

Les territoires de l'action publique locale.Fausses pertinences et jeux d'écarts

Jean-Marc Offner

▶ **To cite this version:**

Jean-Marc Offner. Les territoires de l'action publique locale.Fausses pertinences et jeux d'écarts. Revue Française de Science Politique, 2006, 56 (1), pp.27-47. halshs-00084369

HAL Id: halshs-00084369
https://shs.hal.science/halshs-00084369

Submitted on 6 Jul 2006

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.

LES TERRITOIRES DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE
FAUSSES PERTINENCES ET JEUX D'ECARTS

JEAN-MARC OFFNER

Pourquoi, alors qu' « il est de plus en plus vain de vouloir à tout prix faire correspondre les circonscriptions politiques avec les espaces de gestion des problèmes publics » [1], existe-t-il toujours cette « tentation de l'innovation institutionnelle […] donnée permanente de l'organisation du territoire » [2] ? Les arguments soulignant l'inanité des volontés d'adaptation des découpages politico-administratifs aux « réalités » socio-économiques abondent, de la part des politistes comme des géographes préoccupés d'action publique. Le législateur n'en continue pas moins, très régulièrement, à imposer ou proposer de nouvelles architectures juridiques, au nom d'un nécessaire *aggiornamento* face à l'obsolescence déclarée des mailles héritées.

En France, pas moins de cinq lois élaborent en moins de dix ans un *design* institutionnel innovant. La loi sur l'administration territoriale de la République en 1992, la loi Pasqua d'orientation d'aménagement du territoire en 1995, modifiée par la loi Voynet de 1999, la loi Chevènement de 1999 sur la coopération intercommunale, la loi Gayssot de 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbains, participent de cette recherche incessante d'ajustement entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels. Même si elle fait la part belle aux institutions en place, comme à leurs heures les lois Defferre, l'œuvre décentralisatrice du gouvernement Raffarin des années 2004-2005 n'est pas exempte de préoccupations similaires.

Le succès de cette rhétorique récurrente, non dénuée de résultats pratiques puisque produisant des objets institutionnels originaux (pays, agglomérations, etc.) peut s'expliquer par les fonctions latentes qu'elle remplit. La thèse ici défendue est que la « pertinence » des territoires constitue un mythe opératoire ; que l'utopie de la cohérence[3] permet, paradoxalement, de créer les instabilités, les désynchronisations, les tensions, aptes à favoriser l'action publique locale.

Parangons de la modernisation publique, les réformes répétées des territoires politico-administratifs s'alimentent d'arguments sans cesse renouvelés (I). Elles sont néanmoins structurellement condamnées à l'échec car elles poursuivent des objectifs ambivalents voire antagonistes (II). Pour autant, ces jeux sur les découpages et les limites ne s'avèrent pas inutiles : par sa dialectique même, le remembrement institutionnel, virtuel ou effectif, donne des raisons et des moyens d'agir et de décider (III).

---

[1] Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 4, 1996, p. 580-623, p. 611.

[2] Jean-Claude Némery, « Aménagement du territoire : lieu d'expression des contradictions », in Jean-Claude Némery et Serge Wachter (dir.), *Gouverner les territoires*, La Tour d'Aigues, éditions de l'aube, 1994, p. 11-17, p.13.

[3] Expression empruntée à l'ouvrage dirigé par Françoise Gerbaux, *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?,* La Tour d'Aigues, éditions de l'aube, 1999.

ORGANISATION TERRITORIALE DES INSTITUTIONS : UN CHANTIER PERMANENT

Entre préoccupations d'aménagement et soucis de modernisation de l'Etat, entre décentralisation et intégration européenne, entre développement local et globalisation économique, la géographie de l'action publique – découpages, périmètres, maillages, etc. – acquiert un statut de vecteur d'efficacité. Les projets de réforme des institutions locales représentent un passage obligé du discours réformiste, tant au plan politique (l'approfondissement de l'impératif démocratique) qu'économique (le positionnement dans un monde concurrentiel). Parallèlement, la territorialisation prend une place privilégiée dans la nouvelle panoplie procédurale mobilisée par les pouvoirs publics.

LE DISCOURS CONVENU DE LA REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Au sens où l'entendent certains politologues pour décrire la multiplicité croissante des protagonistes des politiques publiques, la notion de surpeuplement résume bien les griefs énoncés à l'encontre du paysage politico-administratif local français : trop d'institutions (qui plus est de taille insuffisante), trop de niveaux et, en corollaire, un brouillage des compétences propice à la dilution des responsabilités[4]. Le rapport Jean Picq de mai 1994 sur la réforme de l'Etat résumait bien ce sentiment : « Notre pays dispose d'un nombre excessif de niveaux d'administrations. Aucune des principales collectivités publiques ne paraît plus adaptée aux problèmes d'aujourd'hui : la commune est trop petite, le département trop uniforme, la région rarement à l'échelle européenne. » Sans parler des 36 851 communes, autant que dans tout le reste de l'Europe, selon l'argument consacré. Cette fragmentation institutionnelle aurait même handicapé Lille dans sa candidature à l'accueil des jeux olympiques ; aussi peut-être la capitale française, faute d'un grand Paris apte à dépasser le bicéphalisme ville/Région dans le pilotage métropolitain.

Dans la classe politique, le sentiment de trop plein institutionnel s'avère également fort répandu : « 36 000 communes, c'est quatre fois trop, 22 régions métropolitaines, c'est deux fois trop, 95 départements c'est 95 fois trop. »[5] La proposition d'un Jacques Attali, en 1996, de « simplifier l'Etat en remplaçant les 96 départements, les 22 régions et les 36 000 communes par sept provinces et six mille municipalités de taille européenne » est illustrative de cette opinion de nombreux intellectuels et technocrates attachés à la « modernisation » des pouvoirs publics, depuis le club Jean Moulin en 1968 jusqu'à la Fondation Saint-Simon[6] plus récemment.

L'émiettement communal – après l'échec de la loi Marcellin de 1971 sur la fusion des communes et les progrès réguliers de la coopération intercommunale – apparaît désormais au mieux comme un gage démocratique au pire comme une curiosité patrimoniale. Les rapporteurs de *La France de l'an 2000* indiquaient ainsi : « Nous ne croyons pas que l'on puisse se livrer à un travail de 'marqueterie' sur la carte des collectivités territoriales. Nous disons même que les 36 000 communes, aberration en regard de la situation européenne, participent de la spécificité

[4] Voir sur ce sujet Michel-Alexis Montane, « Responsabilité et complexité territoriale », *Politiques et management public*, 4 (19), décembre 2001, p. 25-44.
[5] Patrick Devidjan, entretien à *Pouvoirs locaux*, 35, décembre1997, p. 94-97, p. 97.
[6] *Pour une nouvelle république sociale*, Paris, éditions Calmann-Lévy, 1997. Voir aussi Pierre Calame, *Un territoire pour l'homme*, La Tour d'Aigues, éditions de l'aube, 1994.

française : c'est là que s'est réfugiée la vitalité démocratique d'un pays que la société civile, elle, n'a pas su prendre en compte. »[7] La « sanctuarisation » de la commune semble acquise à jamais.

C'est aujourd'hui sur la Région que les talents numérologiques s'exercent avec le plus d'empressement. Les nouvelles circonscriptions des élections européennes (2004) permettent l'émergence de sept entités, idée déjà émise par plusieurs gouvernements précédents. En 1994, la Datar (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) avait aussi dessiné sept espaces interrégionaux d'aménagement, aux contours différents de ceux désormais retenus comme bases électorales. En 2000, le Directeur de la Datar penchait pour six super-régions, après avoir milité pour un nombre de cinq, correspondant aux cinq bassins fluviaux de l'hexagone.

De fait, de la création de la commune et du département jusqu'à nos jours, les cartographies innovantes se sont succédées sans discontinuer, autour de quelques chiffres fétiches. Ainsi le géographe Omalins d'Haloy[8] a-t-il suggéré un découpage de la France en 7 régions et 360 pays… en 1844 !

L'un des motifs généralement invoqués dans ces appels à la réduction du nombre d'institutions est la recherche de lisibilité, porteuse d'efficacité comme de légitimité. Jean-Claude Thoenig[9] mentionne ainsi la « simplicité de l'offre de dispositifs institutionnels » comme condition de légitimité du pouvoir. L'intercommunalité elle-même est parfois jugée opaque, peu démocratique et coûteuse[10]. Plus que les termes de l'analyse, c'est le caractère récurrent de ces volontés de remembrement institutionnel qui importe. Déjà, le rapport « Vivre ensemble » de la commission de développement des responsabilités locales présidée par Olivier Guichard épinglait par un exemplaire département de *Borderie* la multiplicité des découpages existants, et ce en 1976. Depuis la Révolution, le souci de lutter contre l'enchevêtrement des limites de toute nature guide les volontés réformatrices.

