

Le département est mort, vive le département ! *ou comment retricoter le territoire*

Transformer les intercommunalités en « agglomérations », entités de niveau constitutionnel ; faire disparaître en dix ans l'échelon départemental.

Rapport Attali, 23 janvier 2008, décisions 259 et 260

Les métropoles ainsi constituées seraient des collectivités locales à statut particulier, exerçant, outre certaines des compétences des communes, les compétences, notamment sociales, dévolues aux départements.

Rapport Balladur, 5 mars 2009, proposition n°8

**Loeiz LAURENT, La branche rouge, 35760 MONTGERMONT, tél 02 99 68 98 12
Loeiz.laurent@orange.fr**

**A Jean Maze qui m'a suggéré le titre de ce livre,
à René Pléven et Joseph Martray qui m'ont encouragé à écrire,
aux membres des comités de développement et de bassins d'emploi,
aux élus des sous-préfectures qui voudraient bien être sans le sous-,
à Nicolas Sarkozy, François Fillon et à tous ceux qui aujourd'hui
peuvent inviter les régions et les villes à engager de vraies expérimentations
à tous les contribuables las de payer des impôts
Communaux, Intercommunaux, Départementaux, Régionaux, Etatiques,
un CIDRE qui pourrait bien tourner au vinaigre...**

LIMINAIRE

Quand la gauche en appelle aux racines et la droite à la révolution

« *Le roi est mort, vive le roi !* » criait-on jadis à la mort de nos princes, clamant la rupture et la continuité. « *Le département est mort, vive le département !* » proclamera-t-on peut-être demain si la France des trente-six mille clochers et des cent départements réputés parcourables en une journée de cheval parvient à se mettre à l'heure de ses régions et de ses villes, devenues chefs-lieux de quelque deux-cents ou trois-cents petits départements.

Un consensus existe pour le changement. A preuve, quelques citations plus ou moins récentes prises à gauche et à droite ; l'on n'a que l'embarras du choix :

« *Dans ce domaine, notre liberté d'action est totale. L'Europe ne nous contraint d'aucune sorte. Il est prioritaire de nous donner les moyens de plus de proximité, de plus d'efficacité, de plus de cohérence, C'est un immense chantier que celui de la reconstruction d'espaces de solidarité et de démocratie, de plus de justice dans l'action publique. Encore devons-nous avoir le courage, pour y parvenir, de heurter des situations acquises. Il s'agit de réaliser une réorganisation territoriale autour de trois niveaux décisionnels : la commune ou le quartier, l'agglomération ou le bassin de vie, la région, en liaison avec l'Etat. Bien sûr, il faudra tirer les conséquences de ces orientations pour le département.* »

Martine Aubry, *Il est grand temps*, Albin Michel, 1997

« *Il existe aujourd'hui tellement de niveaux territoriaux que la lecture de la répartition des responsabilités est devenue impossible... Qui pourrait se satisfaire d'une telle superposition ? Non seulement cette profusion est devenue un facteur de division des responsabilités, mais par ailleurs, cela laisse à penser qu'aucun niveau n'est plus le bon* »

Nicolas Sarkozy, *Pouvoirs locaux*, décembre 2001

« Je souhaite une réduction du nombre des niveaux administratifs et une clarification de leur rôle. Nous sommes menacés d'un véritable cancer administratif, avec métastases généralisées. Nous n'en finissons pas de créer des structures qui se superposent, qui s'enchevêtrent, qui coûtent cher, qui complexifient au dernier degré l'administration de notre pays, et qui, de surcroît, rendent la vie politique totalement opaque, de moins en moins démocratique et de plus en plus technocratique... Je suis donc partisan d'une simplification forte, qui permette de recréer des scènes de démocratie locale et de donner plus de responsabilité aux acteurs territoriaux. Je pense que 36.000 communes, c'est quatre fois trop, que 22 régions métropolitaines, c'est deux fois trop, et que 95 départements, c'est 95 fois trop. »

Patrick Devedjian, *Pouvoirs locaux*, décembre 1997

« Oui, notre société est bloquée, et pour la débloquer, il faut choisir des solutions révolutionnaires et non-conformistes. [...] Le « pays » est la notion la plus innovatrice de votre projet de loi. Plus encore, c'est une notion subversive au sens noble du terme car elle provoquera la transformation de tout notre paysage administratif et politique. »

Charles Millon le 12 juillet 1994

lors de la discussion à l'Assemblée du projet de loi Pasqua

« Ayons le courage de dire que ces "pays" seront un formidable point d'appui à la rationalisation et à la restructuration, ultérieures bien sûr, de toutes nos administrations locales. Les "pays" les plus audacieux, qui sauront faire preuve de volonté politique, rassembler et fédérer leur population au-delà des querelles intestines, restructureront à terme leur réseau de services publics. Et ils offriront aux communes rurales devenues la proie d'un certain clientélisme départemental, après avoir été sous la tutelle pesante de l'Etat, un espace d'organisation de l'avenir. [...] Appuyons donc les "pays" sur la population et faisons en sorte qu'ils soient reconnus, et si possible aimés comme objets identitaires. [...] Si nous réussissons le pari de faire vivre ces "pays" en les enracinant dans le terrain, dans quelques années, peut-être, une autre génération de parlementaires enregistrera les conséquences de ce choix et décidera la disparition de structures d'administration locales devenues inutiles, archaïques, coûteuses, souvent antidémocratiques et évoluant hors du contrôle de la population... je veux bien sûr parler des conseils généraux. »

Arnaud Montebourg le 2 février 1999

lors de la discussion à l'Assemblée du projet de loi Voynet

Le consensus est ancien. Il existait au tournant du 19^{ème} et du 20^{ème} siècle, lorsque géographes, juristes ou philosophes prônaient une organisation du territoire fondée sur les régions et les villes. Il existait à la Libération lorsque Jean Bancal, inspecteur général du ministère de l'intérieur, Francis-Louis Closon, compagnon de la Libération, commissaire de la République et fondateur de l'Insee, Louis-Joseph Le Bret, fondateur d'Economie et Humanisme et Jean-

François Gravier, père de l'aménagement français du territoire, reprenaient le même projet. Animés par quelque 333 villes, les nouveaux départements que préconise ce dernier en 1949 dans *Mise en valeur de la France* sont les héritiers des antiques pays : « *La continuité entre le pagus gaulois et notre arrondissement, entre les tribus celtes et nos terroirs ruraux, s'explique le plus souvent par la permanence de sites urbains bien choisis. [...] Doté par le Bas-Empire d'un praepositus, qui deviendra le prévôt épiscopal ou seigneurial, puis royal, le « pays » changea souvent de forme, mais son étendue et son chef-lieu restèrent sensiblement les mêmes. [...] Une sélection naturelle s'est opérée : des villes romaines sont mortes, d'autres villes sont nées au moyen âge. Mais, dans l'ensemble, ce maillage urbain est l'élément le plus durable de la structure française.* » Devons-nous préciser que de Limoges, cité des Lémovices, à Paris, cité des Parisis, dix-neuf chefs-lieux de région sur vingt-deux portent des noms gaulois ?

Face à une telle réalité, la 5^{ème} République n'est pas restée inactive ; des pouvoirs régionaux et des pouvoirs d'agglomération ont été mis en place ; mais il fallait ménager les communes, les départements et l'Etat, lui aussi menacé par ce qui montait du plus profond de la nation. De là des réalisations particulièrement étonnantes...

De véritables métropoles régionales ne pouvant manquer de faire ombre à l'hégémonie parisienne, notre administration, lors de la création, en 1955, des régions de programme, les a volontairement dessinées trop petites. Partagée entre une école *économique*, partisane de huit à dix véritables capitales régionales, et une école *administrative*, favorable à quarante-sept gros départements relevant directement de Paris, elle a tranché en faveur du nombre vingt-et-un. De là ce découpage mi chair mi poisson, reprenant en 1960 les noms des anciennes provinces, et accueillant en 1964 de premières assemblées régionales. A la Corse près, il est encore le nôtre.

Semblablement, de puissantes agglomérations ne pouvant manquer de faire ombre aux communes et aux départements, commodes relais de l'Etat sur le territoire, notre administration en a fait une émanation des premières, incapable de couvrir les aires urbaines définies par l'Insee à partir des navettes quotidiennes de travailleurs. Les aires les plus vastes peuvent compter dix à vingt groupements de communes à fiscalité propre ! Cet émiettement, si dommageable, à l'avantage d'imposer la conservation du département. Et voilà pourquoi Marianne est si bavarde : hôtel de ville, hôtel de métropole, hôtel de département, hôtel de région, quatre hôtels dans nos chefs-lieux de région sont lieux de délibération et de fixation de l'impôt. Un record mondial...

Une telle situation n'est pas acceptable. Elle est antidémocratique car plus personne ne s'y retrouve, sauf pour les élus à cumuler les mandats, ce qui sera bientôt la règle si les mêmes « élus territoriaux » devaient siéger dans les départements et dans les régions. Elle est coûteuse quand la mondialisation et

l'intégration dans la zone euro nous contraignent à plus de compétitivité. La réforme prévue à l'automne est maintenant annoncée pour le printemps ou l'été 2010. Elle se présente plus mal qu'on ne le pense. Peut-on éviter le fiasco ? Ce dernier pourrait-il amener un heureux sursaut ?

Dans une première partie, entre autres constats, nous dirons pourquoi toute réforme des structures territoriales venue d'en-haut ne peut, en les rigidifiant, qu'accroître nos maux. La seconde partie, mobilisant une documentation géographique originale, portera sur la bonne dimension des régions, des départements et des communes, car il faut conserver départements et communes. Enfin la troisième et dernière partie montrera comment le changement, pour aboutir, implique une lente reconquête, texte après textes, et kilomètres carrés après kilomètres carrés. Nous en soulignerons, avant de conclure, les enjeux.

QUELQUES CONSTATS

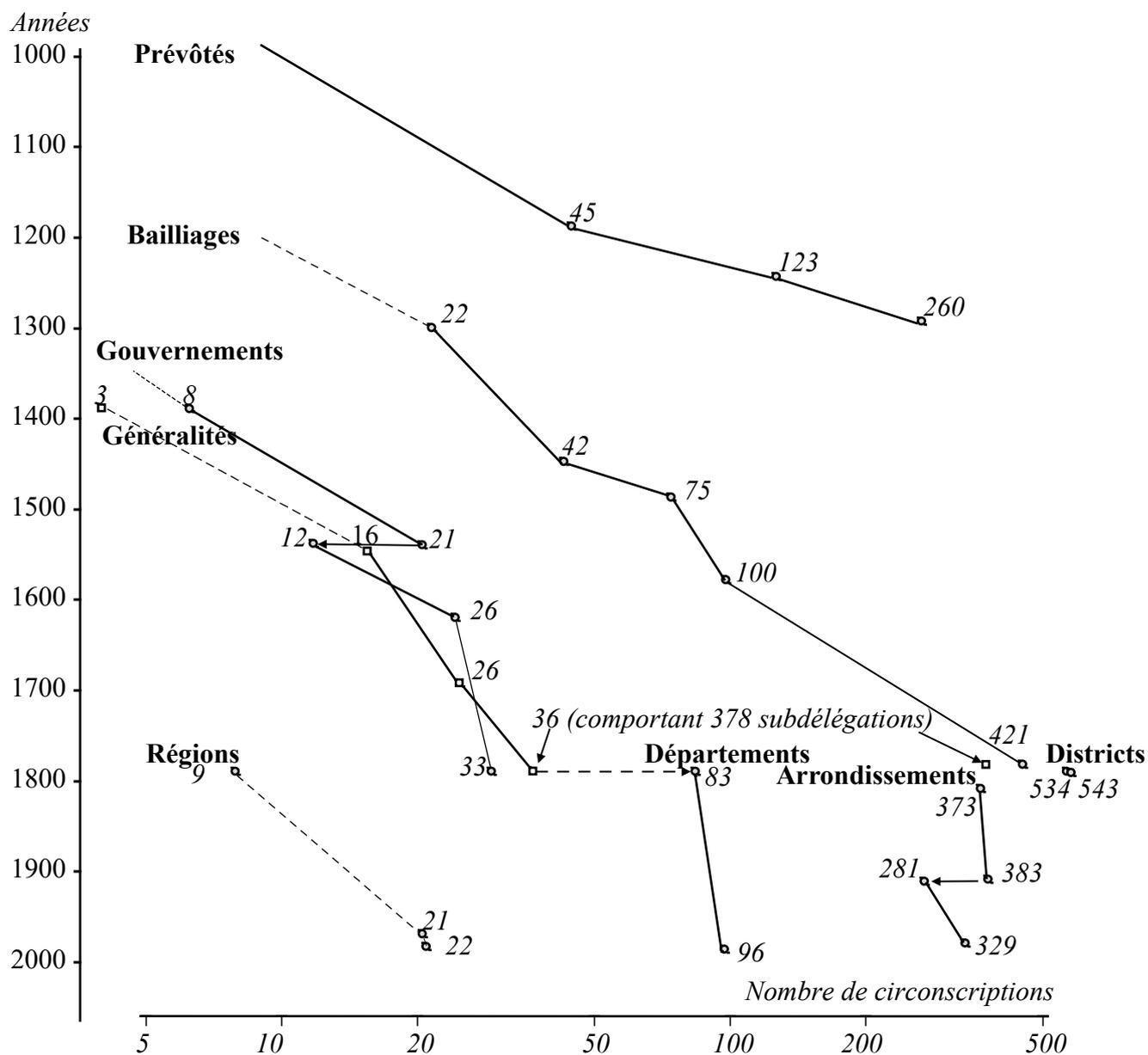
Il convient, avant d'engager la moindre réforme, de savoir où l'on met les pieds. Cinquante années de vaines tentatives en matière de structures, de compétences ou de finances locales auraient dû nous en persuader. De là quatre premiers chapitres, quelques rappels, quelques constats.

L'histoire, la géographie, l'anthropologie seront mobilisées dans un premier chapitre. Il nous faut prendre la mesure de l'irrésistible émiettement des territoires au long des siècles avant de prétendre s'y opposer. Il faut observer comment, du village à la planète, s'emboîtent régulièrement espaces de souveraineté et de coopération, avant de décider du mode de fonctionnement d'un espace donné, fonctionnement politique, paternel, unitaire et quelque peu autoritaire ou fonctionnement social, fraternel, multipolaire et coopératif ? Il faut enfin, quitte à dérouter le lecteur comme nous l'avons été nous-mêmes en découvrant les faits, revenir sur la gestation des départements à la fin du 18^{ème} siècle. Nous avons tous entendu parler de la journée de cheval réputée suffisante pour joindre le chef-lieu du département aux points les plus éloignés de sa circonscription. Une toute autre logique, en réalité, a présidé au dessin des départements. Il nous faudra exposer les faits. Comme l'écrit excellemment Jean-Clément Martin en conclusion de *Violence et révolution* : « *N'ayons pas peur de tordre le cou à quelques mythes si c'est le prix à payer pour parler sereinement des contradictions de notre histoire.* »

Un second chapitre, plus critique, montrera comment la diversité géographique de notre territoire, nos rigidités constitutionnelles, une irrésistible méfiance réciproque entre administrateurs et administrés, les divergences de pensée partageant la haute administration, la multiplicité des groupes de pression et enfin le triste état de nos finances publiques se liguent pour interdire toute réforme profonde de notre système territorial.

C'est à cette lumière que nous aborderons dans un troisième chapitre la présentation des vingt propositions du Comité Balladur et ce qu'il en reste après les propositions du Sénat et le dépôt de l'actuel projet de loi.

La lente multiplication et le resserrement périodique du nombre des circonscriptions assurant la présence de l'Etat sur le territoire



L'irrésistible émiettement des territoires

1

Émiettement spontané et quadrillages imposés

L'irrésistible émiettement des territoires

Comme les vagues successives se brisant et s'étalant sur la grève, comme les galaxies peut-être, dans l'immensité des cieux, nos quadrillages administratifs ne cessent de naître et de s'éparpiller.

Le graphique ci-contre résume mille ans d'initiatives du pouvoir central pour contrôler administrativement le territoire. Irrésistiblement, siècles après siècles, les structures mises en place se diluent, imposant une nouvelle reprise en main. Après les prévôtés, les baillages, les gouvernements et les généralités, voici les préfets dans les départements, puis les préfets de région, déjà trop nombreux.

Il est vain de vouloir réduire par voie autoritaire le nombre des circonscriptions. La réduction du nombre des gouvernements en 1547 et celle des arrondissements en 1926 ne furent que coups d'épée dans l'eau. Un moment contrarié, le mouvement d'émiettement a repris ensuite de plus belle. Il en est allé de même avec la loi Marcellin de 1971 sur les fusions de communes : dix ans après, une fois les majorations de subvention engrangées, les anciennes communes commençaient à réapparaître, avec parfois moins de 50 habitants...

Nous avons cru pouvoir geler en 1789, sur la base d'une géométrie idéale, le nombre de nos circonscriptions. De ce rêve naquirent nos départements. L'égalité de leurs superficies fut explicitement préférée à celle de leurs populations ou de leurs richesses comme ne nécessitant aucune mise à jour. Las ! Pour ruiner Lyon en 1793, satisfaire Montauban en 1808, traiter le cas de Belfort séparé du Haut-Rhin en 1871 ou se rapprocher de la population en Ile-de-France et en Corse en 1964 et en 1976, neuf nouveaux départements ont été créés sur notre hexagone, hors accueil du Comtat Venaissin, de Nice et de la Savoie. On n'arrête pas un tel mouvement.

La tendance à l'émiettement des circonscriptions n'a d'égale que celle poussant à multiplier le nombre des portefeuilles dans les gouvernements de la République ou les postes de vice-présidents rémunérés dans nos communautés de communes, avec là encore de nécessaires resserrements périodiques. Il s'agit pourtant d'une tendance ignorée. Quand découvrira-t-on qu'il est plus facile de fractionner que de regrouper ? C'est une des clés de la réforme ; une clé oubliée.

Veut-on de plus grandes régions ? Inutile d'espérer leur regroupement volontaire ; fractionnons l'Etat. Qu'il se déleste sur six ou sept métropoles de fonctions aujourd'hui mal assumées à Paris : gestion de son patrimoine immobilier, éducation de ses jeunes ou réforme de ses universités pour ne prendre que trois exemples sensibles. Veut-on donner de l'espace à nos villes ? Cessons de courir après d'improbables regroupements de communautés d'agglomération et de communes ; fractionnons les départements. L'on ira ainsi dans le sens de l'histoire au lieu de prétendre parvenir à s'y opposer. On ne commande à la nature qu'en obéissant à ses lois.

L'emboîtement naturel des espaces de souveraineté et de coopération

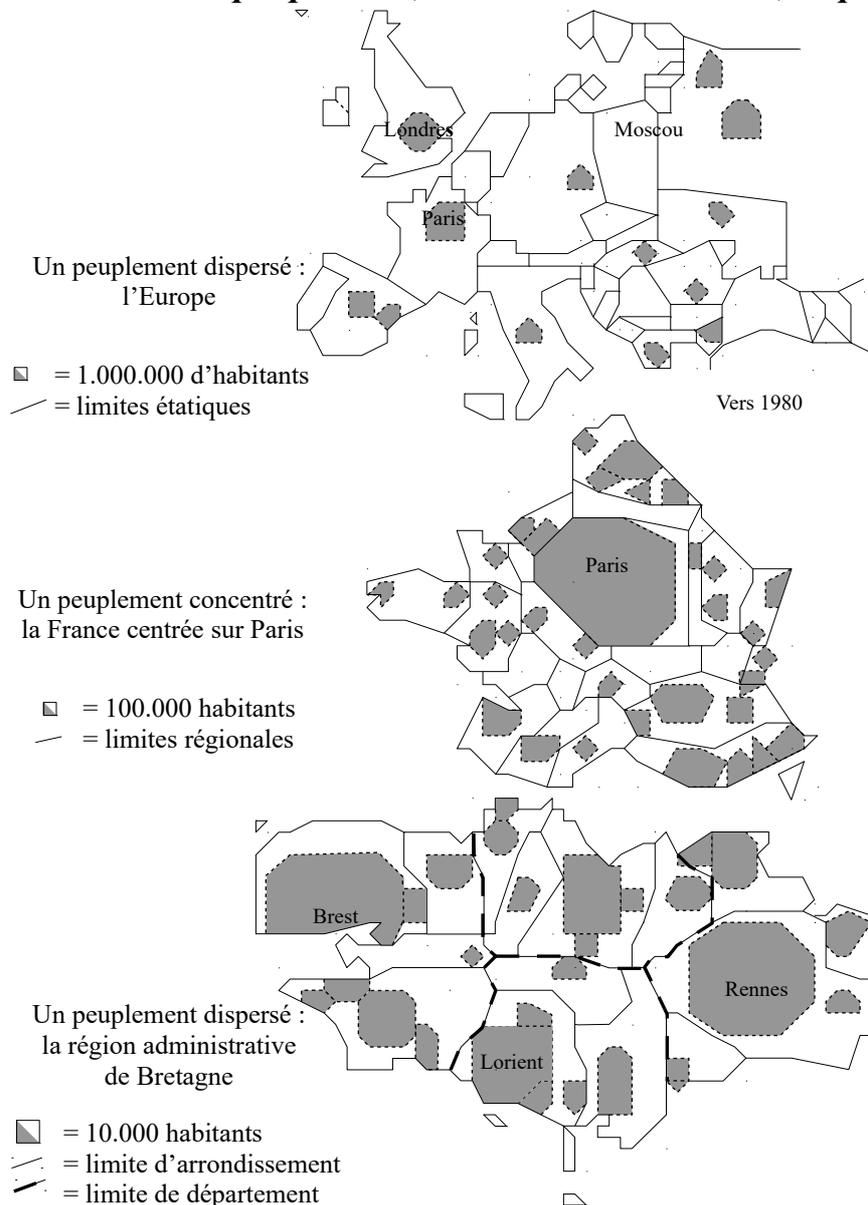
Dans *Vers la paix perpétuelle*, Kant distingue fort pertinemment les *Etats* et les *alliances* ou *fédérations*. Si les premiers ont pour objet de limiter les chamailleries découlant d'une souveraineté trop absolue des individus, les seconds tempèrent celles découlant d'une souveraineté trop absolue des Etats. Tiré du latin *foedus*, *contrat*, la *fédération* est aux Etats ce que le *contrat social* est aux individus. On ne saurait confondre Etats et fédérations.

Etats et fédérations diffèrent de multiples façons. Ils diffèrent par leur ampleur géographique puisque les fédérations regroupent des Etats. Ils diffèrent par leur mode de peuplement, concentré dans un cas, dispersé dans l'autre, le cloisonnement politique, dans les fédérations, venant contrecarrer la tendance invétérée des peuples à s'agglomérer autour d'un point choisi comme chef-lieu. Ils diffèrent par leurs modes de financement, imposition directe des individus et des entreprises pour les Etats, la charge fiscale pouvant pousser certains ou certaines à changer d'Etat, simples contributions des Etats pour les fédérations les plus lâches. Ils diffèrent par le ciment, de nature politique dans un cas, de nature sociale dans l'autre. Ils diffèrent par le type d'autorité, stable et paternelle dans un cas, tournante et fraternelle dans l'autre. Ils diffèrent dans leurs fondements, la loi ou le simple contrat. Ils diffèrent enfin dans leur espérance de vie : les Etats prétendent avoir les promesses de la vie éternelle ; les alliances sont par nature éphémères.

Ce serait trop simple s'il n'y avait sur notre Terre que des alliances d'Etats. Ces derniers ne sont pas les seuls lieux de pouvoir aptes à coopérer. L'Histoire a vu émerger puis s'associer villages, bourgs, villes, métropoles et mégalo-poles sur notre planète encore esseulée et la science-fiction pousse cette logique encore bien au-delà. Il s'agit d'une logique imparable ; si à six ou sept l'on voisine fraternellement, à cinquante on engendre un nouvel espace souverain, apte à nouer lui aussi liens de voisinage et liens de vassalité. A trois-cents ou trois-cent-cinquante, pour continuer avec les puissances de sept, l'on voit bourgeonner de nouveaux espaces souverains. Ainsi s'empilent, s'emboîtent et s'articulent en tout point, par agrégation ou par division, espaces souverains, de type étatique, et espaces coopératifs.

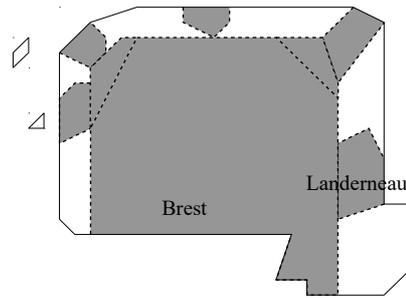
Les espaces souverains sont par nature exclusifs. Deux Etats ne sauraient superposer leur fiscalité en un point et les frontières mal définies sont partout l'objet d'âpres conflits. Les alliances par contre peuvent connaître de multiples géométries, pour nous la Communauté charbon acier, l'Otan, Euratom, Airbus, l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire, la francophonie, l'espace Schengen, la Françafrique ou encore le groupe des neuf pays méditerranéens récemment signataires de la Déclaration de Cannes visant à lutter contre la contrefaçon. La commune, semblablement, si elle relève sans ambiguïté d'un département, d'une région, ou d'un Etat parfaitement définis, peut participer à de multiples intercommunalités, l'espace de la déchetterie n'étant pas forcément celui de l'adduction des eaux, de l'entretien des chemins ou de la rémunération d'un professeur de musique. Uniques sont les espaces à compétence générale et prélevant l'impôt, multiples ceux ayant compétence particulière.

Espaces de pouvoir et espaces de coopération alternent et diffèrent par le mode de peuplement, concentré dans un cas, dispersé dans l'autre



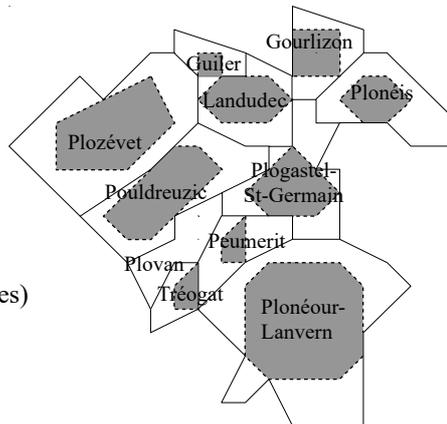
Un peuplement concentré :
l'arrondissement de Brest

■ = 1.000 habitants
urbains ou ruraux



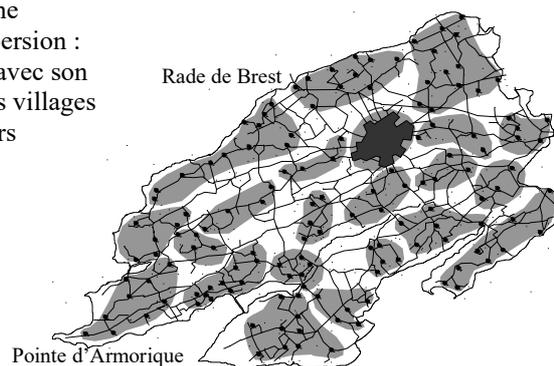
Un peuplement dispersé :
le canton breton
de Plogastel-Saint-Germain

■ = 100 habitants
agglomérés (bourgs) ou épars (villages)
— = limites communales



Une alternance interne
de concentration et de dispersion :
la commune de Plougastel avec son
bourg dominant de multiples villages
regroupés en quartiers

■ = bourg
● = villages
■ = quartiers
— = chemins
— = 1 km



L'étrange alternance des modes de peuplement

On peut suivre au long des siècles la lente évolution de ces différents espaces et parfois leur basculement d'une formule à l'autre, du fait de la multiplication de leurs composantes. Approchant la trentaine de membres, notre Europe, étrange patchwork de vastes Etats aux ambitions impériales rentrées et de provinces émancipées, devra prendre forme étatique. A l'inverse, la France avec ses grandes régions et ses deux ou trois-cents villes importantes ou la planète avec ses grandes zones de peuplement et ses deux-cents Etats indépendants doivent prendre forme coopérative.

La terre bretonne a connu au cours de ces quinze derniers siècles de nombreux exemples de passage de la forme coopérative à la forme souveraine. Simples subdivisions paroissiales dotées d'une chapelle, les trêves bretonnes pouvaient compter au sixième siècle une dizaine de villages dont les habitants

s'entraidaient et se retrouvaient chaque année dans des rites de réconciliation, les *pardons*, autour d'une chapelle. La prospérité aidant, les friches reculant, les villages se multipliant et leur nombre pouvant atteindre la cinquantaine, des trêves ont fait sécession ; la chapelle est devenue église paroissiale ; un petit bourg est né. Aujourd'hui encore, à l'occasion des recensements, on distingue très bien les Plouescat, les Plouagat, les Plouigneau, restes des grosses paroisses primitives, avec leurs milliers d'habitants, et les Trébabu, les Tréhorentec ou les Saint-Nicodème – du nom de la chapelle tréviale à l'origine de la sécession, communes de quelques centaines d'habitants seulement.

En devenant la France, la Gaule a semblablement basculé progressivement de la forme coopérative à la forme étatique. Fédération de peuples, elle fut initialement multipolaire. En 509, lorsque Paris devient capitale d'un royaume franc encore étriqué, Rouen, Orléans, Bourges, Tours et Soissons y sont villes plus considérables. Quinze siècles après, témoignant de la constitution d'un puissant Etat centralisé, les populations de Lyon, de Marseille et de douze autres unités urbaines doivent être additionnées pour équilibrer l'agglomérat parisien. Aujourd'hui, dans une Europe pacifiée, alors qu'aucune ville française de province ne saurait se mesurer à Genève, Milan, Barcelone, Francfort, Edimbourg ou Glasgow, la France gagnerait à prendre figure plus coopérative.

La première question à se poser, face à tout espace, doit être celle de son mode de structuration. Pour Jean-François Richard, *Dix défis pour la planète, dix ans pour y répondre* (Actes Sud), le monde doit se construire sur un mode multipolaire plutôt que sous un mode étatique, le mode coopératif étant de loin à ses yeux le plus efficace. De son côté, l'Europe doit manifestement passer d'une forme coopérative, valable quand elle ne comptait que six membres et pouvait pratiquer sans état d'âme la rotation des présidences, à une forme plus intégrée.

Les espaces de souveraineté les plus naturels sont en France la *commune* – viable à partir du moment où son bourg est doté d'une école – le *pays* – dès lors qu'il est centré sur une ville – et la *grande région* – centrée sur une vraie métropole. A chacun de ces niveaux, et dans des géométries variables – voire internationale pour les jumelages – ces entités vont pouvoir coopérer entre elles pour des projets, économiques, culturels ou sociaux.

Des régions fortes et peu nombreuses avec des agglomérations remplaçant les départements, telle est la formule correspondant le mieux à notre mode de peuplement, formule prônée en 2008 dans le rapport Attali, les agglomérations pouvant rassembler de nombreuses communes coopérant librement entre elles. Mais nous avons hélas, dans nos hautes sphères, l'art de marcher à contrepied. Ainsi, l'on voudrait voir aujourd'hui la coopération intercommunale déboucher sur la constitution de « nouvelles communes » ; à l'inverse, aptes à gérer au plus près des populations s'ils sont bien dessinés l'essentiel de l'équipement collectif, routes, logements, lycées, collèges, hôpitaux, maisons de la culture, les « pays » devraient vivre sur un mode purement associatif au second degré, mixtes à peine

reconnus par la loi de communautés d'agglomération occupant plusieurs milliers d'agents et héritant de responsabilités départementales et de communautés de communes au personnel squelettique et aux compétences communales. Nos régions enfin, nées sous le signe de la coopération interdépartementale et souvent dépourvues de véritables métropoles, sont incapables de prendre localement le relais de l'Etat.

Les espaces de coopération ne doivent pas, sous prétexte qu'ils n'auraient ni autonomie fiscale, ni élections démocratiques, ni personnalisation du pouvoir, être considérés comme des êtres de seconde zone. Sans les frairies, les coteries, les cordelées, les escouades, les souates et autres solidarités de quartier du temps jadis, sans les multiples syndicats de communes aujourd'hui, la France rurale ne serait pas ce qu'elle est. Il convient de mettre ces espaces davantage en valeur, en particulier dans l'énoncé du principe de proximité/subsidiarité : « *Si une collectivité est impuissante à régler seule un problème, elle peut certes s'en remettre à une collectivité d'ordre supérieur – appel au père – mais elle peut aussi se faire épauler par ses semblables – appel aux frères.* » Les espaces de coopération comme ceux de pouvoir sont essentiels à notre vivre ensemble. On doit pouvoir librement s'appuyer sur un mode ou sur l'autre. Si nous devons aujourd'hui, pour sauver la planète, tempérer notre avidité, il nous faut probablement valoriser la coopération. Opération lys des champs....

