

## LA RECOMPOSITION DES TERRITOIRES

*Réponse à l'article de M. Gilles Savary, « Le principe d'intégration-subsidiarité : solution au dilemme territorial français ? », paru dans notre n° 88.* 147

La politique de recomposition du territoire repose sur une démarche qui vise à identifier des communautés humaines spontanément et pragmatiquement façonnées et regroupées, à reconnaître leur territoire, à les doter d'institutions, de réseaux et de moyens leur permettant de résoudre leurs problèmes collectifs. Elle ne se limite pas à un simple remodelage de la carte de nos institutions territoriales, mais doit prendre en compte le changement de nature des enjeux collectifs territoriaux et promouvoir leur prise en charge.

La recomposition du territoire est une politique de restructuration de l'État républicain dans une optique de subsidiarité. Celle-ci s'impose tant au plan local que national et européen et s'inscrit dans la perspective d'une compétition mondiale qui n'interfère plus seulement avec la vie des nations et l'action des États, mais affecte des groupes humains nouveaux et divers, des ensembles différents et multiples de citoyens répartis sur la planète et d'abord sur notre territoire.

C'est un fait que plusieurs forces influent sur la répartition de la population et des activités sur notre territoire et sur celui de l'Europe. Elles agissent de façon désormais intense et à bien des égards imprévisible quand elles découlent d'innovations technologiques aux multiples sources.

Ainsi, au travers de la vieille trame posée à la Révolution sur notre territoire pour organiser l'administration égalitaire des personnes et des biens dans le cadre des lois d'un État unitaire, centralisé et hiérarchique, des mutations importantes se produisent. Polarisation intercontinentale d'activités exercées sur un marché devenu mondial, part grandissante de la population se pressant dans des agglomérations urbaines improvisées, de plus en plus grandes et composites, perte de substance humaine et économique d'un monde rural riche d'expérience, de culture, écrin de notre patrimoine et de notre histoire. Telles sont les nouvelles facettes du prisme national. Elles transgressent notre organisation territoriale originelle.

Ces mutations révèlent que les territoires communaux et départementaux institués en 1789 et complétés depuis par des regroupements de départements institués en régions, pour la plupart artificielles, ne correspondent plus au cadre géographique de l'existence quotidienne des habitants ni ne leur permettent de contrôler les réseaux transnationaux de leurs activités.

L'analyse des réalités a conduit divers observateurs à cette évidence que les territoires réels d'aujourd'hui s'identifient à l'aide des notions de bassin de vie, de bassin d'emploi et de réseaux et non plus par addition et regroupement multicritère et multiforme de territoires anciennement institués et ne communiquant entre eux et avec l'étranger qu'en transitant par le pouvoir central.

Le bassin de vie est le territoire sur lequel doivent converger tous les services collectifs aux personnes et aux familles que la société moderne et la puissance publique qui la gouverne doivent assurer aujourd'hui de façon permanente. Ce sont par définition des services d'usage fréquent et, nécessairement, de proximité. Ils sont d'essence communale même si les institutions communales existantes ne les assurent pas et ne peuvent le faire isolément chacune pour elle-même. La conjugaison de ces services sur les territoires réels devrait être la substance de l'administration communale de demain.

Si les communes qui existent sont, pour diverses raisons, indestructibles, leur fragmentation et les très grandes différences de leur capacité à agir obligent à rechercher de nouvelles procédures et organisation institutionnelles leur permettant de participer à l'aménagement et au développement du et des territoires. L'expérience montre que

la politique des EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) tels qu'institués se heurte aux mêmes limites que celles que rencontrent les communes et qu'elle ne réussit pas à recomposer les territoires.

Le bassin d'emploi est un territoire généralement plus vaste sur lequel sont observables des solidarités et des complémentarités entre des ensembles cohérents de population active et des grappes solidaires d'entreprises et d'activités. Leur dimension est variable, leur durée aussi.

Ces deux types de territoire ne sont pas institués comme tels, ni de façon complémentaire les uns par rapport aux autres, et ensemble vis-à-vis de la nation et de l'Europe. Il a fallu recourir à des accommodements institutionnels compliqués et peu efficaces avec la trame ancienne pour que les communes représentatives des groupements humains primaires d'autrefois puissent se hisser sans se dissoudre à des niveaux de coopération institutionnelle sur des territoires plus vastes. Mais ces accommodements sont-ils représentatifs des communautés humaines d'aujourd'hui, si différentes de celles d'autrefois ?

Il s'agit d'organiser les bassins de vie et les bassins d'emploi en relation avec les entreprises et les composantes autonomes de la société civile locale. Toutes ne sont pas intégrées par les collectivités locales et celles-ci n'ont pas vocation à les absorber totalement, comme certains le croient, surtout quand il s'agit d'aménager et de développer des ensembles nouveaux de territoire et d'y promouvoir la coopération économique et sociale entre ses habitants.

C'est cette évidence que la politique des « pays » réintroduit dans le processus de recomposition du territoire et que les Constituants de 1789 avaient reconnue

dans son acception de l'époque. On doit trouver à terme dans les pays, comme en 1789, la réconciliation entre le principe de subsidiarité et l'impératif d'intégration politique aux divers niveaux de la vie de la nation. Une telle réconciliation conduit à identifier des territoires porteurs d'intérêts communs à diverses échelles et différents ensembles géographiques.