Des institutions sans réalités, des réalités sans institutions… Avec concision, le rapport Guichard, encore, jugeait inadaptés face aux évolutions sociales et économiques des territoires institutionnels dont les fondements remontent à la fin du 18e siècle. C'est probablement dans la dénonciation de l'absence de prise en compte juridique du fait urbain que l'argument porte le plus. « Si la ville a une réalité sociologique, démographique et économique, elle n'existe pas réellement en tant que territoire politico-administratif. »[11] Et d'aucuns de dénoncer « le caractère contre-productif d'un système d'administration territorial indifférent voire réfractaire à la ville »[12], affirmant que « la recherche de l'efficacité va de pair avec un nécessaire passage de la ville légale à

[7] Alain Minc, entretien à *Pouvoirs locaux*, 24, mars 1995, p. 36-40, p. 37.
[8] Mentionné par Loeiz Laurent, « Quatre-cents 'pays' ? », *Pouvoirs locaux*, 30, septembre 1996, p. 37-41.
[9] « Quelles légitimités pour les nouvelles structures territoriales ? », in Jean-Claude Némery (dir.), *Quelle administration territoriale pour le XXIe siècle en France dans l'union européenne ?,* Paris, éditions L'Harmattan, 2001, p. 85-96, p. 91.
[10] Voir par exemple *l'Intercommunalité dans la région Midi-Pyrénées*, Chambre régionale des comptes, décembre 1998. Voir aussi le rapport de la Cour des comptes de novembre 2005 sur *l'Intercommunalité en France.*
[11] Yves Mény, « L'indispensable mutation des politiques territoriales », in *La France au-delà du siècle*, La Tour d'Aigues, éditions de l'aube, 1994, p. 137-144, p. 142.
[12] Jacques Caillosse, « La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs », *Politiques et management public*, 13 (3), septembre 1995, p. 83-119, p.86.

la ville réelle. »[13] Un spécialiste de l'économie urbaine considère pareillement que « l'éclatement des communes dans les agglomérations est doublement grave : pour les effets pervers bien connus de l'éclatement fiscal ou technique ; mais aussi par le brouillage des échelles politiques de référence. »[14]

Ne s'agit-il finalement que du combat entre anciens et modernes, de la résistance des notables et des clochers face à un inéluctable changement[15] ? La répétition, *mutatis mutandis*, des controverses entre les localistes à la Mirabeau et les rationalistes à la Sieyes et Thouret[16] ? Au conservatisme des uns, défenseurs de la commune et du département, s'opposeraient les tenants des territoires en prise avec les réalités contemporaines : quartier, agglomération, région. L'idée d'exception hexagonale ne résiste en tout cas pas à l'analyse comparative. Ainsi, en matière de création d'autorités métropolitaines[17], l'ensemble des pays européens peine à la tâche Par ailleurs, les travaux scientifiques manquent qui évalueraient la performance comparée – forcément multi-critères – de diverses configurations institutionnelles. Les rares études sur les fusions de communes dans différents pays européens ne fournissent guère de conclusions à cet égard. Et comment, par exemple, faire le bilan des effets positifs et négatifs de l'extrême fragmentation institutionnelle de la gouvernance locale francilienne[18] ?

Si la réforme des collectivités territoriales reste une thématique omniprésente des partisans du changement, le constat empirique conclut à une augmentation du nombre des instances territoriales de toute nature. La superposition l'emporte sur la substitution ou la suppression. La « petite fabrique des territoires[19] » fonctionne à plein régime. Cette tendance à l'ajout de nouvelles structures locales, au détriment de la simplification du paysage, est en partie due aux mérites supposés d'une nouvelle forme d'action publique, la territorialisation.

UNE TERRITORIALISATION EFFRENEE

Avec un brin d'ironie, Jean-Pierre Gaudin[20] décrit la « Sainte Trinité » de la nouvelle action publique : agences de régulation, politiques contractuelles, forums de débat public. La territorialisation aurait pu s'y ajouter, pour former les quatre points cardinaux de la gouvernance. Si la délibération confère de la légitimité à l'action publique, les démarches de territorialisation ont

[13] Jacques Palard, « Gouverner de l'îlot à l'agglomération », *Courrier du CNRS*, n° 81, été 1994, p. 86.
[14] Pierre Veltz, *Des territoires pour apprendre et innover*, La Tour d'Aigues, éditions de l'aube, 1994, p. 86.
[15] À l'instar de la reconfiguration unanimement refusée pour cause d'intérêts acquis d'une carte judiciaire tout aussi unanimement considérée comme inadaptée, mais dont la réforme met aussi en jeu deux conceptions politiques de la justice, selon Jacques Commaille, *Territoire de justice. Une sociologie juridique de la carte judiciaire*, Paris, PUF, 2000.
[16] Voir pour une synthèse : Sylvain Petitet, *Histoire des institutions urbaines,* Paris, PUF, 1998 ; Pierre Deyon, *l'Etat face au pouvoir local*, éditions locales de France, 1996.
[17] Voir par exemple Bernard Jouve et Christian Lefèvre, *Villes, métropoles, les nouveaux territoires du politique*, Paris, éditions Anthropos, 1999 ; Bernard Jouve et Christian Lefèvre (éd.), *Horizons métropolitains*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 2004.
[18] Voir Philippe Estèbe et Patrick Le Galès, « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », *Revue française d'administration publique*, n° 107, 2003, p. 345-356.
[19] Expression empruntée à Martin Vanier, « La petite fabrique des territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques », *Revue de géographie de Lyon*, 70 (2), 1995, p. 93-103.
[20] *Pourquoi la gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

plus à voir avec la recherche d'efficacité. Le territoire devient une catégorie *a priori* de l'action, en lieu et place des références sectorielles ou statutaires. Les politiques[21] s'appliquent d'abord à un territoire, avant de spécifier des cibles en termes de domaines d'intervention ou de groupes sociaux.

Dans une première acception limitée du terme, la territorialisation est synonyme de décentralisation ou de déconcentration. Il s'agit d'être « au plus près » des usagers, réactif vis-à-vis des demandes des habitants, en créant des services locaux auxquels des compétences se voient déléguées : mairies de quartier, maisons de départements… L'ambition de transversalité y est parfois présente, dès lors que l'on ne se contente pas d'installer des antennes pour chaque service mais que les équipes de proximité deviennent polyvalentes. Ces restructurations organisationnelles s'effectuent au sein des administrations territoriales.

Le deuxième niveau est celui des zonages, « qui permettent d'adapter avec une certaine souplesse les différentes politiques sectorielles soit par des incitations, soit par des restrictions. Par le ciblage qu'ils permettent, les zonages sont une façon de rapprocher les politiques publiques des besoins spécifiques de certains territoires. »[22] La territorialisation consiste à traiter des lieux à problèmes ; elle est « normative ».[23] Elle définit des zones d'intervention prioritaires, certes négociées localement mais selon un calibrage national.

La territorialisation « pragmatique », pour sa part, ne considère plus le territoire comme un problème mais comme une solution. L'appréciation fine des besoins, l'adaptation des modes d'intervention, l'établissement de diagnostics partagés facilitant l'interconnaissance entre acteurs, permettent de « coller » au territoire. « En quelques années, la gestion territoriale est passée d'incertitudes structurées à des incertitudes non structurées […]. Le territoire, plus que l'appareil de l'Etat, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics […]. Les problèmes mal structurés se caractérisent notamment par l'interaction d'un nombre important de variables dont les comportements sont perçus comme aléatoires, ce qui engendre une forte imprévisibilité et exige en retour une connaissance locale, donc décentralisée. »[24]

La question des problèmes à construire localement se complète de l'insistance sur les effets des politiques, qui confèrent également au territoire un statut essentiel. « Pourquoi dit-on aujourd'hui qu'il faut partir du territoire, sinon parce que ce dernier est bien le lieu d'inscription des conséquences de toute action. […]. Le territoire définit en fait l'espace des conséquences d'une politique. »[25]

---

[21] Jacques Donzelot a ainsi montré comment politiques de la ville à la française et à l'américaine s'opposaient, la première ciblant ses interventions sur les lieux et les institutions, la seconde sur les individus et les communautés. Voir *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, éditions du Seuil, 2003.

[22] Alexandre Siné, « Zonages territoriaux : du procès aux projets », *Pouvoirs locaux*, 48, mars 2001, p. 20-27, p. 20.

[23] Les notions de territorialisation normative et pragmatique sont empruntées à Daniel Béhar, « Habitat : pour une nouvelle approche territoriale », *Pouvoirs locaux*, 45, juin 2000, p. 54-58.

[24] Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, *op.cit.*, p. 582.

[25] Patrice Duran, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999, p. 50.

Aujourd'hui, le territoire est donc censé fournir tout à la fois le cadre de l'action et de son évaluation, son sens et son organisation[26], vision que le slogan de la Datar : « Un territoire, un projet, un contrat » résume bien. Cette approche renouvelée de l'action publique implique-t-elle ou permet-elle une mise en cohérence des politiques sur un même territoire, comme le supposait la politique de la ville à ces débuts[27] ? Peut-il y avoir consolidation sur un même périmètre des divers territoires de l'action ? Non.