Il n'est pas sur notre terre que des espaces nés de mouvements d'agrégation ou de sécession ; il n'est pas que communion fraternelle, émergence spontanée d'une souveraineté d'ordre supérieur ou bourgeonnement après forte croissance. Pris aux jeux du pouvoir, des centres de souveraineté ayant réussi à se tailler un vaste domaine peuvent se comporter finalement chez eux comme en terrain conquis, ne voulant plus y voir qu'une seule tête. De là des découpages imposés d'en-haut ; de là la naissance des départements : diviser pour régner...

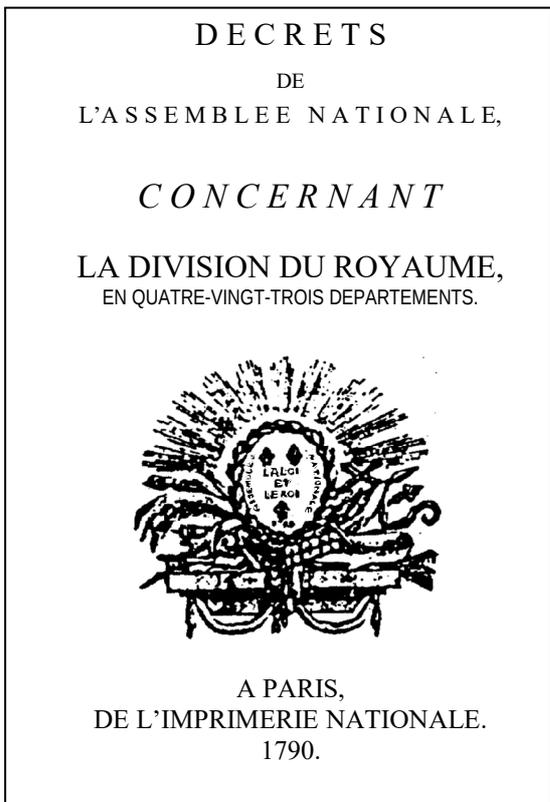
L'acte de naissance des départements

Souscrivant sans réagir aux décrets de l'Assemblée nationale, Louis XVI, roi géographe, ordonne le 4 mars 1790 à Paris la division de la France en quatre-vingt-trois départements. Cet acte de naissance est aussi celui du décès des provinces et des pays. La transition est brutale. Entre le 4 août 1789, où dans une frénésie soigneusement préparée ont été abolies les constitutions provinciales, et ce 4 mars 1790, où sont signées les Lettres patentes instituant les départements, il n'aura fallu que sept mois pour renouveler de fond en comble le paysage administratif français, après tout de même neuf années de gestation.

Fallait-il vraiment, dans la France régénérée, créer un nouveau découpage ? Les provinces avaient pu servir de contrepoids aux excès du pouvoir central ; mais le despotisme ministériel avait pris fin : le pouvoir conféré à l'Assemblée nationale pouvait être absolu dès lors qu'il exprimait la volonté de la Nation toute entière.

L'effacement des provinces permettait d'imaginer un royaume un et indivisible,

L'acte de naissance des départements
est aussi l'acte de décès des provinces et des pays



Lettres patentes du Roi, sur décrets de l'Assemblée Nationale, des 15 Janvier, 16 et 26 Février 1790, qui ordonnent la division de la France en quatre-vingt-trois départements.

Données à Paris, le 4 Mars 1790.

LOUIS, par la grâce de Dieu, et par la loi constitutionnelle de l'Etat, Roi des Français :

A tous présents et à venir ; SALUT. L'Assemblée Nationale, après avoir entendu les députés de toutes les provinces du royaume, a décrété, les 15 Janvier, 16 et 26 Février dernier, Nous voulons et ordonnons ce qui suit :

La France sera divisée en quatre-vingt-trois départements.

SAVOIR ;

| | |
|---|----|
| Provence | 3. |
| Dauphiné | 3. |
| Franche-Comté | 3. |
| Alsace | 2. |
| Lorraine, trois Evêchés en Barrois | 4. |
| Champagne, principauté de Sédan, Carignon et Mousson, Philippeville, Mariembourg, Givet et Charlemont | 4. |
| Les deux Flandres, Hainaut, Cambrésis, Artois, Boulonnais, Calaisis, Ardésis | 2. |
| Ile de France, Paris, Soissonnois, Beauvoisis, Amiénois, Vexin Français | 6. |
| Normandie et Perche | 5. |
| Bretagne, et partie des Marches communes | 5. |
| Haut et bas Maine, Anjou, Touraine et Saumur | 4. |
| Poitou et partie des Marches communes | 3. |
| Orléanois, Blésois et Pays Chartrain | 3. |
| Berry | 2. |
| Nivernois | 1. |
| Bourgogne, Auxerrois et Sénonois, Bresse, Bugey et Valromey, Dombes et Pays de Gex | 4. |
| Lyonnois, Forez et Beaujolois | 1. |
| Bourbonnois | 1. |
| Marche, Dorat, haut et bas Limousin | 3. |
| Angoumois | 1. |
| Aunis et Saintonge | 1. |
| Périgord | 1. |
| Bordelois, Bazadois, Agénois, Condomois, Armagnac, Chalosse, Pays de Marsan et Landes | 4. |
| Quercy | 1. |
| Rouergue | 1. |
| Basques et Béarn | 1. |
| Bigorre et Quatre-Vallées | 1. |
| Couserans et Foix | 1. |
| Rousillon | 1. |
| Languedoc, Comminges, Nebouzan et Rivière-Verdun | 7. |
| Velay, haute et basse Auvergne | 3. |
| Corse | 1. |

Total des Départements 83.



une France monolithique où vie communale, provinciale et nationale ne feraient plus qu'un, quitte à multiplier par douze en quelques mois les effectifs d'une administration centrale superbement endettée. Le progrès des Postes mettait les extrémités du royaume à quelques jours de Paris ; l'invention du télégraphe, présentée par Claude Chappe en mars 1791, était déjà dans les cartons ; la gendarmerie et le fisc étaient omniprésents ; déjà chargé de tenir l'état-civil et de lire publiquement à la sortie des messes les derniers édits du roi, le clergé des paroisses allait recevoir statut de fonctionnaire et prêter serment de fidélité au roi, à la loi et à la nation ; la déclaration des droits de l'homme instituait en son article 3 le monopole de l'Etat dans la vie publique ; la fête de la Fédération consommait la fin des identités provinciales ; tout était dans l'Etat.

Cependant l'effacement des provinces et le rappel à Paris des intendants y incarnant l'Etat laissaient sur le terrain un grand vide. L'anarchie menace. « *Aux premiers moments de la joie ont succédé ceux de la crainte et des alarmes, déclare Bureaux de Pusy à l'Assemblée le 27 août 1789, les lois sont sans force, les tribunaux sans autorité ; les troupes prennent le désordre pour le patriotisme, et le peuple la licence pour la liberté. [...] Ce n'est qu'en établissant les assemblées provinciales et les assemblées municipales que vous pouvez faire renaître l'ordre ; ces assemblées recevront de vous les lois que vous prononcerez et vous recevrez d'elles les instructions qui manquent dans vos cahiers.* » Principaux porteurs de l'idée départementale devant l'Assemblée, Thouret et Sieyès s'inquiètent : « *Le gouvernement monarchique que la France vient de confirmer ne doit pas dégénérer en démocratie à l'intérieur des provinces* » affirme le premier. Le second ne veut pas « *voir le royaume se déchirer en une multitude de petits Etats sous forme républicaine* ». Il faut donc au plus vite édifier, non pas un contrepoids à un pouvoir central désormais au-dessus de tout soupçon, mais un relais, un quadrillage indispensable entre les citoyens et l'Etat.

Du plan en damier au respect des provinces

S'il a suffi de quelques mois pour constituer les départements, c'est que les géographes en rêvaient depuis dix ans. Publiée en 1780, la *Nouvelle topographie ou Description détaillée de la France divisée par carrés uniformes* fait de Robert de Hesseln le vrai père du département. Topographe chargé par Louis XV de certifier l'exactitude des cartes du royaume, géographe du roi Louis XVI, fort de la cartographie nationale enfin précise fournie par les Cassini, père et fils, Robert de Hesseln pense pouvoir offrir, grâce à cette dernière, des bases enfin certaines à l'administration. Optant pour une lieue de 1944 toises – la lieue de poste faisait alors 2000 toises – il va pouvoir inscrire le royaume dans un carré de 243 lieues de côté aisément divisible, selon les puissances de neuf, en régions, contrées, districts, territoires, bans, cantons, tènements, carreaux, pièces et mesures, lesquelles feront 8 toises de côté, soit 48 pieds du roi.

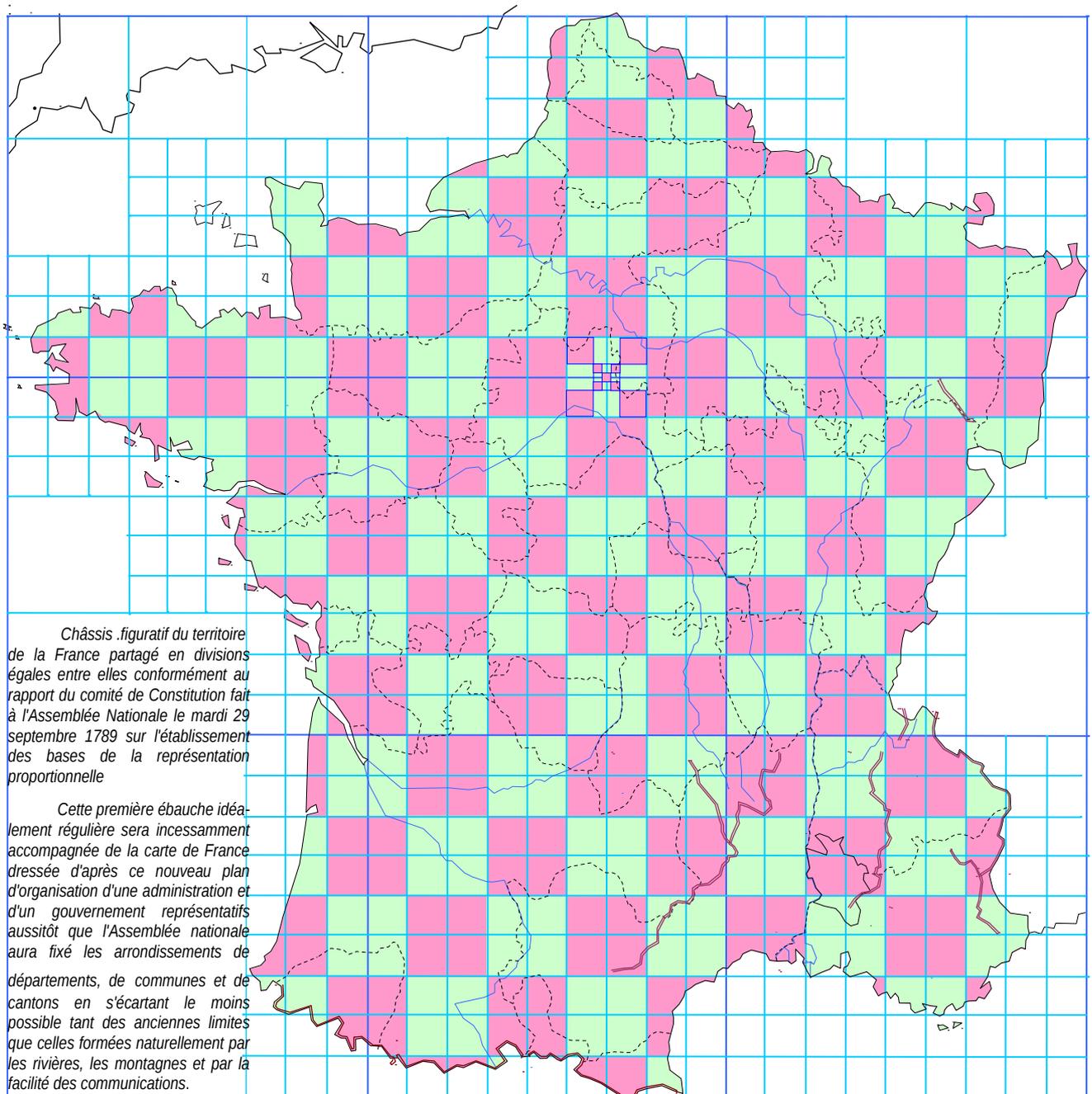
Il peut sembler étrange de traiter de façon aussi géométrique un territoire aussi diversement et anciennement peuplé que la France, mais les bases issues du Moyen Age n'étaient pas exemptes d'un certain flou comme l'a montré l'hésitation de certaines paroisses lorsqu'il s'est agi de désigner par baillages les députés aux Etats généraux. Aucune administration par ailleurs n'avait le même découpage du royaume. La Raison ne devait-elle pas prévaloir sur les errements de l'Histoire ? Admirant le plan en damier de la ville de Richelieu, La Fontaine y avait vu *le plus beau village de France*. Avec le quadrillage proposé, le *pré carré* national cher à Colbert allait pouvoir devenir en sa totalité *jardin à la française*. L'idée en tout cas se vend bien : le 20 mai 1785, un acte du Congrès américain divise la terre de l'Ouest en municipalités de 6 milles de côté, subdivisées, à leur tour, en unités plus petites jusqu'à l'arpent (1/2 ha).

Mettant à profit la volonté de régénération du royaume né de la convocation des Etats Généraux, de Hessel et Hennequin, son successeur, vont s'employer à convaincre les ténors de l'Assemblée nationale de la validité de leur projet. Condorcet, Duport, Sieyès, Thouret et Le Chapelier seront leurs principaux porte-paroles. Le 30 juillet, Duport prône devant l'Assemblée la division de la France en carrés à peu près égaux, ni trop petits ni trop grands. Il s'agit pour lui d'éviter à la fois l'embourbement dans les détails et une possible résistance aux décrets de l'Assemblée Nationale. 70 carrés feraient pour lui bonne mesure ; tel fut le nombre des anciens choisis comme intermédiaires entre Moïse, descendant de la montagne, et le peuple de l'exode... Le 4 août enfin, sous la présidence du député breton Isaac Le Chapelier, au cours d'une réunion soigneusement préparée, les provinces s'effacent. « *Nous n'avons fait qu'étendre à l'ensemble du royaume les libertés dont jouissaient jusqu'ici les Bretons* » se défend Le Chapelier auprès de ces derniers.

Mis en place dans la première quinzaine de septembre 1789, le Comité de division va fonder ses travaux sur le quadrillage de 1780, parfaitement visible sur les cartes alors utilisées. Cependant, si la France s'inscrit bien dans 70 des 81 grands carrés définis par de Hessel, à Maubeuge, Pornic ou Saint-Tropez, ces carrés sont fort incomplets. Pour avoir 70 départements comparables, il faudrait réduire leur superficie à 6 petits carrés. Comme on ne saurait donner aux départements forme rectangulaire, il faut soit abandonner la grille de 1780, soit renoncer au chiffre de 70.

La première voie explorée, respectant la grille de 1780 au prix d'un accroissement du nombre des départements, consiste à composer ces derniers de 4 petits carrés. Tel est le premier découpage proposé, damier rose et vert pâle affiché le 3 octobre à l'entrée de l'Assemblée. Pris comme exemple, un département au sud de Paris y a été divisé en districts et pour partie en cantons. Avec la lieue de 1944 toises retenue par de Hessel, le département ne fera plus 27 mais 18 lieues de côté, le district n'en fera plus 9 mais 6, le canton n'en fera plus 3 mais 2. Ration de ce changement d'échelle, le nombre de départements

pourrait atteindre 102 ou 103. Ce nombre semble avoir été accepté. Remplaçant la légende imprimée en 1780, une note manuscrite, faisant référence aux décisions prise le 29 septembre 1789, porte que *« cette première ébauche idéalement régulière sera incessamment accompagnée de la carte de France dressée d'après ce nouveau plan d'organisation [...] en s'écartant le moins possible tant des anciennes limites que de celles formées naturellement par les rivières, les montagnes et par la facilité des communications »*.



Du damier de 1780 à celui de 1789

Les niveaux les plus fins du chevelu des rivières et du quadrillage dessinés en 1780 n'ont pas été ici reproduits

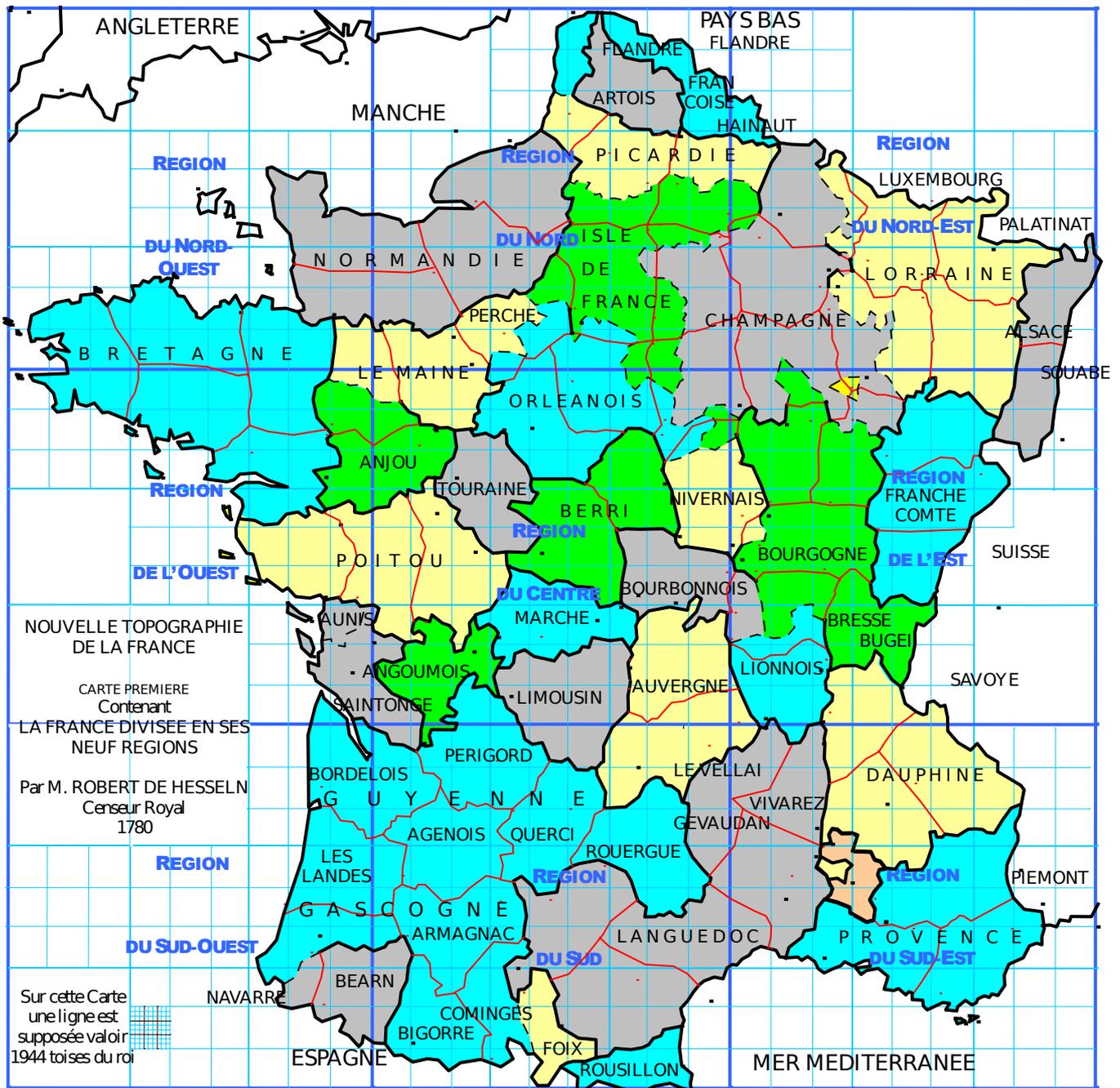
Reprenant pour le seul territoire de la France la logique des puissances de neuf, Sieyès et Thouret n'acceptent pas plus les 102 ou les 103 que les 70 départements. Fidèles au projet de 1780, ils vont choisir, au lieu de partir d'un vaste carré débordant la France de tous côtés, de partir d'un petit carré centré sur Paris et reproductible à merci, carré égal à la 81^{ème} partie de la superficie du royaume. Ainsi la France pourra-t-elle compter 81 départements à peu près identiques, groupables en neuf régions et divisibles en neuf communes (ou districts) de neuf cantons, ces derniers demeurant des circonscriptions purement électorales. Avec une lieue de 2187 toises, calculé à présent de Hessel, les départements auront très exactement dix-huit lieues de côté, les communes six, et les cantons deux. Il se vérifie en effet que $2187^2/1944^2 = 102,5/81$.

Thouret présente à l'Assemblée le 3 novembre son projet de damier. Prolongée jusqu'au 11, la discussion sera difficile. Désireux de respecter les plus petites provinces et de faire l'économie des 729 communes, neuf par département, Mirabeau plaide pour 120 départements. De son côté, Bengy de Puyvallée opine pour 70 départements de même population. D'autres, tablant sur une lieue de 2400 toises, en restent à 70 départements de même superficie. Thouret et les géographes du roi finalement l'emporteront. Le 11 novembre, sur proposition de Demeunier, acceptant un certain flou à l'approche des frontières, l'Assemblée se décide pour 75 à 85 départements.

Ayant toujours pour fond le quadrillage de 1780, avec ses neuf régions désignées par les points cardinaux et sa lieue de 1944 toises, la seconde carte, cotée NN 57/2 aux Archives nationales, témoigne des travaux menés par le Comité de division. Le territoire de la France couvrant à peu près 410 carrés de troisième ordre, chaque département devra en rassembler l'équivalent de cinq.

Les premiers coups de crayon, donnés peut-être avant même la clôture de la discussion, ignorent royalement les provinces. « *Qu'importe l'artifice d'un découpage géométrique, avait déclaré Thouret le 3 novembre, puisque les lois, les impôts et les règles d'administration vont être les mêmes dans toutes les parties du royaume* ». Décidant donc de partir d'un premier carré centré sur Paris, le Comité s'attaque d'abord à l'angle nord-est. Au début, tout va bien ; le pavage est relativement régulier ; pourtant, à l'approche de l'Alsace, et pour respecter cette dernière, l'on va dépasser quelque peu la norme de cinq carreaux. Au nord, accroc plus important, les Flandres, le Hainaut, l'Artois et le Boulonnais exigent le respect de leurs limites historiques. D'où trois départements là où il en aurait fallu deux, notre Nord et notre Pas-de-Calais. Ces précédents feront école ; un peu partout l'on demande le respect des limites provinciales avec un argument imparable : qui supportera les dettes contractées dans les anciennes provinces ? Ainsi l'on va devoir composer. On ne saurait se débarrasser d'un simple coup de crayon de l'ancien découpage... Mirabeau ayant mis son poids dans la balance, le comité décide finalement de respecter les tracés provinciaux figurant sur la carte de 1780. Par contre, au sein de ces

provinces, le nombre de départements ne sera pas négociable. Réunis par provinces mais se comportant en agents de la nation, les membres de l'Assemblée vont parfaire le nouveau découpage, les plus petites provinces étant regroupées, telles le Maine et l'Anjou, afin de se rapprocher partout de multiples de cinq carreaux.



Du plan en damier au respect des provinces

Le chevelu des rivières, les lignes de relief et quantité d'autres détails ont été ici supprimés

- Limites provinciales respectées ————
- Limites provinciales non respectées - - - - -
- Limites départementales nouvelles - - - - -

Il fallut une main de fer pour obtenir la carte ici schématisée. Sommés de dessiner quatre départements égaux, les Normands renâclent, faisant observer que cela ne fait pas deux ans que leurs trois généralités ont été dotées d'assemblées élues. Arguant de la forte densité de leur province, les Bretons voudraient regrouper en six départements comparables leurs neuf pays dotés d'assemblées depuis le Moyen Age. Saint-Pol-de-Léon aurait rejoint Tréguier ; Saint-Brieuc et Dol auraient rejoint Saint-Malo. Les Languedociens tarderont à découper leur province : « *Avec ce plan, Paris sera tout et la province rien* » clament non sans raisons les députés du Gévaudan. Tous devront plier.

Il est frappant de découvrir sur cette carte comment un peu partout, et particulièrement en Auvergne, en Bretagne, en Franche-Comté, en Maine-Anjou ou en Provence, les sinuosités des limites provinciales contrastent avec les limites nouvelles, taillées horizontalement ou verticalement dans le respect de l'égalité des superficies. Au damier national a succédé une collection de damiers provinciaux.

Cette seconde carte jugée un moment définitive puisque son édition fut envisagée, donna encore lieu à de rudes discussions comme le montre l'exemplaire surchargé consultable sur le site http://www.histoire-image.org/site/oeuvre/zoom.php?oeuvre_id=509. La ville d'Auxerre voulait son département... Elle aura finalement raison. S'adjoignant le Perche, et isolant le Cotentin, la Normandie comptera finalement cinq départements. Dans le quart nord-est du royaume, la carte sera également profondément remaniée. En son état, elle témoigne à merveille des principes ayant présidé à la naissance des départements.

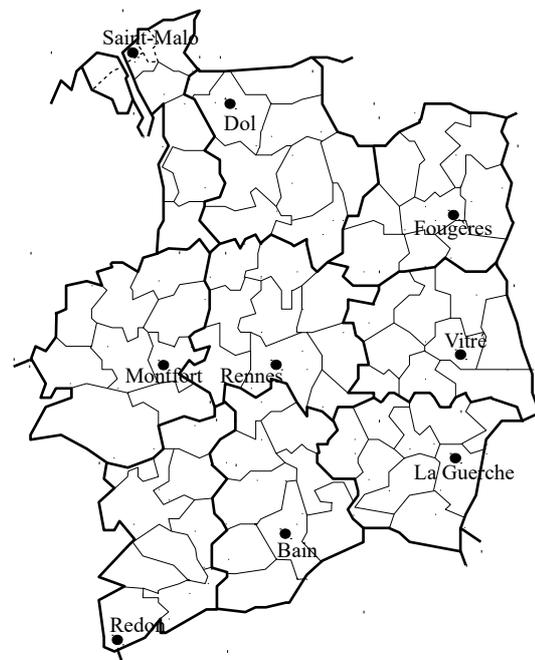
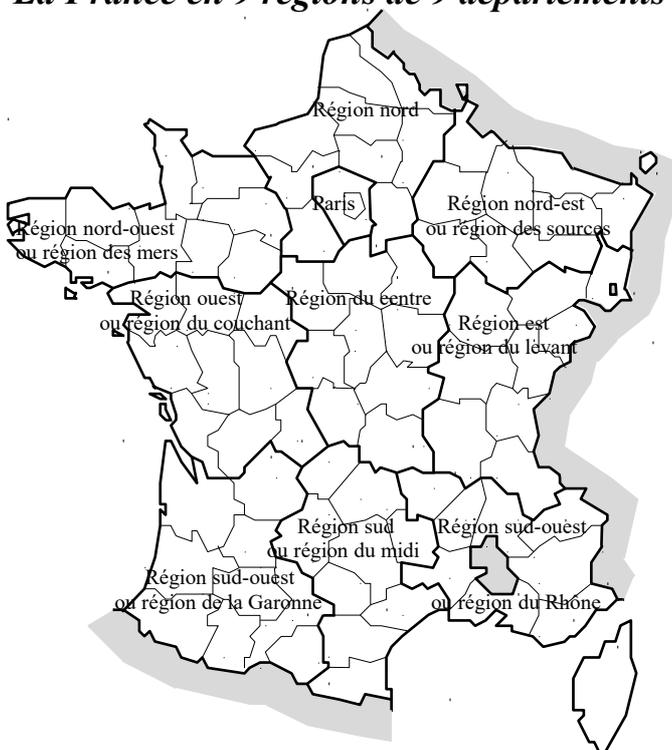
Une légende tenace, qui n'a d'égale que celles concernant la liberté des rapports sexuels chez les Samoans ou le matriarcat des Tasadays restés à l'âge de la pierre, veut que les départements aient été dimensionnés de façon à ce que chacun puisse en rejoindre le chef-lieu « *en moins d'une journée de voyage* ». En réalité, si pour minorer le caractère totalement artificiel du projet le propos fut bien tenu par Target le 11 novembre, il s'agissait de justifier une décision déjà prise, et il s'en fallait de beaucoup que cette exigence après tout légitime soit respectée dans les départements les plus accidentés ; trois jours alors étaient en effet nécessaires dans le Finistère pour se rendre de Locquirec à Quimper en traversant les Monts d'Arrée et les Montagnes Noires... Il faut le reconnaître : à l'origine de nos départements, et expliquant la rapidité de leur découpage, il y a le triple choix de découper le royaume en 81 parties sensiblement égales, de respecter les principales provinces et de privilégier en leur sein un plan en damier.

L'Atlas national de 1791 nous montre la province française distribuée en neuf régions de neuf départements d'égale superficie. Pour les auteurs de l'atlas, ces régions n'auraient d'intérêt que mnémotechnique. Elles ont néanmoins joué un rôle administratif, malheureusement passé sous silence dans l'atlas de la

Révolution. Ainsi, la Constitution Civile du Clergé a bien mis en place en province neuf métropoles ecclésiastiques majoritairement désignées par des points cardinaux. Représentants en mission, inspecteurs de l'économie nationale, inspecteurs des eaux et forêts, inspecteurs des Ponts et Chaussées, inspecteurs des Postes ou des douanes, avec leurs boutons en or massif issus de la fonte des trésors de l'Eglise, devaient inscrire leur activité dans de semblables régions.

Dix-neuf départements français, aux administrateurs particulièrement zélés, entreprirent leur propre découpage en neuf districts de neuf cantons, avec pour seules contraintes le respect des contours communaux et l'égalité des superficies, d'où ici ou là des cantons en plusieurs morceaux. Incapables d'installer sur leur territoire neuf chefs-lieux de district et autant de tribunaux révolutionnaires, les départements les moins peuplés obtinrent de pouvoir en réduire le nombre, beaucoup n'en ayant que six ou trois, preuve de la force des nombres sacrés. Malgré les votes le plus souvent négatifs des conseils municipaux priés d'approuver la nouvelle organisation, la mystique du nombre neuf fut appliquée jusqu'au bout dans les cinq départements bretons. Allant plus loin, certains administrateurs entreprirent de fusionner les communes d'un même canton. Rarement évoquée par les historiens, cette rage de vouloir créer des « nouvelles communes », comme le doublement des impôts payés par les paysans, fut une cause locale importante du basculement des campagnes bretonnes dans la contre-révolution. Les districts, eux, furent à peu près partout en France divisés en neuf cantons.

La France en 9 régions de 9 départements ***L'Ille-et-Vilaine en 9 districts de 9 cantons***



Le culte du nombre neuf

Toute décision arbitraire a besoin de chiffres sacrés. Sinon, comment sortir de l'incertitude ? Ainsi naquirent nos départements, l'égalité des superficies faisant le reste. Dans sa logique, notre culte des puissances de neuf rejoignait celui des puissances de trois régissant alors la couche de l'empereur de Chine : une impératrice, trois impératrices consort, neuf épouses, 27 concubines et 81 sous-concubines...

Le découpage départemental, dans son essence, est une merveilleuse application du nouvel absolutisme étatique, désormais exercé par la Nation. Aucun pouvoir, infranational aussi bien que supranational, ne doit être en mesure d'interférer avec celui de cette dernière. Sans compétences propres, les départements ne sont pas des personnes morales ; leurs budgets sont établis à Paris ; les délibérations des assemblées départementales sont soumises pour approbation au ministre de la maison du roi. L'on projeta un moment, pour y tuer tout sentiment de citoyenneté autre que nationale, d'exiger que leurs élus soient systématiquement choisis hors du département. On ne le fit pas de crainte de professionnaliser la fonction, certains faisant carrière de représentant du peuple, ce qui eut constitué une corporation au sein de la Nation... Pour les puristes, le royaume n'était pas *divisé* mais *distribué* en départements. La Constitution de 1791, déclarant le royaume *un et indivisible*, fera la correction.

Nous avons pu mesurer dans ce chapitre l'irrésistible émiettement des territoires au cours du temps et leur nécessaire emboîtement faisant alterner dans l'espace souverainetés de type paternel et coopérations fraternelles. Nous avons vu comment, en quête d'une formule simple, idéale et définitive, la Révolution française a cru pouvoir concentrer sur l'Etat toute forme de souveraineté ou de coopération, le quadrillage des départements et des districts étant vu comme un intermédiaire docile entre les municipalités et l'Etat. Cette organisation centralisée fit pendant longtemps la force de l'Etat-nation. Une parenthèse historique ?

2

Une conception à bout de souffle

En préface à *Histoire des colonies françaises*, l'historien et académicien Gabriel Hannoteaux a magnifiquement résumé en 1929 comment notre nation a pu passer progressivement d'une conception fédérative à une conception absolue de l'Etat et comment il importait à ses yeux de revenir à la conception fédérative, la conception de l'Etat absolu étant à bout de souffle, même si elle inspire toujours nos légistes et nos Constitutions.

