

## Section thématique 27 - Relations interinstitutionnelles et ordre politique

**Thomas Procureur**  
**Centre de Recherches sur l'Action Politique en Europe**  
**Université Rennes 1 – Institut d'Études Politiques de Rennes**  
**thomas.procureur@laposte.net**

### **La suppression du conseil général : totem ou tabou du débat politique français ?** **Analyse comparée de deux processus réformateurs (2009-2010 et 2014-2015)**

16 janvier 2014. Invité de la matinale de France Inter, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault répond à une question de l'animateur Patrick Cohen et se déclare « favorable à ce qu'on aille vers la suppression des départements de la première couronne » parisienne. Deux jours plus tard, à Tulle, le président de la République se prononce pour le maintien des départements ruraux tout en envisageant la suppression de ces collectivités dans les seuls territoires pourvus de grandes agglomérations. La prudence de ces prises de position laissent poindre une véritable dangerosité politique. La disparition pure et simple des collectivités départementales serait-elle un tabou de la vie politique française ? Si tel est le cas, comment comprendre que certains élus se risquent à la suggérer ?

Il ne s'agit nullement ici de proposer une analyse psychanalytique des propos tenus au sein des hémicycles parlementaires par les députés et sénateurs qui se sont exprimés sur le sujet de la réforme de l'organisation territoriale française depuis 2009. Notre ambition est tout autre : elle consiste à interroger le caractère plus ou moins admissible et plus ou moins accessible de la suppression des collectivités départementales. La remise en cause de cet échelon territorial a en effet pour particularité de se focaliser sur son versant élu.

Cette précision s'avère nécessaire dans la mesure où le lexique en la matière est loin d'être exempt d'ambiguïtés. Le Département recouvre ainsi alternativement ou simultanément les services déconcentrés de l'État, l'assemblée élue issue d'une série de scrutins cantonaux, leur périmètre d'interventions commun ou encore une circonscription électorale. De ce point de vue, le flou est entretenu par la Constitution française qui mentionne les communes, départements et régions comme étant les collectivités territoriales françaises. Ces notions renvoient elles-mêmes à des réalités multi-facettes puisqu'une collectivité comprend à la fois une assemblée élue dont les décisions sont préparées et appliquées par les services qui lui sont rattachés.

Ceci étant posé, reste à préciser le sens du titre de cette communication. L'emprunt à Sigmund Freud entend souligner la dimension sacralisée que revêt l'existence constitutionnelle et législative de la collectivité départementale. La notion de tabou renvoie à la fois à une dimension consacrée et à un interdit<sup>1</sup> : le Département (entendu ici comme collectivité) serait donc une entité qui ne saurait être remise en question. Parallèlement, la référence au totem induit quant à elle un point de ralliement pour ceux qui s'en revendiquent<sup>2</sup>. Dans cette acception, la suppression des départements constituerait une finalité partagée.

La disparition du Département semble en réalité se trouver dans une situation d'entre-deux, à la fois totem et tabou. En réalité, elle est d'autant plus taboue qu'elle est totem et *vice versa*. Ceci a pour incidence directe que tout élu qui se prononce pour cette suppression, *a fortiori* s'il est en

---

1 Freud Sigmund, *Totem et tabou. Interprétation par la psychanalyse de la vie sociale des peuples primitifs*, Paris, Petite Bibliothèque Payot, 1965, p.38

2 *Ibid.*, p.14

position d'initier un mouvement de réforme allant en ce sens, provoque une surpolitisation du débat<sup>3</sup>. C'est le cas en 2008-2009 avec Nicolas Sarkozy, alors président de la République. C'est à nouveau le cas en 2014 avec Manuel Valls, tout juste nommé Premier ministre.

À travers les deux épisodes réformateurs auxquels ont donné lieu ces prises de position de chefs de l'exécutif, il est possible d'analyser en quoi la disparition des collectivités départementales constitue à la fois une finalité en soi pour certains élus (I) tout en demeurant totalement inenvisageable pour une majorité de parlementaires (II).

Le matériau mobilisé à cet effet émane des principaux partisans de la réforme mais également des hémicycles parlementaires – tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale – en exploitant les propos tenus en séances par les députés et sénateurs lors des débats suscités par la loi de réforme des collectivités territoriales (2009-2010), la loi fixant le nombre de conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région (2011), la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (2014) et le projet de loi en cours portant nouvelle organisation territoriale de la République.