Territorialiser des dynamiques d'action successives pour constituer des systèmes de ressources spécifiques conduit à une invention permanente des territoires. « Chaque territoire local est partiel, transitoire et flou, l'essentiel est qu'il fonctionne pour les objectifs qui lui sont assignés, qu'il donne satisfaction et qu'il ne perdure pas une fois qu'il aura perdu son intérêt. »[28] C'est en quelque sorte le projet qui fait le territoire et non l'inverse. Les logiques de territorialisation diffèrent selon les champs d'action. La pluralité domine. « Aux scènes généralistes balisées que tracent les circonscriptions électorales et administratives se substituent des scènes spécialisées par types d'enjeux et par modes d'échange, chacun connaissant une composition spécifique d'acteurs […]. La gestion publique est confrontée à des *issues areas* dont l'espace de référence est de plus en plus variable. »[29]

L'ambition initiale de cohérence liée aux processus de territorialisation n'est pas pour autant totalement absente. Car il y a bien réorganisation partielle des secteurs de l'action publique locale, ou émergence de nouveaux domaines d'intervention pour les collectivités locales. Des formes d'intégration partielle existent, autour de réseaux d'acteurs *ad hoc*, mais l'intégration des scènes locales dans l'eldorado d'une maille territoriale totale, monopolistique, fait long feu. Le sectoriel ne s'est pas subsumé dans le territorial.

DE FAUX DEBATS ?

Face à ce déferlement de la rhétorique territoriale, la suspicion peut naître. N'y a-t-il pas tentative d'évitement voire de dissimulation de vrais problèmes par de faux débats ?

L'appel aux territoires comme contre-feu à la déterritorialisation accélérée des pouvoirs de toutes sortes constitue une première hypothèse. Alors que des spécialistes des relations internationales avancent *la Fin des territoires*, il n'est pas absurde de ne concéder qu'une autonomie très relative aux politiques locales, dans un modèle centre-périphérie revisité par les réseaux. « La déterritorialisation des politiques publiques signifie que le sens politique relève toujours plus de ce qui est produit au-delà des espaces de référence. Ces politiques constituent des segments de systèmes élaborés dont la logique est définie dans un 'ailleurs' insusceptible d'une appropriation locale et déqualifiant les conduites traditionnelles de la vie politicienne […]. La manifestation géographique et temporelle d'un ordre qui échappe à la localisation, celui des services, de la finance internationale et de la *high-tech*, incarne d'une certaine façon le nouveau visage du

[26] Voir à propos du domaine social les analyses de Bruno Palier, « La référence aux territoires dans les nouvelles politiques sociales », *Politiques et management public*, 16 (3), septembre 1998, p. 13-41.
[27] Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, éditions Esprit, 1994.
[28] Alain Bourdin, *La question locale*, Paris, PUF, 2000, p. 236.
[29] Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, *op. cit.*, p. 611.

pouvoir : celui du plus lointain. »[30] Dès lors, l'agitation territoriale proposerait un débat sans enjeu, les choses sérieuses étant ailleurs. « Tout se passe comme si le recul des pensées socio-économiques alternatives des deux dernières décennies avait laissé le champ libre à un jeu de Meccano juridico-institutionnel, comme solution pour le territoire à la crise globale. »[31]

Pour d'autres analystes, les questions locales méritent au contraire toute l'attention, y compris sur le plan institutionnel. Mais, à l'instar des réformes de la coopération intercommunale, les sujets les plus importants restent oubliés ou peu médiatisés : cumul des mandats, modes d'élection[32], fiscalité locale…

Ces interprétations possèdent leur part de vérité. Les réflexions sur les institutions locales ou la territorialisation n'en sont pas moins substantielles. Il y a un contenu dans les arguments échangés, qui engagent la philosophie politique comme le management public. Les débats ne sont pas que de façade. En revanche, le constat s'impose que les objectifs visés d'adaptation, de lisibilité et de cohérence ne sont pas atteints. Comment pourrait-il en être autrement ? Les conclusions empiriques rejoignent les résultats théoriques aussi souvent répétés qu'oubliés.

LES APORIES DE L'ARPENTAGE INSTITUTIONNEL

La recherche concomitante de territoires « pertinents » et de maillages simplifiés – autrement dit le double respect des ambitions d'optimum dimensionnel et de cohérence spatiale – apparaît techniquement comme géographiquement non opératoire et politiquement infondée. Il faut faire avec l'irréductibilité des oppositions entre spécialisation et globalité d'une part, entre légitimités fonctionnelles et citoyennes d'autre part.

PERTINENCE DIMENSIONNELLE ET FUSION TERRRITORIALE

Allouer les compétences et les ressources au bon niveau territorial, au regard des conditions spatiales de la production de l'offre et de l'exercice de la demande, tel se résume la notion d'optimum dimensionnel chère aux économistes. La question vaut autant, en théorie, pour l'étendue appropriée d'une zone monétaire (problématique investiguée par le prix Nobel d'économie 1999 Robert Mundell mettant en question la coïncidence des frontières monétaires et politiques) que pour l'évolution du périmètre d'une autorité organisatrice de transport urbain.[33]

Les spécialistes du fédéralisme financier considèrent normativement qu'il convient de délimiter des territoires qui minimisent les externalités géographiques (effets de débordement et

[30] Luc Rouban, *Le pouvoir anonyme. Les mutations de l'Etat à la française*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994, p. 76.
[31] Martin Vanier, « La recomposition territoriale, un 'grand débat' idéal », *Espaces et Sociétés*, 96, 1999, p. 125-143, p. 129.
[32] Voir les propositions d'Yves Mény dans « Territoires et représentations politiques », *Esprit*, 3-4, mars-avril 1999, p. 189-202.
[33] Voir sur le thème de la course-poursuite entre pertinence territoriale et coordination intersectorielle : Jean-Marc Offner, « Les transports urbains entre secteurs, réseaux et territoires », in *Annuaire 2002 des collectivités locales*, GRALE, Paris, éditions du CNRS, 2002, p. 169-183.

d'encombrement). Complémentairement, les tenants de l'école du *Public Choice*[34] soulignent que la multiplicité des structures augmente l'univers de choix suivant les préférences individuelles (le fameux « vote par les pieds »). À considérer les collectivités locales comme des fournisseurs de services collectifs, ces raisonnements conduisent à la fabrication de territoires de gestion à périmètres spécifiques, donc à des systèmes publics territoriaux faiblement consolidés (l'enchevêtrement de sortes de syndicats intercommunaux à vocation unique). « La théorie pure plaide pour une taille optimale différente en fonction de l'importance des externalités générées par un service public particulier. L'exemple d'une cantine scolaire et d'un opéra suffira à faire comprendre que la théorie réclame des collectivités locales à géométrie variable, suivant la nature du bien public fourni. La complexité d'une telle organisation néglige évidemment les coûts de prise de décision dans cet écheveau de collectivités locales à vocations spécifiques et il est normal de 'consolider' la fourniture de plusieurs services publics locaux sous la responsabilité d'une juridiction unique. La taille de cette juridiction ne peut être considérée comme optimale pour aucun des services publics pris en particulier. »[35] Des théoriciens de la géographie économique[36] ont suggéré de prendre en compte des entités géographiques incluant un nombre entier d'aires de services ou avancé la notion de région floue.

Le problème reste entier de l'extrême diversité des découpages fonctionnels. La pertinence d'un territoire se mesure à l'aune des préoccupations de chaque acteur, local ou national. La Direction régionale de l'INSEE de Basse-Normandie a publié un *Guide des zonages bas-normands*[37] qui recense 40 types de zonages délimitant près de 4 500 zones différentes ! Aucune raison technique première ne saurait épuiser l'épaisseur du local. L'espace fonctionnel d'un réseau d'assainissement n'est pas celui d'un service de transport en commun, qui n'ont eux-mêmes pas grand-chose à voir avec des aires de chalandise… Les prouesses de l'ingénierie du découpage[38] s'avèrent sans limites.

Yves Mény l'avait déjà démontré avec force : « L'idée d'optimum dimensionnel n'est viable que si l'on en tire toutes les conséquences, c'est-à-dire si l'on rompt radicalement avec l'idée et la tradition de collectivités à vocation généraliste. »[39] Autrement dit, il faut choisir, ou élaborer des compromis, entre pertinence et cohérence. Cette conclusion, à la logique sans appel, ne paraît pourtant pas émouvoir les tenants de la maille universelle, d'une fusion territoriale des optimums dimensionnels en un espace unique.