Apparu à la fin du Moyen Age avec les légistes du roi, l'absolutisme d'Etat fut long à s'imposer. Henry IV, par ailleurs respectueux du pluralisme religieux des Français, assoit sa légitimité sur une consultation des villes du royaume tenues pour souveraines. Louis XIV révoque un édit concédant aux protestants des enclaves ayant leurs lois propres mais respecte l'autonomie des villes. Accueilli en 1667 à Lille, il s'engage à en respecter les lois. En contrepartie, la ville le reconnaît pour souverain. De tels rites cessent avec Louis XVI, mais Necker en 1778, Calonne en 1786 et Loménie de Brienne en 1787 sont décentralisateurs. « *Les états provinciaux s'acquitteront de toute la partie du bien public qui ne doit pas être soumise à des principes uniformes* » assure Necker au nom du gouvernement le 5 mai 1789 à l'ouverture des Etats généraux.

L'article qui fit dérailler la Révolution

Ce beau principe est vite oublié ; dès le 4 août, trahissant les directives de leurs mandants, les députés constitués en Assemblée nationale abolissent les constitutions provinciales. La souveraineté, la représentation ne saurait être que d'essence nationale. Pour pouvoir délibérer, les députés aux Etats généraux doivent retourner dans leurs bailliages se faire délier des promesses faites à leurs électeurs. N'était le veto du roi, l'assemblée exerce un pouvoir absolu.

Voulant édifier trop rapidement et d'une pièce le royaume idéal, la Constituante a détruit sans transition l'existant. Plus éprise d'uniformité que de liberté, elle a mené à son terme l'œuvre de démolition des provinces rêvée par Richelieu. Les départements, trop petits pour un développement autonome, trop grands pour associer au plus près la ville et la campagne, ne furent au départ qu'un simple

outil de régulation administrative. Ce n'est que pour faciliter le remboursement des dettes que leurs territoires s'inscrivirent dans celui des antiques provinces.

On ne doit pas sous-estimer l'influence du droit romain dans ce refus des corporations provinciales. Dans sa jeunesse, l'avocat normand Thouret, dont nous avons vu le rôle essentiel dans la création des départements, s'était mis en tête d'apprendre par cœur avec un ami les Pandectes de Justinien. Son ami était mort de congestion cérébrale ; lui-même avait dû garder quatre ans le lit. Or la Rome antique, celle des grands empereurs, avait une peur panique de tout ce qui pouvait former faction. Un simple corps de cent-cinquante pompiers était suspect, nous dit Pline. Trop de monde à une fête de famille inquiétant l'autorité, Trajan veut des invitations en nombre limité et nominatives. C'est comme association, et non pour impiété, que le christianisme est alors poursuivi. Selon cet idéal, nous dit Ernest Renan, « *l'individu isolé, sans lien religieux avec les autres hommes, n'est plus qu'un être purement officiel placé entre une famille réduite à de mesquines proportions et un Etat trop grand pour être une patrie, pour former l'esprit, pour faire battre le cœur* ». Thouret et les autres rénovateurs du royaume partageaient ce rêve.

L'étrange limitation portée aux droits de l'homme et du citoyen le 26 août 1789 dans la Déclaration qui prétend énumérer n'a pas d'autre origine : « *Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément* » affirme son article 3. Cet article, où « *essentiellement* » ne signifie pas « *pour l'essentiel* », mais « *par essence* », enlève tout simplement au citoyen le droit de s'associer autrement que sous l'autorité de l'Etat. Il justifie a posteriori, avec toutes leurs conséquences négatives pour l'intelligence française, la révocation de l'Edit de Nantes en 1685 ou l'expulsion des jésuites en 1764. Livrant le territoire aux représentants en mission d'un Etat devenu plus absolu que jamais, cet article que n'eût pas renié Richelieu fit dérailler la Révolution. La fonction publique faisant exception, rien ne doit plus former corps dans le royaume rénové. Le *Serment des Jeunes Volontaires* réunis à Pontivy le 21 février 1790 pour un Pacte d'union des municipalités témoigne de cette volonté de dissolution des provinces au sein d'un unique empire :

« Nous, Français Citoyens de la Bretagne et de l'Anjou, assemblés en congrès patriotique à Pontivy, arrêtons d'être unis par les liens indissolubles d'une sainte fraternité, de défendre jusqu'à notre dernier soupir la Constitution de l'Etat et les Décrets de l'Assemblée nationale.

Nous déclarons solennellement que n'étant ni Bretons ni Angevins, mais Français et Citoyens du même empire, nous renonçons à tous nos privilèges locaux et particuliers.

Nous déclarons qu'heureux et fiers d'être libres, nous ne souffrirons jamais que l'on attente à nos Droits d'Hommes et de Citoyens, et que nous opposerons aux

ennemis de la Chose Publique, toute l'énergie qu'inspirent le sentiment d'une longue oppression et la confiance d'une grande force. »

Ce serment de Pontivy sera à l'origine de la fête de la Fédération célébrée le 14 juillet 1790 au Champ de Mars à Paris. Avec la reddition de la Bastille, la création du club des Jacobins, le serment du jeu de paume, la nuit du 4 août ou la constitution civile du clergé, comme le chantera encore en 1792 la Carmagnole – *Vivent les Marseillois Les Bretons et nos lois !* – la Bretagne est alors le fer de lance de la Révolution. En décembre 1938, la colonne de granit de dix mètres de haut érigée sur place en 1894 pour commémorer le pacte de Pontivy fut dynamitée par un mouvement breton lui aussi inspiré par le sentiment d'une longue oppression. La France ne saurait être une simple fédération de citoyens isolés.

L'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ayant fixé le principe, restaient à écrire les textes d'application. Toute autorité devant émaner désormais de la nation, la loi Le Chapelier ôte aux Français les 14 et 17 juin 1791 le droit d'association. Les structures n'impliquant pas l'Etat doivent être dissoutes : ordres religieux assurant l'éducation, les soins hospitaliers et l'accueil des vieillards, ordre des avocats assurant la défense des accusés, corporations responsables de l'apprentissage mais également défenseurs de procédés malthusiens de fabrication, chambres de commerce, universités, académies, sociétés savantes, municipalités, frairies. Les loges maçonniques elles-mêmes prononcent leur dissolution. Désormais la Nation compose un corps unique. Il ne saurait y avoir d'autre pouvoir en son sein que celui de ses commis, d'autres fêtes que celles inscrites en son calendrier.

Par la Constitution civile du clergé votée le 12 juillet 1790, l'Eglise n'est pas dissoute mais mise *dans l'Etat*. Préposé au culte, à la morale, à l'instruction, à la tenue des registres d'état civil et à la lecture publique des lois et décrets après la messe, le clergé appelé à devenir fonctionnaire remet ses biens à la Nation et en recevra salaire. N'attendant plus de Rome qu'un magistère doctrinal, il est invité à prêter serment de fidélité à la Nation, à la Loi et au Roi.

Les communautés juives doivent s'effacer, l'Etat ne connaissant plus que des citoyens. Dans son *Essai sur la régénération physique, morale et politique des Juifs*, l'abbé Grégoire dicte la ligne : « *Point de syndic pour les affaires des communautés juives, point de communautés juives, ils seront membres des nôtres ; lorsque pour les affaires indispensables de leur religion, ils seront obligés de tenir conseil et de voter, un commissaire royal surveillera ces assemblées où tout sera traité en langue vulgaire ; car les Juifs seront obligés de savoir l'idiome national et de s'en servir pour leurs contrats, registres, bilans, testaments, calendriers, etc., et pour l'exercice public de leur culte ... Sans doute on parviendra quelques jours à extirper cet espèce d'argot, ce jargon tudesco-hébraïco-rabinique dont se servent les Juifs allemands, qui n'est*

intelligible que par eux et ne sert qu'à épaissir l'ignorance ou masquer la fourberie. » Par prudence, certaines professions seront interdites aux Juifs...

Il n'y aura pas d'autonomie communale. Pratiquée occasionnellement par les rois, généralisée par la 1^{re} République, la nomination des maires par le pouvoir central ou ses commis ne cessera que sous la 3^e République sauf pour Paris. L'article 1^{er} de l'arrêté du 19 Floréal, an VIII de la République une et indivisible (9 mai 1800) précise la chose : « *Dans les départements où les sous-préfets sont installés, et où les administrations municipales de canton ont cessé leurs fonctions en exécution de l'arrêté du 17 ventôse, les préfets procéderont sur-le-champ à la nomination des maires et des adjoints des communes au-dessous de cinq mille habitants.* » Article XII : « *Les préfets nommeront en même temps les membres des conseils municipaux, conformément à l'article XX de la loi du 28 pluviôse.* » Le régime de Vichy réveillera ces possibilités de nomination pour les communes de plus de 2000 habitants. Paris a retrouvé un maire élu en 1977.

Les clubs, berceaux de la Révolution, doivent eux aussi se conformer à la règle commune. Pas plus qu'envers leurs électeurs, les députés n'ont de compte à leur rendre. A défaut de pouvoir supprimer ces véritables partis politiques avant l'heure – le club des Amis de la Constitution compte 700 membres dans le seul département d'Ille-et-Vilaine – un décret signé par Le Chapelier leur fait interdiction d'intervenir dans le travail de l'Assemblée et des administrations.

L'individu lui-même est menacé. En guerre contre ses provinces, contre ses communes, contre l'Empire et contre Rome, une Révolution née d'un formidable élan de la base avec la convocation des Etats généraux et la rédaction des cahiers de doléances évoque maintenant, avec Robespierre, « *l'abomination de la pensée individuelle* ». Avec Lepelletier de Saint-Fargeau, Robespierre rêve d'élever les enfants dans des maisons nationales. Pour sauver les gens de lettres soupçonnés d'avoir des pensées indépendantes de celles de l'Etat, l'abbé Grégoire devra leur inventer des « *missions littéraires qui étaient pour eux des brevets de sécurité* » ; il envoie ainsi aux Etats-Unis Volney et Dombey. Près de deux siècles après, les universitaires américains nous adresseront de fictifs thésards pour étudier nos institutions... et échapper à la guerre du Vietnam...

La passion de l'uniformité arrivant à son comble, on verra Collot-d'Herbois, Fouché et Albite, représentant envoyés à Lyon pour y assurer le bonheur du peuple dans tous les départements environnants, y arrêter que « *tous les boulangers sont tenus, sous peine d'incarcération, de fabriquer une seule espèce de pain, le pain de l'Egalité.* »

L'exemplaire gravé sur airain de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen a été pilonné par la 1^{re} République et ses principaux promoteurs ont été guillotins, mais le principe de la souveraineté absolue des Etats, débouchant sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et des ressources de leur sous-sol, ensanglante toujours la planète. L'obstination portée à détruire l'Empire fédéral

autrichien nous a valu la première guerre mondiale après l'attentat de Sarajevo, puis sa prolongation après le refus français d'une paix séparée avec l'Autriche, monstrueux mélange de peuples qu'il fallait séparer. Elle nous a valu la seconde guerre mondiale par traité de Versailles interposé. La plupart des guerres récentes, au Koweït, en Afrique et ailleurs dans le monde, ont pour ressort l'appropriation par de petits Etats-nation existants ou en pointillé de ressources qu'il eût fallu déclarer mondiales. Cette idée de la souveraineté absolue de l'Etat nous a valu encore la balkanisation de notre empire colonial et les difficultés scolaires du grand bassin parisien.

L'échec de notre empire colonial

Malgré nos *autonomies internes* et nos *indépendances dans l'interdépendance*, nous n'avons pas su créer dans notre empire colonial les liens qu'auraient permis le fédéralisme et la constitution de colonies autonomes. En Nouvelle-Calédonie, en Corse ou dans la mer des Caraïbes, notre centralisme nous laisse encore trop désemparés.

Défendu en 1944 à Brazzaville par René Pléven et Henri Laurentie, le modèle fédéral s'est heurté à l'inertie de nos gouverneurs, héritiers paresseux des conquérants romains. « *Ils font le désert et appellent cela la paix* » disait des Romains un chef calédonien. De fait, la disparition brutale du tiers de la population gauloise fut, pour les survivants, source d'enrichissement ; et l'extermination, sous les ordres d'Agricola, de la totalité des intellectuels bretons et gaulois réunis dans l'île de Mona, fit la pax romana...

Cette même année 1944, notre gouverneur en Indochine refusait l'alliance proposée par Hô Chi Minh contre les Japonais moyennant une promesse d'autonomie régionale. Dans cette guerre entre les impérialismes français et japonais, le territoire convoité n'avait pas son mot à dire et les 30.000 fusils d'origine soviétique envoyés par Vichy dans la colonie sont restés inemployés. En 1870 déjà, Gambetta avait préféré voir les Allemands envahir la Mayenne que d'armer contre eux les volontaires bretons réunis à Conlie. Ils auraient pu en tirer motif à relever la tête... Le 9 mars 1945, les Japonais viendront finalement démontrer aux Vietnamiens, sur place, que les jaunes peuvent vaincre les blancs.

On a longtemps plaisanté sur la façon dont nous dotions jadis dans nos écoles les petits Africains ou les petits Asiatiques d'ancêtres Gaulois. Peut-être était-ce une façon de magnifier leur condition de colonisés. Le Vercingétorix enseigné dans nos écoles n'était en effet ni le glorieux vainqueur de Gergovie, ni l'homme humilié, trainé dans les rues de Rome puis étranglé dans sa prison, coupable d'avoir voulu refuser le progrès apporté par les légionnaires et les collecteurs d'impôts romains ; c'était le fier cavalier, défenseur valeureux et malheureux d'Alésia, s'inclinant devant l'occupant, l'homme d'une reddition favorable à son peuple.

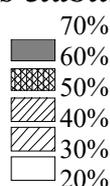
L'invasion franque succédant à la romaine, « *le sang des Gaulois fut jugé moins précieux que celui des Francs et autres barbares* » nous dit l'abbé de Gourcy. La composition était de deux cents sous pour le meurtre d'un Franc, de cent seulement pour celui d'un Gaulois alors qualifié de Romain. Dans notre Empire, semblablement, la vie d'un individu de souche autochtone ne valait pas celle d'un individu de souche européenne. « *A Paris l'on vit par essence, en province on vit par accident* » affirmait au Moyen Age un clerc de Senlis.

Comme au petit Gaulois d'autrefois, comme au petit Breton ou au petit Corse d'hier, le seul futur offert à l'indigène était l'assimilation, accompagnant la honte ou l'oubli de ce qu'il était. Lorsque le 23 août 1946, à la tribune de l'Assemblée, l'élue algérien Hadj Ahmed Saadane avoue ne pas savoir ce qu'il est et en appelle aux lumières des députés bretons et alsaciens, « *Nous sommes dans une Assemblée française, si vous ne le savez pas allez-vous-en !* » sera la seule réponse. Comment aurions-nous pu éviter dans ces conditions les drames vietnamien, malgache et algérien et l'inconsistance de notre Communauté face au Commonwealth ?

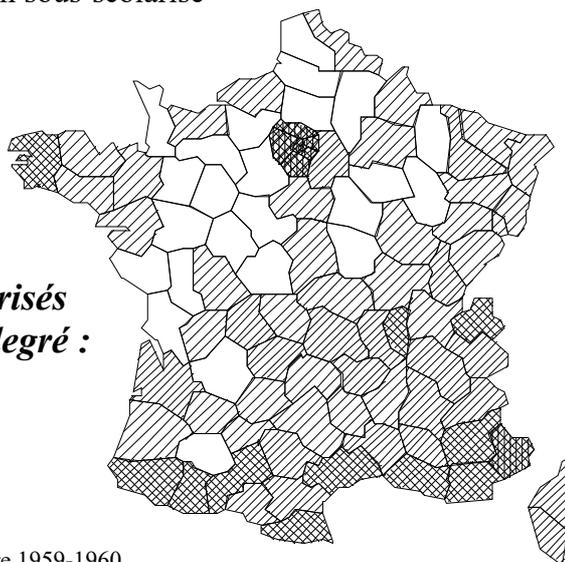
Le drainage parisien des intelligences

Un bassin parisien sous-scolarisé

Part des jeunes de 11 à 17 ans scolarisés dans des établissements du second degré :



source : ministère de l'Education Nationale, année scolaire 1959-1960

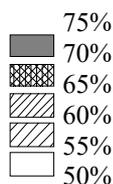


Relevé en un temps où la scolarisation jusqu'à seize ans n'était pas encore obligatoire, le faible taux de jeunes de onze à dix-sept ans scolarisés dans des établissements du second degré dans une couronne de 300 kilomètres autour de Paris condamne sans appel le centralisme français. « *Il n'y a en France que Paris et les provinces éloignées, parce que Paris n'a pas encore eu le temps de les dévorer* » écrivait Montesquieu... « *Nous sommes la troisième génération d'imbéciles sélectionnés* » déclarait de son côté au ministre de l'agriculture Edgar Pisani un paysan du Midi pourtant suffisamment loin de Paris pour n'avoir pas trop souffert de la situation (*Paris Match* du 15 mai 1965).

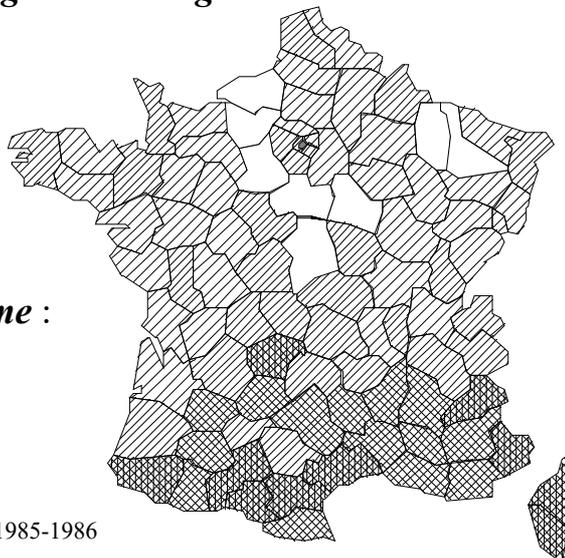
Publiée en 1988 dans l'Atlas de l'aménagement du territoire, la carte des pertes d'élèves entre la sixième et la troisième donne une image plus récente des effets du drainage parisien des cerveaux :

Des siècles de drainage des intelligences

Effectifs de la classe de troisième rapportés à ceux de la classe de sixième :

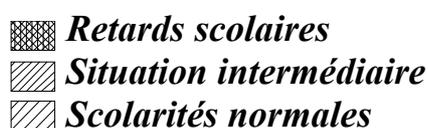


source : ministère de l'Education Nationale, année scolaire 1985-1986

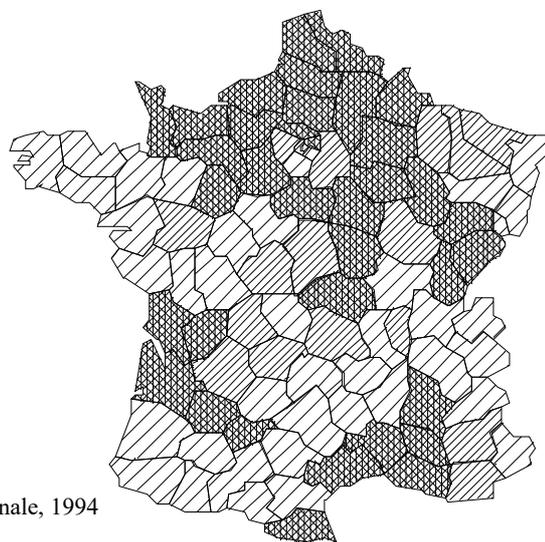


Non reproduites ici, les cartes de la réussite au baccalauréat donnent années après années les mêmes résultats. Il en va de même de la carte du retard scolaire en 1994 :

Les retards scolaires en France



d'après l'atlas de la France scolaire, Ministère de l'éducation nationale, 1994



Les effets dévastateurs de l'aspiration des élites par Paris n'apparaissent pas seulement dans les statistiques scolaires ; pages 240 et 241 de leur *Invention de la France*, Hervé Le Bras et Emmanuel Todd montrent comment, « ombre de la capitale », la carte départementale des décès par suicide et alcoolisme recoupe celle de l'attraction parisienne. Une tête trop grosse, un corps trop alangui...

Un combat d'arrière-garde

Nous n'entreprendrons pas de raconter ici comment, le naturel revenant au galop, nos légistes ont pu jongler avec des principes constitutionnels prétendument immuables pour tenir compte de la diversité des situations. De là nos institutions archaïques, dissipatrices des fonds publics, injustes, opaques et antidémocratiques avec toutes leurs inconséquences. Que d'expédients pour rendre nos textes conformes à la lettre de la Constitution, et que de bâtons dans les roues !

Si le dogme de la souveraineté non partagée de l'Etat impose le refus de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, l'on va créer de toutes pièces le concept de chef de file, exerçable vers le haut come vers le bas. Et si cela ne suffit pas, l'on pourra songer, comme on le verra plus loin, à enlever purement et simplement aux communes leur statut de collectivité territoriale. Si le dogme de l'unicité de la loi interdit aux collectivités territoriales ou à leurs groupements de se lancer dans des expérimentations dérogatoires, l'on va inscrire ce droit dans la Constitution, mais assorti de clauses telles qu'il sera inopérant. Pour diversifier la loi, sans pour autant violer la Constitution, l'on va multiplier les catégories particulières de territoires, zones franches, métropoles, villes découpées en arrondissements, grandes îles de la Méditerranée. En 1960, nonobstant le Serment de Pontivy évoqué plus haut, l'on a redonné vie administrative aux noms des anciennes provinces. Malgré les ricanements de Robert Escarpit alors dans *Le Monde*, plus personne aujourd'hui n'hésite à se dire Angevin ou Breton.

L'esprit romain recule, certes, mais il domine encore largement notre fonction publique, laquelle fournit à la nation la majeure partie d'un personnel syndical et politique imbu de sa supériorité. Conformément à cet esprit, l'apprentissage dans des entreprises privées est toujours considéré dans certains bureaux de la rue de Grenelle comme violant les fondements de la République. D'aucuns rêvent, place Beauvau, de faire apparaître au même moment sur grand écran dans toutes les préfectures le visage interactif du ministre de l'intérieur. Bien des hauts fonctionnaires, dans les administrations centrales, craignent l'émergence en province de véritables métropoles régionales. Pour eux dynamiser la province serait dynamiser la France. En proclamant le 9 novembre 2000 dans *Le Figaro* que « *Le fédéralisme et la souveraineté nationale vont ensemble comme l'eau et le feu* », Jean-Pierre Chevènement ne fait qu'exprimer la pensée d'une bonne partie de son ancien ministère. En titrant son livre *95 régions*, le professeur Kaiser de son côté signifie bien que le quadrillage de 1789 fait toujours figure, dans certains cénacles, de découpage idéal.

Le ministère des finances n'est pas en reste. La concentration parisienne serait gage de productivité y affirme-t-on. Mais ce n'est pas parce que les entreprises les plus productives trouvent intérêt à se rapprocher des allées du pouvoir, bénéficiant ainsi d'amitiés efficaces et de contrôles fiscaux plus espacés et plus accommodants, que la concentration parisienne doit être déclarée favorable à la

nation. L'Allemagne fédérale ignore ce genre de concentration et sa productivité n'est pas inférieure à la nôtre. Le trou du Crédit Lyonnais, la déviation de la Saône à Macon ou l'affaire des avions renifleurs sont là pour prouver quels monstrueux dérapages peut engendrer la gestion centralisée.

Prétendre, comme le font certains universitaires aujourd'hui, que la productivité parisienne profite abusivement à la province, c'est oublier que, les loisirs et la vie s'allongeant et les déplacements se faisant plus faciles, Paris et la province font système. Ici l'on se forme, là l'on travaille, là l'on se récréé et l'on prend sa retraite. Pourquoi vouloir empêcher la façade atlantique de jouer semblable jeu ? *« Il faut se réjouir du succès actuel de villes comme Toulouse, Nantes ou Rennes. Mais est-ce bien prudent d'imaginer opérer un changement d'attelage, en pleine compétition mondiale, entre les chevaux de trait que constituent nos grandes métropoles et les quelques poneys que constituent ces villes ? »* écrit Laurent Davezies en 2008 dans *La République et ses territoires*. L'entreprise Waterman nous dit que ses cadres ont gagné en productivité après le déménagement à Nantes de son siège parisien. Devrions-nous donc en revenir aux sombres propos d'Alexandre Vandermondi en 1796 ? *« Si vous voulez conserver l'unité et l'indissolubilité d'un grand Etat, il faut souffrir qu'une immense population s'amoncelle autour du centre du gouvernement »*.

Sur un mode différent, dans un éditorial remarqué du Figaro Magazine paru le 28 février 2009, *Le déclin des régions*, Eric Zemmour prétend que le TGV, en mettant nos frontières terrestres ou maritimes à trois heures de Paris, a tué les régions. Certes le TGV va vite et son tracé en étoile privilégie la ville capitale. Certes, par ses arrêts, il privilégie les départements. Mais s'il peut traverser en moins d'une demi-heure nos actuelles régions, il pousse du même coup, comme nous le verrons plus loin, à la constitution de vastes régions. Semblablement, l'automobile aujourd'hui valorise l'arrondissement aux dépens du canton.

Une certaine gauche, se prétendant extrême, voudrait attribuer la concentration parisienne à l'économie libérale. Que ne voient-ils qu'un renforcement de l'emprise étatique, principale cause de la concentration qu'ils dénoncent, ne ferait qu'accroître ce qu'ils considèrent comme un mal. La Suisse, l'Allemagne, l'Autriche, les Etats-Unis, connaissent comme nous l'économie de marché et sont mieux équilibrés géographiquement que nous parce que fédéraux. Le centre n'y draine pas comme en France la majeure part des impôts, des richesses et des intelligences.

« Il faut régionaliser »

Les dégâts du centralisme en France sont importants. Il faut clore la parenthèse. Dès ses débuts, la 5^{ème} République a pris cette orientation, faisant réapparaître en 1960 sur les cartes administratives et dans les esprits les noms des anciennes provinces, lançant en 1963 les tranches régionales du 4^{ème} Plan et créant en 1964

des embryons d'administration régionales avec de premières assemblées. Elle préférerait alors l'action aux discours et le peuple en demandait davantage.

« *Le processus d'un ordre social nouveau serait entamé par de Gaulle* » titrait le 3 avril 1968 le *Midi Libre*. A Lyon métropole des Gaules, le chef de l'Etat venait de prôner la participation des travailleurs aux profits et aux responsabilités dans les entreprises et la fin d'un effort multiséculaire de centralisation. Mai 1968 ne fera que le conforter dans son attitude. « *Il faut régionaliser* » affirme-t-il dès le début des événements au Conseil des ministres. La Sorbonne est occupée, le quartier latin se couvre de barricades, les grèves se multiplient, et le ministre de l'Education nationale accueille un journaliste du Figaro venu l'interviewer par ces mêmes mots si inattendus dans la circonstance.

Il ne s'agissait pas d'un dérivatif. Sitôt passée la crise, de Gaulle reprend ce même propos devant trois préfets de région. Gabriel Delaunay, compagnon de la Libération et préfet d'Aquitaine, fut l'un des trois. Reçu personnellement pendant trois quarts d'heure, il me l'a confié : « *J'ai longtemps été centralisateur, m'a dit le général de Gaulle, s'identifiant une fois de plus à la France, mais en mai l'Etat a failli s'effondrer, et rien sur l'ensemble du territoire n'aurait tenu bon. Un semblable choc peut survenir à tout moment, de source interne ou externe, et l'on ne saurait compter sur nos institutions départementales pour maintenir debout quoique ce soit. Il faut régionaliser.* »

La centralisation pouvait avoir un sens quand la France, véritable couloir d'invasions, devait se défendre contre ses voisins. Mais dans une Europe sans frontières, un nouvel intégrateur peut remplacer l'ancien et la France se remettre à respirer.

Dans une fable peu connue, celle du dragon à plusieurs têtes et du dragon à plusieurs queues, Jean de La Fontaine compare implicitement la France et l'Empire allemand à deux dragons séparés par une haie. Pointant sa tête unique, la France ne saurait être arrêtée dans ses désirs d'expansion par la haie : « *Le chef passe, et le corps, et chaque queue aussi. Rien ne les empêcha ; l'un fit chemin à l'autre.* » Affublé de cent têtes, l'Empire ne saurait en faire autant ; la haie le bloque sans peine. Seulement voilà ! Aujourd'hui il n'y a plus de haie, et notre tête trop lourde nous prive de l'agilité nécessaire en un monde où tout évolue de plus en plus vite. Si notre système monocellulaire a pu assurer un temps notre puissance dans une Europe où nous avons aussi la supériorité du nombre, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Notre espace relativement vide est devenu notre principal atout. Saurons-nous, par une meilleure redistribution des fonctions métropolitaines, lui donner vie ?

« *La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire, déclarait François Mitterrand le 15 juillet 1981 au Conseil des ministres, elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire.* » Mais ceux qui nous gouvernent ont-ils toute latitude pour prendre les décisions qui

s'imposent ? Sept années après avoir inscrit dans notre Constitution que notre organisation était décentralisée, est-il sérieux de décider encore à Paris du nombre de maîtres nageurs sauveteurs l'été sur nos plages ? Avant de commenter les propositions actuelles tirées ou non du Comité Balladur et destinées à mettre fin à cette situation, propositions contenues dans un rapport significativement intitulé *Il est temps de décider*, il nous faut mesurer l'obstacle.

3

Une réforme impossible à mener d'en haut

La réforme de nos structures territoriales ne saurait être conçue ni menée d'en haut ; trop d'obstacles s'y opposent : diversité géographique de notre territoire, méfiance réciproque du centre et de la périphérie, rigidités constitutionnelles, divergences de pensée partageant la haute administration, multiplicité de nos groupes de pression et enfin triste état de nos finances publiques. Dans ces conditions un pouvoir central, même fort, ne saurait réussir à simplifier ou clarifier nos structures. Dès lors le risque est élevé d'en rester à des demi-mesures. Consolidant tout à la fois les communes au sein des intercommunalités et les départements au sein des régions, elles ne feront que rendre encore plus difficile toute réforme ultérieure.

La diversité géographique de notre territoire

On ne parle depuis des décennies que de clarifier les compétences des différents échelons d'administration. A vrai dire, la situation était plus claire avant 1981 lorsque l'Etat, présent partout, décidait lui-même d'inscrire tel ou tel type de décision à l'ordre du jour des assemblées régionales ou départementales. Cette armature étatique perdue, comment légiférer correctement sur le statut et les compétences des divers niveaux de décentralisation quand leurs dimensions se mêlent si inextricablement ? 60 communes, 78 unités urbaines et plus de cent aires urbaines dépassent aujourd'hui en population le département de la Lozère. Qui pourrait affirmer dans ces conditions que les villes ne peuvent accéder à des responsabilités quasi-départementales ? C'est bien ce que propose le rapport Balladur ; mais allons plus loin : 28 départements dépassent en population le Limousin et 79 la Corse. La Picardie, la Haute-Normandie et neuf autres régions métropolitaines sont moins peuplées que la seule commune de Paris. Régions, départements et communes ici s'entremêlent. « *En Ile-de-France, observe l'universitaire Daniel Béhar, les départements fonctionnent comme des quartiers. Dans le sud-ouest, ils fonctionnent comme des régions.* »

On ne parle depuis des décennies dans la haute administration que de ramener à 2000 ou 3000 le nombre de nos communes, d'interdire le maintien de communes de moins de 500 habitants, ou de fonder notre pyramide institutionnelle sur un couple communes-intercommunalités ou le second terme

finirait par étouffer lentement le premier. Mais les populations et les superficies communales sont extrêmement variables sur le territoire. Si en Loire-Atlantique ou dans les Bouches-du-Rhône le nombre des communes de moins de 500 habitants se compte sur les doigts d'une main, dans l'Aisne, le Calvados, la Côte-d'Or, le Jura, la Marne, le Pas-de-Calais, la Haute-Saône et la Somme, il approche ou dépasse le demi millier. Les incitations au regroupement ne sauraient être du même type dans l'un et l'autre cas. Pourquoi vouloir à tout prix engager dans la petite couronne parisienne ou sur le littoral méditerranéen des communes dépassant les 10.000 habitants à jouer l'intercommunalité quand par ailleurs on semble se satisfaire d'avoir des communautés de communes qui n'en ont pas mille ?

A la diversité de peuplement s'ajoute l'extrême inégalité des situations financières. Un grand barrage, un vaste domaine boisé communal, une source d'eau minérale, une grotte prestigieuse ou la présence d'un important centre hospitalier spécialisé comme à Monestier-Merlines dans la Corrèze, et votre petite commune peut devenir un véritable paradis fiscal, l'impôt supporté par les ménages chaque année n'y représentant que quelques euros par habitant.