### ***Supprimer les conseils départementaux, un totem réformateur***

Ce dernier, présenté en conseil des ministres le 18 juin 2014, est empreint du volontarisme affiché par Manuel Valls devenu Premier ministre au mois d'avril précédent. Le successeur de Jean-Marc Ayrault propose en effet dans son discours de politique générale, le 8 avril, la suppression des conseils départementaux en 2021. Ce délai doit, selon lui, octroyer le temps nécessaire à la discussion et à la préparation concrète de cette évolution majeure de l'organisation territoriale française. Pour autant, ce report ne saurait s'interpréter que sur un plan technique. Il traduit également une volonté de temporiser car l'entourage du Premier ministre est pleinement conscient que cette modification ne sera pas avalisée aisément par les parlementaires.

Il sait que cette réticence sur les bancs de l'Assemblée nationale et du Sénat a déjà dissuadé Édouard Balladur de prôner une telle remise en cause de l'institution départementale en mars 2009. En dépit de son titre, le rapport *Il est temps de décider* alors remis au président de la République ne s'aventure pas dans cette voie périlleuse et privilégie une association renforcée des collectivités départementale et régionale par le biais d'élus communs qualifiés ultérieurement de conseillers territoriaux.

Cette connaissance de la part de Manuel Valls et de son cabinet l'amène à tenir un discours plus modéré devant le Sénat le 9 avril. Il y souligne le caractère transpartisan de sa proposition et renvoie, implicitement, au clivage jacobins/girondins qui parcourt la plupart des familles politiques françaises.

L'exposé des motifs du projet de loi NOTRe s'inscrit dans la droite ligne des déclarations printanières du Premier ministre :

« Dans une France organisée autour d'un État conforté dans ses prérogatives républicaines de garantie des grands équilibres territoriaux et de l'égalité entre les citoyens, de régions renforcées et d'intercommunalités puissantes et adaptées à l'exercice des compétences de proximité, le débat pourra s'engager sereinement sur les

---

3 Lascoumes Pierre, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation. L'adoption des lois de réforme du Code pénal (décembre 1992) et de création du Pacs (novembre 1999) », *Revue française de science politique*, vol.59(3), 2009, pp.455-478

modalités de suppression des conseils départementaux à l'horizon 2020, pour aboutir à une révision constitutionnelle avant cette date. »

Mais ce volontarisme ne trouve de concrétisation ni dans le texte de loi, ni dans l'étude d'impact qui l'accompagne. Celle-ci précise en revanche les intentions du Gouvernement qui entend

- rendre claires et lisibles les compétences des départements,
- maîtriser la dépense publique locale (en réduisant le saupoudrage de subventions issues de différents échelons de collectivités mais au risque d'un non-financement faute de cofinanceurs),
- confirmer pour les départements la possibilité de venir en appui financier des communes et établissements publics de coopération intercommunale pour la réalisation de leurs projets, autrement dit les autoriser à pratiquer les financements croisés.

Ce dernier objectif est en réalité un coin enfoncé dans l'affichage de clarté. Mais celle-ci avait déjà subi un revirement dans la mesure où le président de la République indiquait dans sa tribune publiée dans la presse quotidienne régionale le 2 juin que « le conseil général devra à terme disparaître », sans toutefois se hasarder à fournir un quelconque horizon temporel. Depuis le discours du Premier ministre début avril, l'exécutif a en effet semblé découvrir la nécessité d'une révision constitutionnelle pour parvenir à ses fins. Or, faute de majorité des deux tiers du Parlement réuni en congrès, une telle modification n'est envisageable qu'après référendum. Mais cette option est considérée avec beaucoup de circonspection en raison des souvenirs douloureux suscités par les consultations de 1969 sur la régionalisation et de 2005 sur la Constitution européenne.

Aussi, à défaut de pouvoir s'attaquer frontalement au problème de la disparition des conseils généraux – désormais départementaux –, le Gouvernement recourt à la même méthode que l'un de ses prédécesseurs en travaillant à saper la légitimité fonctionnelle des institutions départementales. Pour ce faire, il procède en deux étapes.

D'abord, il rétablit la suppression de la clause de compétence générale décidée durant le quinquennat de Nicolas Sarkozy. Cette restriction des champs d'intervention de la collectivité aux compétences qui lui sont spécifiquement attribuées entérine le rétrécissement des capacités des départements à mener des politiques publiques qui ne relèvent pas directement des missions que leur fixe la loi. Au passage, cette décision interroge sur le statut même de collectivité qui tient pour partie à l'exercice de cette clause (c'est d'ailleurs ce qui la distingue des établissements publics que sont les structures intercommunales). De ce point de vue, la réforme s'avère donc essentiellement symbolique en entérinant l'effondrement de la marge de manœuvre financière des collectivités qui se traduit déjà par une révision à la baisse de leurs interventions. La clarification doit, dans cet esprit, émaner de la suppression des politiques publiques non exclusives (car relevant du schéma des compétences partagées) du département.