Quel pourrait être ce local total ? Bien que reconnaissant que « les espaces politiques ne peuvent embrasser, dans leur découpage et dans leur emboîtement, toutes les 'géographies' pratiquées par leurs habitants », Jacques Lévy entrevoit un territoire pertinent qui serait « le plus petit espace au sein duquel les différentes fonctions d'une société (économique, sociologique, politique,

[34] Voir la discussion de la théorie du *Public Choice* par Yves Mény et Jean-Claude Thoenig dans *Politiques publiques*, PUF, 1989, p. 68-76.
[35] Alain Trannoy, « Les impôts locaux doivent-ils disparaître ? », *Pouvoirs locaux*, 32, mars 1997, p. 67-77, p. 73.
[36] Jacques-François Thisse, « De l'indétermination des régions et de quelques inconvénients qui en résultent », *L'Espace géographique*, 2, 1997, p. 135-148.
[37] Jean-Philippe Briand, « Découper pour agir », in Jean-Marc Benoît, Philippe Benoît et Daniel Pucci, *La France redécoupée, enquête sur la quadrature de l'hexagone*, Paris, éditions Belin, 1998, p. 150-153.
[38] Voir « Les découpages du territoire », *Insee Méthodes,* n° 76-77-78, juillet 1998.
[39] « L'optimum dimensionnel : rêve technocratique ou absurdité politique », *Pouvoirs locaux*, 4, 1er trimestre 1990, p. 90-93, p. 91.

géographique et historique) peuvent faire système. »[40] On retrouve dans ces propos la notion de *Gargantua*[41], terme utilisé par les politologues américains s'opposant à l'école du *Public Choice* pour désigner de grandes institutions métropolitaines attrape-tout, censées par ailleurs éviter la main mise d'un groupe social spécifique sur le gouvernement local.

Les controverses sur la définition statistique de l'espace urbain invalident empiriquement ce propos. Abandonnées faute de capacité sélective suite au développement de la péri-urbanisation, les ZPIU (zone de peuplement industriel et urbain) ont été remplacées par des aires urbaines[42] principalement mesurées, par l'INSEE, à travers les déplacements domicile – travail. S'agissant des seules migrations alternantes, des statisticiens[43] ont d'ailleurs attiré l'attention sur le nécessaire dépassement du cadre conceptuel territorial au profit de la notion de réseau, alors que les distances entre le domicile et le travail ne cessent de s'accroître.

Les commentaires ou critiques[44] à l'encontre des indicateurs géo-démographiques[45] soulignent bien l'incapacité structurelle à objectiver ou à naturaliser un territoire institutionnel. À l'heure des organisations réticulaires[46], les dynamiques spatiales contemporaines, plus structurées par la connexité que la contiguïté, rendent encore plus mythique l'impératif aristotélicien de clôture des sociétés politiques locales.

Le déni de cette réalité mobilise des stratégies sémantiques élaborées. Comment interpréter autrement le succès de la notion de bassin, bassin d'emploi, bassin de vie et, en corollaire, celui du « pays » ? Les milieux de l'aménagement du territoire et du développement local ont beaucoup fait pour accréditer l'idée d'une structuration « pertinente » du territoire autour de 2 000 à 3 000 bassins de vie (des zones de petite chalandise selon les termes de l'INSEE) et de 300 à 400 bassins d'emplois, leur nombre (mais pas leur découpage) correspondant respectivement à ceux des cantons (3179 dans la France métropolitaine) et des arrondissements (au nombre de 240). Le « pays », défini légalement par la loi Pasqua puis la loi Voynet comme un territoire qui « présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale », fait figure de véritable invariant territorial. Non seulement il correspond à la réalité socio-économique du moment mais il s'ancre

---

[40] Jacques Lévy, « Espace et pouvoir en France : une utopie constitutionnelle », *Pouvoirs locaux*, 29, juin 1996, p. 91-95, p. 93.

[41] Voir l'article séminal de Robert Wood (« Metropolitan government 1975 : an extrapolation of trends : the new metropolis : green belts, grassroots or Gargantua ? », *American Political Science Review*, 52, 1958, p. 108-122) et, pour une discussion, Christian Lefèvre, « Le gouvernement des métropoles américaines : l'autonomie locale contre les institutions d'agglomération », *Politiques et management public*, vol. 10, 4, décembre 1992, p. 27-53. Voir également sur les ambitions fonctionnelles des échelles de l'agglomération ou de la région urbaine : R. Bennett (ed.), *Local Government in the New Europe*, Londres, Pinter, 1993 ; L. J. Sharpe (ed.), *The Rise of Meso Government in Europe*, Londres, Sage, 1993.

[42] Thomas Le Jeannic, « La délimitation des nouvelles aires urbaines », in Denise Pumain et Francis Godard (coord.), *Données urbaines*, Paris, éditions Anthropos, 1996, p. 165-172.

[43] Christophe Terrier, « Recherche d'un espace de référence pour l'économie régionale : d'un concept de territoire à un concept de réseau », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 3, 1989, p. 549-555.

[44] Jacques Lévy, « Mesurer la ville ou casser le thermomètre ? », *Pouvoirs locaux*, 33, juin 1997, p. 60-61.

[45] La carte des vingt-deux circonscriptions d'action régionale de 1956 fut affinée par la prise en compte de l'importance relative des relations téléphoniques entre villes.

[46] Voir par exemple Jean-Marc Offner, « Les réseaux techniques, une politique du lien territorial », in Pierre Musso (dir.), *Réseaux et société*, PUF, 2003, p. 171-184.

dans une histoire… millénaire. La Gaule comptait trois cents *pagi*, la France de l'Ancien Régime quatre cents bailliages[47] ! Et les arrondissements des hommes de la Révolution, dont la création doit beaucoup à Sieyès[48], coïncident en grande partie avec les anciens « pays » du royaume de France ! Étonnant… Tout se passe comme s'il fallait d'autant plus charger la barque (ou plutôt le filet) de la maille miraculeuse que les dynamiques sociétales ne pouvaient que la réduire à un outil supplémentaire de la boîte à outils territoriale.[49]

Est-il utile d'apporter une preuve supplémentaire du caractère purement incantatoire de la recherche de coïncidence entre le juridico-institutionnel et le socio-économique ? Le rythme actuel des mutations concernant tant les organisations productives que les comportements de consommation et les pratiques de mobilité impliquerait un bouleversement incessant de la géographie politico-administrative, en contradiction avec les intrinsèques fonctions stabilisatrices remplies par les institutions, y compris à l'égard du monde socio-économique.

Appelant à rendre hommage au « flou » pour gérer « un territoire devenu aléatoire », un partisan de la réduction « des distorsions entre des territoires réels, tenus comme pertinents, et les territoires institutionnels » reconnaît qu' « entre le temps long des institutions et le temps court des échanges sociaux, l'écart ne peut que s'accuser. »[50] Les juristes auraient-ils été moins perspicaces que les géographes, dont l'un des maîtres assurait qu' « une erreur profonde serait de redécouper le territoire en fonction des problèmes identifiés, qui correspondent en général à des situations changeantes, des limites floues et des imbrications complexes »[51] ?

Sous les injonctions de cohérence, de pertinence et d'efficacité, le référentiel modernisateur de la rationalisation mélange deux buts : la simplification de l'architecture institutionnelle (réduction du nombre de niveaux et de structures) pour raisons de lisibilité, d'imputabilité, de réduction des coûts décisionnels et de globalisation des approches ; l'adaptation à la géographie des problèmes et des fonctionnements de la société, dans un souci de minimisation des tâches de coordination et de légitimation des interventions publiques. Les tenants et aboutissants de ces objectifs sont, pour l'un comme pour l'autre, non dénués d'ambiguïtés. Quoi qu'il en soit, ils s'avèrent aussi, en toute certitude, antagonistes.

LES LEGITIMITES DUALES DES AGREGATS TERRITORIAUX

Cette première aporie des réformes institutionnelles – la contradiction intrinsèque entre pertinence territoriale et simplicité organisationnelle – laisse ouvert un second débat, qui oppose deux principes d'agrégation des individus en société : l'être et le faire.

---

[47] Voir Jean-Marc Ohnet, *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Le Livre de Poche Références, 1996.

[48] Voir Jean-Luc Marx, *Les territoires de l'Etat*, Paris, PUF, 1997. Voir également Maurice Bourjol, « La réforme des collectivités locales en quête de légitimité », *Flux – Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires*, 20, avril-juin 1995, p. 5-11.

[49] Pour une analyse de la mise en œuvre des pays, voir Bernard Leurquin, *La France et la politique de Pays*, Paris, éditions Syros, 1997.

[50] Jacques Caillosse, « Quelle(s) intercommunalité(s) ? Invariance et mutation du modèle français d'administration locale », *Pouvoirs locaux*, 21, juin 1994, p. 99-101.

[51] Roger Brunet, « Le développement durable en haut de l'échelle », *Pouvoirs locaux*, 34, septembre 1997, p. 18-26, p. 25.

Du côté de l'être, le registre du politique est convoqué. À l'égalité spatiale des découpages correspond l'égalité des hommes en communauté, définissant et négociant un destin collectif. Depuis Clisthène, au 5e siècle avant J.C. à Athènes[52] jusqu'à Thouret[53] en 1789, c'est cette conception de la citoyenneté qui prévaut. Les communautés ne s'organisent pas par le hasard des enracinements locaux – ce que l'on qualifierait de citoyenneté par héritage[54] – mais par un travail d'abstraction et de choix identitaire. « Un Etat n'est pas comme un pays l'expression naturelle des rapports issus du sol. C'est une œuvre de concentration artificielle », remarquait le géographe Vidal de La Blache,[55] en écho au fameux « plébiscite de tous les jours » de Renan.