Une immense méfiance réciproque

On n'y prête pas assez attention ; par un tour de passe-passe passé à l'état de seconde nature, nous avons pris l'habitude d'appeler décentralisation ce qui n'est que centralisation rapprochée. Les lycées sont de responsabilité régionale, les collèges de responsabilité départementale, et c'est toujours à Paris que sont calculés, à l'abri de tout regard indiscret, les nombres de postes alloués aux différentes académies. Pourtant, l'exemple des cantons suisses ou des kreis allemands, comme celui de Guernesey ou Andorre, montre qu'il pourrait en être autrement et l'on ne peut que déplorer que l'alternance de 1981, abandonnant la planification chiffrée de nos dépenses collectives, ait mit fin du même coup aux *exercices budgétaires* ayant permis pendant dix ans aux régions et aux départements de peser sur les arbitrages budgétaires nationaux.

Derrière ce concept de centralisation rapprochée, il y a une méfiance, l'idée ancienne et tenace que les élus locaux sont incapables de s'engager d'eux-mêmes dans la bonne direction. Les élus nationaux d'ailleurs ne sont guère mieux lotis : en 1992, lors de la présentation du projet de loi portant sur les regroupements de communes, la haute administration et le gouvernement ont affirmé à l'Assemblée que ces regroupements ne sauraient constituer les communes de demain. En réalité, la haute administration ne pensait qu'à ça. Alors, pourquoi l'avoir tu ? « *Exprimer clairement où tout cela menait aurait été le meilleur moyen de tout bloquer* » avouait en 1998 dans *La France redécoupée* Dominique Perben, ancien ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, aujourd'hui en charge de la réforme au sein de l'UMP. Quel étrange propos dans un pays qui se dit démocratique !

Pas étonnant que les groupements de communes aient donné n'importe quoi sur le terrain, le refus par les départements d'une expertise régionale assez naturelle en matière d'aménagement du territoire s'ajoutant au voile jeté sur les intentions véritables de nos légistes.

Refusant d'afficher la couleur, et pour obtenir le résultat espéré, on va trouver tout naturel en France d'acheter le comportement des élus locaux à coups de carottes financières plus ou moins justifiées par le coût de la transition souhaitée ou la conservation d'avantages acquis. Mais inscrire ces carottes dans la loi ne les rend pas plus démocratiques, et leur effet risque de n'être que transitoire si le cœur n'y est pas ; on l'a bien vu avec la loi Marcellin de 1971 sur les fusions de communes, de multiples divorces ayant suivi les mariages subventionnés. Et que penser de ces nouvelles communes qui ont nom Roche-sur-Linotte-et-Saint-Sorans-les-Cordiers ou Saint-Rémy-en-Bouzemont-Saint-Genest-et-Isson ? Quel peut être le sentiment d'appartenance de leurs habitants ? A croire que la longueur du nom d'une commune mesure son insignifiance... Il est naturel, la fiscalité sur les entreprises ou les revenus ne pouvant être purement locale, que l'Etat reverse aux communes ou aux régions des ressources judicieusement prélevées au niveau de la nation, mais cela ne saurait lui donner autorité pour peser de façon insuffisamment réfléchie sur leurs choix.

Méfiance de Paris à l'égard de la province, mais aussi méfiance de la province à l'égard de Paris. A preuve, l'étrange idée selon laquelle les progrès de la décentralisation exigeraient la mise à l'écart du personnel de l'Etat. Il était certes délirant, à la fin de la 4^{ème} République, qu'il faille une décision parisienne pour financer une maison de retraite cantonale, abattre des arbres le long d'une route nationale, rebaptiser une rue ou déroger sur la hauteur du mur d'un cimetière, mais le fait de pouvoir dès les années soixante prendre de telles décisions dans les directions régionales ou départementales de l'Etat avait corrigé le tir. Les hommes de l'Etat en région sont nos hommes. Nous pouvons dire « notre » directeur départemental de l'équipement ou « notre » sous-préfet. Sous l'ancien régime, nous pouvions préférer la justice royale à celle des parlements provinciaux. Ce fut bien Louis XVI qui, après que le confesseur de Françoise Salmon lui ait dit de se déclarer enceinte pour retarder la peine capitale, a sauvé des griffes du parlement de Rouen cette pauvre servante accusée par des héritiers impatientes d'avoir tué son maître qu'ils avaient empoisonné. Aujourd'hui, c'est encore l'administration d'Etat qui se mobilise le plus facilement, à la demande des associations, contre le bétonnage de la côte par les élus locaux. Le pouvoir exécutif confié avant 1982 aux préfets dans les assemblées régionales et départementales découlait d'une saine séparation des pouvoirs. Ce fut une erreur grave et riche d'effets pervers que de leur avoir ôté ce pouvoir. Du coup, la méfiance du pouvoir central à l'égard des élus locaux, devenus « *ducs* » et « *barons* » à leurs yeux, est repartie à la hausse, viciant tous

les débats ultérieurs sur la décentralisation. On doit à cette malheureuse décision :

- la fossilisation des découpages régionaux et départementaux, les dernières modifications intéressant l'Ile-de-France et la Corse remontant à 1964, 1970 et 1976,
- l'abandon de l'obligation faite aux préfets depuis 1964 de consulter régions et départements sur l'action régionale et locale de l'Etat,
- l'arrêt de la publication annuelle du budget régionalisé de l'Etat,
- l'opacité des critères de répartition géographique employés par la haute administration,
- les surcoûts liés au doublonnage des services entre l'Etat et les collectivités territoriales,
- le remplacement de la souple tutelle des préfets par une montagne de normes et de règlements, l'Etat central entreprenant, pour compenser son absence physique, de dicter d'avance aux élus les décisions à prendre en toutes circonstances,
- le refus d'une décentralisation diversifiée et l'opposition de fait à toute expérimentation régionale ou locale,
- la recentralisation des politiques de l'éducation, de la santé, des banlieues, de la justice, etc.,
- une tendance accrue à se tourner vers l'Etat, en cas de problème, au lieu de puiser dans ses propres forces,
- des assemblées régionales volontairement livrées à la surenchère des extrêmes et transformées en rings avec refus d'accorder, comme demandé en octobre 2008 par le député de Belfort Damien Meslot, une franche majorité aux partis arrivant en tête,
- des risques accrus de clientélisme,
- et enfin trop de dépenses somptuaires.

Si l'on devait constituer de nouveaux territoires à titre expérimental – l'on parlera plus loin de petits départements – il faudrait d'une façon ou d'une autre y remettre les hommes de l'Etat en selle. Que d'anciens préfets, d'ailleurs, aujourd'hui à la tête des services des régions !...

Nos rigidités constitutionnelles

Désireux de ne pas faire un pas en avant qui ne soit justifié par de grands principes inscrits dans des lois fondamentales, les Français semblent avoir pris un malin plaisir à se lier les pieds avant le départ de la course. Trois articles introduits en mars 2003 dans la Constitution sont à cet égard particulièrement handicapants.

D'abord l'article 39, selon lequel « *les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat* ». Cette assemblée de 343 membres est essentiellement composée d'élus

ou d'anciens élus territoriaux. 103 conseillers *départementaux*, comme on disait pendant la dernière guerre, dont 31 présidents et 26 vice-présidents, se retrouvent face à 24 conseillers régionaux, dont 4 présidents et 6 vice-présidents ; 188 sénateurs exercent un mandat communal accompagné pour 124 d'entre eux d'un mandat intercommunal ; les 89 sénateurs actuellement sans autre mandat sont bien entendu d'anciens élus régionaux ou locaux, tels Jean-Pierre Chevènement, Pierre Mauroy, Charles Pasqua ou Jean-Pierre Raffarin. Une telle assemblée, certes compétente, est plus représentative de l'opinion des élus que de celle des électeurs. A la fois juges et parties, nos 268 sénateurs et nos 75 sénatrices ne sauraient avoir suffisamment de détachement pour émonder les branches qui les portent. Comme disent les Américains : « *On n'invite pas la dinde à préparer le festin de Noël...* »

Autre handicap, l'autonomie fiscale des collectivités territoriales évoquée dans l'article 72-2 de la Constitution : « *Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.* » Ayant à fixer en 2004 dans une loi organique cette « *part déterminante* », le législateur, fort embarrassé, a pris pour référence la situation 2003 acceptée et donc acceptable. Ainsi cette part ne saurait être inférieure à 60,8% pour les communes et leurs groupements, à 58,6% pour les départements et à 41,7% pour les régions, chiffres incluant le produit d'impôts nationaux affectés aux collectivités territoriales, telle la taxe sur les produits pétroliers en partie allouée aux régions. Un tel article, bien évidemment, ne peut qu'entraver les efforts de modernisation des finances locales. « *Une révision de la Constitution sur ce point ne serait pas à déconseiller* » conclue pudiquement le Comité Balladur. La suppression annoncée pour 2010 de la taxe professionnelle peut nous obliger à faire vite.

Bien que coulée dans le bronze de la Constitution, l'autonomie fiscale des collectivités territoriales n'a rien d'un principe universel. L'impôt sur les ménages et les entreprises peut très bien être prélevé démocratiquement à un niveau et dépensé tout aussi démocratiquement à un autre niveau. C'est le cas dans nombre de pays civilisés. C'est aussi le cas, ne l'oublions pas, dans les arrondissements de Paris, Lyon et Marseille. Souvent plus peuplés qu'un petit département, ils disposent d'un budget et le dépensent sans pour autant prélever l'impôt. Certes, il ne s'agit pas là de collectivités territoriales, mais il est ailleurs des groupements de communes où, pour maximiser la dotation globale de fonctionnement allouée par l'Etat, laquelle prend en compte le degré d'intégration fiscale au sein des communes regroupées, la capacité de lever l'impôt a été totalement transférée aux communautés. Ceci ne s'oppose pas à la Constitution puisque le seuil de 60,8 % s'entend d'une moyenne nationale ; localement, ce peut être zéro %. L'autonomie fiscale est un leurre lorsqu'elle permet d'imposer des personnes physiques ou morales étrangères à la commune (impôts fonciers, taxe professionnelle), lorsque les services sociaux vont pouvoir

dispenser de l'impôt une bonne partie des autochtones aux dépens de la nation, ou lorsque l'Etat paye la moitié de la taxe professionnelle votée localement. Cette autonomie n'est qu'incitation à bâtir partout des petits Trianon. Par ailleurs la matière imposable est fort mal répartie sur le territoire, d'où des mesures compliquées de péréquation et de plafonnement venant obscurcir le vote du taux de l'impôt.

Dernier handicap, né de notre crainte perpétuelle de voir se créer en France des Etats dans l'Etat, et freinant la création d'un vrai pouvoir d'agglomération, l'article 72-5 : « *Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.* » Sur le terrain, tout cela n'empêche pas les régions et les départements d'influencer profondément par leurs subventions les décisions locales. Par ailleurs le concept de *chef de file* évoqué dans la suite de cet article constitue un début de remise en cause du principe de non-tutelle, même si organiser les modalités de l'action commune ne signifie pas la régir. En application de cet article, la loi du 13 août 2004 a retenu la région comme collectivité chef de file pour la formation professionnelle et le département pour l'action sociale, la primauté de la région dans le domaine économique ayant été refusée sous la pression des départements. Naturellement, il existe une autre façon de contourner l'interdiction de toute tutelle des départements sur les communes : ôter tout simplement à ces dernières le statut de collectivité territoriale. Cela fait des décennies que l'on y songe en se référant au statut des arrondissements parisiens, lyonnais et marseillais. Le Comité Ballardur et les textes en préparation ne font pas exception.

Les divergences de pensée partageant la haute administration

« *Le moment est venu* », nous dit Nicolas Sarkozy, « *Il est temps de décider* », répond en écho le Comité Ballardur, encore faut-il être capable de définir un cap ; or deux courants irréductibles, deux écoles qualifiées plus haut d'économique et d'administrative se partagent depuis des siècles la haute administration, l'une favorable aux régions et aux villes en leurs « pays », l'autre aux départements et aux intercommunalités en leurs cantons.

« *Il faut que les provinces, les villes puissent agir avec une certaine indépendance, véritables démocraties au milieu de la monarchie* » écrivait le marquis d'Argenson dans ses *Considérations sur le gouvernement de la France* publiées à titre posthume en 1764. « *Créer des villes et des provinces autonomes.* » Ainsi s'exprimaient deux siècles plus tard les hauts fonctionnaires composant le club Jean Moulin en 1961 dans *L'Etat et le citoyen*, ajoutant que le centralisme faisait le lit des séparatismes : « *en renonçant à son aspect monolithique pour devenir une fédération de pouvoirs, l'Etat français arriverait*

plus facilement à maintenir une unité nationale dans le système européen qui est en train de se former. » Réaliste, décentralisateur, ne craignant pas de voir les libertés accordées aux provinces déboucher sur une impossible indépendance, ce premier courant retient deux niveaux d'administration entre les communes et l'Etat : la région et la ville. Jadis dominant au Plan, à la Datar ou au ministère de la justice, confiant dans le civisme et dans les capacités du peuple français, ce courant est encore très présent à l'Insee, au ministère du travail ou à celui de l'équipement. Le général de Gaulle, Jacques Chaban-Delmas, Georges Pompidou dans sa politique de villes moyennes l'ont tout à tour partagé. On lui doit aujourd'hui le souhait de voir les communautés d'agglomérations ou les schémas de cohérence territoriale recouvrir largement les aires urbaines définies par l'Insee à partir des navettes quotidiennes de travailleurs. On lui doit aussi le souhait de régions fortes et peu nombreuses susceptibles d'accueillir quantité de tâches asphyxiant notre Etat central. Des souhaits aujourd'hui chimériques.

Ce premier courant se heurte en effet à un second courant, centralisateur, se défiant des initiatives locales ou régionales, amateur de principes abstraits, rêvant de n'avoir pas plus d'un intermédiaire entre les communes et l'Etat. A défaut de pouvoir ramener à 2000 le nombre des communes et à 45 celui des départements, se passant ainsi des régions, il va vouloir marier ensemble, dans un premier chaudron, les communes et les groupements de communes, et dans un second, les départements et les régions. Il optera volontiers dans le premier cas pour un modèle fédéral, les actuelles communes ayant statut de simples quartiers au sein d'agglomérations souveraines. Dans le second cas par contre, il souhaitera assujettir les régions aux départements, ne serait-ce que par le mode de désignation des conseillers régionaux.

Très présent au ministère de l'intérieur, expert en l'art de rédiger lois et décrets, ce second courant s'entend à merveille pour neutraliser les initiatives du premier en faveur des régions et des villes. Veut-on décentraliser l'Institut National de Recherches et d'Archéologie Préventives ou quelque autre organisme central parisien, au lieu de l'éclater entre quelques grandes régions s'entraïdant et travaillant en réseau, on mettra tout à Reims ou en quelque autre ville, fragilisant l'institution et l'éloignant des acteurs pour le plus grand dommage des buts poursuivis. Même neutralisation pour les villes : Charles Pasqua voulait-il en 1995 valoriser à travers le concept de *Pays* les solidarités ville-campagne, rôle jusqu'ici assuré tant bien que mal par de trop vastes départements, son administration va s'employer à dénaturer le projet ; à cet effet trois mots seront habilement glissés dans l'article 23 de la loi qui porte son nom : « *Le pays exprime le cas échéant les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural.* » Appelant en mai par circulaire à *préfigurer* sur le terrain les pays du 21^{ème} siècle ; Charles Pasqua n'a pas été suivi par son secrétaire d'Etat aux collectivités locales, soigneusement chambré par son administration, au prétexte qu'un pays doit pouvoir s'identifier au canton.

Résultat de ces divergences soigneusement maintenues à l'écart du débat démocratique, une diversité d'interprétations de la loi rendant chimérique toute tentative d'amélioration ultérieure. La comparaison des pays bretons et des pays du Centre est à cet égard éloquent. Le Centre a multiplié les pays pétales ou annulaires entourant les villes en les excluant. Dans l'est breton, de petits pays largement tributaires des villes côtoient des pays urbains étriqués, notamment au sud de Nantes et de Rennes. A l'ouest, hormis le pays de Lorient amputé de sa partie finistérienne, les pays constituent de vrais bassins d'habitat, d'emploi et de vie collective.

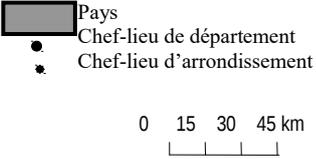
Les pays bretons



Les pays du Centre



Source : J. Martray et J. Ollivro, La Bretagne réunifiée, Rennes, 2001



Des interprétations différentes de la loi

Les mêmes divergences d'interprétation de la loi se retrouvent pour les communautés de communes. Celles-ci peuvent rassembler de deux à plus de cent communes et de quelques centaines à plus de cinquante mille habitants. On ne saurait asseoir quoi que ce soit sur une telle hétérogénéité, et surtout pas obtenir une réelle clarification des compétences.

La multiplicité des groupes de pression

Face au Sénat, aux associations de maires, de présidents de communautés, de départements ou de régions, face aux partis politiques, aux groupes de parlementaires et aux hauts fonctionnaires de diverses tendances, c'est marcher sur des braises que de vouloir simplifier nos structures.

Le penseur chrétien Gaston Sortais, pourtant réformateur, a bien décrit notre tempérament, élevant à la dignité suprême le droit à l'immobilisme, donnant spontanément raison à qui refuse de bouger, attendant comme une huitre fixée au rocher que le flot lui apporte sa provende et préférant l'uniformité à la liberté : « *Nous avons, dit-il, un tempérament unitaire et routinier qui sera un obstacle insurmontable à toute réforme sérieuse.* » A ce jour, bien des propositions du rapport Balladur ont déjà été détricotées. La France ne ferait-elle des réformes que dans la foulée des révolutions ? Dans ce cas, souhaitons-là ponctuelle, pour le plus grand bénéfice de tous.

Le triste état de nos finances publiques

Remis au chef de l'Etat en octobre 2008, le rapport de Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois à l'Assemblée nationale, sur la clarification des compétences des collectivités territoriales chiffrait à 50 milliards d'euro sur dix ans la somme nécessaire pour encourager les groupements de communes à fusionner, une même somme étant nécessaire pour les fusions de régions. Certes, il faut pouvoir peser sur les comportements quand certains groupements de communes rémunèrent 40 ou 50 vice-présidents sans pour autant que soit réduit le nombre des adjoints dans les mairies associées ; mais où trouver tant d'argent ?

Face à de tels obstacles, face à la sympathie entourant dans notre pays tout mouvement de résistance aux initiatives du pouvoir central « *qui nous méprise et n'a pas su communiquer* » selon la rengaine habituelle, la réforme de nos structures territoriales semble a priori impossible. Dans un article publié en décembre 2001 dans *Pouvoirs locaux – Pour une différenciation régionale* – un certain Nicolas Sarkozy, député et maire de Neuilly, avait magnifiquement résumé la situation : « *Quelle est la grande réforme qui aujourd'hui peut encore se décider d'un bureau d'un ministère et s'appliquer à la France entière ? Le meilleur exemple en est celui de l'Education nationale, où il est maintenant*

avéré que la rue de Grenelle ne peut plus imposer de vraie réforme, car un ministre est bien seul face à 15 millions d'élèves et d'étudiants et à leurs familles. » On reviendra plus loin sur la conclusion – éminemment décentralisatrice – de celui qui devait devenir un peu plus tard notre président.

Il faut en prendre son parti : pas plus que la réforme de nos lycées, la réforme de nos structures territoriales ne saurait être menée d'en haut. Nos chefs-lieux de région accueillent quatre assemblées votant l'impôt. Qui dira celle à supprimer ? Trop grande pour la proximité, trop petite pour l'économie, l'assemblée départementale est certes la plus menacée, mais son existence est gravée dans le marbre de la Constitution. Il n'est pas né, vraiment, celui qui saura réduire autoritairement l'empilement de nos structures territoriales. Qu'attendre dans ces conditions de la réforme aujourd'hui annoncée ? Quelles suites seront données aux vingt propositions remises le 5 mars 2009 au président de la République par Edouard Balladur au nom de son Comité ?

Convaincue que l'on ne pouvait arracher brutalement à Marianne l'un de ses multiples jupons, le Comité Balladur a décidé de « faire avec », s'efforçant de rationaliser sans trop la violenter une situation parfaitement insatisfaisante. Pour ce faire, bridé par la Constitution, et sans avoir à fournir un gros effort d'imagination car le problème est reconnu depuis longtemps, il a repris en essayant de les moderniser des propositions jusqu'ici cent fois évoquées ou prescrites. Il en va ainsi du regroupement des régions, de l'achèvement de la carte de l'intercommunalité, de la spécialisation des impôts, de la clarification des compétences, de l'articulation des niveaux entre eux ou du cumul structurel des mandats.

La proposition la plus novatrice du Comité concerne le statut des métropoles. Il s'agit d'une idée lancée en 1963 avec les métropoles d'équilibre et reprise en 1976 dans le rapport Guichard *Vivre ensemble*. Toujours aussi révolutionnaire, elle invite onze *métropoles*, « *en un premier temps* », à cumuler des compétences communales, intercommunales et départementales. Bien mieux, un semblable cumul est proposé dans le courant du rapport à toute agglomération ayant mis ses communes sous tutelle et ayant un poids prépondérant dans son département. Une proposition très déstabilisante pour ces derniers. Nous en suivrons la trace.

chapitre 4

4

Les vingt propositions du Comité Balladur

Pressé par le président Sarkozy de proposer une organisation plus simple et moins coûteuse de notre vie locale et régionale, le Comité présidé par Edouard Balladur a tout de suite saisi la complexité du problème : on ne saurait rendre plus raisonnables les finances des collectivités territoriales sans clarifier au préalable leurs compétences, ni clarifier celles-ci sans une profonde révision des structures en place. C'est donc à ces dernières que le Comité s'est attaqué en premier, sans aller toujours au bout de ses rêves...

Le Comité aurait aimé réserver aux intercommunalités et aux régions la clause de compétence générale et le pouvoir de lever l'impôt. Ne pouvant imposer un tel camouflet aux communes et aux départements, et l'autonomie fiscale de ces différents échelons étant inscrite dans la Constitution, il fut décidé finalement de laisser aux départements et aux communes le pouvoir de lever l'impôt cependant que l'on retirerait aux régions comme aux départements la clause de compétence générale. L'effacement souhaité des communes inspire cependant les propositions 8 et 9 relatives aux métropoles et aux nouvelles communes. Nous y reviendrons.

Le Comité souhaitait certainement de plus vastes intercommunalités : « *Comme la Cour des comptes l'a relevé à plusieurs reprises, le périmètre géographique des groupements de communes n'est pas toujours satisfaisant, notamment au regard des aires urbaines définies par l'INSEE* » écrit-il. Mais sa réflexion n'est pas allée au delà. En expansion continue du fait du recul de l'emploi agricole et du développement de l'emploi salarié, les aires urbaines se rejoignent les unes après les autres, à l'instar de Nantes et de Rennes, ne laissant dans les interstices qu'un territoire rural en sursis. Cette ampleur constitue un défi pour une formule intercommunale ; l'aire urbaine de Toulouse compte aujourd'hui 342 communes et seize autres aires, outre Paris, en comptent plus de 100 ; comment d'aussi vastes ensembles pourraient-ils être régis sur un mode intercommunal ? L'avant-projet de loi du 20 juillet évoque fort modestement la cohérence avec les unités urbaines définies par l'Insee. Il ne s'agit que de la partie agglomérée des aires urbaines. Il serait préférable, comme nous le verrons plus loin, de donner aux aires urbaines les plus vastes statut de petits départements. Or rien ne va dans ce

sens. Mettant en avant l'émergence de métropoles, le rapport ne s'intéresse ni aux villes moyennes ni aux chefs-lieux d'arrondissement. S'il parle des « pays », dans la proposition n°6, c'est pour interdire d'en constituer des nouveaux.

Le Comité Balladur souhaitait ne pas être doublé dans sa mission par quelque autre groupe que ce soit. Le président du Sénat cependant, Gérard Larcher, ne l'a pas entendu de cette oreille. La Constitution accordant au Sénat depuis 2003 d'être saisi le premier des textes relatifs à l'administration du territoire, le président Larcher a voulu, fin 2008, que cette assemblée puisse elle-même construire la position du législateur. A cet effet, et sous la présidence de Claude Belot, il a créé une mission sénatoriale temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales.

Le 11 mars 2009, soit six jours seulement après la remise du rapport du Comité Balladur, la mission Belot présentait ses *Premières orientations sur la réorganisation territoriale*, suivi le 17 juin d'un rapport définitif : *Faire confiance à l'intelligence territoriale*. Ce rapport, pour les sénateurs, doit fonder la réforme. Toutefois, groupés derrière Claude Perben, et souscrivant à l'une des propositions majeures du Comité Balladur, les sénateurs UMP, comme nous le verrons plus loin, restent favorables à l'institution de conseillers territoriaux appelés à siéger simultanément au département et à la région.

Rendu public le 20 juillet, l'avant-projet de loi rédigé par la direction générale des collectivités locales au ministère de l'intérieur avec la supervision du ministère des finances a été rejeté par les sénateurs. Ceux-ci veulent discuter pied à pied de l'élaboration du projet définitif. Annoncé pour août, puis septembre, il sera rendu public en octobre. Trois lois au moins sont en réalité annoncées, touchant en particulier l'organisation territoriale, les finances et l'agglomération parisienne. Elles exigeront toutes de difficiles négociations. Pour parfaire le tout, la procédure accélérée ayant été écartée sous la pression du Sénat, il y aura deux lectures du texte dans chacune des deux assemblées, cela en pleine campagne pour les régionales... Bien malin dans ces conditions celui qui pourra prédire ce qui restera in fine des propositions contenues dans le rapport Balladur. Celles-ci rythmeront néanmoins notre chapitre.

Vingt propositions ont été retenues par le Comité, presque toujours unanime. Elles touchent aux périmètres géographiques des diverses collectivités (propositions 1, 2, 4, 5 et 6), à leur articulation (3 et 7), aux métropoles et aux nouvelles communes (8 et 9), à la clarification des compétences et au rôle de l'Etat (11, 12 et 13), aux finances locales (10 et 14 à 17) et enfin à quelques territoires particuliers (18, 19 et 20). Nous les prendrons dans cet ordre en faisant état, à l'occasion, des 27 préconisations et des 87 propositions rendues publiques les 11 mars et 17 juin par le Sénat, voire en faisant allusion au discours prononcé le 20 octobre dans la sous-préfecture de Saint-Dizier en Haute-Marne.

Faire bouger les périmètres géographiques (propositions 1, 2, 4, 5 et 6)

Cinq propositions concernent les périmètres des collectivités territoriales ou de leurs groupements. La première concerne le dessin des régions. Réduire leur nombre à une quinzaine permettrait « *de leur donner une taille critique de 3 à 4 millions d'habitants* ». La proposition est ancienne. On en parlait déjà en 1960. En 1992 la loi Joxe-Marchand autorisait les fusions de région par simples délibérations concordantes des collectivités concernées. La fusion de la Bretagne et des Pays de la Loire avait alors été envisagée, les présidents Yvon Bourges et Olivier Guichard ne se représentant pas en 1998. Le nom de la Bretagne ne devait pas disparaître à cette occasion avait précisé le second. Mais c'eût été offrir un siège au centriste Pierre Méhaignerie... Pour cette raison ou pour une autre, rien ne fut fait. A nouveau le Comité Balladur tend la perche. L'accord de chaque conseil général ne serait plus exigé en cas de fusion de régions entières nous dit-il. Allant plus loin, il facilite l'éclatement de certaines régions aujourd'hui écartelées entre plusieurs métropoles (on pense à la Picardie ou au Poitou-Charentes) ou les simples changements de région (on peut penser à la Lozère) : « *Pour les modifications des limites des régions, il est proposé que le vote du Parlement ne soit plus requis mais que suffisent les délibérations concordantes des régions et départements concernés, assorti d'un avis favorable des conseils généraux des départements de chaque région* ».

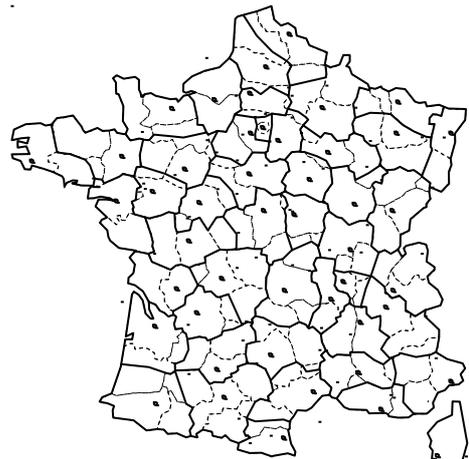
Le principal intérêt de grandes régions serait leur aptitude à assumer des responsabilités aujourd'hui confiées à nos échelons centraux. La démarche est vitale tant notre centralisme nous fragilise dans un monde où la victoire implique le mouvement. Elle correspond aussi au souci gaullien de permettre à la nation de survivre à un effondrement toujours possible de l'Etat central. Mais peut-on compter sur les actuelles régions pour mener le bal ? Dans un pays désossé par des siècles de centralisme, c'est à l'Etat d'inviter à la danse, et ce ne peut être par un simple texte de loi. Les économies d'échelle que permettraient les fusions n'auront jamais bonne presse dans la fonction publique des régions. Nous avons vu comment, au long des siècles, l'éparpillement l'a toujours emporté sur le regroupement. Si le gouvernement veut vraiment des régions moins nombreuses et plus fortes, il devra y mettre du sien. Au lieu de délocaliser en bloc en province des administrations centrales en leur conservant un caractère national, ce qui les éloigne des intéressés, il pourrait fractionner ces dernières sur la base de regroupements régionaux ayant au minimum six ou sept millions d'habitants. Ainsi rapprochées du citoyen, elles gagneraient en réactivité, pourraient expérimenter plus aisément de nouvelles façons de travailler, comparer leur efficacité et progresser. Il est plus facile de créer que de supprimer un service.

La proposition 2 concerne les fusions de départements. Surprenante à première vue mais répondant à certaines demandes, elle pourrait ouvrir à la Savoie, au Dauphiné, au Berry ou à la Ligurie autour de Nice la possibilité de constituer de

petites régions. Dans le Nord, en Alsace ou en Corse, si ces régions devaient subsister, elle permettrait de supprimer un échelon en confondant régions et départements. Ainsi, au prix d'une perte de proximité, l'on se rapprocherait étrangement de la France des 47 départements jadis projetée par Michel Debré pour faire barrage aux régions... Devons-nous voir là un brulot destiné dans l'esprit de certains à contrer la constitution de grandes régions, éventuellement composées de plus petits départements ?

Michel Debré est conscient de l'insuffisance des départements. *« Si notre Etat n'est pas encore un cadavre à la tête dodelinant, il est déjà un grand corps amaigri, sans muscles, sans chair, la peau collée sur les os, avec un cerveau trop lourd et un système nerveux engourdi. Cette allure de grand malade, c'est au département qu'il la doit... On ne pourra en France, parler de vie locale, tant que subsistera l'actuelle division administrative, son cadre et ses autorités »* écrivait-t-il en 1947 dans *La mort de l'Etat républicain*. En 1945 il va proposer au général De Gaulle un découpage de la France métropolitaine en 47 départements peuplés d'environ un million d'habitants. *« Ils n'en voudront pas ; cela manque de ragout »* aurait répondu ce dernier...

« Cela manque de ragout »



Les 47 départements de Michel Debré

Sur la même longueur d'onde, la mission Belot dans ses préconisations évoque la *« possibilité de regroupement volontaire ou de modification des limites territoriales des régions, sur proposition concordante des assemblées délibérantes des territoires concernés »*, en introduisant l'exigence d'une ratification *« par un référendum organisé par les pouvoirs publics à l'issue d'un large débat. »* Idem pour les départements.

La proposition 4 concerne l'achèvement d'ici 2014 de la carte de l'intercommunalité. Malgré les encouragements mis en place depuis plus de quinze ans, les regroupements de communes ne toucheraient aujourd'hui que 87% de la population (Paris manquant à l'appel) et 91% des communes. L'idée du Comité serait d'arriver à 100%. Rien n'est cependant dit des grosses communes autosuffisantes, nées parfois d'une fusion de communes. Quand 150 groupements de communes comptent moins de 2000 habitants, faut-il vraiment exiger que s'associent entre elles, sur le littoral méditerranéen par exemple, des communes aussi peuplées et bien plus vastes que la principauté de Monaco ?

Le souhait de pouvoir élargir les périmètres des intercommunalités, ne serait-ce que pour les rapprocher des aires urbaines définies par l'Insee, tâche totalement irréaliste, ne donne pas lieu à propositions dans le rapport Balladur. Il était peut-être difficile d'avouer que les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) instituées en 1992 pour piloter les regroupements de

communes avaient fait preuve de la plus grande inefficacité. Par ailleurs, l'émiettement intercommunal offre deux avantages à court terme : d'un côté il permet de contourner l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre, la présence de toutes les communes dans les conseils communautaires et dans les réunions informelles de maires où se prennent auparavant les vraies décisions valant choix collectif ; de l'autre, avantage tout aussi décisif, un tel émiettement justifie le maintien du département, seul apte à faire siéger dans une même assemblée les représentants des villes et des campagnes voisines. Un mal ainsi justifie l'autre...

