

Pertinence des territoires institutionnels : l'histoire plus que la géographie

Le Monde | 07.02.2014 à 09h55 | Par Guy Burgel (Professeur à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense)

Sommes-nous revenus en 1788, à la veille d'une Révolution entraînée par le poids et l'injustice de l'imposition ? La taille des régions françaises est-elle trop petite pour l'Europe et la mondialisation ? Périodiquement, ces interrogations resurgissent sur la scène politique. La récente conférence de presse du chef de l'Etat vient de leur donner un jour nouveau. Les échelons de la gestion territoriale seraient trop multiples, redondants, et le nombre des régions trop important. Mais le problème est-il bien posé ? La question paraît moins de réduire les niveaux hiérarchisés des collectivités locales – le millefeuille –, pour leur donner plus de pouvoir et diminuer la dépense publique que de comprendre les tendances de longue durée, qui unissent effectivement découpage administratif, équité sociale devant la charge fiscale, et efficacité de la solidarité collective. Leur histoire constitue depuis plusieurs siècles les fondements de l'Etat-nation.

La France d'Ancien Régime, avant la Révolution de 1789, apparaît consolidée par la lente construction, autour de la monarchie de droit divin, d'un territoire national, dont le réseau de routes royales rayonnant de Paris matérialise l'unité. Dans le même temps, l'organisation administrative est très différenciée. Héritage des annexions successives et des irrédentismes provinciaux, on y distingue des « pays d'élection », où un « élu » du roi est chargé du recouvrement des impôts, des « pays d'Etats », où ils sont en principe négociés avec les Parlements régionaux (Bretagne, Provence, etc.), des « pays d'imposition » enfin, nouvelles provinces, où la fiscalité est plus encore à la discrétion du pouvoir royal. Malgré l'extension des intendances et des généralités, c'est contre cette inégalité des territoires et de la fiscalité que s'élèvent aussi les cahiers de doléances et bientôt les Etats généraux. Autant que l'abolition des privilèges, la libre circulation des denrées, des grains au premier chef, et l'unification du pays sont des mots d'ordre révolutionnaires.

La Constituante les met en œuvre très vite. En quelques mois de l'hiver 1789-1790, la trame administrative qui fait vivre la France contemporaine est construite : la maille fine des communes, héritières des paroisses, le réseau équilibré, même s'il est moins géométrique que certains l'auraient voulu, des départements. Les trois principes de base sont déjà en place : l'unité du territoire national, l'efficacité pour l'habitant (une journée de cheval permettant de faire l'aller-retour des confins du département au chef-lieu), l'égalité devant l'impôt pour le citoyen. En plus de deux siècles, les retouches à ce dispositif sont mineures et souvent concentrées dans la capitale : l'absorption des communes limitrophes de Paris en 1860 par Haussmann, la formation des huit départements franciliens par le pouvoir gaulliste en 1964, pour citer les plus marquantes. La création elle-même des régions en 1972, certainement longtemps retardée par la crainte de résurgences provincialistes antirépublicaines, ne modifie pas l'économie générale du système. Elle lui ajoute simplement une strate supplémentaire. Le territoire géographique français est continu, égalitaire et hiérarchisé.

La véritable crise vient de l'évolution du « pays réel » au cours des dernières décennies par rapport à ce schéma rigide. Le choc de la décentralisation des lois Defferre de 1982-1983 en constitua la première révélation : tout le pouvoir ne procède plus du centre, même si avec la

métropolisation et la mondialisation, la centralité économique et sociale regagne du terrain, les collectivités territoriales sont plus juxtaposées et superposées que hiérarchisées. Les progrès de l'intercommunalité, d'abord simplement technique, avant de devenir politique et fiscale, ajoutent au désarroi : le territoire de la République devient une dentelle irrégulière et discontinue, au gré des alliances proches et des stratégies locales de développement. Mais c'est surtout les dynamismes démographiques et les genres de vie qui bousculent la légitimité du système administratif : l'urbanisation, la concentration massive de la population dans les grandes aires métropolitaines, inversement la désertification de pans entiers de l'espace national, rendent caduque une organisation unitaire du territoire. Les 65 millions de Français actuels sont beaucoup plus inégalement répartis que les 20 millions de la France napoléonienne. D'un côté, à Paris, Lyon ou Marseille, il faut gérer les mêmes contiguïtés, complexités et contradictions des hautes densités, de l'autre, des Ardennes au piémont pyrénéen, le maintien de la solidarité nationale et des services d'intérêt général dans de faibles intensités spatiales exige une volonté politique et des sacrifices économiques identiques. L'égalité des territoires fait place à l'équité sociale, et la fonctionnalité des infrastructures à l'efficacité de l'investissement public. Voilà le défi.

On comprend dès lors, et on approuve, que François Hollande ait pris en exemple ce qui est en train de s'ébaucher dans la région lyonnaise. Loin d'être principalement un petit arrangement entre « amis » (Gérard Collomb, Michel Mercier), c'est la reconnaissance de la spécificité des problèmes et des pertinences des territoires : à égalité de prérogatives, sinon de moyens, la gestion intégrée de la ville dense et continue, au sens large, reviendrait à la « métropole du Grand Lyon », au reste du département du Rhône demeurerait l'administration de l'espace rural et périurbain. Solution de bon sens, qui a le double mérite de coller à la réalité et de rationaliser l'effort public sans sacrifier à la solidarité du système français. Evidemment, réduire le nombre des régions, ou supprimer un échelon territorial (le département) peuvent paraître plus simples. Ils n'empêcheront, ni les résistances, ni les résiliences, sans pour autant répondre aux nouvelles différenciations territoriales. Ils ne correspondent pas aux nécessités géographiques de la discontinuité des espaces, pas plus qu'aux dynamismes du temps. Devant les exigences de l'histoire, serons-nous moins imaginatifs ou moins courageux que les constituants de 1789 ?

Au lieu de débattre sur des suppressions provocatrices de départements ou des regroupements artificiels de régions, est-il utopique de défendre un projet clair et une carte institutionnelle différenciée à la mesure des problématiques contemporaines : établir un vrai pouvoir démocratique doté de toutes les compétences territoriales dans les grandes aires métropolitaines du pays, garder la trame départementale pour la continuité de la « chose publique » dans la majeure partie de l'espace rural et périurbain (40% de la population sur plus de 90% du territoire national), instaurer de vastes regroupements interrégionaux (France du Nord-Ouest, du Sud-Ouest, du Nord-Est, du Sud-Est ?) pour les grandes options d'aménagement et d'infrastructures de conséquences européennes et mondiales. Ce serait enfin comprendre que la géographie ne se réduit pas à une cartographie simplifiée de l'espace, mais à la compréhension des échelles et des processus de l'action humaine.