Le faire s'oppose à cette « passion de l'égalité » tocquevillienne pour introduire la logique concurrentielle du rationalisme managérial. L'habitant se transforme alors en producteur ou consommateur. Le « socio-économique » l'emporte, dans une vision saint-simonienne où les entrepreneurs administrent le pays. Le *design* institutionnel s'établit à l'aune des zones de chalandise et d'emploi, des réseaux d'infrastructures et autres « bassins ». « La performance technique s'adresse à une multitude de clients individuels »[56] auxquels des services sont fournis.

Ces deux principes de légitimité ont longtemps opposé les tenants de la commune aux hérauts de l'intercommunalité, dans une France où la « conception de l'organisation territoriale et les principes qui la fondent privilégient l'aspect politique du pouvoir local, dont la légitimité est la première raison d'être. Le caractère utilitariste des institutions a toujours été relégué au second plan ».[57] Pour dire les choses autrement, le recours aux « sphères spécialisés de l'existence civile »[58] ne paraît pas opportun ; le lien social se satisfait de l'esprit public. L'accroissement, lent mais régulier, des pouvoirs d'agglomération actualise le débat plus qu'il le transforme, par exemple sur la question du mode d'élection des élus communautaires.[59] C'est ainsi que les récents développements de l'intercommunalité se sont peu inspirés des rationalités statistiques des aires urbaines, dont la loi Voynet sur l'aménagement et le développement durable du territoire prévoyait pourtant qu'elles fournissent les périmètres des instances politiques désireuses d'établir des contrats d'agglomération. La loi Chevènement sur la coopération intercommunale a de fait

---

[52] Voir Jean-Marie Bertrand, *Cités et royaumes du monde grec : espace et politique*, Paris, Hachette, 1992.

[53] Thouret, inspiré par le courant physiocrate (Condorcet, Sieyes), défendait un découpage abstrait et géométrique par grandes communes, produisant une uniformité territoriale, contre les 44 000 communes liées à la pression du réel des communautés d'habitants des 44 000 paroisses défendues par Mirabeau. Voir Jean-Claude Némery, « Services publics et recomposition des territoires », in Hervé Groud (dir.), *Mutations du service public et territoires*, Paris, éditions L'Harmattan, 1999, p. 83-93.

[54] Sophie Duchesne oppose citoyennetés par héritage et par scrupules, dans « Être quelqu'un, mais quelque part », *EspacesTemps*, 57-58, 1995, p. 26-35.

[55] Cité par Hervé Le Bras dans *Le sol et le sang*, La Tour d'Aigues, éditions de l'aube, 1994. Voir aussi Laure Ortiz, « Espace et efficacité de l'action, le mythe de l'optimum dimensionnel », in Jean-Claude Némery (dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Economica, 1994, p. 183-200.

[56] Jean-Pierre Gaudin, *Technopolis. Crises urbaines et innovations municipales*, PUF, 1989, p. 119.

[57] Jean-Claude Némery, « Aménagement du territoire : lieu d'expression des contradictions », in Jean-Claude Némery et Serge Wachter (dir.), *Gouverner les territoires*, La Tour d'Aigues, éditions de l'aube, 1994, p. 11-17, p.13.

[58] Pierre Rosanvallon, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, éditions du Seuil, 1990, p. 101.

[59] Voir pour une discussion sur les tenants et aboutissants de la relation entre espaces institutionnels et espaces d'agrégation des électeurs (les circonscriptions) l'article d'Albert Mabileau, « Variations sur le régime des élections locales », *Pouvoirs locaux*, 4, 1er trimestre 1990, p. 75-79.

privilégié dans sa mise en œuvre[60] des communautés d'agglomération réduites aux acquêts des alliances politiques préexistantes.

Traquant l'essence du politique, Carl Schmitt stigmatisait dès le début du 20e siècle les dérives d'une « société coopérative de consommation et de production (…) : Si l'unité de l'humanité et de la terre entière se réalisait effectivement sur une base relevant exclusivement de l'économie et de la technique des communications, il n'y aurait d'unité sociale à ce stade qu'au titre où les locataires d'un même bâtiment, les abonnés du gaz reliés à une même usine ou les voyageurs d'un même car constituent une unité sociale (…). Elle aurait perdu tout caractère politique. »[61] Dit autrement, grâce à Claude Lefort, le politique peut s'identifier « à la dimension symbolique par laquelle la société se constitue dans son écart au réel. »[62]

DE NOUVELLES DIVISIONS DU TRAVAIL INSTITUANT ?

La conciliation entre logique technico-économique et logique politique (exigeant délibération et sanction par un corps politique représentant la volonté d'une communauté) ne peut donc passer par le dispositif manifestement trop simpliste de la superposition des territoires. D'aucuns observent d'ailleurs une régularité statistique des découpages administratifs[63], faisant alterner territoires polarisés et territoires homogènes ; les uns plus adaptés à la gestion (légitimité technico-économique), les autres à la convivialité (légitimité citoyenne).

On connaît la loi, dite de la variété requise, du cybernéticien Ross Ashby[64] selon laquelle tout système doit être au moins aussi complexe que l'environnement qu'il veut maîtriser. Dès lors, comment s'étonner que les mutations spatiales actuelles ne laissent pas indifférents les dispositifs de gouvernance ? « La complexification institutionnelle et territoriale en cours [est] le résultat logique, structurel, de l'évolution de la société et de l'économie, et de leurs rapports à l'espace : la banalisation de la mobilité généralisée et de la télécommunication, la part croissante des comportements nomades, la multiappartenance territoriale, la 'glocalisation' des logiques économiques, la montée d'un 'tiers espace' aux franges des métropoles et le long des axes qui les relient, l'accroissement des inégalités et de la diversité des aspirations…Toutes ces évolutions ne peuvent pas ne pas avoir de conséquences sur l'organisation du travail de l'action publique et sur la conception de sa régulation, aux différentes échelles. »[65] Les propositions, en la matière, sont diversifiées.

Une première série de réflexions suggère une nouvelle répartition des vertus républicaines. À la commune la liberté, au département l'égalité et à la Région la fraternité, tente le géographe

---

[60] Voir François Baraize et Emmanuel Négrier (eds), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, éditions L'Harmattan, 2001.

[61] Carl Schmitt, *La notion de politique*, Paris, éditions Flammarion, 1992, p. 100.

[62] Alain Caillé, « Claude Lefort, les sciences sociales et la philosophie politique », in Claude Habib et Claude Mouchard (dir.), *La démocratie à l'œuvre*, Paris, éditions Esprit, 1993, p. 51-77, p.65.

[63] Loeiz Laurent, « De la commune à l'Etat : découpage administratif et polarisation de l'espace », *Economie et statistique*, 245, juillet-août 1991, p. 19-31.

[64] Cité entre autres par Yannis Papadopoulos, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, éditions Montchrestien, 1995.

[65] Frédéric Giraut et Martin Vanier, « Plaidoyer pour la complexité territoriale », in Françoise Gerbaux (dir.), *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité*, La Tour d'Aigues, éditions de l'aube, 1999, p. 143-172, p. 144.

Frémont.[66] D'autres, tel Gilles Savary, plaident pour une modernisation des fonctions des instances traditionnelles, voyant dans la commune une bonne réponse à la quête d'un « optimum social territorial » et dans le département un péréquateur implicite doté d'une fonction « furtive » de superstructure intercommunale.[67]

Les solutions les plus radicales imaginent d'autres mises en tension entre efficacité des politiques et légitimité des institutions, tel un décrochage entre les diverses catégories d'espaces politiques[68] : les espaces de la représentation, où s'expriment les identités ; ceux de l'action, qui délivrent des prestations ; ceux, enfin, de la délibération, producteurs de sens : « Une territorialisation de l'action publique qui renonce à identifier le territoire pertinent à même de superposer toutes les configurations territoriales, pour considérer les territoires politiques, à légitimité élective, comme autant de points fixes arbitraires, en charge de produire, pour chaque enjeu, la combinaison spécifique de territoires socio-économiques et de territoires administratifs, à même de faciliter l'action publique. »[69] S'expliquerait ainsi la vigueur de l'institution départementale qui, face à la montée des ensembles flous, jouerait de ses limites identifiables et immuables.

Ce modèle revendique la diversité des construits territoriaux. Il y a diffusion du politique comme il y a augmentation de « la densité juridique du territoire. »[70] Curieusement, l'Eglise catholique fournit une concrétisation possible de ce qui ne serait plus un jardin à la française institutionnel. Certes, les principes de réorganisation des champs politico-administratifs et religieux sont semblables : respect des identités locales et de la proximité mais viabilité des communautés.[71] Pourtant, l'inventivité de la réforme pastorale[72] étonne par ses audaces. Les schémas d'organisation au sein des diocèses sont contingents. Ici, des unités pastorales, des relais paroissiaux et des doyennés ; là, des paroisses, des communautés pastorales et des zones ; ailleurs, des communautés de villages ou de quartiers, des paroisses et des secteurs missionnaires. Et aux territoires s'ajoutent les lieux, stratégiques, que constituent les aumôneries, les grandes célébrations liturgiques, les rassemblements de jeunes, les cathédrales… Enfin, il existe des Eglises dites « personnelles », par appartenance non à un territoire mais à un groupe (tel le diocèse aux Armées). Autant de dispositifs d'accommodements qui réinventent les relations entre espaces et sociétés.