La proposition 5 concerne la rationalisation de la carte des syndicats intercommunaux, qu'ils soient à vocation multiple ou unique. Le circuit de ramassage des ordures ménagères ne coïncidant pas forcément avec celui de collecte des eaux usées, certaines communes peuvent appartenir à 20 syndicats différents. En octobre 2000, désireuse de ne plus voir qu'une seule tête, la commission Mauroy en sa proposition n°3 prônait « *le retrait obligatoire des syndicats intercommunaux pour les communes qui adhèrent à un établissement à fiscalité propre* », disposition heureusement non retenue dans la loi relative à la démocratie de proximité. Le Comité Balladur ne va pas non plus jusque là, appelant tout de même à un certain nettoyage d'ici 2014. On ne saurait le pousser à fond. La vie associative insère le citoyen dans de multiples réseaux complètement indépendants les uns des autres, groupe de randonnée, groupe de gymnastique, groupe de généalogistes... Pourquoi n'en irait-il pas de même avec les associations de communes ? Par contre les procédures devraient être allégées. Présider un syndicat ne devrait pas forcément valoir à un élu correctement indemnisé comme adjoint surplus d'indemnité et surplus de retraite. Rémunérer une entreprise de ramassage des ordures au prorata du temps passé dans chaque commune n'a rien de bien compliqué.

Ces deux propositions sont confortées par les préconisations du rapport d'étape sénatorial : refonte des commissions départementales chargées de déterminer les périmètres pertinents d'intercommunalité, incitations permettant d'achever fin 2011 plutôt qu'en 2014 la carte correspondante, élargissement des compétences intercommunales obligatoires ou optionnelles, forte réduction du nombre de syndicats intercommunaux. Pas plus que le rapport Balladur, le rapport Belot ne donne de directives sur la dimension optimale des intercommunalités. Il s'en remet, semble-t-il, à la sagesse d'une centaine de commissions départementales supposées compétentes. L'avant-projet de loi du 20 juillet parlera d'un minimum souhaitable de 5.000 habitants.

La proposition 6 relative aux « pays » est la seule à faire figure d'interdit : « *ne plus créer de nouveaux « pays » au sens de la loi du 4 février 1995.* » Présentés bien légèrement comme de simples « *structures de préfiguration des groupements de communes* », les « pays » auraient, « *pour l'essentiel, rempli leur office.* » Dominique Voynet qui à contrecœur avait dû détricoter en 1999

une partie de la loi de 1995 avait prévenu : « *Si, dans une étape ultérieure, on choisissait de reconnaître encore davantage les pays, cela devrait faire l'objet d'un nouveau débat devant le Parlement.* » Aujourd'hui, on ne parle que de parfaire le détricotage. S'il faut en croire le rapport d'étape sénatorial, certains députés voudraient aller encore plus loin : « *Craignant que certains pays ne s'institutionnalisent au point de constituer un nouvel échelon territorial, la mission d'information présidée par M. Jean-Luc Warsmann a ainsi préconisé, dans son rapport, leur suppression progressive, avec un transfert de leurs activités aux intercommunalités.* »

Sans états d'âme, le rapport d'étape sénatorial va reprendre cette idée, préconisant la « *suppression des dispositions législatives réglementant l'existence des pays, sans porter atteinte à la liberté de coopérer des communes et des intercommunalités dans le périmètre des pays existants.* » Et hors de ces périmètres ?... L'avant-projet de loi du 20 juillet abroge en son article 25 les dispositions législatives constituant depuis 1995 et 1999 le cadre juridique des « pays », idée reprise à Saint-Dizier par le président. Mais l'heure des « pays » viendra, sous ce nom ou sous un autre, car on ne saurait fonder quoi que ce soit de solide sur le sable d'une intercommunalité écartelant les villes et les campagnes. Il faudra bien un jour tenter d'autres voies.

Articuler électoralement les espaces (propositions 3 et 7)

Depuis dix ou quinze ans, à défaut d'en réduire le nombre, la haute administration s'emploie avec un certain génie à articuler en deux ou trois blocs, sur le papier, les espaces administratifs. Au début ce n'était que trompe-l'œil, regroupement binaire ou ternaire de niveaux invités à coopérer entre eux. Il n'était question ni de couplage des élections comme aujourd'hui, ni de franche hiérarchisation.

Une première formule distinguait *cohérence* et *proximité* : d'un côté l'Etat coiffant les régions ; de l'autre les départements coiffant les communes et leurs groupements. Telle était l'idée de Jean-Pierre Raffarin, président de région. Digne des Triades celtiques, et en vogue à la Datar, une seconde formule distinguait le *local*, le *régional*, et parfois le *continental*. 2000 ou 3000 communautés émanant des communes coopéreraient dans le cadre des « pays » ; 22 régions émanant des départements coopéreraient dans le cadre d'ententes interrégionales ; cinq ou six ensembles continentaux émanant des Etats coopéreraient au niveau mondial. Certains auraient bien remplacé ici ou là « *émanant* » par « *exerçant leur souveraineté sur* », mais semblable tutelle était inacceptable pour d'autres...

Ayant en vue l'organisation d'élections communes, et oubliant pour un temps les prétentions départementales à la proximité, le Comité Balladur a préféré distinguer un bloc *aménagement des territoires* – la région divisée en départements – et un bloc *service des populations* – intercommunalités et communes. Toutefois André Vallini, député socialiste de l'Isère et président de

son Conseil général, se sépare du reste du Comité : « *Pour ma part, je raisonne autrement et sur deux sphères : celle de la proximité dévolue aux communes, à l'intercommunalité et aux départements, et celle de l'aménagement du territoire et du développement économique qui revient aux régions, à l'Etat et à l'Europe. C'est pourquoi je propose que les élections municipales et départementales aient lieu le même jour, et que les régionales et les européennes soient aussi jumelées lors d'un autre scrutin.* » (*Le Dauphiné Libéré*, 5 mars 2009). Non sans raisons, André Vallini perçoit le département comme une grosse commune plutôt que comme le quartier d'une région ; on devra s'en souvenir pour la répartition des compétences. Mais pour les autres membres du Comité, un couple département-communes, certes concevable, ne permettrait pas les votes « fléchés ».

Le « fléchage » des votes, une des propositions du Comité les mieux accueillies par la classe politique, est une extension d'un système fonctionnant à Paris, Lyon et Marseille depuis la loi du 31 décembre 1982. Les élections municipales s'y déroulent par arrondissement. Les premiers élus de chaque liste vont siéger à l'hôtel de ville. Les suivants siègent au conseil de l'arrondissement. Ainsi il n'y a pas recouvrement des mandats. Dans les couples régions-départements (proposition 3) et communautés-communes en cas de fiscalité communautaire (proposition 7), le fléchage n'aurait pas les mêmes implications qu'à Paris, Lyon et Marseille. Les mandats se recouvrant, les premiers de liste siègeraient en effet dans l'un et l'autre conseil. Pour André Vallini, les communes se trouvant dans l'impossibilité de députer toutes au département, il y aurait simplement synchronisation des élections.

La circonscription électorale pour le couple région-départements serait infra-départementale. Le rapport parle de grands arrondissements. 15 conseils régionaux de 50 membres, chiffres évoqués tous deux dans le rapport, nous donneraient au total 750 conseillers régionaux. La France comptant 329 chefs-lieux d'arrondissement, on voit la nécessité de les regrouper si l'on veut donner quelque consistance aux listes, pouvoir honorer ainsi la parité des sexes, et permettre aux expressions marginales d'obtenir dans les plus grandes villes un siège. Accessoirement, le scrutin de liste permettra aux partis de mieux asseoir leur autorité sur ceux dont ils assurent la carrière...

La circonscription électorale pour le couple communauté-communes serait la commune. On touche là aux limites de l'exercice. La communauté urbaine de Lille rassemble aujourd'hui 85 communes, la communauté de communes de la Haute-Saintonge 123. De là des assemblées pléthoriques et des décisions qui se prennent ailleurs, en plus petit comité. Cela dit, et c'est la situation la plus courante, les communautés urbaines et d'agglomération ne recouvrent souvent que très partiellement leur aire urbaine... Celle de Toulouse avec ses 342 communes ne compte pas moins de vingt groupements de communes à fiscalité propre... Il faudra bien accepter, si l'on veut aller plus loin, que les

agglomérations prennent forme supra-communale, à l'image des départements. Où irait-on si toutes les communes exigeaient d'être représentées dans les conseils départementaux ?

Introduit dans la loi Chevènement en 1999, le principe de l'élection directe des conseillers communautaires a été écarté par le Sénat en 2002. Le vote fléché permettrait d'y revenir pour les communes ayant plus de 500 habitants. Le seuil déclenchant l'obligation de présenter des listes entières et l'interdiction de tout panachage descendrait en effet de 3500 à 500 habitants. Le fléchage consisterait à placer en tête de liste les futurs conseillers municipaux appelés à siéger dans les conseils communautaires. Les conseils municipaux perdraient ainsi tout pouvoir dans ces désignations. L'électeur sera dit maître de la situation. En réalité, il se sentira plus floué que jamais, contraint d'entériner le choix de tel ou tel parti, maître de l'ordonnancement des listes, maître des carrières. Les partis dits de gouvernement sont-ils bien conscients qu'ils déplacent moins d'un électeur sur deux dans la plupart des élections ? Il est des pays plus démocratiques où les possibilités de panachage existent même pour les élections européennes...

Nous verrons plus loin que pour le Comité, l'articulation au sein du couple communautés-communes pourrait être également financière, les budgets des communes étant alimentés par une dotation communautaire. Ce système existe déjà ici ou là, certains groupements de communes ayant récupéré l'intégralité de la fiscalité communale.

L'idée de fléchage a également séduit la mission Belot, du moins pour le bloc communal, avec le même seuil de 500 habitants pour les scrutins de liste. Il en va tout autrement cependant pour le bloc régional, et pour de fortes raisons. Si communes et intercommunalités ont les mêmes compétences en partage, il est loin d'en aller de même pour les régions et les départements. Certes, il y a nécessité de cohérence dans certains choix, mais on ne saurait pour ce motif demander à des élus de cumuler l'ensemble des compétences régionales et départementales. Pour la mission Belot, il y a un lieu pour mettre en cohérence les stratégies régionales, départementales et urbaines : la conférence des exécutifs. Ces conférences sont apparues de façon informelle voici une vingtaine d'années, rassemblant présidents de départements et maires des grandes villes autour du président et du préfet de région. Ainsi c'est là que fut mis au point en Bretagne en 1991 le plan Université 2000, le passage ultérieur devant le Conseil régional n'étant plus qu'une simple formalité. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales en a rendu obligatoire la tenue à un rythme annuel. Le rapport Belot propose de passer à un rythme trimestriel avec compte-rendu public du résultat des négociations menées. Gagnant en visibilité, la Conférence deviendrait *Conseil régional des exécutifs*, une troisième assemblée en quelque sorte, proche dans son esprit et sa composition des premières assemblées régionales créées par la loi en 1964. La mission Belot appelle

également à créer des conférences départementales des exécutifs, regroupant les présidents d'intercommunalités et éventuellement de métropoles, courroie de transmission de l'information à destination du conseil général et du conseil régional des exécutifs. Voilà tout ce que l'on gagne à refuser de réduire la dimension des départements...

Minoritaires dans la mission Belot, mais majoritaires dans la Haute assemblée, les sénateurs UMP n'ont pas suivi leurs collègues. Fidèles à l'idée du président de la République et au rapport Balladur, ils ont poussé à l'extrême le concept de conseillers territoriaux : les conseils régionaux seraient composés de tous les élus départementaux. Les 1880 conseillers régionaux et les 4037 conseillers généraux pourraient ainsi laisser place à quelque 3000 conseillers territoriaux.

Comme l'a précisé Nicolas Sarkozy à Saint-Dizier le 20 octobre, 80% de ces conseillers territoriaux seraient élus dans de vastes cantons (25.000 habitants en moyenne). Les voix ayant échappé aux conseillers ainsi désignés seraient réparties à la proportionnelle dans le cadre départemental. L'économie serait importante en nombre d'élus, mais, dans l'hypothèse d'une quinzaine de grandes régions, cela pourrait conduire dans les régions actuelles à des assemblées de 150, 200, voir 300 personnes hors Ile-de-France. Du travail pour le bâtiment...

Si le cumul des responsabilités régionales et départementales a la faveur de la majorité actuellement au pouvoir, il n'est pas du goût de tout le monde. Les uns craignent de voir les régions mettre en tutelle les départements, les autres de les voir submergées par les revendications cantonales. En fait, et plus que jamais, le pouvoir stratégique appartiendra à la troisième assemblée, refondue ou non, celle des exécutifs régionaux.

Créer métropoles et nouvelles communes (8 et 9)

La proposition 8 est une proposition majeure : *« créer par la loi onze premières métropoles, à compter de 2014, d'autres intercommunalités pouvant ensuite, sur la base du volontariat, accéder à ce statut. »* Notre pays ne comptant plus apparemment que des « grandes métropoles » des « métropoles cantonales » et des « petits villages », il y aura des volontaires pour le nouveau statut. Difficile de refuser à Grenoble, Saint-Etienne ou Montpellier ce que l'on accorde à Rouen, Toulon et Rennes... N'ignorant pas que les dites agglomérations, nées d'additions de communes, sont loin d'avoir l'ampleur territoriale pertinente, le Comité suggère qu'aient *« vocation à [s'y] joindre, si elles le souhaitent, les intercommunalités remplissant les conditions posées par [la] loi [à venir]. »*

Certaines communes nouvelles (voir plus loin) pourraient accéder au statut de métropole indique encore le rapport : *« Dans le cas particulier où ces collectivités nouvelles auraient un poids prépondérant dans un département, elles pourraient même fusionner avec lui, comme le permettent déjà les dispositions du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution, les autres communes étant rattachées aux départements limitrophes. »* On retrouve là une

proposition du rapport Warsmann, énumérant une douzaine de départements, dont la Martinique et la Réunion, où les principaux groupements de communes, seuls ou en couple, regroupent plus de la moitié de la population. A considérer les aires urbaines, ces départements seraient encore plus nombreux.

Première nouveauté introduite par le nouveau statut, la tutelle de la métropole sur ses composantes, soit par changement de statut des communes, celles-ci devenant simples « villes » ou simples « territoires », assimilables aux arrondissements parisiens, soit par levée du blocage constitutionnel empêchant une telle hiérarchisation.

Seconde nouveauté, dérogeant à la coupure entre couple communal et couple départemental, l'octroi aux métropoles de compétences départementales : « *les métropoles ainsi constituées seraient des collectivités locales à statut particulier, exerçant, outre certaines des compétences des communes, les compétences, notamment sociales, dévolues aux départements.* » Là encore il s'agit d'une idée ancienne, expérimentée à Strasbourg avant que la loi Chevènement de 1999 n'en ouvre la possibilité à toutes les communautés d'agglomération, possibilité restée comme tant d'autres inexploitée. Dans le rapport Attali de janvier 2008, les agglomérations se substituent purement et simplement aux départements et peuvent en épouser les contours. Jacques Attali a pu évoquer à ce sujet devant l'Institut de la décentralisation le cas des Alpes maritimes.

Offrir statut de département à quelques agglomérations importantes qualifiées ou non de métropoles est une piste intéressante, mais il faudrait à cette fin accroître les périmètres des communautés existantes. Le rapport Balladur évoque ce point, mais comment vaincre les réticences de communautés appréciant une indépendance leur permettant de bénéficier de la proximité de l'agglomération sans en supporter les contraintes fiscales ou réglementaire ? Et parvenir à mettre comme il conviendrait parfois 100 ou 200 maires autour d'une même table ? Une agglomération transformée en département est condamnée à voir ses franges urbaines intégrées aux départements voisins. Là encore le Sénat va innover.

Le rapport Belot retient l'idée de métropoles fortes, aux compétences obligatoires dérivées de celles des communautés urbaines, aptes à se voir déléguer des compétences départementales, régionales, et même étatiques, aptes surtout à mettre en réseau l'ensemble de leur aire métropolitaine, sous forme de syndicat mixte par exemple, et à y organiser notamment les transports. Nos sénateurs ont pu prendre note que les transports départementaux et métropolitains avaient parfois aujourd'hui bien du mal à cohabiter.

Nicolas Sarkozy à Saint-Dizier était sur la même longueur d'onde : la loi pourrait ouvrir le statut de métropole aux « *aux aires urbaines de plus de 450.000 habitants, huit métropoles* ». Curieux lapsus : débordant largement les

communautés urbaines ou d'agglomération, quinze aires urbaines dépassaient déjà en 1999 les 450.000 habitants. D'ailleurs, n'appréciant guère les seuils, le président donne Orléans comme métropole potentielle et évoque la possibilité de métropoles multipolaires fonctionnant sur un mode coopératif, tel le regroupement de Nancy, Metz, Thionville et Epinal. Pour lui les transferts de compétence départementaux ou régionaux en faveur des métropoles pourraient porter notamment sur les collèges, les lycées, l'action sociale et le développement économique. La fiscalité locale et les dotations pourraient être mutualisées.

Le principal obstacle à ces efflorescences métropolitaines sera leur caractère étriqué au regard des aires urbaines ou des schémas de cohérence territoriale correspondants. Que ne crée-t-on plutôt de petits départements, solution aisément généralisable à l'ensemble du territoire et convenant parfaitement aux villes petites ou moyennes, telles Saint-Dizier, éventuellement épaulée par delà les actuelles frontières départementales par les villes voisines de Bar-sur-Aube et de Vitry-le-François ? Sous une forme non plus intercommunale mais supra-communale, conservant leur compétence générale, ces petits départements préfigureraient les collectivités de demain. Les « grands arrondissements » proposés par le Comité Ballardur comme circonscriptions électorales infra-départementales auraient pu être un pas en ce sens, mais l'idée ne fut pas retenue.

La question est fondamentale. Il existe deux façons de rapprocher agglomérations et départements. L'une consiste à transférer aux agglomérations les plus grosses les compétences du département. Elle laisse fatalement hors du jeu une bonne partie de l'espace périurbain, conduisant à créer des aires métropolitaines là où l'on aura supprimé les « pays ». L'autre consiste à transférer à de petits départements les compétences des agglomérations. Seule cette seconde solution permet de paver correctement le territoire en réunissant à chaque fois un nombre suffisant de communes. Ce nombre interdisant les votes fléchés, l'on pourra toujours, selon l'excellente suggestion d'André Vallini, faire élire le même jour les conseillers municipaux et départementaux.

La proposition 9 ouvre aux intercommunalités rurales ou urbaines la possibilité de se transformer en « *communes nouvelles* ». Il s'agirait, dit le rapport, de « *permettre à la France de compter des communes fortes en nombre raisonnable* ». Des aides assorties d'une date butoir seraient « *redéployées en faveur des intercommunalités où le besoin d'intégration est le plus manifeste* ». On objectera seulement que les intercommunalités n'ont pas été dessinées pour cela. Bien au contraire, il n'était pas question de préfigurer les communes de demain affirmait-on lors de leur mise en place pour faire passer la mesure... Aujourd'hui l'on soulève le masque ; mais bien peu de communautés sont aptes à devenir des nouvelles communes.

Clarifier les compétences et effacer les doublons avec l'Etat (11, 12 et 13)

« *C'est le mirage qui met en chemin la caravane* » dit la sagesse arabe ; il peut aussi la faire tourner longtemps en rond. Depuis les débuts de la planification régionale des équipements collectifs en 1963, et les lois de décentralisation de 1982-1983 prônant l'établissement de *blocs de compétence*, l'assurance que l'on allait enfin parvenir à clarifier définitivement la situation est toujours aussi vive...

Le Comité fait fort dans sa proposition 11 : « *confirmer la clause de compétence générale au niveau communal (métropoles, communes nouvelles issues des intercommunalités et autres communes) et spécialiser les compétences des départements et des régions.* » Certains membres du Comité auraient aimé conserver la clause de compétence générale pour les régions, mais les départements ne l'auraient jamais accepté. En conservant, contrairement aux régions, « *la faculté d'apporter leur concours aux investissements des communes* », ce sont même eux qui vont pouvoir le plus rapidement récupérer le droit de se mêler de tout. Définie comme « *la capacité de prendre des initiatives dans les cas non prévus par les textes législatifs et réglementaires* » la clause de compétence générale ne saurait être en effet réservée aux seuls élus communaux ou intercommunaux décrits comme « *les plus proches des populations et de leurs besoins* ». N'oublions pas que l'intercommunalité fractionne à l'extrême nos bassins de vie. Des départements plus proches des populations, plus petits, épousant mieux l'armature urbaine nationale, devraient pouvoir conserver leur compétence générale. C'est d'ailleurs bien ce qui est prévu pour les métropoles ou autres collectivités nouvelles faisant fonction de département.

La clarification des compétences et la chasse aux doublons administratifs avec l'Etat font l'objet des propositions 12 et 13. La coalition arrivée au pouvoir en 1981 avait cru pouvoir, malgré les échecs antérieurs, régler définitivement la situation en définissant des blocs de compétences pour chaque échelon. Elle n'y est pas parvenue. Les régions n'ont pas été inventées pour financer le logement social ; les départements n'ont pas été créés pour intervenir dans l'économie ; mais le souci de leur image et la force des groupes de pression aidant, tout le monde veut s'occuper de tout, quitte à dénoncer les carences des autres échelons. Loin de clarifier les compétences, les textes souvent les emmêlent. Ainsi les compétences des communautés sont un choix de compétences communales pour partie laissé à la discrétion des élus. Ainsi encore, les contrats de plan Etat-régions ont popularisé l'idée que les compétences de l'Etat étaient toutes à partager. Un riche département s'estimant lésé dans le plan Université 2000, et pourtant déjà doté d'une université d'Etat, a pu créer de sa seule initiative un campus indépendant. Parler de clarifier les compétences ne peut faire oublier leur totale confusion. Comment faire autrement ?

A la fois plus prudent et plus précis, ménageant la chèvre et le chou, le rapport Belot reconnaît à tous les niveaux une « *compétence d'initiative* » et leur ouvre la possibilité d'intervenir en tout domaine sur la base d'un « *constat de*

carence ». La spécialisation des rôles pourrait faire l'objet d'articles de loi ou de conventions locales. Pour le tourisme par exemple, la promotion internationale pourrait revenir à la région, la nationale au département...

Le président Sarkozy à Saint-Dizier s'est également exprimé sur les compétences, « *classique des promesses non tenues* ». Il croit pouvoir régler le problème en ôtant la clause de compétence générale aux régions et aux départements, laissant face à face le bloc communal et l'Etat et en pensant que les représentants des régions et des départements ne se marcheront plus sur les pieds dès lors qu'ils ne feront plus qu'un. Lourd danger pour la France ! De Gaulle a voulu les régions, rappelons-le, comme recours en cas d'effondrement toujours possible de l'Etat. La France ne doit pas seulement être organisée de façon efficace ; elle doit aussi pouvoir résister aux chocs, ce que ne permettent ni le cloisonnement départemental, ni encore moins le cloisonnement départemental actuel. Il y aurait moins de conflits de compétences entre les régions et les départements si les premières étaient plus grandes et les seconds plus petits.

Diverses mesures financières (10, 14 à 17)

Avec des exécutifs locaux aux effectifs parfois pléthoriques, en particulier à l'échelon intercommunal, avec une fiscalité communale ou intercommunale ne pesant que marginalement sur les électeurs, avec une pratique des cofinancements reportant sur des collectivités de plus en plus larges et de moins en moins concernées le poids des investissements, la dépense publique exige un coup de frein. Le Comité propose à cet effet de réduire d'un tiers les effectifs maximaux des exécutifs intercommunaux (10), de définir dans le cadre d'un débat annuel au Parlement un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale (14) et de limiter l'empilement des impôts sur une même assiette d'imposition (17). Les deux autres propositions ne visent pas à réduire la dépense. L'une porte sur la révision des bases foncières des impôts directs locaux (15) ; l'autre sur le remplacement de la taxe professionnelle par un autre mode de taxation de l'activité économique, fondée notamment sur les valeurs locatives foncières réévaluées et la valeur ajoutée des entreprises (16).

La proposition 14, annonçant « *des indicateurs de performance et un guide de bonnes pratiques dans la gestion des finances locales* » pourra-t-elle changer le comportement des collectivités dépensières ? Les rapports de la Cour des Comptes n'ont guère ému jusqu'ici les élus et les électeurs, et cela pour une raison très simple : les mauvaises pratiques sont bien souvent dictées par nos institutions : multiplicité des subventions, paiement par l'Etat d'une part notable de la taxe professionnelle ou de la taxe d'habitation, imposition locale d'activités d'ampleur nationale ou mondiale...

Il n'est pas populaire de le dire, mais l'appropriation locale d'un impôt sur une économie de plus en plus mondialisée conduit à des inégalités inacceptables :

plus votre base imposable sera importante, plus sera faible l'impôt que vous allez exiger des ménages et paradoxalement élevée la dépense en leur faveur ! Rien d'étonnant si les collectivités les mieux pourvues s'opposent à la disparition de cet impôt.

Remplacer la taxe professionnelle par un impôt national déductible aux frontières et redistribué aux agglomérations et aux régions serait un plus à la fois pour notre balance commerciale et pour l'équité territoriale. Cela nous ferait faire l'économie de complexes outils de péréquation. C'est exactement ce qui fut fait voici quarante ans lors du remplacement de la taxe locale sur le commerce de détail par ce qui devait devenir la dotation globale de fonctionnement, si appréciée de nos collectivités et certainement mieux répartie que l'impôt ainsi remplacé. Une telle dotation, compensant la perte de la taxe professionnelle, pourrait avoir un double rôle : d'abord de régulation nationale de l'ensemble des budgets locaux par l'ajustement annuel de l'enveloppe distribuée ; ensuite de régulation du développement local, par un partage faisant appel à des critères adéquats et simples : superficie, population permanente et saisonnière et sorties du système scolaire par exemple, critères pertinents pour des enveloppes calculées par arrondissement ou groupes d'arrondissements. La répartition ultérieure de ces enveloppes entre les communes et leurs groupements se ferait selon les procédures habituelles en attendant de les améliorer. La décision 259 du rapport Attali mise en exergue du présent ouvrage va en ce sens. Bien entendu, la pression serait alors très forte pour remodeler la carte des arrondissements. Hélas, la réforme de la taxe professionnelle est aujourd'hui actée, et elle ne va pas dans ce sens.

De quelques territoires particuliers (18, 19 et 20)

Nous ne nous étendons pas sur les trois dernières propositions du Comité Balladur.

Egalement évoquée dans le rapport du Sénat, la première est relative à la gouvernance du Grand Paris. Sans attendre qu'elle fasse l'objet d'une loi spécifique, de généreuses fées se sont penchées tout au long de l'année 2009 sur le développement de la région capitale : en mars, volonté confirmée de réaliser la liaison fluviale Seine-Escaut à grand gabarit, en avril, annonce de la constitution d'un pôle scientifique mondial à Saclay et validation du projet de Grand huit métropolitain de 130 kilomètres centré sur Paris, en juillet, annonce de la future mise du Havre à 75 minutes de Paris par TGV, en octobre, installation au Havre d'un Conseil de coordination associant les ports du Havre, de Rouen et de Paris et projet de quintupler la superficie du quartier d'affaires de la Défense pour en faire une cité financière d'ampleur mondiale... Plus que jamais, la France se perçoit comme la seule grande région qui vaille au sein de l'ensemble européen.

Il est probablement trop tard pour doter l'Assemblée de Corse, conformément à la 19^{ème} proposition, d'une vraie majorité l'an prochain. Par contre, pour les régions-départements d'outre-mer, l'idée d'instaurer une assemblée unique a pris son autonomie, avec l'appui de la mission Belot. L'échec des référendums en 2003 promouvant déjà la fusion des deux institutions avait été le fait d'une courte majorité, essentiellement motivée par le désir de conserver un maximum d'*obèses*, surnom familial donné aux fonctionnaires départementaux et régionaux. Le plat pourrait être repassé en Martinique et en Guyane dès janvier 2010, au cas où une proposition d'autonomie de style polynésien serait préalablement refusée. La Guadeloupe et la Réunion attendront.

La force du rapport Balladur est d'avoir affirmé haut et fort que clarifier la situation exigeait une révision préalable de nos structures territoriales. Mais peut-on se satisfaire de la simple mise en couple des communes et de leurs groupements d'un côté, des départements et des régions de l'autre, quatre niveaux tous plus mal dessinés les uns que les autres ? Ne pourrait-on se contenter de trois niveaux pertinents. C'est ce que nous allons voir à présent.

DESSINER DES ESPACES PERTINENTS

« Personne ne coud une pièce de drap neuf à un vieil habit ; autrement le morceau rapporté tire sur lui, neuf sur vieux, et la déchirure devient pire. Personne non plus ne met du vin nouveau dans de vieilles outres ; autrement le vin fera éclater les outres et le vin est perdu comme les outres. Mais à vin nouveau outres neuves ! »

Pénétré de sagesse antique, le Comité Balladur a très vite réalisé que le vin nouveau des réformes ne pouvait être mis dans nos vieilles outres territoriales. Cependant, obnubilé par la question toute locale de l'émiettement communal, et par la façon dont régions et départements avaient parfois du mal à cohabiter, il n'est pas allé assez loin dans la reconfiguration nécessaire. Il a cru pouvoir se contenter de regrouper les outres en deux blocs mal ficelés de part et d'autres du caméléon national. Derrière une façade valorisant les régions, il a mis un accent excessif sur l'intercommunalité, bridé les périmètres des métropoles, rejeté les pays et oublié les arrondissements. La création de conseillers territoriaux vise à pérenniser les départements face aux régions, maintenant quatre niveaux de fiscalité là où trois suffiraient amplement. L'on en prend encore pour trente ans !

Il faut aller plus loin. Nous allons nous interroger tout au long de trois chapitres sur la bonne dimension des régions, des départements et des communes, laissant de côté l'intercommunalité. Ce n'est pas que celle-ci ne soit pas essentielle, comme l'est toute forme de fraternité dans notre République, mais elle doit demeurer espace d'entraide à géométrie variable entre communes, la bonne dimension des départements permettant de ne pas lui donner d'autre fonction.

5

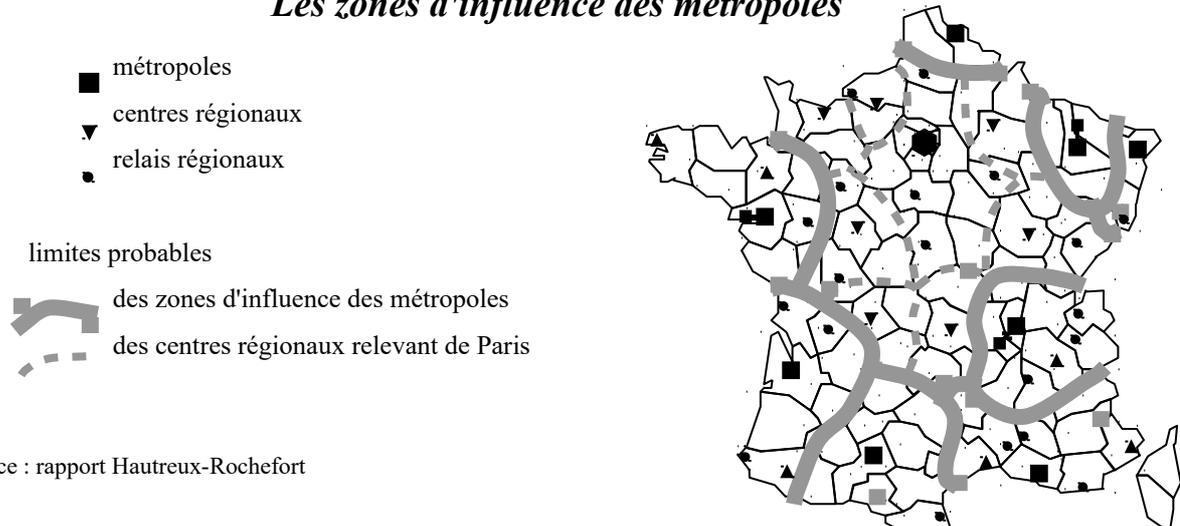
De plus grandes régions

« Comme la belle France serait plus heureuse si, au lieu d'avoir un centre, elle en avait dix, dispensant autour d'eux la lumière et la richesse. » Ainsi s'exprimait Goethe dans un texte mis en exergue du rapport Hautreux-Rochefort prônant en 1963 l'essor en province de métropoles capables d'équilibrer Paris. Sans le savoir, le grand Goethe se faisait l'écho du frère de Louis XI, Charles, duc de Berry : « *J'aime mieux la France que le roi pour autant que j'y vois cinq ou six royaumes au lieu d'un* ». Simple moyen terme entre le département et la nation, comme ces neuf régions d'égale superficie découpant le royaume dans l'Atlas national de 1791, barrage destiné à limiter la croissance continue de Paris, comme dans le rapport Hautreux, ou véritable volonté de faire de la France un ensemble multipolaire, la grande région n'a jamais cessé de hanter, depuis la fin du XVIII^e siècle, les géographes et les aménageurs. Nous commencerons par les aménageurs.