Pour autant, les parlementaires contribuent par leurs amendements à ce que des restrictions soient simultanément apportées à cette répartition stricte des compétences. Au cours de la première lecture du projet de loi NOTRe au Sénat, Rémy Pointerau, rapporteur pour avis de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire précise ainsi au cours de la discussion générale qui précède le débat sur les articles :

« le département serait le gestionnaire de proximité, garantissant la couverture en services publics [...] nous devons au moins veiller à ce que, dans les zones rurales, le département reste le garant de la cohésion sociale et des solidarités territoriales ».

En 2009-2011 (alors que la spécialisation des compétences était déjà à l'ordre du jour) comme actuellement, cette mobilisation porte donc ses fruits et empêche les entrepreneurs de réforme d'atteindre leur objectif en ouvrant la voie aux délégations de compétences entre collectivités (qui pourrait aboutir, par exemple, à maintenir la compétence Transports interurbains d'un département malgré son transfert à la région). Le département conserve par ailleurs une capacité d'initiative, bien que celle-ci soit restreinte par l'obligation qui lui est faite de s'inscrire dans la législation en vigueur. En d'autres termes, si la loi n'ouvre pas la voie à une intervention volontariste, celle-ci n'est pas possible.

De fait, le totem demeure inaccessible en raison précisément du fait qu'il demeure un tabou pour nombre d'élus et notamment de parlementaires qui se refusent à remettre en cause l'existence du Département, soit parce qu'ils y exercent ou ont exercé un mandat, soit parce qu'ils identifient les fonctions formelles comme informelles de cet échelon de collectivité.

### ***Supprimer les conseils départementaux : un tabou de la vie politique française***

Le premier constat qu'il convient d'établir est que ce tabou n'est que partiel. En effet, si le département est préservé de la disparition et de l'absorption *stricto sensu* par les régions et intercommunalités, les transferts aux métropoles ont eux été actés au début de l'année 2014. Or, cette création emporte des transferts de compétences actuellement exercées par les collectivités départementales, ce qui rejoint l'idée émise par Édouard Balladur de contourner leur impossible suppression en œuvrant à leur évaporation par aspiration des compétences dont elles ont la charge.

L'instrument de cette redistribution envisagée en 2009 par les membres du comité Balladur est le conseiller territorial – bien que cette appellation ne figure nulle part dans le rapport remis au président de la République – appelé à siéger dans les assemblées départementale et régionale. Cette innovation doit faire office de levier et permettre à terme la réforme grâce à l'assimilation des représentants élus. En d'autres termes, selon la formule de Jean-Pierre Raffarin, le conseiller territorial était appelé à faire office d'« enzyme glouton ». Une fois l'élu commun en place, l'espoir placé en lui consistait à ce qu'il décide de lui-même de supprimer l'un des deux échelons par souci de simplification.

Cependant, cette tentative de sortie du sentier de dépendance<sup>4</sup> départemental se traduit par une complexité accrue du dispositif législatif retenu. Plutôt que de créer directement ce nouvel élu hybride, le Gouvernement scinde sa réforme en plusieurs projets de loi (l'un sur la concomitance des scrutins cantonaux et régionaux, un autre fixant le principe du conseiller territorial quand un troisième en définit les modalités d'élection).

Cette logique de contournement découle du fait que la suppression des conseils généraux est un tabou mais aussi de l'inscription de cette catégorie de collectivités dans la Constitution française. Contrairement à la loi fondamentale de 1946 qui prévoyait une disposition spécifique aux collectivités qui n'entra jamais en vigueur, l'article 72 de la Constitution du texte de 1958 sanctuarise leur existence et, de ce fait, rend délibérément plus ardue leur remise en cause. Autrement dit, ce qui fut conçu comme une protection suite à la suspension de l'activité des conseils généraux par le régime de Vichy s'avère aujourd'hui être une contrainte pour les réformateurs<sup>5</sup>.