Ce n'est pas cette direction qu'ont prise la décentralisation, d'une part, et la politique de coopération intercommunale, de l'autre. La décentralisation a porté sur des ensembles de processus de l'État, normés et organisés par lui, assortis d'obligations d'agir ne laissant pas d'autonomie conceptuelle véritable aux collectivités bénéficiaires des transferts de compétence. La coopération intercommunale a porté sur des projets d'équipements et de services dont la conjugaison et l'organisation n'avaient pas pour objet de faire naître une entité politique et humaine d'essence communale plus vaste et plus riche sur un nouveau territoire homogène de solidarité et de proximité. Il a fallu l'émergence de la politique des « pays » pour que cette perspective politique soit ouverte.

Quant au regroupement des communes dans des aires urbaines pragmatiquement composées, il n'a pas eu pour objet de promouvoir une organisation politique locale telle que, en dépit de leur vocation naturelle à les exercer, les communes auraient pu recevoir des compétences, des attributions et des moyens supplémentaires en provenance de la décentralisation de l'État, de la région et du département.

La voie suivie a consisté à décentraliser compétences, moyens et missions sur les régions et les départements inchangés, renforçant ainsi leur capacité à se substituer en fait à la généralité de la compé-

tence des communes, devenues dépendantes de leurs aides. Seul l'État s'est aventuré dans la direction des transferts des compétences des administrations centrales, non pas aux communes en tant que telles, mais à certains EPCI répondant à certaines conditions. Cette attitude traduit bien le fait que l'État est lui aussi en quête d'une recomposition du territoire, mais dans l'optique de l'efficacité de ses services et de l'économie de leurs moyens. Agissant ainsi, il contourne la commune et le département sans les remettre en cause. Il provoque néanmoins l'émergence de structures institutionnelles aptes à concilier plus d'autonomie normative aux élus avec le renforcement de l'intégration politique des populations sur des territoires nouveaux et réels. C'est l'objectif idéal de la réforme de nos institutions territoriales.

Cette émergence est en théorie susceptible de deux stratégies alternatives.

L'une consiste à conserver la conception rationaliste, homothétique et uniformisante de l'héritage administratif de la Révolution et de l'Empire, mais en changeant d'échelles territoriales et en redistribuant les compétences par niveau, sur des aires territoriales plus vastes, *a priori* réputées plus pertinentes seulement parce que plus vastes. Cette alternative repose sur l'idée que les compétences d'agir sont en réalité sécables entre les catégories de collectivités locales, ce que la pratique des politiques publiques dément et que le défaut d'utilisation des fonds européens par les collectivités locales françaises confirme.

Cette alternative conduit à remettre en cause la substance et le rôle des communes et des départements pour développer ceux de la région et de l'administration territoriale de l'État, lui-même relayant, comme un traducteur, les orien-

tations et les impératifs d'action publique d'origine européenne. L'administration concrète s'éloignerait ainsi davantage des citoyens et les contraindrait à se rapprocher d'elle en se subordonnant à la technocratie centrale, lointaine et inaccessible de l'Union européenne. Nous resterions dans le jacobinisme, mais il s'exercerait de plus haut et délaisserait les niveaux les plus bas. L'objectif à atteindre est diamétralement inverse.

L'autre stratégie consiste à mouler l'organisation de l'administration communale sur les territoires réels et dans le cadre du département.

150 N'accédant pas à ce niveau, une coopération intercommunale plus intégrée pourrait néanmoins devenir compétitive de l'arrondissement voire du département. Elle peut même prétendre le composer au lieu et place des cantons, tant urbains que ruraux. Ce sont des circonscriptions électorales devenues artificielles, exceptionnellement des territoires d'administration spécifique mal-léables et contingents.

Le département s'organiserait comme structure d'accueil et de fédération de nouvelles communautés primaires d'essence communale, mais institutionnellement ouvertes à la coopération avec les agents économiques et sociaux et la société civile en général agissant en réseaux. Ces communautés dépasseraient la structure classique des EPCI parce que leur administration procéderait du suffrage universel direct et intégrerait des territoires différents, mais seraient d'autant plus aisément complémentaires qu'elles permettraient des péréquations plus fortes et plus justes des inégalités de ressources et de moyens, ce que les EPCI ne réussissent pas à faire.

Cette stratégie rapproche l'administration des communautés humaines de

base auxquelles elle est destinée, au lieu de l'en éloigner et de se réfugier dans une technocratie supérieure et inaccessible. Elle conduit à mailler la France par l'institution d'une quinzaine de communautés urbaines de plus de 500 000 habitants, d'environ 130 communautés de plus de 50 000 habitants et d'environ 3 000 communautés de communes de moins de 50 000 habitants.

Ces entités seraient représentées comme telles à l'assemblée départementale. Le département organiserait les solidarités et la coopération entre ces ensembles communautaires formés par référence aux critères choisis pour identifier les pays et contribuerait à réduire les ségrégations pouvant conduire à réduire la continuité territoriale entre l'urbain et le rural et interdire de redistribuer les services en conséquence.

Quant à la région, à la fois collectivité locale et point isolé d'intervention d'une administration spécifique de l'État, elle deviendrait le relais entre les communautés locales telles que décrites ci-dessus et l'ensemble de plus en plus intégré formé par les États et l'Union européenne. Pour jouer ce rôle efficacement, ne faudrait-il pas qu'elles soient moins nombreuses et plus vastes ?

A l'origine de sa création, on trouve l'idée que la région doit être plus concertante que souveraine. De la même manière, les collectivités locales de base doivent promouvoir la coopération entre les composantes de la société locale plus que se muer en micro-souverains pratiquant à leur échelle un centralisme univoque d'essence jacobine, comme certaines doctrines trop enclines à maximiser l'idéologie représentative les y conduisent aux dépens de l'éclosion d'un pouvoir d'arbitrage et d'organisation des convergences.