Les coups de bélier de la Datar

La Datar a été créée en 1963 pour mettre en application les principes que venait de développer le rapport Hautreux-Rochefort sur l'armature urbaine nationale, s'appuyant en particulier sur l'analyse des flux téléphoniques entre villes.

Les zones d'influence des métropoles

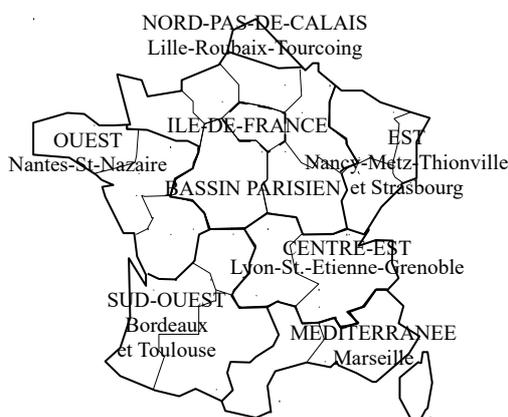


Source : rapport Hautreux-Rochefort

L'armature urbaine nationale en 1963

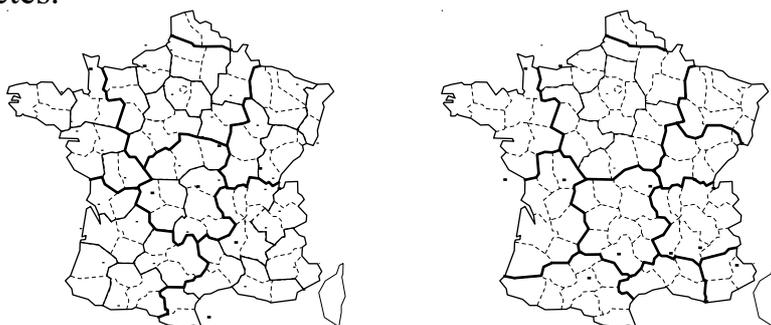
Dès 1964, s'appuyant sur les conclusions de ce rapport, la Datar fait choix de huit *métropoles d'équilibre* : Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz, Strasbourg, Lyon-Grenoble-Saint-Etienne, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire. Assistée de l'Insee, la Datar dessine autour de ces métropoles de vastes régions prudemment appelées *Zones d'Etudes et d'Aménagement du Territoire* (ZEAT). Celles-ci vont effectivement servir dans les études pour la préparation du 6^o Plan. En 1966, elles accueillent un premier embryon d'administration interrégionale : organismes d'études d'aménagement d'aires métropolitaines (Oréam) et observatoires économiques régionaux (OER de Méditerranée, du Nord, de l'Ouest,...). Il s'agit, écrira Jérôme Monod en 1974 dans *Transformation d'un pays*, « de favoriser l'éclosion d'activités tournées vers la décision, la responsabilité et l'innovation, dans les domaines de l'administration, des échanges, de la recherche et de la finance ».

Huit Zones d'Etudes et d'Aménagement du Territoire ont été construites en 1964 autour des métropoles d'équilibre



ZEAT et métropoles d'équilibre

En mai 1968, dans un numéro spécial de la revue 2000 intitulé *Partage des pouvoirs, partage des décisions, essai sur la participation, autonomie et solidarités*, les chargés de mission de la Datar proposent sans les commenter deux autres découpages, l'une en 31 *départements nouveaux* et sept *grandes régions* pour l'orientation du développement, l'autre en onze régions dont un Bassin Parisien comportant six divisions secondaires. Avec un Massif Central ici respecté, les grands chantiers d'aménagement du territoire des années 90 sont déjà dans les têtes.



Deux autres propositions diffusées par la Datar en 1968

La Datar cependant peine à faire soulever la pâte. A Paris la crainte existe toujours de voir un pan du territoire préférer sa métropole à la capitale. En 1970, un atlas de 42 pages, *Introduction à la connaissance de l'espace régional*, publié par l'Oréam de Nantes-Saint-Nazaire et soulignant l'unité de l'Ouest Armoricaïn, est mise au pilon sur ordre du préfet de région. L'un après l'autre, les Observatoires économiques et les Oréam sont démantelés, les uns voyant leurs fonctions reprises par les établissements régionaux de l'Insee, les autres par les préfectures de région. Les Commissariats mis en place, rénovation rurale dans l'Ouest, aménagement du Massif Central ou des Pyrénées, tournent le dos aux métropoles.

Tout est fait pour dévaluer rapidement le concept de métropole : Rennes, Clermont-Ferrand, Dijon et Nice obtiennent dès 1964 statut de *villes assimilées aux métropoles d'équilibre* cependant que Rouen, Amiens, Reims, Troyes, Orléans, Tours, Le Mans et Caen deviennent *villes de la couronne du Bassin Parisien*. Jamais les métropoles régionales n'ont bénéficié de crédits spécifiques, sinon pour d'embryonnaires *villes nouvelles*, Villeneuve d'Ascq pour Lille, l'Isle-d'Abeau pour Lyon, l'Etang de Berre pour Marseille, Rouen obtenant Le Vaudreuil. L'essentiel des crédits est réservé à la banlieue parisienne où cinq villes nouvelles bénéficient, à partir de 1970, d'équipements subventionnés à 80% ou même à 100% par l'Etat. « *La politique des métropoles d'équilibre est restée un mot sans contenu* » affirme Félix Damette dans *La France en villes* (Datar 1994).

Les années 90 voient la Datar relancer vigoureusement l'idée de grandes régions. Résolue à prouver le mouvement en marchant, et à l'issue d'un grand débat sur l'aménagement du territoire en mai 1990 à l'Assemblée nationale, la Datar lance sept *grands chantiers pour l'aménagement du territoire*. En 1991, qualifiés de *grands bassins*, ils ont nom *Grand Nord* (avec animateur à Lille), *Façade Atlantique* (Nantes et Bordeaux), *Grand Bassin Parisien* (Paris), *Grand Est* (Strasbourg), *Massif Central* (Lascaux), *Région Euro-lyonnaise* (Lyon) et *Espace Méditerranéen* (Toulouse et Marseille). Parallèlement, lors de la rédaction du projet de loi Joxe, il est envisagé que des *Fédérations de Régions* puissent se voir conférer de nouvelles compétences (Universités ? Recherches ? Transports ?). Finalement votée en 1992, la loi Joxe-Marchand prône la mise en place d'*ententes interrégionales* et facilite à l'extrême les fusions de régions, une disposition restée sans application malgré quelques vellétés ici ou là. On en reparlera en 2009. En 1993, dans un document introductif au débat national pour l'aménagement du territoire, les sept grands chantiers ont nom *Grand Nord*, *Grand Est*, *Saône-Rhône*, *Midi-Méditerranée*, *Centre*, *Façade Atlantique* et *Bassin Parisien*. Une charte pour le Bassin Parisien débouche sur un *contrat de plan interrégional* en 1994. Il restera seul de son espèce.

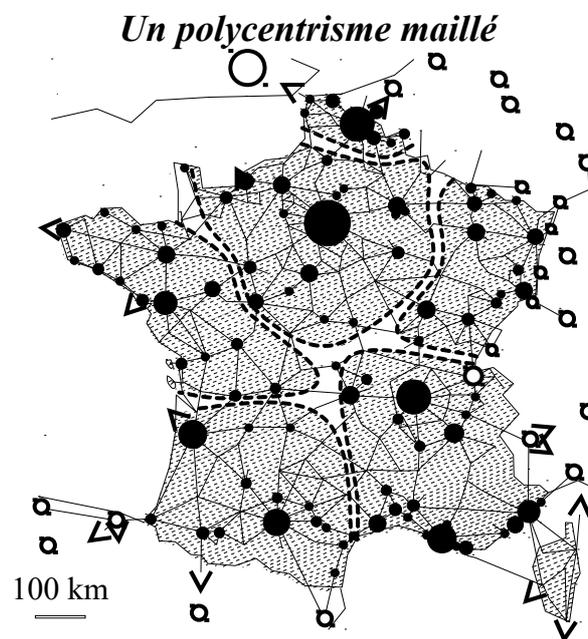
Fidèle au nombre sept, le *Schéma national* annexé en 1994 au projet de loi Pasqua isole autant de *réseaux métropolitains de rang européen*. Ils ont nom

Bassin Parisien, Nord, Grand Est, Centre-Est, Midi-Méditerranée, Sud-ouest et Loire-Armorique. Des cartes circulent, proches de celle de 1964. L'heure est à la reconquête du territoire.

L'Etat va-t-il s'aligner ? Dans le secret, la Datar pousse les administrations à s'organiser en grandes régions. Mais si beaucoup s'y engagent pour des raisons d'efficacité et d'économie, elles retiennent toutes un découpage différent et la Datar assiste impuissante à cette diversification, une façon pour elles d'éviter la tutelle d'un éventuel préfet d'inter-région.

La réduction d'un tiers des effectifs des administrations centrales avancée par le premier ministre Edith Cresson pourrait être un atout pour les métropoles. Il n'en sera rien. D'abord en raison des résistances parisiennes (Khrouchtchev s'était fait débarquer en raison d'un semblable projet), ensuite en raison du maintien d'une logique unitaire : ce qui peut quitter Paris restera concentré, la santé à Rennes, la statistique à Bordeaux, les douanes à Lille, la coopération à Marseille... Tout faire pour empêcher les métropoles de se tailler un véritable territoire.

En 2000, la Datar rejoint l'esquisse d'Europe polycentrique du *Schéma de développement de l'Europe communautaire*. Dans *Aménager la France de l'an 2000*, elle prône un *polycentrisme maillé* où Lyon et Marseille font cause commune. Des *Missions interministérielles interrégionales d'aménagement du territoire* sont créées à titre expérimental dans le sud-ouest et le sud-est.



Pendant quarante ans la Datar a proposé une vision du territoire remarquablement stable, poussant à l'émergence de vastes régions. Etait-on las, au ministère de l'intérieur ou des finances, de la voir mettre les pieds en des domaines que l'on voudrait réservés ? Toujours est-il que la Datar a perdu sa

référence régionale. En décembre 2005, malgré l'opposition unanime des membres du Cercle pour l'aménagement du territoire, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale est devenue Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires. Il s'agit, nous dit le conseil des ministres, de « promouvoir l'attractivité du territoire national tout en poursuivant une politique de solidarité envers les zones fragiles ou excentrées. » Faire les pompiers, quoi, là où les mutations économique qui déstabilisent certains bassins d'activité.

Restent les travaux des géographes. Eux aussi, depuis un bon demi-siècle, présentent une même image de la France. L'examen des grandes masses démographiques installées sur le territoire et de leur évolution, l'analyse des deux composantes du dynamisme démographique des territoires, le bilan naturel et le bilan migratoire, la façon dont les changements de domicile entre deux recensements dessinent en France de vastes bassins d'habitat, tout concourt à cette même image. Examinons ces différentes cartes. Nous avons déjà souligné, à propos du drainage parisien des cerveaux, l'ampleur du fait parisien.

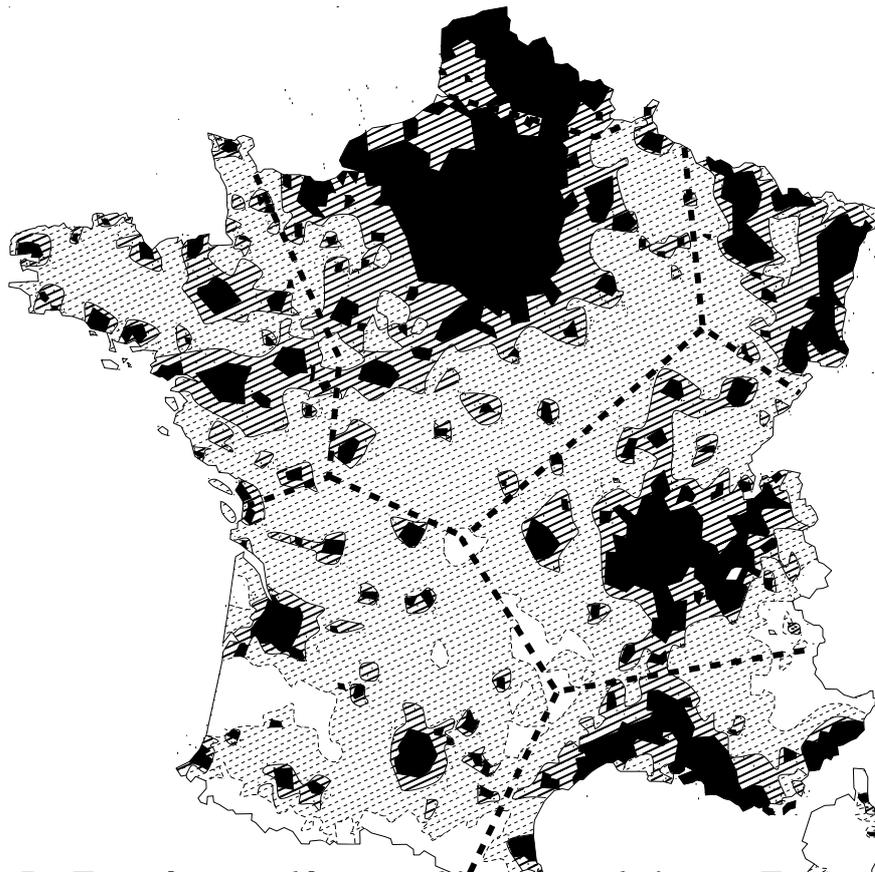
De grandes masses démographiques

Trois cartes de l'Insee restées inédites permettent de situer les masses démographiques présentes en France en 1999, leur évolution entre 1990 et 1999 et les inflexions de cette évolution entre 1982, 1990 et 1999. Les cartes relatives à la période 1962-1990 ont été publiées en 1993 par l'Insee dans le n°53-54 d'Octant et pour partie dans le n°280 d'INSEE Première.

La *température* ici calculée est un indicateur de densité environnante. Selon une suggestion du géographe Roger Brunet, l'Insee aurait pu parler de *température démographique* plutôt que de *température urbaine*. Ce dernier terme a toutefois été retenu car ce sont bien les villes qui donnent son relief à l'indicateur proposé. L'idée est simple : quelle serait la température en tout point si sa seule source de chaleur était la population ? Les effets d'une telle source décroissant avec le carré de la distance, un être humain situé à dix kilomètres « *réchauffera* » cent fois moins l'atmosphère que le même être situé à un kilomètre. Les grosses concentrations humaines font cependant sentir loin leurs effets ; on peut voir sur la carte comment les agglomérations parisienne ou lilloise « *réchauffent* » un plateau picard peu peuplé par ailleurs.

La prise en compte de la seule population de l'hexagone minore artificiellement l'indicateur aux frontières et le fait de prendre les distances à vol d'oiseau le majore en montagne. Une distance conventionnelle a été introduite par ailleurs pour les populations recensées sur place. Ces diverses conventions sont de peu d'importance lorsqu'il s'agit de suivre l'évolution de l'indicateur entre les recensements. Elles n'interdisent pas d'apprécier, lors d'un recensement, les masses démographiques en jeu.

Quand les hommes réchauffent le territoire



La Température démographique ou urbaine en France

très forte ■ forte ▨ faible ▩ ou très faible ▨ température urbaine

source Insee, RP 1999

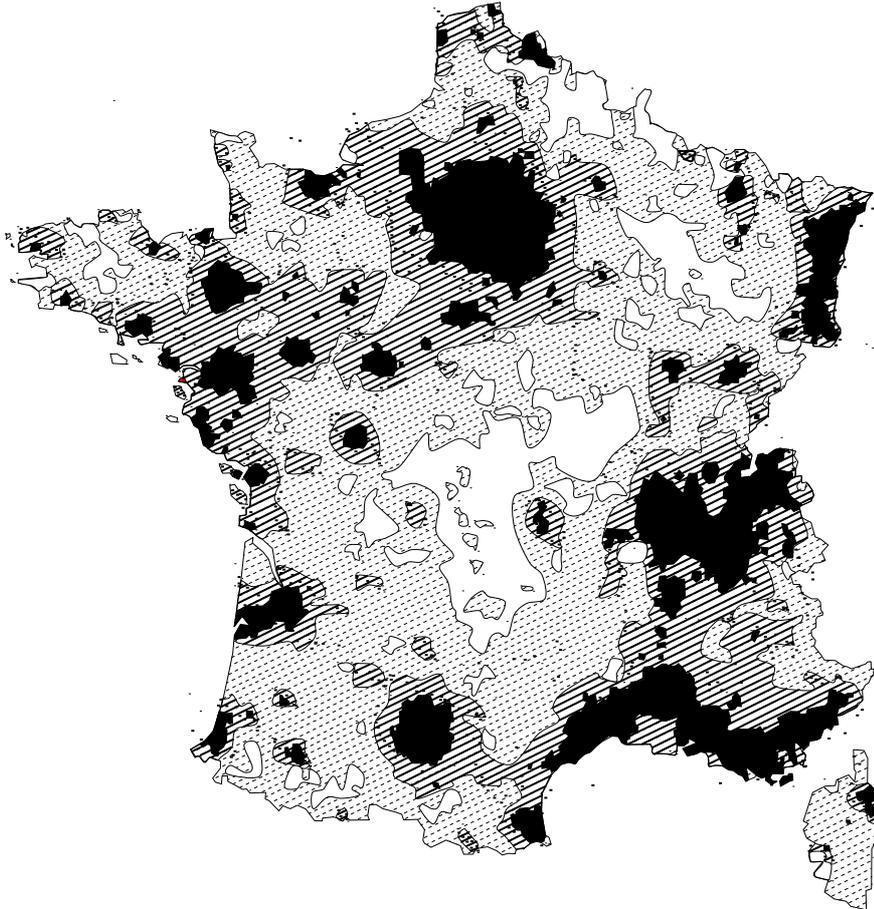
La France en 1999 se trouve grossièrement partagée par des espaces de moindre température en sept ensembles assez bien détachés les uns des autres : Ce sont en tournant autour de Paris

- un Bassin Parisien atteignant Caen, Le Mans, Poitiers, Montluçon, Saint-Dizier et Charleville-Mézières,
- un Nord débordant a priori la frontière,
- une Alsace et une Lorraine formant couronne autour des Vosges,
- une grande Région Lyonnaise atteignant Valence, Clermont-Ferrand, Dijon, Besançon et la région genevoise.
- un Littoral Méditerranéen linéaire avec ses ancrages catalan et ligurien,
- un grand Bassin Aquitain aux têtes bordelaise et toulousaine disproportionnées par rapport au reste du système urbain,
- et enfin un Massif Armoricaïn au peuplement pour partie littoral et pour partie sous influence parisienne ceinturant un centre sous-urbanisé.

Le rapprochement avec les Zones d'Etudes et d'Aménagement du Territoire dessinées par l'Insee et la Datar en 1964 autour des métropoles d'équilibre (voir quelques pages plus haut) s'impose avec évidence.

L'évolution moyenne annuelle de la température urbaine entre 1990 et 1999 fait l'objet d'une seconde carte. Nos sept ensembles s'y retrouvent avec un nord affaibli et un bassin aquitain dissocié : Bordeaux se raccroche à la façade atlantique et Toulouse à une façade méditerranéenne à prolonger certainement vers Barcelone. Une large écharpe dépressionnaire sépare le bassin parisien au nord-ouest et l'axe Rhin-Rhône au sud-est de la France, atteignant la Lorraine dans ses œuvres vives. Elle n'a cessé de s'approfondir depuis 1962.

L'évolution du peuplement



Accroissement ou diminution de la température urbaine

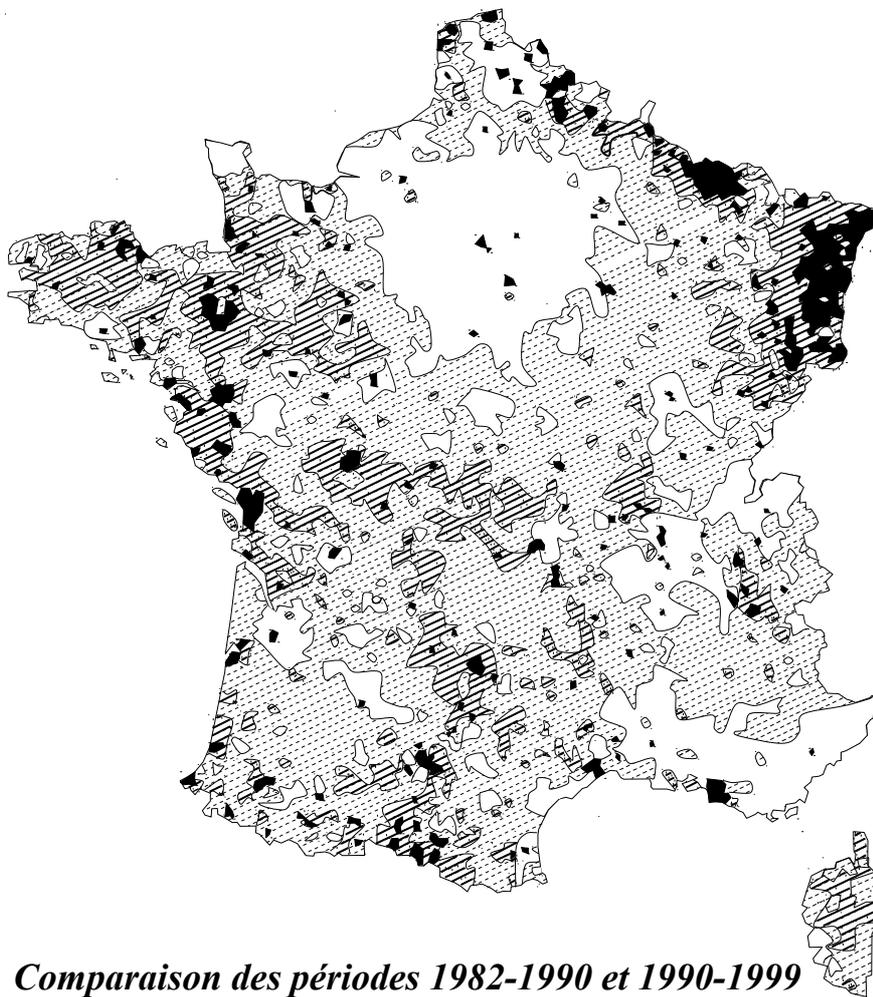
fort ■ ou faible ▨ accroissement, faible ▩ ou forte □ diminution
source Insee, RP 1982 et 1999

Cette seconde carte est moins piquetée de noir que la précédente. Le nombre de villes dynamiques en France n'a fait que se réduire depuis une trentaine d'années. Lannion, Limoges, Cholet et bien d'autres villes avaient vu pâlir leur étoile entre 1982 et 1990. C'est à présent le tour de villes aussi importantes que Le Havre, Cherbourg, Brest, Lorient, Carcassonne ou Nancy.

On ne saurait parler pour autant de désaffection vis-à-vis des villes petites et moyennes. Les sondages affirment régulièrement le contraire, mais la crise est passée par là : seule la très grande ville peut assurer une relative sécurité de l'emploi pour les couples. Même des chefs-lieux de région sont touchés.

L'inflexion positive ou négative de l'évolution de la température démographique entre les années 1982, 1990 et 1999 fait l'objet de la troisième carte. Le partage du territoire en grandes régions économiques y reste lisible. Bassin Parisien, Nord, grande Région lyonnaise et Littoral Méditerranéen sont en phase de ralentissement. A contrario, Massif Armoricain et surtout Alsace et Lorraine sont en phase d'accélération. Le grand Bassin Aquitain connaît une évolution plus contrastée : ralentissement en Gironde et moyenne Garonne, accélération en haute Garonne. Par delà l'armature urbaine, les vieux massifs érodés gagnent plus de population ou en perdent moins : vieillissement, lointain desserrement parisien, résistance des villes moyennes...

Accélération ou ralentissement du développement



Forte ou faible accélération :  
 (évolution plus positive ou moins négative de l'indicateur)
 Faible ou fort ralentissement :  
 (évolution moins positive ou plus négative de l'indicateur)

source Insee, RP 1982, 1990 et 1999

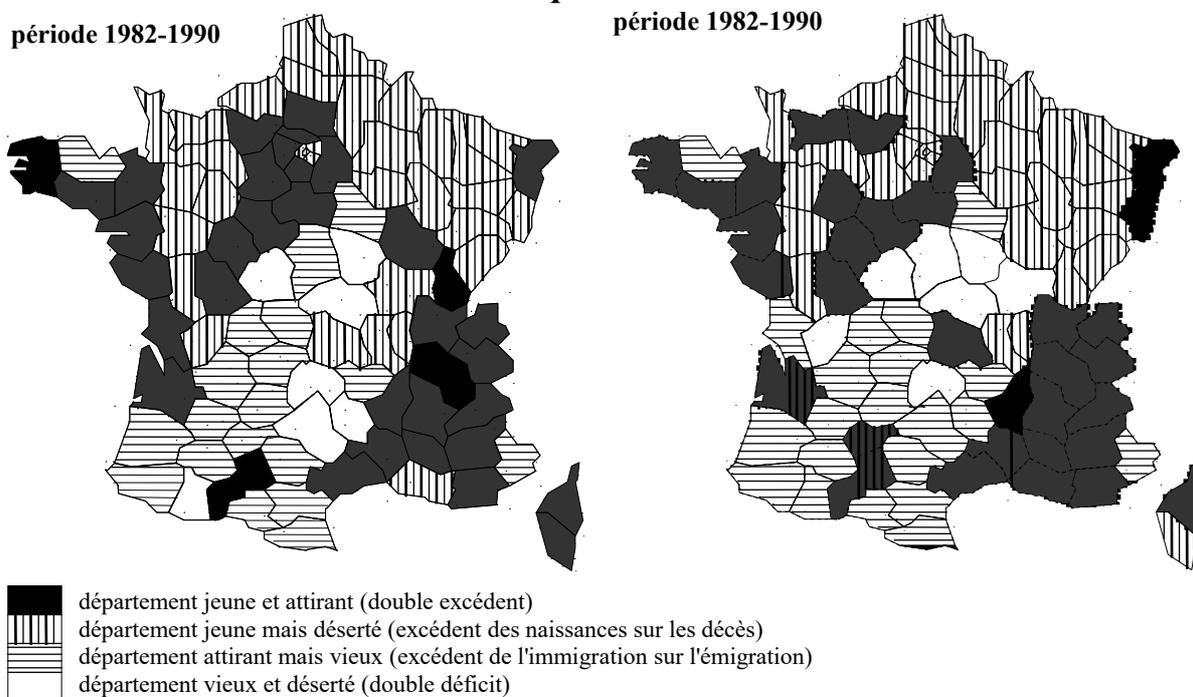
Cette troisième carte mérite d'être rapprochée des cartes antérieurement publiées à Rennes par l'Insee. Sous l'influence de mystérieux chefs d'orchestre, accélération et ralentissement y touchent des régions voisines, justifiant tantôt l'un, tantôt l'autre regroupement proposé par la Datar. La Basse-Normandie

hésite entre ses attaches parisiennes et armoricaines ; haute et basse Garonne connaissent autour de Toulouse et Bordeaux des inflexions de leur évolution souvent différentes.

Jeunesse et attrait des territoires

Deux phénomènes bien distincts, le bilan naturel, écart entre les naissances et les décès, et le bilan migratoire, écart entre les arrivées et les départs de migrants, composent l'évolution de la population sur un territoire. La carte ci-jointe, relative à la période 1990-1999, permet d'apprécier pour chaque département chacun d'eux. Un excédent des naissances sur les décès y est signalé par des hachures verticales, signe de jeunesse, et un excédent des arrivées sur les départs par des hachures horizontales, signe d'attrait. Un noir uni signale les départements où les deux s'additionnent.

Jeunesse et attrait des départements entre 1982 et 1999



source : Insee, RP 1990 et 1999

Excédent des naissances et excédent migratoire entre 1982 et 1999

Trois grandes régions sont jeunes et attirantes. La première résulte du desserrement parisien. Entourant complètement Paris avant 1990, elle se coule aujourd'hui au long de la Seine et de la Loire moyenne. La rapidité des trains mettant Caen à une heure de Paris et Poitiers à deux heures doit expliquer ce phénomène de concentration dans deux directions. Sont également jeunes et accueillants le sillon rhodanien et, plus modestement, le littoral armoricain. Marqués par une ville importante, quelques départements isolés s'y ajoutent. Mulhouse, Montauban et Clermont-Ferrand ont ainsi rejoint, depuis 1990, Strasbourg, Toulouse et Bordeaux.

Nulle part ailleurs jeunesse et attrait ne conjuguent leurs effets. Formant arc autour de Paris, de nombreux départements parfois très peuplés sont jeunes, mais ont un bilan migratoire négatif. A l'inverse, dans le sud-ouest, la plupart des départements sont attirants mais vieux. Quelques départements au nord du Massif Central sont vieux et désertés. Excédent des décès sur les naissances et bilan migratoire négatif s'y conjuguent pour faire baisser la population. Manifestement en tout cas, les 21 régions ne sont pas à l'échelle des phénomènes observés.

Quand la France déménage

L'étude exceptionnelle des changements de résidence observés par l'Insee entre le 1^{er} janvier 1982 et le recensement de 1990 donne une image précise de la façon dont le territoire se distribue sous l'influence de ses pôles locaux ou régionaux de développement.

Les changements de domicile observés entre 1982 et 1990 dessinent de grands bassins d'habitat



La mobilité géographique en France entre petits bassins d'habitat

source : Insee, RP 1982 et 1990

255 petits *bassins d'habitat*, construits de telle sorte que les individus changeant de canton soient toujours plus nombreux à demeurer dans les limites de leur petit bassin d'habitat qu'à migrer vers un autre, ont été mis en évidence en un premier temps. Ils contiennent la plupart des changements de domicile entre cantons et donne une image originale de la France des villes. Pris comme unités à la place des cantons, ces petits bassins non représentés sur la carte peuvent à leur tour être regroupés en quelques grands bassins cohérents, les individus changeant de petit bassin étant toujours plus nombreux à demeurer dans les limites de leur grand bassin d'habitat qu'à migrer vers un autre grand bassin.

Ainsi ont été mis en évidence douze regroupements cohérents. Localement cependant, le résultat laisse à désirer. Le mariage au sein d'un même arrondissement de Grenoble avec Voiron et de Saint-Etienne avec Saint-Chamond n'en fait pas des grands bassins pour autant. Si, mettant ces couples au nombre des petits bassins, l'on en avait compté 253 bassins au lieu de 255, Grenoble et Saint-Etienne auraient immédiatement rejoint Lyon, accompagnés d'Annecy, le tout pouvant tailler des croupières aux régions voisines. De là neuf grands bassins d'habitat seulement.

Respectant par construction les limites cantonales, le découpage obtenu épouse à peu près partout les limites départementales et régionales. Un immense bassin parisien couvre la Sarthe, la Vienne, la Charente limousine (Confolens) et neuf régions entières, laissant seulement Mâcon s'échapper vers Lyon. La région de Bordeaux ne pouvait échapper à Paris qu'en s'appuyant sur Nantes ou Toulouse, solution retenue comme la plus cohérente. On notera sur l'axe Rhin-Rhône l'émiettement des anciennes terres d'Empire.

Cette carte des grands bassins d'habitat est étonnamment proche de celle déjà évoquée, esquissée en 1963 par Jean Hauteux et Michel Rochefort dans leur analyse de l'armature urbaine nationale. Ses racines historiques sont profondes. Soulignant combien l'axe Paris-Orléans a toujours été de première importance pour la monarchie capétienne, Félix Damette, dans *La France en villes*, évoque le ressort des Parlements provinciaux à la fin de l'Ancien Régime. La carte des traites foraines, ou droits de douane, est tout aussi intéressante avec les cinq grosses fermes centrées sur l'Ile-de-France, les provinces *réputées étrangères* et les provinces *à l'instar de l'étranger* communiquant librement avec l'étranger.