---

[66] Armand Frémont, *France, géographie d'une société*, Paris, éditions Flammarion, 1997.

[67] Gilles Savary, « Quelles communes en 2015 ? », *Pouvoirs locaux*, 25, juin 1995, p. 105-109.

[68] Une autre typologie aurait pu être utilisée, qui distingue l'espace commun (réseaux de solidarité, échanges commerciaux), l'espace public (lieux de délibérations, à recréer en permanence) et l'espace politique (décision et action). Voir Dominique Wolton, « Espace public : un concept à retravailler », *Etudes*, février 1996.

[69] Daniel Béhar, cité dans *Cohésion sociale et territoires*, rapport du groupe du Commissariat Général du plan présidé par Jean-Paul Delevoye, Paris, La documentation française, 1997, p. 114.

[70] Jacques Caillosse, « Le territoire en représentation(s) juridique(s) », in. Bernard Debarbieux et Martin Vanier (dir.), *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, éditions de l'aube, 2002, p. 11-125, p. 120.

[71] Voir Jacques Palard, « Institution religieuse et recomposition territoriale. La paroisse catholique et le système socio-politique local », in Jean-René Bertrand et Colette. Muller (dir.), *Religions et territoires*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 181-194.

[72] Commission sociale des évêques de France, *Eglise et société face à l'aménagement du territoire*, Paris, éditions du Cerf, 1998. Voir aussi Bertrand Hervieu, « France communale, le grand chambardement », *Pouvoirs locaux,* 32, mars 1997, p. 43-48.

Que conclure de cette nouvelle *Enquête sur la quadrature de l'Hexagone*[73] ? Que les redécoupages territoriaux ne constituent qu'un enjeu secondaire du renouveau de l'action publique ; que ce sont moins les dimensions de la démocratie qui font problème que la démocratisation même de la vie publique[74] ; que le devenir des sociétés contemporaines met en cause l'illusion analytique[75] du « tout est divisible » cartésien. La question demeure : pourquoi alors tant de matière grise, de salive, d'encre et d'euros pour modifier le *design* des institutions territoriales ?

DES UTOPIES MOBILISATRICES

Ce n'est donc pas un surcroît de rationalisation qui récompense les efforts de mutation de la topographie politico-administrative. Les ambiguïtés et contradictions des argumentaires actuels sont aussi fortes que lors des controverses[76] sur le maillage départemental fin 1789. Convient-il de mettre en évidence les intérêts attendus par les promoteurs de ces nouvelles cartographies ? Le travail[77] a été en grande partie fait. Les bénéfices indirects touchés par telle ou telle corporation ne sauraient expliquer à eux seuls les fièvres réformatrices. L'hypothèse d'un « réétalonnage politique[78] » généralisé ne sera pas non plus retenue ici. La mondialisation et le post-fordisme transforment certes les échelles spatiales de la régulation[79] socio-économique ; les Etats ne sont certes pas pour rien dans la montée en puissance des grandes métropoles comme espaces économiques privilégiés de la compétitivité. Mais la quête d'institutions métropolitaines est loin d'épuiser la diversité des démarches de refondation de la géométrie du politique.

La théorie de l'action, en revanche, fournit une réponse. Ces incessantes rénovations ou restaurations des architectures institutionnelles jouent un rôle crucial pour l'action publique : elles

---

[73] Sous-titre de l'ouvrage de Jean-Marc Benoit, Philippe Benoit et Daniel Pucci*, La France redécoupée*, Paris, éditions Belin, 1998.

[74] Voir, pour l'analyse de l'absence de relations entre réformes territoriales et démocratisation de la vie locale : Norbert Kesting, Angelika Vetter (eds), *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Leske + Budrich, Opladen, 2003. Voir aussi Bernard Jouve, « La démocratie en métropoles. Gouvernance, participation et citoyenneté », Revue française de science politique, 55 (2), avril 2005, p. 317-337.

[75] Jacques Lévy, « Quatre zonages et un enseignement », *Annales des Ponts et Chaussées*, Elsevier, 93, janvier-mars 2000, p. 10-15, p.11.

[76] Marie-Vic Ozouf-Marignier, *La formation des départements, la représentation du territoire français à la fin du XVIIIe siècle*, Paris, EHESS, 1989.

[77] Voir l'analyse de la loi Marcellin de 1971 par Jean de Kervasdoué, Laurent Fabius, Myriem Mazodier et Francis Doublet : « La loi et le changement social : un diagnostic. La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes », *Revue française de sociologie*, XVII, 1976, p. 423-450. Voir aussi l'étude de la genèse de la loi sur l'administration territoriale de la République par David Guéranger : « Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR », *Politiques et management public*, 18 (3), septembre 2000, p. 121-133. Voir enfin Emmanuel Négrier, *La question métropolitaine, les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, 2005.

[78] Voir tout particulièrement Neil Brenner, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood,* Oxford, Oxford University Press, 2004. Voir aussi Hank V. Savitch and Paul Kantor, *Cities in the International Marketplace*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

[79] Voir Erik Swyngedouw, « La transformation des échelles spatiales de régulation : vers une nouvelle articulation », *Géographie, Economie, Société*, 2 (2), 2000, p. 211-244.

fournissent des raisons d'agir, elles procurent des ressources aux acteurs. Elles légitiment l'intervention du décideur politique, elles permettent le travail politique.

TENSIONS CREATRICES

Un problème politique n'est pas soluble, il peut seulement être réglé, disait en substance Bertrand de Jouvenel. Avec leurs propres concepts[80], nombre de politistes ou de sociologue des organisations préoccupés de théorie de l'action ont, dans le même esprit, insisté sur l'importance des ambiguïtés, incertitudes, tensions, décalages.

Mobilisant une partie de cette littérature et insistant sur les questions de temporalités, Olivier Borraz souligne l'intérêt d'une « approche plus dynamique, qui considère les décalages, les dissonances et les incongruités comme étant la règle au sein des secteurs et des systèmes d'action publique »[81]. Il met à la charge du travail politique la gestion des décalages entre « les problèmes, les territoires et les institutions ». Cette vision d'un monde dont la stabilité impliquerait l'inaction fait de la mise en tension un moteur des processus d'élaboration et de décision publique. Dès lors, le jeu sur les territoires institutionnels se comprend comme raison d'agir, puisqu'il met en scène une double tension, structurelle et temporelle.

La première de ces dialectiques créatrices oppose donc l'institutionnel et le fonctionnel, irréductibles l'un à l'autre pour les raisons précédemment invoqués mais néanmoins condamnés à ne pas « se perdre de vue », d'une manière ou d'une autre. Dominique Schnapper qualifie d'oxymore l'expression de « communauté des citoyens »[82], la citoyenneté appartenant à l'ordre politique rationnel, la communauté ressortissant des proximités concrètes. Plus abstraitement, c'est l'universel qui s'oppose au singulier, à l' « espace purement local, c'est-à-dire incommensurable à tout autre. »[83]

Le statisticien est d'ailleurs confronté à cette « tension entre d'une part le *territoire*, espace d'équivalence associé à une action institutionnelle et susceptible d'être découpé, et d'autre part la *localité*, comme support d'une vie sociale, économique et politique aux composantes et interactions multiples, dont les habitants peuvent souhaiter des descriptions synthétiques informant des actions variées. »[84]

Aussi, cette tension entre régions normatives et régions analytiques (pour changer de vocabulaire et emprunter celui de l'Union Européenne) fait débat. Elle réinscrit régulièrement sur l'agenda politique les questions de fond sur les liens entre l'économique et le politique, sur les relations entre centres et périphéries, sur la hiérarchie des pouvoirs, sur les mutations sociales ; on discute ainsi des instruments pour parler des objectifs, en faisant de la technique un diplomatique cheval de Troie de la politique.

---

[80] La « rationalité limitée » d'Herbert Simon ; les « courants » chez John Kingdon d'une part, Michael Cohen, James March et Johan Olsen d'autre part ; le « surcode » de Lucien Sfez ; etc.

[81] Olivier Borraz, « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale », in Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau (dir.), *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 77-110, p. 77.

[82] Dominique Schnapper, « La communauté des citoyens, utopie créatrice », *Le Monde*, 12 novembre 2004, p. 15.

[83] Alain Desrosières, « Le territoire et la localité, deux langages statistiques », *Politix* 25, 1994, p. 46-58, p. 52.

[84] Alain Desrosières, *op.cit.*, p. 46.