4 Palier Bruno, « *Path Dependence* (Dépendance au chemin emprunté) », in Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie et Ravinet Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, pp.411-419

5 Bezes Philippe et Le Lidec Patrick, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », in Lagroye Jacques et Offerlé Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, pp.55-73 (p.69)

Pour autant, les freins à la réforme ne sont pas tous de nature législative. Comme l'indique le président de la République, lors de la remise en 2007 du rapport de la commission Attali sur la libération de la croissance, « [l]es Français ne sont pas prêts à renoncer à la légitimité historique des départements. »<sup>6</sup>

Sans doute convient-il de compléter le propos de Nicolas Sarkozy en précisant que, pour leur part, les parlementaires français ne sont prêts à renoncer ni à la légitimité historique des départements, ni au mode de scrutin qui les caractérise. À telle enseigne qu'en amont de l'ouverture des débats parlementaires sur la réforme des collectivités territoriales, les députés et sénateurs appartenant à la majorité de droite ne parviennent pas à s'accorder sur le mode de scrutin le plus adéquat pour désigner les conseillers territoriaux. Celui qui recueille encore le plus l'assentiment est le scrutin cantonal (c'est-à-dire un uninominal à deux tours). La très forte dimension personnelle qu'il implique conserve aux yeux des élus majoritaires une valeur supérieure aux autres options (scrutins proportionnels avec ou sans prime à la liste arrivée en tête).

Cette prédilection pour le mode de scrutin cantonal découle également de la présence en nombre d'élus départementaux sur les bancs du Parlement et de leurs poids dans les différentes formations politiques.

Cumul des mandats parlementaires et départementaux au 1<sup>er</sup> juillet 2014

<b>Mandat départemental</b>	<b>Assemblée nationale (n = 577)</b>	<b>Sénat (n = 348)</b>
Conseiller général	61	43
Vice-président	26	15
Président	10	31
	97	89

Le discours prononcé par Manuel Valls devant un Sénat dont la majorité est repassée à droite le 28 octobre 2014 traduit cette influence et une marche arrière de la part du Premier ministre lorsqu'il déclare qu'« il faut des échelons intermédiaires pour assurer les solidarités sociales et territoriales. » Ce n'est cependant pas un retour au point de départ dans la mesure où il avait déjà distingué trois cas de figure lors de son second discours de politique générale, le 16 septembre à l'Assemblée nationale :

« Dans les départements dotés d'une métropole – c'est l'exemple de Lyon –, la fusion des deux structures pourra être retenue.

Lorsque le département compte des intercommunalités fortes, là, les compétences départementales pourront être assumées par une fédération d'intercommunalités.

Enfin dans les départements – notamment ruraux – où les communautés de communes n'atteignent pas la masse critique, le Conseil départemental sera maintenu, avec des compétences clarifiées. »

Toutefois, émerge un nouvel obstacle qui découle de la nécessaire distinction entre urbain et rural qui permettrait le maintien partiel de la collectivité départementale dans sa forme actuelle. La question – elle-même polémique – du ou des critères de définition de la ruralité ou, respectivement, de l'urbanité devient alors cruciale.

<sup>6</sup> Discours du Président de la République lors de la remise du rapport du comité présidé par Jacques Attali, 23 janvier 2008

De telle sorte que la suppression des départements se trouve en réalité confrontée à plusieurs tabous ou plutôt à des obstacles de nature constitutionnelle ou législative. Mais ces difficultés techniques découlent en réalité des positions défendues par une majorité de parlementaires aux yeux desquels le département demeure un (f)acteur clé de l'organisation territoriale française.

Rares sont les élus qui osent évoquer une suppression des départements alors qu'ils sont en position de hautes responsabilités. La plupart du temps, cette proposition émane d'élus qui ne sont plus (Édouard Balladur ou Alain Juppé par exemple) ou qui ne sont pas encore (François Fillon) sur le devant de la scène politique lorsqu'ils la formulent. Une telle recommandation n'est effectivement pas aisée à assumer et surtout à concrétiser.

La disparition des conseils généraux – dorénavant des conseils départementaux – est taboue en raison des obstacles sociétaux, politiques et constitutionnels qu'elle suppose. L'importance de ces derniers a pour effet de décupler la motivation et le volontarisme des élus qui s'y attaquent frontalement. C'est donc d'autant plus un totem que c'est un tabou.

Plus largement, le débat sur les collectivités départementales s'inscrit dans celui de la différenciation territoriale et renvoie donc à la substitution du principe d'équité envers les territoires à celui d'égalité entre les territoires. Il est également connecté au redécoupage régional qui va dans le sens du maintien du département en entérinant la nécessité d'un échelon intermédiaire.

De fait, le département se trouve au centre d'un réseau et sa remise en cause provoque des soubresauts dans l'ensemble de ce réseau à travers les acteurs politiques mais aussi administratifs qui le composent. C'est la raison pour laquelle la solution consistant à s'en départir pose en réalité plus de questions qu'elle n'apporte de réponses.