Les parlements en 1789



Les traites vers 1750



De profondes racines historiques

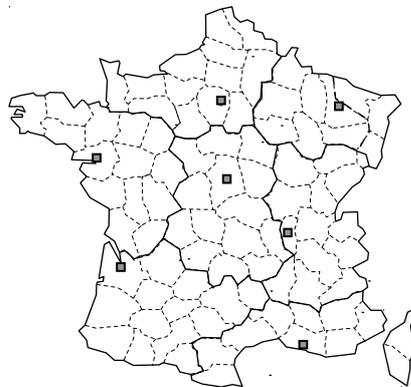
Arrêtons là notre examen. Bien d'autres images pourraient être données de la façon dont s'organise notre espace national. Les unes expriment une certaine polarisation – lecture des grands quotidiens, domination des sièges sociaux, appels téléphoniques hors des départements – les autres au contraire une certaine ho-

mogénéité – dimension des communes, dispersion de l'habitat, matériaux de couverture traditionnels, échec scolaire, mortalité, pratique religieuse, votes en faveur de l'Europe ou de la régionalisation pour ne pas parler des positions prises par les différents peuples de l'hexagone lors de la guerre des Gaules. Souvent accordées, ces images montrent une structuration du territoire dépassant largement le cadre des régions actuelles.

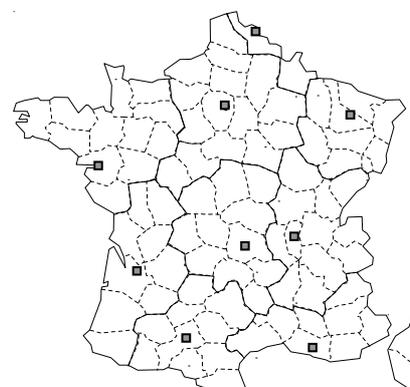
Vers de grandes régions

Nombre de géographes, économistes ou hommes politiques ont cherché depuis deux siècles à dessiner des grandes régions. Nous avons présenté plus haut différentes options de source Datar. On peut y ajouter les découpages proposés par Henri Mazel en 1907 et Jean Labasse en 1961

Projet Henri Mazel, 1907



Projet Jean Labasse, 1961



Un Massif Central parfois respecté

La diversité des projets illustre la difficulté des choix : Normandie dissociée, parisienne ou réunifiée ? Massif Central éclaté ou respecté ? Toulouse aquitain ou méditerranéen ? Quid des seuils poitevins ou bourguignons ? Quid de la Franche-Comté et du sud de l'Alsace si la Suisse intègre l'Europe ? Et le Nord, et la Ligurie ? La formation de grandes régions interstitielles offrirait l'intérêt de freiner une croissance jugée démesurée des métropoles. Cela pourrait conduire à réduire l'ampleur du bassin parisien et à créer un pôle de résistance dans le Massif Central.

L'extension donnée à la région parisienne commande directement ou indirectement celle des autres régions. L'Ile-de-France est aujourd'hui trop petite, ne dépassant par sa superficie que la Corse et l'Alsace. Il s'agit d'une anomalie. Certes, avec ses 396 communes et ses 9.645.000 habitants, l'*agglomération parisienne* demeure contenue en 1999 dans les limites de la région, mais c'est ne considérer que la continuité du paysage bâti. Fondée sur les navettes quotidiennes de travailleurs, l'*aire urbaine* de Paris déborde largement sur les cinq régions voisines. En agrégeant les communes ayant au moins 40% de la population active travaillant dans l'agglomération ou dans d'autres communes sembla-

blement attirées, elle compte 11.175.000 habitants. Egalement fondé sur les navettes quotidiennes de travailleurs, le *bassin d'emploi* de Paris construit de façon cohérente en considérant partout l'attraction la plus forte compte à peu près douze millions d'habitants. Beauvais, Evreux, Dreux, Montargis et bien d'autres villes situées hors d'Ile-de-France s'y joignent. Bien entendu, la *région parisienne* proprement dite est plus vaste encore.

Le thème des grandes régions est porté de nos jours par un courant fédéraliste désireux de voir émerger sur notre territoire de vraies régions-état sur le modèle catalan, bavarois, sarde, écossais ou gallois. Certains nient qu'il faille donner aux régions une « *taille européenne* ». La taille ne serait pas nécessaire à l'autonomie et au bonheur comme le montrent les cas du Luxembourg, d'Andorre ou de Guernesey. Mais ces petits Etats autonomes n'ont pas à lutter contre une puissante administration. Chez nous il faut du poids pour résister à l'hégémonie parisienne. En 1999, les trois régions armoricaines comme les quatre régions du sud-est totalisaient 7.550.000 habitants. Nettement moins que la seule agglomération parisienne.

Deux voies permettent la mise en place de grandes régions, l'une propre à l'Etat, l'autre à la disposition des collectivités territoriales. La première implique une large dévolution des responsabilités actuellement exercées dans les administrations centrales civiles et militaires. 130.000 fonctionnaires y travaillent dont beaucoup pourraient, dans de grandes régions, exercer les mêmes responsabilités. Le départ en retraite de nombreux fonctionnaires en ce début du 21^{ème} siècle pourrait être une opportunité à saisir. Les remplacer sur place serait plomber lourdement la France pour des siècles.

Les petites révolutions à mener à cette occasion dans les ministères et organismes assimilés doivent être soigneusement pensées. Prenons le CNRS par exemple, dispensateur souverain, et pas toujours politiquement neutre, de reconnaissance et de crédits aux laboratoires des universités. Celles-ci se sentiraient-elles moins servies si, de façon plus fraternelle, des grandes régions labellisaient leurs laboratoires et répartissaient les crédits ? Au lieu de filer à l'étranger, certains chercheurs actuellement bridés pourraient-ils jouer la concurrence entre grandes régions ? A expérimenter...

Nombre d'administrations se sont structurées déjà en grandes régions, malheureusement dans des géométries mobiles et trop souvent différentes. Certaines ont tenu compte de la géographie ; d'autres ont seulement voulu équilibrer le travail de leurs inspecteurs. Beaucoup ont reculé devant l'ampleur à accorder à la région parisienne. Jean-Marc Benoit, Philippe Benoit et Daniel Pucci, dans *La France redécoupée*, Belin 1998, ont livré une riche information sur ces découpages et sur ceux de nombreuses firmes privées.

Pour les circonscriptions électorales européennes, l'on a simplement voulu équilibrer les populations.

La seconde voie permettant la constitution de grandes régions passe par des regroupements volontaires. Il faudra accepter des démarches diversifiées. De grandes régions, comme la Bretagne Armorique, la grande Aquitaine ou un éventuel Massif central, mettront en avant leur homogénéité, leurs réseaux de villes, la complémentarité de leurs pôles. D'autres, comme le Nord, la force de leur métropole. Il n'est pas de modèle unique. Il ne faudra pas précipiter la réforme. Une grande région peut naître sans attendre que prenne l'ensemble de la mayonnaise. Elle devra seulement rester ouverte à toute demande de modification ultérieure de ses limites.

Depuis 1992, les fusions de régions sont facilitées à l'extrême ; de simples délibérations convergentes des conseils régionaux suffisent à la décision. Tirillée entre son enracinement armoricain et un Grand Paris ouvert sur la mer, la Normandie n'a pas su en profiter. Dans l'ouest armoricain, le départ simultané des présidents Bourges et Guichard aurait pu permettre, avons-nous dit plus haut, la fusion de deux régions. La Sarthe ou les Deux-Sèvres auraient pu demander ultérieurement à changer de région, démarche facilitée si demain les mêmes élus devaient siéger au département et à la région. Le courage alors a peut-être manqué. Mais la question redevient d'actualité.

Il faudra cependant du temps pour harmoniser les volontés locales. Le 22 juin 2001, par 46 voix pour, 1 contre et 3 abstentions, le conseil général de Loire-Atlantique a adopté un vœu pour la reconnaissance institutionnelle de l'identité bretonne du département, demandant au gouvernement « *d'initier le processus législatif permettant de réunir les cinq départements bretons, associés aux départements voisins qui le souhaiteraient, dans une grande région* ». Le 2 juillet suivant, le conseil régional de Bretagne, réaffirmant à l'unanimité son vœu de 1997 en faveur de la réunification de la Bretagne, évoque sur demande socialiste « *le risque de dilution de la Bretagne dans un grand ouest aux contours et à l'identité mal définis* ». Les Bretons purs et durs redécouvriront-ils un jour les antiques solidarités armoricaines ? Veulent-ils vraiment rejeter vers Paris des voisins prêts à vivre avec eux un destin commun ? Actuellement les chefs-lieux de région de Nantes et de Rennes ont en charge neuf départements ; faudrait-il ramener ce nombre à cinq, fermer un rectorat, une direction régionale de l'Insee, une chambre régionale des comptes, et le reste à l'avenant ? Certes, il faudra bien quelque peu perturber le traintrain de nos administrations si l'on fusionne deux régions ; mais ce doit être de façon minimale si l'on veut avancer. Jean-Marc Ayrault, maire de Nantes, déclare à qui veut l'entendre qu'il ne veut pas d'une Bretagne étriquée. La majorité des Bretons se sont prononcés dans un sondage Ifop-Ouest-France en mars 2009 pour une Bretagne plus ou moins élargie. La Bretagne Armorique, pour reprendre une appellation ancienne, sera-t-elle la première grande région, dans la nation, à se mettre en marche ?

La question de savoir si, dans une Europe définitivement pacifiée, la nation française doit se vivre comme une grappe de grandes régions exprimant dans une même langue une sensibilité enrichie d'apports atlantiques, méditerranéens, germaniques, et depuis peu beaucoup plus exotiques est incontournable.

De grandes régions pourraient avoir leurs lycées et leurs aéroports internationaux, une télévision assise sur une partie de la redevance comme jadis réclamé par la région Nord, une école sérieuse de paysagistes adaptée à leur image ; elles pourraient assumer au plus près du terrain des fonctions actuellement centralisées comme la gestion du patrimoine foncier de l'Etat ou celle des chantiers d'archéologie préventive ; elles pourraient accueillir, éventuellement en se regroupant, certaines collections nationales devenues inaccessibles par suite de leur éloignement, plans-reliefs du musée des armées à Lille ou collections du musée des arts et traditions populaires à Marseille. Alors sera réalité le rêve français de Goethe et de Charles de Berry.

6

De plus petits départements

Succédant aux provinces, soi-disant parcourable en une journée de voyage, le département s'est longtemps imposé comme une entité à la fois régionale et locale. Mis au point avec les géographes du roi, il fut contesté dès la mort de ce dernier. S'il a résisté, ce fut seulement par impossibilité de s'entendre sur un nouveau découpage, les diverses propositions soumises à l'assemblée étant repoussées les unes après les autres. L'une d'elle reprend les noms des anciennes provinces pour des ensembles divisés en seize districts de seize cantons. Avec seize régions, cela donnait 256 districts, chiffre voisin de celui des anciens pays, et 4096 cantons ; nous en avons aujourd'hui un nombre équivalent. Larévellière-Lépaux, théophilanthrope et futur membre du Directoire, déclarait alors à qui voulait l'entendre que la France était trop vaste pour former une république unique. Il se voyait bien présider une république vendéenne, Kervélégan et Buzot prenant la Bretagne et la Normandie...

Trop petit comme région, trop vaste comme entité supra-communale, le département sera toujours contesté. Tant qu'il eut à cumuler les deux rôles, sa dimension moyenne constituait un atout essentiel. Comme intermédiaire unique entre la multiplicité des communes et l'Etat, il était incontournable. De là sa longévité.

Hélas pour lui, tout change avec la 5^{ème} République. Dans une géométrie certes étriquée, les régions et les agglomérations ont pris leur envol, menaçant le département par en haut et par en bas. Aujourd'hui, si le département veut prouver son utilité, il lui faut choisir. En clair, renoncer à sa fonction régionale et se concentrer sur sa fonction locale. Face à une intercommunalité beaucoup trop émiettée, il doit se donner pour fonction d'exprimer les solidarités de plus en plus fortes liant les villes et les campagnes. Pour cela, il doit mieux épouser l'armature urbaine de la nation.

Un relais unique et contesté

Monarchique ou républicain, un Etat se voulant un et indivisible acceptera difficilement qu'il y ait plus d'un intermédiaire entre le niveau national et le niveau local. 83 départements et 534 districts en 1790, cela faisait au dessus de

44.000 communes et en dessous de l'Etat un échelon de trop. La cohabitation des deux institutions fut effectivement difficile, les districts refusant la tutelle départementale et prétendant pouvoir correspondre directement avec Paris. Avec la suppression des districts, trop actifs pendant la Terreur, le département est devenu en 1795 l'unique relais entre l'Etat central et les municipalités de canton alors substituées aux communes. Il n'y avait plus ainsi qu'un seul intermédiaire entre ces dernières et l'Etat.

Malheureusement, construites sur des bases très artificielles, les municipalités de canton se révélèrent rapidement incapables de trouver des hommes capables de les gérer. Les départements étant trop vastes pour devenir l'échelon de base, Napoléon va créer en 1800 de vastes arrondissements communaux épousant au mieux l'armature urbaine des départements. L'on conservait ainsi trois niveaux, des départements manifestement trop petits pour ce rôle servant d'intermédiaire unique entre les arrondissements communaux et l'Etat. Rapidement cependant, les arrondissements s'avèrent incapables de se substituer aux communes. Napoléon rétablit alors ces dernières, optant ainsi pour quatre niveaux. La véritable innovation de Napoléon, ce ne sont pas les départements, hérités de Louis XVI, mais ces 373 arrondissements centrés sur des villes dont ils portent le nom. Compagnies de gendarmerie, tribunaux d'instance et administrations fiscales sont rapidement venus s'inscrire dans ce cadre, sous l'autorité d'un sous-préfet. Des assemblées d'arrondissement aux pouvoirs limités sont créées. Vichy en suspendra l'exercice. Ainsi épaulé vers le bas, le département fera de plus en plus figure de petite, trop petite région. Mais il lui est interdit de se syndiquer et même de correspondre directement avec ses pairs. Territoire trop diversifié aux yeux des administrateurs centraux, la France est une démocratie fondée sur la méfiance à l'égard de ses citoyens...

Les géographes n'accepteront jamais cette situation. Formé sous Louis XVI et témoin de la mise en place des départements, Omalius d'Haloy prône en 1844 une France de sept grandes régions et de 400 pays « *dessinés par leurs habitants* ». Avec ses sept chantiers interrégionaux et sa volonté de revoir la délimitation des arrondissements pour mieux respecter le concept de pays, la loi Pasqua de 1995 n'a rien inventé.

Sur un plan plus politique ou sociologique, Prosper de Barante, Alexis de Tocqueville, Félicité de Lamennais, Pierre-Joseph Proudhon, Frédéric Le Play et bien d'autres vont dénoncer les uns après les autres les méfaits d'une centralisation fondée sur le département. Et cela continue à l'orée du 20^{ème} siècle : « *Les départements ne sont ni des unités régionales, ni des unités locales, [ils] retardent sur l'époque actuelle, à peu près autant que les coches et les diligences,* » écrit Pierre Foncin dans *Les Pays de France : projet de fédéralisme administratif* en 1898. « *Le département est une circonscription artificielle et factice ; il a été, aux mains de tous les gouvernements depuis un siècle, le complice de leur despotisme administratif. Il mérite donc de*

*disparaître... La circonscription intermédiaire sera la région ou "pays" qui correspond en général assez bien à l'arrondissement. [...] Rectifions ses frontières où besoin sera [...], faisons-le entrer comme un rouage effectif dans l'organisation administrative transformée, en lui infusant une vie propre, au lieu de le laisser végéter et languir, » écrit un peu plus tard Gaston Sortais dans ses *Etudes philosophiques et sociales*. « Il faut supprimer des divisions administratives surannées que ni la géographie, ni les besoins régionaux, ni l'état actuel des communications ne peuvent plus désormais justifier et susciter, grouper, développer en des formes nouvelles les initiatives locales, » conclut Clémenceau en 1906 dans son discours de Draguignan. L'espoir est alors grand dans les provinces et Gaston Sortais pouvait ajouter la même année : « L'idée de décentralisation a fait beaucoup de chemin ; or, en France, quand une idée est en marche, elle ne s'arrête pas avant d'avoir atteint le terme désiré : sa réalisation pratique, son entrée dans le domaine des faits. »*

Il faudra le choc de la première guerre mondiale, avec son exigence d'une meilleure réactivité de la Nation, pour obtenir, cantonnée à l'économie, une première officialisation du fait régional : 17 groupements économiques régionaux en 1919 puis 19 régions économiques en 1922. Les partisans des arrondissements demeurent présents. Pour Camille Jullian écrivant cette même année 1922 à la demande d'Auguste Longnon dans *La formation de l'unité française*, le « pays » demeure « l'organe le plus sain et le mieux équilibré, l'entité sociale la plus utile de notre ensemble national ». Et la classe politique emboîte le pas : « L'arrondissement n'est pas absolument le pays, ... mais c'est ce qui s'en rapproche le plus. La région n'est pas la province [...], mais elle la rappelle en la modernisant. [...] La réorganisation doit tourner autour de deux pivots : la région et l'arrondissement, qui en sont les cadres naturels » écrit Charles Benoist, député de Paris, dans un rapport sur la réforme administrative présenté à l'Académie des Sciences morales et politiques le 15 octobre 1926.

Débordant la seule économie, la seconde guerre mondiale va voir la nomination de 18 préfets de région en 1941, relayés par des commissaires régionaux de la République à la Libération, commissariats supprimés en 1947 après le départ du Général de Gaulle sur intervention de Maurice Thorez et sans véritable débat.

A la Libération renaît l'idée de créer des pays. « Si les départements sont, pour la plupart, des créations arbitraires de la Constituante, les arrondissements, par contre, ont des racines profondes. Presque tous, correspondant à d'anciens « pays », sont des réalités historiques, ethniques et économiques. [...] Toutes proportions gardées, la sous-préfecture joue, dans l'arrondissement, le même rôle de pôle de rayonnement que la capitale régionale de la province » écrit en 1945 dans *Les circonscriptions administratives de la France* Jean Bancal, inspecteur général du ministère de l'intérieur. « L'organisation départementale, dans sa structure et son fonctionnement, est incompatible avec les besoins de l'administration aujourd'hui. [...] Son temps est révolu. [...] Les sous-préfets

assureront dans l'arrondissement la même coordination que le commissaire de la République dans la région » poursuit l'année suivante dans *La région, mode moderne de gouvernement* Francis-Louis Closon, compagnon de la Libération, fondateur de l'Insee. « *Le pays doit être l'unité politique du second degré, intermédiaire entre la commune et la grande région* » conclue la même année Louis-Joseph Le Bret d'Economie et Humanisme, dans son *Guide du militant*.

Père de l'aménagement français du territoire, auteur en 1947 de *Paris et le désert français* et en 1949 de *Mise en valeur de la France*, Jean-François Gravier dans ce dernier ouvrage précise le projet : « *Une étude détaillée mène à diviser la France en 19 régions et 362 départements dont 29 villes.* » On en trouvera la carte un peu plus loin. Pour lui les nouveaux départements sont les héritiers des antiques pays : « *La continuité entre le pagus gaulois et notre arrondissement, entre les tribus celtes et nos terroirs ruraux, s'explique le plus souvent par la permanence de sites urbains bien choisis. [...] Doté par l'Empire d'un praepositus, qui deviendra le prévôt épiscopal ou seigneurial, puis royal, le « pays » changea souvent de forme, mais son étendue et son chef-lieu restèrent sensiblement les mêmes. [...] Une sélection naturelle s'est opérée : des villes romaines sont mortes, d'autres villes sont nées au moyen âge. Mais, dans l'ensemble, ce maillage urbain est l'élément le plus durable de la structure française.* » Comme Francis-Louis Closon, Jean-François Gravier reprend pour les pays le terme de *département* : « *On ne saurait parler de direction arrondissementière des ponts et chaussées ou des eaux et forêts.* »

Aux régions économiques sont substituées des régions de programme en 1955, à charge pour leurs comités d'expansion d'établir des plans régionaux de développement économique et social, puis des circonscriptions d'action régionale, au nombre de 21, en 1960. Tout cela ne menace guère le département même si, événement considérable par ses conséquences, réapparaissent à cette occasion par simple décret les noms des anciennes provinces ; même si débutent aussi, dans les préfectures de régions, de tardifs travaux de régionalisation du 4^{ème} Plan (1962-1966).

La France, aux yeux du général de Gaulle, est faite de régions et de villes. Sans dire un mot, il en imprègne les esprits lors de ses déplacements en province, enchaînant les villes d'une même région, associant au besoin la Loire-Atlantique au reste de la Bretagne, et l'excluant des Pays de la Loire : « *Je suis déjà passé dans ce département.* »

La 5^e République a rapidement tiré les conséquences de l'inadéquation régionale et locale du département. Elle va créer les premières assemblées régionales en 1964 avec un embryon d'administration interministérielle dans les préfectures de région, les missions régionales. Elle va créer deux années plus tard les premières communautés urbaines à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. En 1968, désireux de préparer la rédaction du texte référendaire par une large consultation informelle, le général de Gaulle va demander à Jean-Marcel

Jeanneney que soit posée entre autres la question de la survie des départements face à l'émergence des régions. Un tantinet jacobin, ce dernier ne transmettra pas la consigne... Le départ du général de Gaulle, après l'échec du référendum, montrera son respect de la volonté populaire. Demain, une vraie régionalisation lui donnera-t-elle raison à titre posthume ? De fait, de 1969 à nos jours, les régions puis les groupements de communes n'ont cessé de se renforcer. Après avoir joué calmement pendant près de deux siècles sur les deux tableaux, le département va devoir à présent se battre sur deux fronts. Il le fera avec la complicité de certains grands corps de l'Etat.

Le département contre la région

Face aux lents progrès de l'idée régionale, le département a toujours bénéficié, du départ du général de Gaulle à l'arrivée au pouvoir de Nicolas Sarkozy, des faveurs de la présidence de la République. Sans trop l'afficher pour ne pas heurter l'opinion, les successeurs du général de Gaulle vont tout faire pour renforcer, face à l'irrésistible ascension des régions, la présence des départements.

Dès le début de son mandat, et au grand dam de ceux qui ne juraient que par les métropoles régionales, le président Pompidou lance la politique des villes moyennes. Souhaitant, pour valoriser ces dernières, multiplier le nombre des départements, il préside en 1974 au partage de la Corse entre Ajaccio et Bastia. Il comptait agir de même en Finistère avec Brest et Quimper, en Seine Maritime avec Rouen et Le Havre, en Pyrénées-Atlantiques avec Pau et Bayonne, en Corrèze avec Tulle et Brive, dans le Nord et le Pas-de-Calais en élevant les arrondissements au statut de département. Prise lors de son dernier conseil des ministres, sa décision de partager en deux le Finistère restera sans effets.

Très logiquement, il déclare à Lyon préférer à la région le département, « *garantie d'une urbanisation équilibrée* ». Il sait que la carte administrative commande celle de l'urbanisation. Ces préfetures qu'il veut multiplier, il ne veut pas en voir les quatre cinquièmes « *réduites à l'état de simples chefs-lieux de canton* », la capitale régionale bénéficiant seule de l'effet chef-lieu. On lui donnera raison contre ceux qui, à la Datar ou ailleurs, souhaitaient voir quinze grandes régions coiffer directement 2000 ou 3000 grandes communes, un émiettement jugé satisfaisant par le Comité Ballardur. Tel n'est pas notre rêve.

En 1972, la fiscalité locale étant moins impopulaire que la fiscalité nationale, les régions reçoivent pouvoir de lever l'impôt. Cela permet accessoirement de démembrer les assemblées régionales créées en 1964 : « *Créons deux assemblées dans chaque région, elles se boufferont le nez et l'on aura la paix* » entend-on à l'Elysée. D'un côté des conseils régionaux où vont siéger d'office les parlementaires, de l'autre des comités économiques et sociaux. Cette fusion oubliée des représentations nationale et régionale avait sa logique. Elle marquait l'unité de la République ; elle pouvait permettre aussi de régionaliser les

arbitrages budgétaires, les parlementaires prolongeant ainsi en quelque sorte leur travail national. Une évolution tuée dans l'œuf.

Succédant à Georges Pompidou en 1974, Valéry Giscard d'Estaing s'interroge lui aussi sur l'utilité des régions. La Bretagne s'apprête à construire sur son budget quatre lycées, une besogne qui pourrait tout aussi bien être dévolue aux départements. En 1975 à Lyon, le nouveau président déclare que régions et départements ne sauraient éternellement cohabiter : après dix ans de fonctionnement commun, soit en 1982, il conviendra de supprimer l'une des deux institutions. La haute administration, elle, anticipe : dans les projets de loi comme dans les décrets en préparation, le mot de département est aussitôt substitué à celui de région...

En 1981, soit un an avant le terme annoncé pour la confrontation des deux institutions, c'est un François Mitterrand foncièrement départementaliste qui accède au pouvoir. Il ne peut écarter les régions, plébiscitées par l'opinion, mais fera tout pour leur mettre des bâtons dans les roues. Sitôt votée la loi Deferre du 3 mars 1982, les départements sont dotés d'un exécutif élu ; les régions devront attendre 1986 pour avoir le leur. Entre temps, le département aura fortement développé son image.

Tout sera fait alors à Paris pour rendre les assemblées régionales impopulaires et ingouvernables. Alors que l'élu départemental est proche de ses électeurs, du moins en zone rurale, les élus régionaux seront élus sur des listes départementales ; le lien sera ainsi coupé entre l'électeur et l'élu ; les ténors politiques en mal de popularité vont préférer les enceintes départementales aux enceintes régionales, sauf à les présider. Par ailleurs, avec une prime à la tendance politique arrivant en tête longtemps absente, puis limitée à 25%, quand elle est de 50% dans les communes dépassant 3500 habitants, la plupart des régions vont manquer d'une majorité claire. Une procédure a certes été imaginée, bien tardivement, pour permettre à une minorité d'imposer son budget à une opposition divisée, mais pour toutes les autres décisions, des formations politiques marginales sont en situation d'imposer leur volonté aux grands partis. L'on aurait voulu étrangler insensiblement les régions que l'on ne s'y serait pas pris autrement.

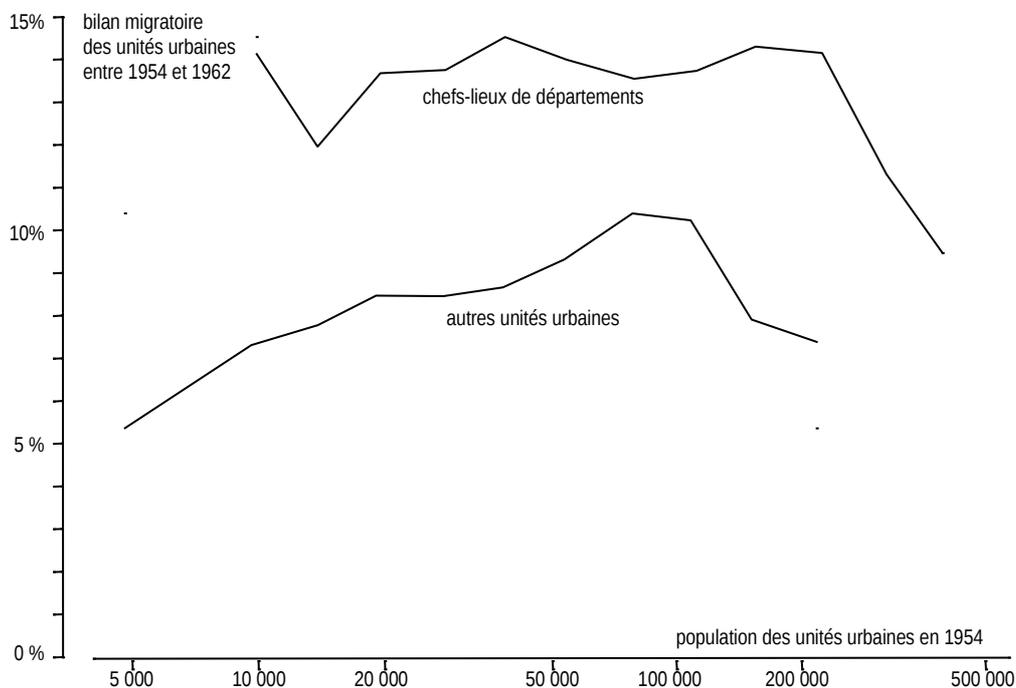
Ainsi soutenus au sommet, les départements vont tout faire pour marquer les régions à la culotte. Bien que ce ne soit pas de leur compétence, leurs dépenses d'intervention économique vont dépasser les dépenses régionales. Chaque département veut son université, son technopôle, sa radio ou son décrochage à la télévision. La région a ses conseillers *régionaux* ; le département veut ses conseillers *départementaux* et non plus *généraux*. Tout est bon pour essayer de supplanter la région dans les esprits : « *La région ayant déjà largement inondés les automobilistes d'autocollants ; nous arrivons trop tard pour placer les nôtres* » soupire un fonctionnaire vilainillien à la fin des années quatre-vingt. Vingt ans après, 300 députés se mobilisent pour la départementalisation des

plaques d'immatriculation automobile. Les cartes routières, la météorologie, doivent valoriser le département. Bien que l'aménagement du territoire soit de compétence régionale, ce seront des commissions départementales qui en 1992 seront chargées d'orienter dans chaque département la mise en place de l'intercommunalité. Incapables de remettre leurs rapports à temps, elles laisseront faire n'importe quoi. Malgré leur inefficience démontrée, c'est encore elles qui en 1995 seront chargées de reconnaître les Pays issus de la loi Pasqua, laissant faire là encore n'importe quoi. En 2009, on veut leur confier à nouveau de parfaire la carte de l'intercommunalité. Jamais l'on n'a autant parlé de régionalisation ; jamais face aux régions l'on a autant renforcé les départements.

Le département contre les villes

Depuis sa création à la fin du 18^{ème} siècle, le département se trouve en concurrence déloyale avec ses composants immédiats, les districts à l'origine, les arrondissements aujourd'hui. La lutte est inégale ; les arrondissements ne sont représentés dans les conseils généraux que par des élus cantonaux ; les conseils d'arrondissement créés par Napoléon ont vu, nous l'avons dit, leurs réunions suspendues par Vichy. Résultat, la croissance plus forte des villes préfectorales. A taille égale, les villes préfectorales avaient entre 1954 et 1962 un taux d'immigration nette deux fois plus élevé que celui des villes non chef-lieu.

La croissance privilégiée des chefs-lieux de département



Les bilans migratoires des villes entre 1954 et 1962

Après 1962, avec l'exode urbain lié à la généralisation de l'automobile et au désir de maison individuelle, la croissance déborde des agglomérations. Il faut,

pour comparer l'attrait des villes, travailler sur des ensembles beaucoup plus vastes : aires urbaines, districts scolaires ou zones d'emploi. La conclusion est cependant la même comme on le verra plus loin dans ce chapitre en évoquant la croissance démographique des districts scolaires selon leur population.

Et qu'on ne nous dise pas que les gens votent avec leurs pieds, en conséquence de quoi il faut laisser faire. L'Etat n'est pas neutre en la circonstance. Le visage urbain de la France eut été différent si les rénovateurs du royaume avaient découpé ce dernier en cinq, vingt, cinquante, cent ou deux-cents unités, privilégiant autant de villes chefs-lieux. Il serait différent également si, au lieu de prélever pendant des siècles l'essentiel de l'impôt au niveau national, privilégiant ainsi Paris aux dépens des métropoles régionales, elle avait laissé les collectivités de base prélever l'essentiel de l'impôt, ou bien si elle avait réparti les ressources nationales de façon forfaitaire au seul prorata de l'espace ou des populations.

Nous avons dit le général de Gaulle attentif, dans ses voyages en région, à ne laisser de côté aucune sous-préfecture. Il croyait dans la France des arrondissements. En avril 1963 dans l'Isère, à l'occasion d'une expérience de déconcentration, un groupe de travail fut constitué traitant des compétences du sous-préfet dans son arrondissement. Les ambitions de ce groupe sont importantes, mais l'absence de représentants locaux des ministères dépeniers, équipement et agriculture, et la méfiance du ministère des finances lui coupent les ailes. Les corps techniques de l'Etat ne sont pas près d'accepter de voir un sous-préfet trancher avec autorité sur des trajets routiers. Et puis l'on s'apprête à créer des assemblées régionales et donc à menacer le département par en haut. Ce n'est pas le moment de le menacer par en bas. La lutte séculaire entre partisans de l'arrondissement et partisans du canton va pouvoir continuer.

Dans le même esprit, par une circulaire aux préfets datée du 21 décembre 1970, Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur, demande que les sous-préfets puissent inviter dans des assemblées informelles d'arrondissement, les élus et les forces vives locales à réfléchir aux besoins d'équipement des populations. Le ministère de l'équipement étant toujours aussi peu désireux de mettre ses hommes à la disposition des sous-préfets, la circulaire ne sera appliquée qu'à Lisieux.