La thèse du gouvernement métropolitain « dur-mou », qui fait des instances de pilotage des grands réseaux techniques d'efficaces dispositifs de mise en cohérence de l'action publique, décrit d'une autre façon cette même dualité : « action des institutions politiques, élues, démocratiques et connues […], action des institutions invisibles (règles et grands systèmes techniques) qui cadrent l'espace et encadrent les acteurs. »[85]

À cette opposition de nature s'ajoute une « tension diachronique »[86] entre ces deux modes opératoires de division et de regroupement des territoires. Car les rythmes d'évolution diffèrent. Alors que les pratiques sociales comme les fonctionnements technico-économiques se transforment rapidement et continûment, la révision des périmètres institutionnels est chose rare, qu'il s'agisse de la carte scolaire, des arrondissements ou de la création de nouvelles instances. Cette désynchronisation permet des effets d'apprentissage. « En fait, l'opposition entre espace fonctionnel et territoire institutionnel envisagée dans la longue durée se dissout au profit d'un autre couple : à tout moment de son histoire l'agglomération semble être à cheval entre une référence territoriale héritée – la commune ou une forme restreinte d'intercommunalité – et une référence territoriale en gestation (un territoire d'étude).»[87]

Là encore, il y a tension créatrice. Car les discussions sur les institutions et leur territorialité sont occasions à renouvellement des référentiels sur les objectifs de l'action publique. Pour que se réinventent les dialogues du jeu politique, il faut des décors et des scénarios[88]. La scène territoriale en fournit abondamment. Ce faisant, elle donne toute légitimité au politique et à la politique pour intervenir et agir.

L'exemple parisien s'avère particulièrement pertinent. Il y a bien congruence entre le frémissement institutionnel perçu depuis le changement d'équipe municipale en 2001 et un certain nombre de débats d'aménagement urbain. La question des relations entre Paris et les communes limitrophes n'est plus tabou, celle de la mise en place d'une conférence métropolitaine (Paris et les départements de petite couronne) prend forme ; dans le même temps, les projets de couverture du boulevard périphérique s'élaborent, l'interrogation sur la bonne échelle à laquelle mesurer densités résidentielles et mixité sociale se diffuse. La rénovation des Halles se discute également en terme d'échelle pertinente.

Dans les agglomérations de Montpellier et Toulouse (championnes hexagonales de la croissance urbaine), les difficultés historiques de la coopération intercommunale favorisent des représentations nouvelles du rapport ville/campagne. Sous l'égide du rayonnement européen, l'appel à « coopération métropolitaine » de la Datar, en 2005, permet d'envisager un dialogue inédit entre Nantes et Rennes d'une part, Aix-en-Provence et Marseille d'autre part. Un nouvel objet territorial est inventé : la région urbaine.

Au nom de spécialisations régionales, les pôles de compétitivité labellisés par un Comité interministériel d'aménagement du territoire en juillet 2005 veulent favoriser des alliances entre

---

[85] Dominique Lorrain, « Gouverner 'dur-mou' : neuf très grandes métropoles », *Revue française d'administration publique*, n° 107, 2003, p. 447-454.

[86] On reprend ici l'expression utilisée par Bernard Lepetit à propos des dynamiques urbaines in Denise Pumain et Bernard Lepetit (dir.), *Temporalités urbaines*, Paris, éditions Anthropos-Economica, 1993.

[87] Franck Scherrer, « Genèse et métamorphoses d'un territoire d'agglomération urbaine : de Lyon au Grand Lyon », *Revue de géographie de Lyon*, 70 (2) 1995, p. 105-114.

[88] Dans ses *Essais sur le politique* (Paris, éditions du Seuil, 1986), Claude Lefort écrit (p. 257) que le politique est « mise en forme, mise en sens et mise en scène ».

recherche publique et secteur privé, rapprochements que la réforme globale du système de recherche peine à mettre en œuvre.

Ces bricolages[89] institutionnels mobilisent le territoire comme contexte d'apprentissages organisationnels ou comme prétexte à reconfigurations des systèmes d'acteurs, jouant de l'hybridation entre référentiels politiques et socio-économiques. Le script trouvé, il faut aussi des acteurs ; les zonages vont s'en charger, distribuant les rôles, les costumes et les accessoires.

DES ZONAGES POUR AGIR

Les spécialistes de la coopération intercommunale ont bien montré comment au nom de la quête des territoires « pertinents » s'inventaient de nouvelles géographies de la légitimité. « L'intercommunalité dépasse la simple nécessité de résoudre les problèmes économico-administratifs des communes (…) ; fonctionne comme une arme politique dans la conquête de positions de pouvoirs, où les agents engagés dans un jeu de concurrence cherchent à imposer par la redéfinition des territoires du politique une structuration de l'espace politique qui répartit le pouvoir conformément à leurs intérêt. »[90] Cette forme inédite de *gerrymandering* n'encourt pas l'opprobre du charcutage électoral puisqu'elle est conduite au nom de la rationalisation et de la modernisation de la carte politico-administrative. Il n'en reste pas moins que « l'intercommunalité s'insère dans le jeu bien établi de la concurrence entre les grands élus qui, par là même, voient dans cette coopération intercommunale un moyen supplémentaire pour accumuler des ressources nécessaires à leur implantation territoriale au détriment de celle des concurrents. »[91]

Inventer, fabriquer de nouveaux territoires, c'est redistribuer les cartes, éventuellement en ajouter d'autres, changer l'atout… La métaphore ludique ne manque pas de pertinence, quand par exemple les règles du jeu se transforment au chapitre du cumul des mandats. Lorsque de « grands élus » préfèrent à l'habituel duo mairie / intercommunalité l'original couplage intercommunalité / Région, des ressources changent de main, des identités – ressource idéologique[92] de taille – se repositionnent. Comme le dit plaisamment un géographe bon connaisseur de la chose politique, à propos de la création des « pays », « l'invention du territoire n'est, après tout, que la continuation de la politique par d'autres moyens. »[93]

Les zonages apportent également, dans le jeu politique, des ressources cognitives. Ils participent de la constitution des espaces des problèmes et des solutions. Ainsi, les nouvelles thématiques des politiques publiques locales passent-elles souvent par la création de zonages *ad hoc*, non par souci de compliquer encore les cartes mais par nécessité d'instituer d'autres représentations ; « 'dire le

[89] Voir pour une réflexion plus étendue sur cette notion : Olivier Coutard (coord.), *Le bricolage organisationnel. Crise des cadres hiérarchiques et innovations dans la gestion des entreprises et des territoires*, Paris, éditions Elsevier, 2001.

[90] Rémy Le Saout, *Intercommunalité, démocratie et pouvoir politique*, thèse de doctorat en sociologie, université de Nantes, 1996, p. 7.

[91] Gilles Massardier, « L'intercommunalité pour s'isoler », in D. Gaxie (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, éditions L'Harmattan, 1997, p. 139-164, p. 142.

[92] Jacques Chevallier (dir.), *L'identité politique*, PUF, 1994.

[93] Martin Vanier, « La petite fabrique de territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques », *Revue de géographie de Lyon*, 70 (2), 1995, p. 93-103, p. 98.

risque' c'est d'abord le représenter et l'afficher, fonctions premières de toute cartographie. »[94] Les diagnostics territoriaux[95] répondent, de manière plus générale, à cet enjeu d'établissement de nouveaux « ordres cognitifs ».

Lorsque la Direction régionale de l'Insee prend l'initiative d'élaborer un Atlas des métropolitains sur la région urbaine Aix-Marseille, elle donne à voir cet espace fonctionnel aux élus ; elle leur fournit de la matière (du grain à moudre, des billes…) pour un discours de stratégie territoriale. Lorsque se diffuse la nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS) de l'Union européenne, utilisée depuis 1988 dans la législation communautaire, c'est une certaine manière de comprendre les politiques régionales européennes qui s'impose.

Le succès des comités de développement, assises, conférences, chartes et autres corps intermédiaires territoriaux n'est pas à interpréter seulement comme création de nouveaux rôles, de nouvelles positions de pouvoir. Ces « territoires d'émergence », délaissés par les systèmes de gestion en place, en état de latence, disponibles pour de nouveaux investissements sociaux et de nouvelles références collectives, s'appréhendent aussi comme « respiration territoriale pour permettre aux préoccupations nouvelles de prendre forme… puis de susciter la réorientation ou la recomposition des dispositifs d'animation et de gestion du développement territorial. »[96]

Enfin, recouper l'espace c'est aussi créer de nouvelles frontières. Or, fonctionnement en réseaux aidant, ces frontières peuvent être aujourd'hui pensées non comme des limites, des barrières, mais plutôt comme des membranes, des ponts qui relient plus qu'ils ne séparent. Travailler aux limites permet de mettre l'accent sur les rapports entre les institutions plus que sur les institutions elles-mêmes, comme le recommandait Albert Mabileau analysant la décentralisation. La société en réseaux n'appelle pas la fin des territoires mais la prise en compte des interdépendances et des flux, des liens qui supposent des lieux. « Demain n'est pas et ne sera pas 'la fin des territoires', mais il se pourrait que le rôle de ceux-ci soit moins dans le pavage, la partition de l'espace qu'ils réalisent, que dans les interfaces, les connexions, qu'ils favoriseront. »[97] Le découpage territorial devient organisation des interfaces, grille de lecture des interférences entre échelles géographiques.

