métropolitaines, afin d'augmenter l'efficacité et de diminuer les coûts dans l'action publique locale.

Le processus de la « digestion du département par la métropole », suivant l'expression utilisée par Thierry Mandon n'est pas la seule modalité de mutation du département. La fusion, rendue possible par la loi, est également expérimentée. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) de 2015 entérine ainsi le projet de collectivité unique, voté en 2014 par les élus de l'Assemblée de Corse, qui prévoit de créer une collectivité de Corse à la place des départements au 1er janvier 2018. Le referendum organisé en Alsace n'a pas donné une réponse favorable à la fusion des deux départements du Haut et

du Bas-Rhin ; en revanche des projets sont à l'étude concernant les Yvelines et Hauts-de-Seine, et la Savoie et Haute-Savoie. Est-ce l'amorce d'un mouvement plus général d'effacement du département? Les réticences semblent encore grandes pour rompre avec un passé de longue durée. Enfin, les transformations institutionnelles menées outre-mer amorcent une autre forme de simplification territoriale. En 2015, la Martinique et la Guyane ont ainsi fondu en collectivité territoriale unique ce qui relevait auparavant de leur conseil général et de leur conseil régional respectifs. Une démarche qui reprend l'objectif d'intégration territoriale esquissée dans la création non appliquée du conseiller territorial en 2010.
Dans le processus d'allègement du millefeuille territorial, le département est donc souvent en ligne de mire et les situations insulaires et métropolitaines semblent des terrains privilégiés pour l'expérimentation d'innovations tendant à intégrer son rôle dans des collectivités territoriales reconfigurées. Pourtant, le département, fort de sa longévité, de sa présence commune dans les systèmes politique, électoral et administratif français et de son rôle de relais entre le local (communes, intercommunalités et périmètres de projet) et les échelons supérieurs et national, résiste, surtout dans les zones moyennement ou faiblement urbanisées. On peut même imaginer, qu'absorbant les groupements intercommunaux, appelés par le législateur à couvrir de plus grandes surfaces – de même que l'ont été les régions – les départements ne deviennent les territoires « méso » ou de proximité des temps à venir. Beaucoup continuent à porter à leur crédit une fonction essentielle, y compris dans les domaines où leur compétence n'est plus inscrite dans la loi, comme le domaine économique : tourisme numérique, sociétés d'économie mixte, etc.

Bibliographie

BEHAR (D.), « Le département, intercesseur territorial ? », *Inter Régions*, n°240, janvier-février 2002, http://www.acadie-cooperative.org/publications/txt147.pdf
BODINEAU (P.) et VERPEAUX (M.), *Histoire de la décentralisation*, PUF, 2e éd., 1997
BOURDON (J.), « Le département, dix ans après les lois de décentralisation », in Guy Gilbert et Alain Delcamp (ss. la dir.), *La décentralisation dix ans après*, LGDJ, 1993, p. 363-377.
DEGRON (R.), « Etat, départements et communes : une géoalliance sociale exclusive », *Pouvoirs locaux*, n° 75, décembre 2007, p. 25-33.
ESTEBE (P.), « Le département insubmersible entre modernité territoriale et archaïsme politique », *Informations sociales*, n° 121, janvier 2005, p. 66-75.
GREMION (P.), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Éditions du Seuil, 1976.
LAURENT (L.), *La fin des départements. Le recours aux pays*, PUR, 2002.
MASSON (J.-L.), *Provinces, départements, régions. L'organisation administrative de la France d'hier à demain*, Editions Lanore, 1982.
OHNET (J.-M.), *Histoire de la décentralisation française*, Le Livre de Poche, 1996.
OZOUF-MARIGNIER (M.-V.), *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18e siècle*, Editions de l'EHESS, 1992
PROCUREUR (T.), *Le Département, institution caméléon ? Les formes paradoxales d'une légitimation*, Thèse de science politique de l'Université de Rennes 1, 2013.
RONCAYOLO (M.), « Le département », in Pierre Nora (ss. la dir.), *Les lieux de mémoire*, tome III, *Les France* (I), Gallimard, 1992, p. 885-929.
TESSON (F.), "Les ressources du département et du canton dans la petite fabrique des territoires", *Annales de géographie*, n° 648, 2006, p. 197-216.
WARIN (P.) et AVENEL (C.), « Les conseils généraux dans la décentralisation du RMI », *Pouvoirs locaux*, n° 75, décembre 2007, p. 54-61.
WORMS (J.-P.) « Le Préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, 1966, n° 8, p. 249-275.