La région parisienne, encore, fournit une illustration de ce type de situation. Suite à la loi de 1999 sur le renforcement de la coopération intercommunale, la création – inattendue en Ile-de-France – de plusieurs Communautés d'agglomérations a fondamentalement modifié le jeu politique local. Généralement dénués de toute pertinence socio-économique mais à la légitimité politique incontestable, ces nouveaux acteurs s'intercalent entre Paris, les départements franciliens et la Région pour proposer de nouvelles représentations du rapport centre-périphérie. Interlocuteurs de poids, ils contribuent à développer la porosité de la frontière entre Paris et les communes limitrophes.

---

[94] Cyril Bayet et Jean-Pierre Le Bourhis, « Le zonage comme instrument de gouvernement. Le cas des risques naturels », *Annales des Ponts et Chaussées*, 93, 2000, p. 52-58, p. 53.

[95] Voir Gilles Jeannot, « Diagnostic territorial et coordination de l'action publique », in Olivier Coutard, *Le bricolage organisationnel, op. cit.*, p.119-127.

[96] Olivier Godard, « Projets et recompositions par les échelles territoriales », *Pouvoirs locaux*, 34, septembre 1997, p. 34-38, p. 38.

[97] Martin Vanier, « Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire », in Bernard Debarbieux et Martin Vanier (dir.), *Ces territorialités qui se dessinent*, la Tour d'Aigues, éditions de l'aube, 2002, p. 75-89, p. 79.

Il arrive aussi que la multiplicité même des zonages permette de dépasser une dichotomie brutale entre inclusion et exclusion. Grâce aux périmètres parfois jugés fantaisistes[98] des Schémas de Cohérence Territoriale (nouvelle procédure de planification instaurée en 2000 en remplacement des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme), des communes périurbaines ménagent leurs relations tant avec l'agglomération-centre que le Conseil général. Ces alliances à géométrie variable favorisent des coopérations sélectives qu'interdiraient des affinités exclusives.

ENTRE GENIES[99] DES TERRITOIRES

Le *Garbage can model*[100] constitue une représentation robuste de bien des séquences dans nombre de domaines de l'action publique contemporaine. On en connaît les « courants » dont la rencontre permet la décision : des problèmes, des solutions, des participants, des occasions de choix. Or, le jeu territorial : découpages, regroupements, déplacements des limites, nouvelles entités… a la qualité rare de fournir ces quatre ingrédients. Faisant évoluer les distributions, il met régulièrement en scènes de nouveaux décideurs, et modifie les ressources des acteurs en place. Par les déstabilisations même qu'il engendre, il offre des opportunités de décision. Par les formatages cognitifs qu'il établit, il transforme les manières de poser les problèmes et accroît le stock des solutions disponibles.

L'architecture institutionnelle est donc loin d'avoir épuisé ses vertus opératoires, si l'on ne se trompe pas d'objectifs. Avec le juriste, il faut croire aux territoires : « Ces 'machines juridiques' que sont les territoires agissent encore sur les rapports sociaux. Elles ne servent pas seulement à découper dans l'espace des zones d'action publique. Pour tous ceux qui sont habilités à décider dans ces dernières, comme pour les destinataires des décisions, elles fonctionnent comme des centres de distribution des ressources et/ou des contraintes. »[101] Avec le sociologue, il faut en relativiser la portée : « Il semble désormais vain de vouloir unifier les territoires de la représentation citoyenne, de la délibération et de l'action. L'intérêt actuel du *design* institutionnel est moins d'établir des systèmes clairs avec des hiérarchies stables, que de faciliter l'émergence d'une diversité de territoires. En même temps il faut qu'il y ait dans cet ensemble des points de stabilité, pour articuler une diversité de territoires instables. »[102]

Réformes territoriales et créations institutionnelles continueront donc à fournir au travail politique de la matière et des outils. À la fausse querelle, toujours vivace, sur l'adéquation entre

---

[98] Alors que certains Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) englobent plusieurs Communautés d'agglomérations, certains établissements publics intercommunaux sont découpés en plusieurs SCOT.

[99] Ce titre fait naturellement référence à l'article d'Albert Mabileau, « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, 47 (3-4), juin-août 1997, p. 340-376.

[100] Michael D. Cohen, James G. March, Johan P. Olsen, « Le modèle du 'Garbage can' dans les anarchies organisées », in James G. March, *Décisions et organisations*, Paris, les éditions d'organisation, 1991 (traduction de l'article séminal publié en 1972 dans *Administrative Science Quaterly*), p. 163-204.

[101] Jacques Caillosse, « Quel(s) territoire(s) dans les mots du droit ? », *Informations sociales*, 104, 2002, p. 18-28, p. 20.

[102] Alain Bourdin, *op. cit.*, p. 237.

espaces fonctionnels et territoires institutionnels, il convient de substituer le vrai débat sur les organisations spatiales de l'action collective comme instruments[103] de gouvernement.

Des questions conclusives demeurent. En premier lieu, ces aides à l'action que constitue le « remue-ménage » territorial procèdent-elles d'exercices planifiés ou d'effets de système ? S'agit-il d'un jeu conscient ou d'heureuses conséquences inattendues ? Les auteurs de l'analyse de la loi Marcellin de 1971 posaient une alternative similaire : le législateur croyait-il « à la théorie du changement social impliqué par la loi »[104], et alors il s'est trompé ; ou comprenait-il les enjeux implicites de la réforme, sans naïveté ni duperie ? Il est probable qu'amnésies et apprentissages se combinent pour faire co-exister les deux postures : un discours sinon candide du moins faussement savant sur la « pertinence » territoriale ; une instrumentation opportuniste des marges de manœuvre dispensées par les reformatages. Le génie des territoires est à la fois celui de l'ingénierie, de l'outil stratégique, et celui de la magie des contingences.

Il semble enfin judicieux de s'interroger sur la relativité des vertus créatrices de cette ingénierie territoriale. Existe-t-il, tout d'abord, une appétence exceptionnelle des pouvoirs publics français en la matière, liée à l'histoire de la constitution de l'Etat-nation, à la culture administrative de l'élite politico-administrative ? Des pays comme la Grande-Bretagne ou l'Allemagne utilisent probablement plus la fiscalité ou les dispositifs de régulation économiques pour élaborer leurs politiques constitutives. Mais les controverses sur les institutions territoriales ne sont pas moins fortes en Italie ou au Canada qu'en France. Le sujet reste à documenter.

Quels sont, surtout, les avantages comparatifs de cette sorte particulière de « dynamique intermédiaire », conçue comme travail politique de réinvention des cadres d'action, de redéfinition des relations de pouvoir et de légitimité[105] ? Des modalités d'intervention d'autres natures ne produiraient-elles pas les mêmes types de modification des règles du jeu ? Une réponse partielle, développée moins succinctement ailleurs[106], peut être proposée. Dans la diversité de ses frontières (plus ou moins poreuses), de ses niveaux (emboîtés ou en mille-feuilles), de ses échelles (articulées ou amalgamées), de ses métriques (euclidiennes ou non), de ses principes de proximité (entre contiguïté et connexité), de ses tectoniques (de la diffusion à la rupture), de ses maillages et de ses réseaux (hiérarchisés, homogènes, capillaires…), le territoire accumule sous-systèmes, codes et connexions. Inhérents au changement[107] et à l'innovation, les processus d'interférence – d'autres diraient surcodage, hybridation, transcodage, passage, traduction, intermédiation – y trouvent forcément un terreau fertile. En cela, il s'avère fructueux de « rebattre les cartes » locales.

[103] Voir Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
[104] Jean de Kervasdoué, Laurent Fabius, Myriem Mazodier et Francis Doublet, p. 446.
[105] Voir Daniel Filâtre et Gilbert de Terssac (coord.), *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Toulouse, éditions Octares, 2005.
[106] Voir Jean-Marc Offner, « L'indécision des lieux. Le surcode sfézien et l'action publique territoriale », in Alain Gras et Pierre Musso (dir.), *Mélanges en hommage à Lucien Sfez*, Paris, PUF, 2006, p. 143-154.
[107] Voir Pierre Lascoumes, « L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 325-338.

Résumé :

Parangons de la modernisation publique, les réformes répétées de la carte des territoires politico-administratifs s'alimentent d'arguments sans cesse renouvelés. Ces remembrements institutionnels sont néanmoins structurellement condamnés à l'échec car ils poursuivent des objectifs ambivalents voire antagonistes, comme le soulignent les analyses convergentes de politistes et de géographes. Pour autant, ces jeux sur les découpages et les limites, réels ou virtuels, favorisent l'action publique locale. L'utopie de la cohérence permet, paradoxalement, de créer les instabilités, les désynchronisations, les tensions, susceptibles de donner des raisons et des moyens d'agir et de décider.

Mots-clés : Action publique, local, institution, territoire, décision, réforme