Comme si ces échecs ne suffisaient pas, tout fut fait depuis quarante ans, par les départements ou à leur instigation, pour renforcer leur légitimité aux dépens des arrondissements. Nombre de responsabilités pouvant être exercées correctement dans des arrondissements éventuellement regroupés ont été attribuées aux départements. Il en va ainsi du ramassage scolaire, de l'urbanisme commercial, des sentiers de randonnée, des ordures ménagères, de l'assistance architecturale, de la sauvegarde des sites ou de l'organisation de la lecture publique. Un système financier particulièrement pervers a conduit à départementaliser de façon brutale les syndicats d'électrification rurale nés un peu partout à la

Libération. Il en va de même des pompiers, de la police, de la justice, des chambres de commerce et d'industrie, des tribunaux de commerce, des secteurs sanitaires, des districts scolaires, des comités d'expansion ou de la Banque de France. Les départements sont incités à départementaliser le prix de l'eau, au risque d'encourager, dans les départements côtiers, la population des îles à arroser leurs pelouses avec une eau subventionnée.

Continuons avec l'exemple de la santé. Centrés sur quelque 264 agglomérations distinctes, chiffre fort convenable au regard de notre armature urbaine, les secteurs sanitaires ont été finalement regroupés. Beaucoup coïncident à présent avec les départements. Pour arriver à ce résultat, il a suffi que le ministère de la santé fixe à 200.000 habitants la population minimale des secteurs sanitaires. Les départements n'ayant pas 400.000 habitants ne pouvaient plus composer qu'un secteur sanitaire, sauf à mordre sur un département voisin. Ce faisant, le ministère a oublié l'humain, la proximité géographique nécessaire si l'on veut amener une population à s'approprier son système de santé, à modifier son hygiène de vie par exemple pour réduire certains coûts. On n'a pas eu non plus idée que deux ou trois secteurs voisins insuffisamment peuplés pouvaient mettre leurs moyens en commun pour se procurer un gros équipement, éventuellement sur matériel roulant. Toujours l'oubli de la voie coopérative.

Terminons avec les sous-préfectures elles-mêmes, elles aussi menacées. D'abord avec le projet d'amener les sous-préfets à résider au chef-lieu du département. Ensuite, en 2008, avec celui d'en remplacer un certain nombre par de simples conseillers administratifs.

Ne pas confondre les niveaux d'expertise et d'action

La départementalisation des corps de sapeurs-pompiers est un exemple de ce qu'il ne faut pas faire, du moins tant que les départements seront de petites régions. Le département est à la fois trop vaste pour mobiliser ce corps au plus près de leur champ d'action et trop petit pour le former et assurer la veille technologique nécessaire dans ce genre d'activité. La belle littérature technique adressée par Paris n'y changera rien. Il eût mieux valu se calquer sur l'ancienne organisation de la gendarmerie : brigades dans les cantons, compagnies dans les arrondissements et commandement régional. Ou sur celle de la justice avec ses juges de paix cantonaux aujourd'hui disparus, ses tribunaux d'arrondissement et sa cour d'appel régionale. 300 arrondissements mis en réseaux régionaux travailleront toujours plus intelligemment que 100 départements dressés sur leurs ergots. D'après un rapport parlementaire de janvier 2002, les premiers résultats de la départementalisation des services d'incendie et de secours ont été désastreux : une facture accrue de 30% la première année, un objectif menant à 80% d'officiers et de sous-officiers dans le corps des pompiers et le tarissement du recrutement des pompiers volontaires.

Mêmes errements en 2008 avec la justice. Le ministère n'aurait voulu qu'un tribunal de grande instance par département. Au nom de cette logique, on devrait abandonner des équipements récemment rénovés et, faute d'extensibilité des locaux actuels, bâtir dans les chefs-lieux de département de nouvelles cités judiciaires. Et tout cela officiellement pour faire des économies !

Cette lamentable attitude ne date pas d'aujourd'hui. « *400 radios de pays* » avait titré au printemps 1980 l'hebdomadaire *La Vie*. Intéressé, un membre du Comité de liaison pour l'action régionale et locale, association militant pour une organisation de la France en régions et pays, va se renseigner à la maison de la radio. « *Nos radios seront départementales* » lui dit-on, démentant l'information publiée. « *Un minimum de 50 agents est nécessaire au fonctionnement d'une radio isolée et l'on ne peut trop charger la redevance.* » A l'objection selon laquelle un fonctionnement en réseaux régionaux de pays permettrait d'avoir des équipes locales plus légères et une programmation plus riche, l'exemple réussi d'Ouest-France, avec ses multiples éditions d'arrondissement, le démontrant, il répond par l'argument d'autorité : « *un homme a sur le sujet l'oreille du Président de la République ; pour lui les radios régionales doivent devenir départementales ; la décision est prise ; reste seulement à la financer.* »

La formation permanente des médecins généralistes dans certaines régions est un autre exemple de mise en réseau réussie : les médecins s'organisent par arrondissement ou pays afin de suivre des formations assurées par des intervenants régionaux bien rodés.

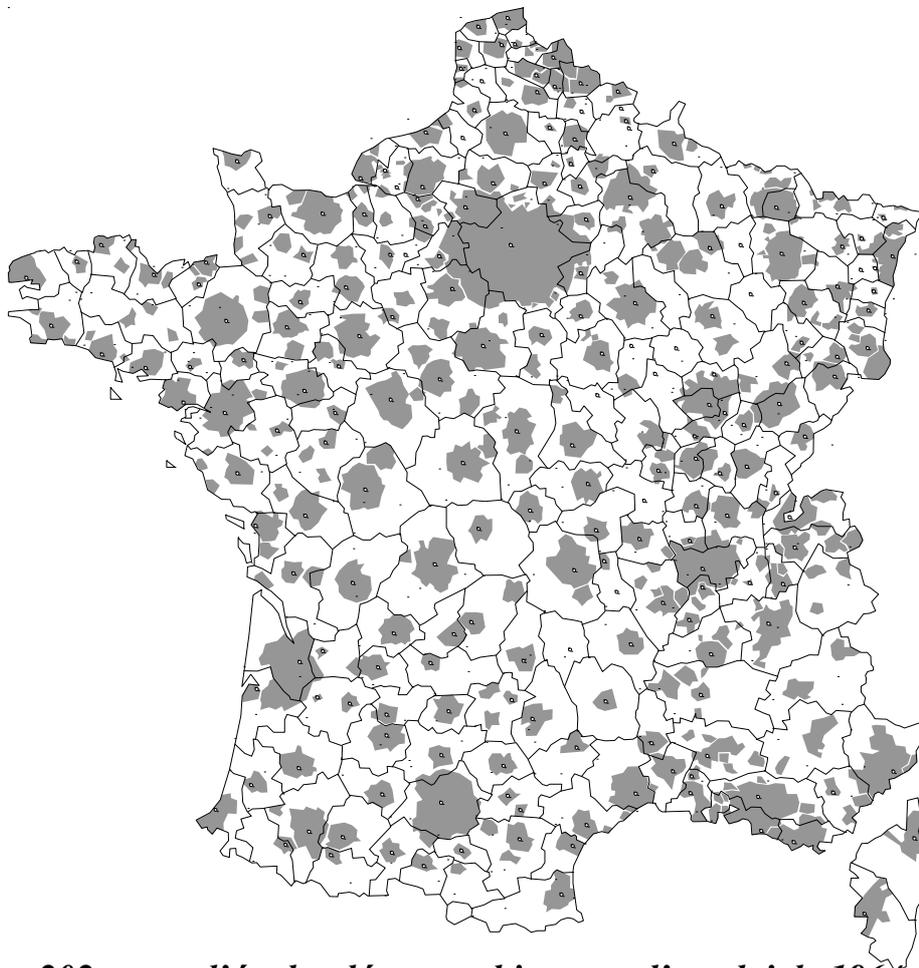
Les commissions départementales les plus diverses, qu'elles concernent l'urbanisme commercial ou les dérogations d'âge pour passer en cours préparatoire, gagneraient à se réunir par arrondissements, éventuellement redessinés. Certes l'arrondissement est bien petit s'il s'agit de disposer d'experts mais n'en va-t-il pas de même pour de très nombreux départements ? C'est le propre de la région, précisément, de pouvoir disposer d'experts avertis prêts à intervenir dans les arrondissements. C'est à tort que les départements se croient suffisamment forts pour tout maîtriser, confondant niveau d'expertise et niveau de décision. Il convient au contraire de les dissocier, le premier étant au service du second. Le département ne saurait la plupart du temps assumer les deux. Un territoire articulé en régions et villes en leurs arrondissements répondra bien plus sagement, intelligemment et efficacement aux défis du monde qu'une collection de départements isolés.

La France des villes en quelques cartes

Il existe de multiples images de la façon dont les villes animent le territoire national. Nous en retiendrons cinq. Notre but n'est pas ici de proposer sur un mode technocratique une carte des arrondissements redessinés, futurs départements. Il est seulement d'inspirer des initiatives locales en montrant de diverses façons comment les grumeaux structurent la pâte.

La première image sera bientôt vieille d'un demi-siècle. A son origine, un problème de répartition géographique du budget de l'Etat. En 1962, le Comité d'Etudes et de Liaison des Intérêts Bretons présidé par René Pléven, le Mouvement pour l'organisation de la Bretagne et plus de mille municipalités bretonnes se mobilisent pour réclamer une loi de programme pluriannuelle pour la Bretagne. D'autres provinces menaçant semblablement de s'agiter, il est apparu qu'il fallait mettre d'urgence de l'ordre dans la répartition territoriale des moyens de l'Etat. Les services centraux des ministères travaillaient alors en aveugles, sans indicateurs de situation, se contentant de répondre aux sollicitations des élus en privilégiant de facto les régions les plus riches et les mieux en cour. Il convenait d'agir autrement.

Un projet de nouveaux départements ?



***Des 202 zones d'études démographiques et d'emploi de 1964
aux 354 aires urbaines de 1999***

☐ Zede et villes leur donnant nom en 1964 ■ aires urbaines en 1999

Pour y voir plus clair, le Commissariat Général au Plan entreprend de découper l'ensemble du territoire en *bassins d'équipement collectif*, chargeant les missions régionales nouvellement créées auprès des préfets de régions et les directions régionales de l'Insee d'élaborer un projet. Inquiet, le ministère de

l'intérieur s'entend répondre qu'il ne s'agit pas de remplacer le département. Pour couper cours à toute interprétation en ce sens, ces bassins s'appelleront *Zones d'études démographiques et d'emploi*.

Proposé par l'Insee à Rennes, le terme de *pays* est refusé comme susceptible d'irriter les géographes « *qui donnent à ce mot un contenu très précis* ». Fondées sur l'armature urbaine nationale, les zones d'études démographiques et d'emploi ne recouvriraient pas forcément les pays gaulois. Il n'empêche ; Les dimensions sont souvent les mêmes : quelque 1000 à 2000 km². De Bayeux à Auxerre et de Soissons à Loudun, bien des villes n'ont cessé depuis plus de 2000 ans d'animer un *pays*. Et puis il y a la chaleur du mot et la façon dont, accolé systématiquement au nom de la ville, il la situe dans son écrin rural. *Pays* d'Apt, cela a tout de même une autre allure que *zone*, *bassin*, *microrégion* ou *région urbaine* d'Apt.

Pour être viable aux yeux du Plan, une zone d'études démographiques et d'emploi doit comporter une ville de 100.000 habitants. A défaut, sa population totale doit approcher ce chiffre. Les zones proposées par les régions sont souvent jugées trop petites à Paris et le Plan prend sur lui de les regrouper. La France va ainsi compter 202 zones d'études démographiques et d'emploi. Le recensement de 1962 sera dépouillé dans ce cadre et toute une batterie d'indicateurs de situation, soigneusement calculés, serviront aux ministères à répartir les crédits d'équipement du 5^e Plan. Une thèse de doctorat en sciences économiques, classée confidentielle sur ordre du ministère des finances, en témoigne.

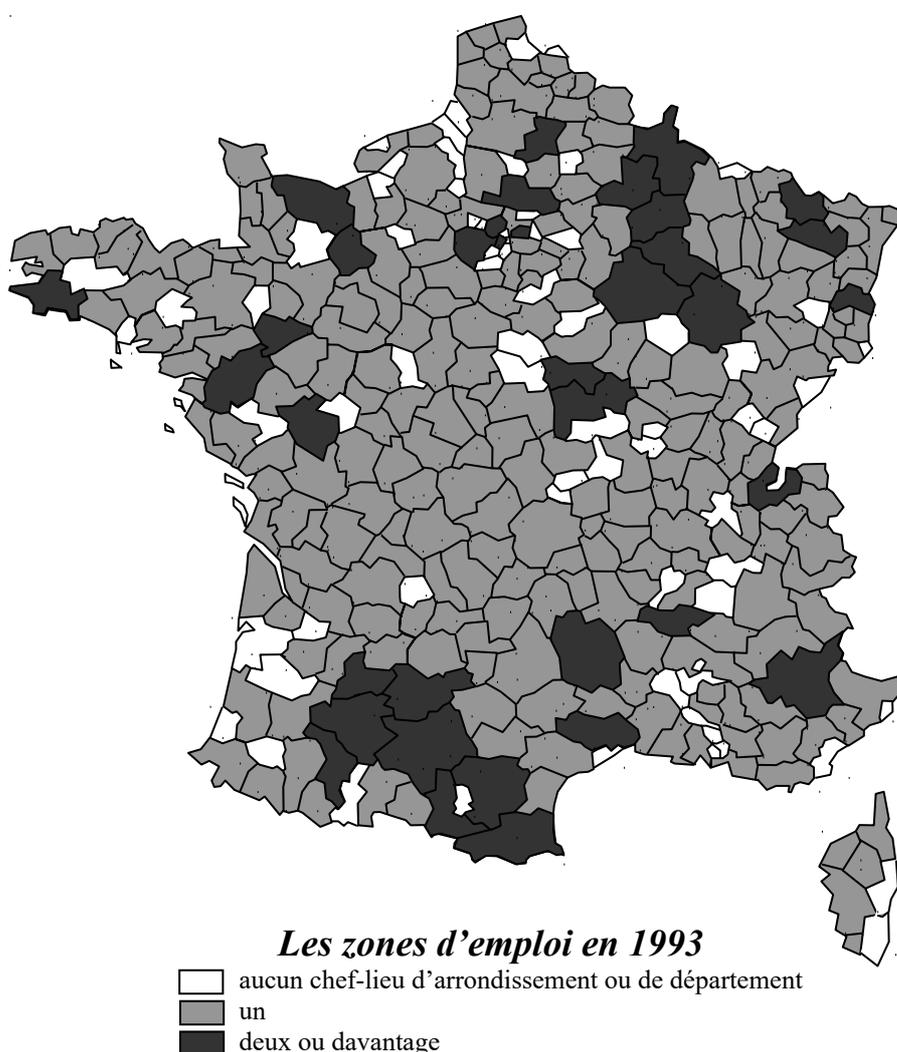
La façon harmonieuse dont les *aires urbaines* définies en 1999 par l'Insee s'insèrent dans les *zones d'études démographiques et d'emploi* découpées en 1964 montre la valeur de ce découpage. Si, comme à Reims ou Besançon, une aire urbaine est mal centrée dans sa zone, cela peut tenir au trop grand respect en 1964 des limites régionales ou départementales. D'autres cas montrent que l'on n'a pas hésité cependant à s'en affranchir. Seul était exigé à l'époque le respect des zones de peuplement industriel et urbain, et secondairement celui des limites cantonales.

Les 202 zones obtenues étaient vastes, certaines atteignant la dimension d'un département. La tendance à l'émiettement aidant, ce découpage fut rapidement supplanté par des découpages plus fins, soit généraux comme les zones d'emploi présentées ci-après, soit particuliers à chaque administration, comme les districts scolaires présentés un peu plus loin, ou les secteurs sanitaires.

Autre découpage, mis au point en quelques semaines après le recensement de 1982, revues en 1993 sur la base des observations faites en 1990, les *zones d'emploi* sont actuellement au nombre de 348. Œuvre de commissions régionales interministérielles présidées par les directeurs régionaux du travail, elles sont utilisées par l'Insee et prises en considération à Bruxelles. Respectant

obligatoirement les limites régionales et volontiers les limites départementales, fractionnant les aires urbaines les plus importantes en raison du refus parisien d'un découpage articulé, le découpage en zones d'emploi a souffert en 1982 d'un arbitrage national insuffisant, les régions les plus petites étant souvent les plus finement découpées.

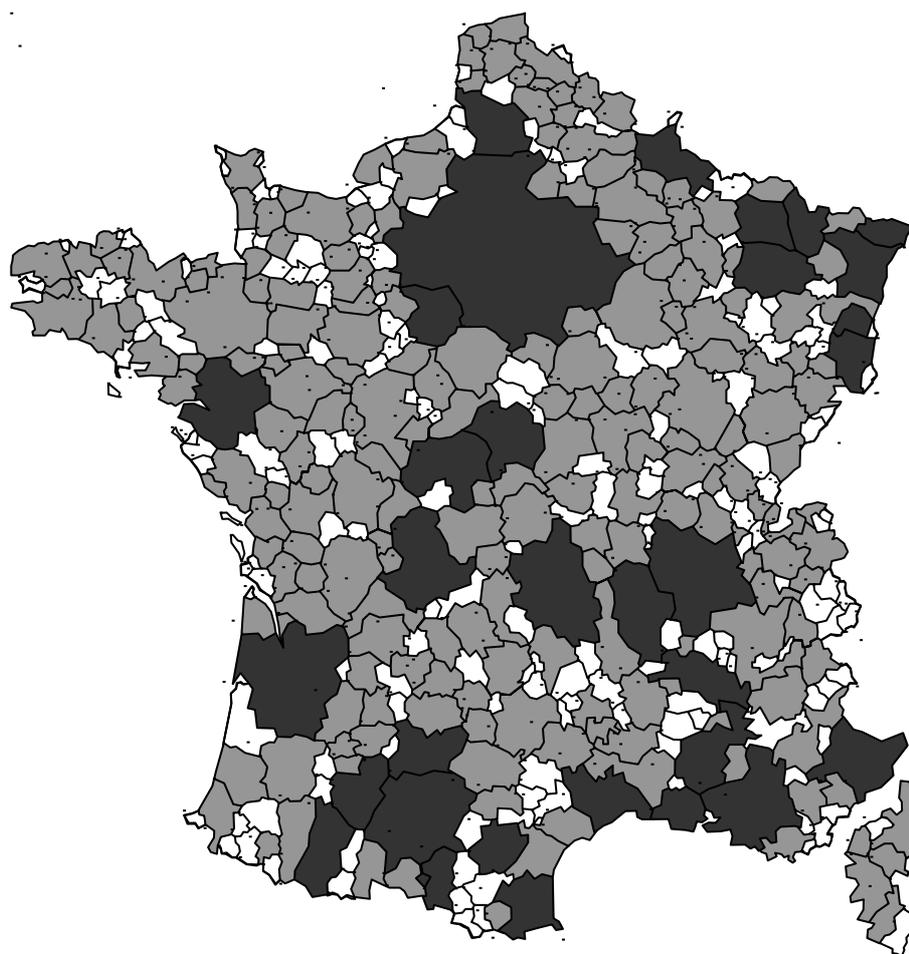
Comme on peut le voir sur la carte, construites pour la plupart autour d'un unique chef-lieu de département ou d'arrondissement, les zones d'emploi sont assimilables à des arrondissements rectifiés. Les doublons rencontrés sont en général assez dissymétriques : Nantes/Ancenis, Quimper/Châteaulin, Caen/Bayeux, Perpignan/Prades, etc. Les régions Champagne-Ardenne et Midi-Pyrénées n'ont pas souhaité s'éloigner trop des départements.



Le découpage en zones d'emploi gagne à être rapproché d'un autre découpage fondé sur les résultats du recensement de 1990, celui des *bassins d'emploi*. Comme pour les bassins d'habitat au chapitre précédent, l'on a cherché à obtenir un nombre maximal de zones sous la contrainte fort naturelle que le lien d'un

élément avec sa zone l'emporte sur tout autre lien. Le lien ici considéré est le nombre d'actifs quittant une commune pour aller travailler dans une autre. Accessoirement, si certaines communes pouvaient s'entraîner mutuellement d'un côté ou d'un autre sans pour autant pouvoir constituer une zone distincte, la solution minimisant les déplacements entre zones a été retenue.

Contrairement au découpage en zones d'emploi, ce découpage résultant d'un traitement informatique national est libre de toute contingence administrative. Sa parenté avec la carte des arrondissements n'en est que plus remarquable. Il apparaît cependant que les bassins centrés sur un chef-lieu de département débordent sur les arrondissements et parfois même, comme à Rennes, sur les départements voisins. Les bassins d'emploi mis en évidence ont ainsi des dimensions très inégales. Celui de Paris déborde l'Ile-de-France, d'autres comme Crozon ou La Hague ne recouvrent que quelques communes. On notera la présence de nombreuses petites zones blanches, généralement situées aux confins des départements, et centrées sur un simple chef-lieu de canton.



Les bassins d'emploi en 1990

 aucun, un ou plusieurs chefs-lieux d'arrondissement

source Insee, RP1990, zonage sorties

L'emploi n'est pas seul à structurer le territoire autour des villes. Image ancienne : celle donnée par les *districts scolaires* lors de leur création en 1975 après regroupement de ceux centrés sur une même unité urbaine. On notera à proximité du Mans, de Limoges ou de Nevers le caractère torturé de certains districts. Il fallait leur donner une certaine ampleur tout en respectant les limites départementales...

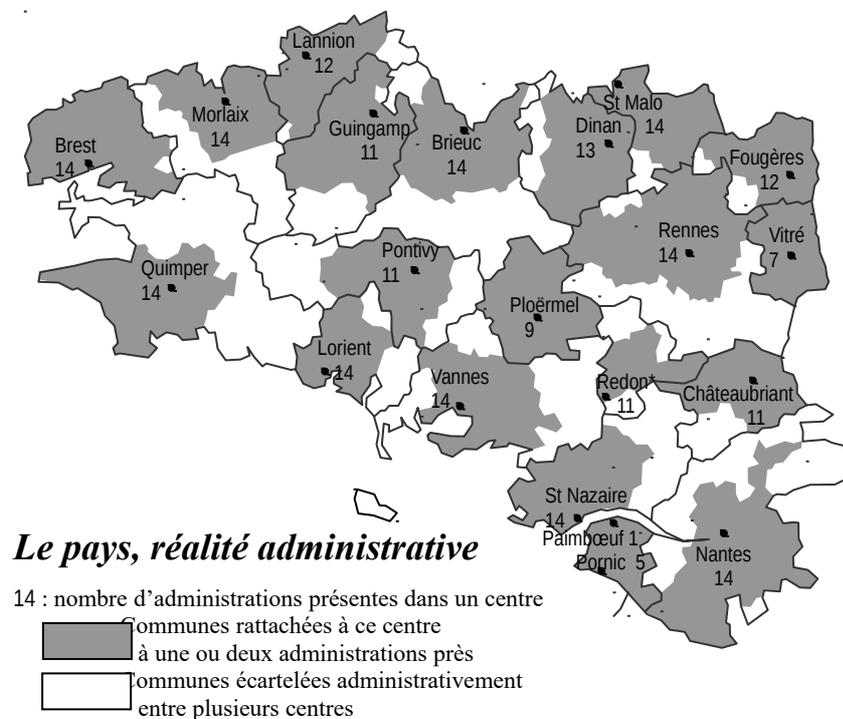


418 districts scolaires centrés sur 306 unités urbaines

source : rectorats 1975

La fréquentation des services publics et privés a donné lieu à de nombreux travaux de cartographie portant sur les services les plus courants et mettant en évidence les communes et les cantons, ils seront évoqués dans le chapitre suivant. Les services les moins courants, mettant en évidence la France des villes ou des arrondissements, ont été beaucoup moins étudiés. A défaut de

travaux nationaux, nous disposons pour quatorze services publics, et dans les limites de la Bretagne historique, d'une carte synthétique publiée en mars 1979 dans un cahier intitulé *Retour aux pays* par les directions régionales de l'Insee de la façade atlantique. 20 tribunaux, 20 districts scolaires, 19 agences locales de l'emploi ou antennes, 18 conservations des hypothèques, 18 compagnies de gendarmerie, 17 pays Insee, 16 subdivisions EDF, 15 arrondissements, 13 secteurs hospitaliers, 13 circonscriptions PTT, 12 circonscriptions du cadastre, 12 chambres de commerce ou délégations, 11 tribunaux de commerce et 10 arrondissements financiers couvrent ce territoire en se superposant plus ou moins. Une image synthétique a été tirée de l'ensemble de ces découpages, objet de la carte ci-dessous. Avec 178 brigades de gendarmerie, 160 recettes-perceptions et 132 secteurs scolaires pour 164 chefs-lieux de canton, nous aurions retrouvé la France des cantons. Ici, nous avons la France des arrondissements, encore alors très présente au sein de l'administration.



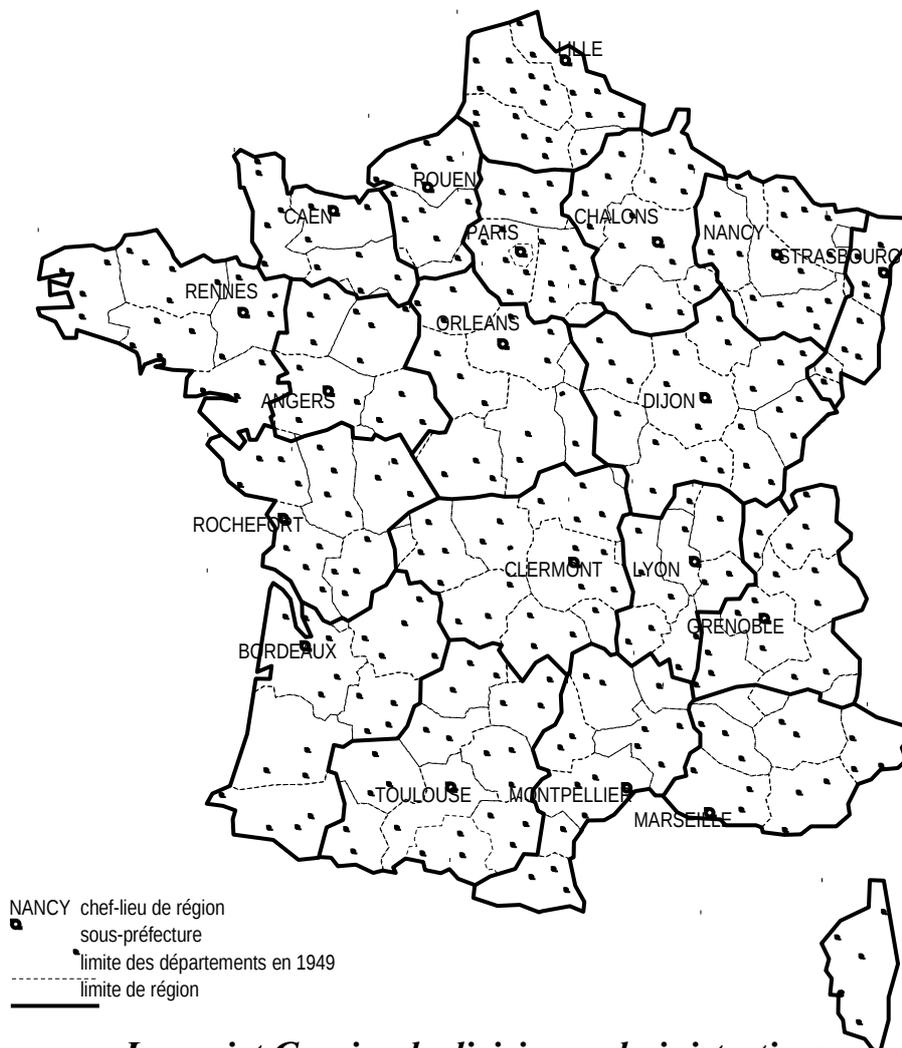
source Insee : Retour aux pays, mars 1979

Si l'on excepte Pornic, chef-lieu d'une des 112 Capitaineries des Côtes sous l'Ancien Régime, les vingt centres ici retenus étaient tous chefs-lieux d'arrondissement en 1926, date où Paimboeuf, Ploërmel et Vitré ont été déclassés. Trop proches de Quimper et de Nantes, les sous-préfectures de Châteaulin et Ancenis, bien qu'épargnées cette année là, ne figurent pas sur notre carte.

Les bassins administratifs associés à ces centres sont plus ou moins cohérents, bien des communes étant écartelées entre plusieurs centres. Ces communes ont été systématiquement attribuées au centre le plus attirant ou, en cas d'ex æquo,

et par souci d'équilibre, au territoire le moins peuplé. Maure-de-Bretagne a ainsi rejoint Redon plutôt que Rennes, Paimpol, Auray, Blain, Châteaulin et Carhaix étant traités de semblable façon. Ne disposant que de six services sur quatorze, le bassin administratif de Pornic-Paimboeuf doit sa cohésion au partage entre Nantes et Saint-Nazaire des huit services manquants.

La carte des arrondissements, par comparaison avec celle des départements, n'a rien de figé. Après avoir baissé de 102 en 1926, le nombre des arrondissements a augmenté de 48 pour atteindre 329 aujourd'hui. Pour autant, la carte laisse toujours à désirer ; des villes importantes comme Fréjus n'ont pas statut de chef-lieu ; des sous-préfectures rayonnent sur deux ou trois départements sans que ce soit reconnu.



Le projet Gravier de divisions administratives
d'après Jean-François Gravier, Mise en valeur de la France, Paris, Portulan, 1949

Tirée du livre de Jean-François Gravier évoqué plus haut, la carte ci-dessus pointe les 332 villes retenues par l'auteur comme chefs-lieux de ses petits départements. Les unes seront *chefs-lieux de région*, les autres simples *sous-préfectures*. 28 villes animent simultanément un *département-ville* et un *département-*

campagne. Nantes anime deux *départements-campagne* partagés par la Loire. Ayant hérité de pouvoirs ministériels, la région se subordonne sans ambiguïté les anciennes préfectures et sous-préfectures. On est loin de l'absence de tutelle aujourd'hui proclamée.

La dimension optimale des départements

Poser la question de la taille optimale des futurs départements, c'est poser celle de la taille optimale des villes. Bien sûr, il y aura toujours des villes jugées trop grandes ou trop petites ; bien sûr, il en faut pour tous les goûts ; bien sûr, le besoin se fera sentir dans les villes d'un recours à de puissantes métropoles ; mais on ne peut faire abstraction de cette question d'optimum quand il s'avère que l'Etat n'est pas neutre en la matière. Il fait et défait les villes par ses découpages territoriaux comme par son assistance financière.

Si le bon sens n'hésite pas à qualifier une ville de trop grande ou trop petite, les chercheurs s'aventurent moins dans cette voie. Un chiffre de 250.000 habitants a été proposé voici une bonne quarantaine d'années par divers futurologues : Davon de la Rand Corporation, Spilans du Minnesota, Christopher Jones du Visan ORTH Center, Bakela de Rotterdam et Dakuster Fouler. Plus récemment les Chinois semblent être arrivés à semblable conclusion, la dimension proposée semblant suffisante pour garantir une authentique atmosphère urbaine sans détruire l'intérêt que les habitants pouvaient porter à leur ville ni trop souffrir des gaz d'échappement, du bruit et de la précipitation.

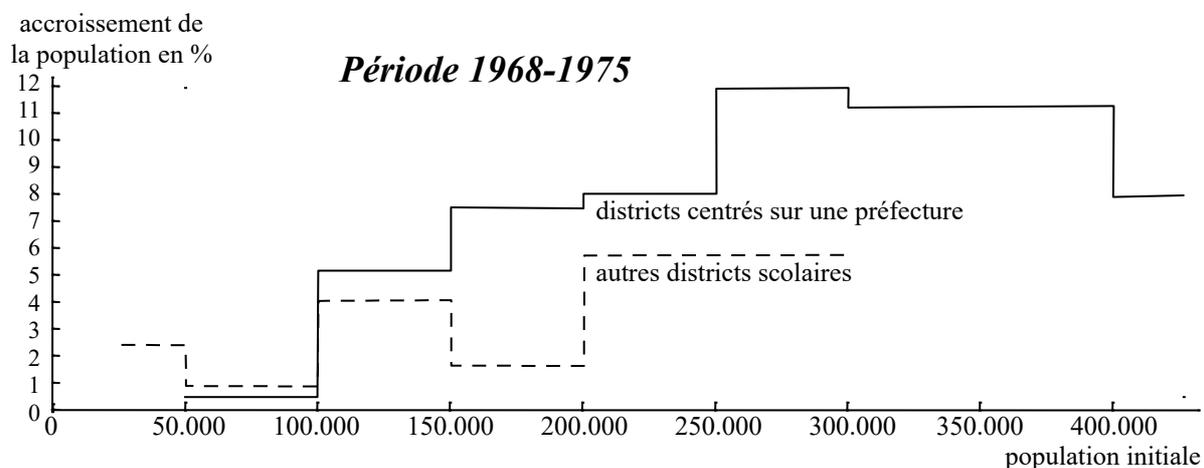
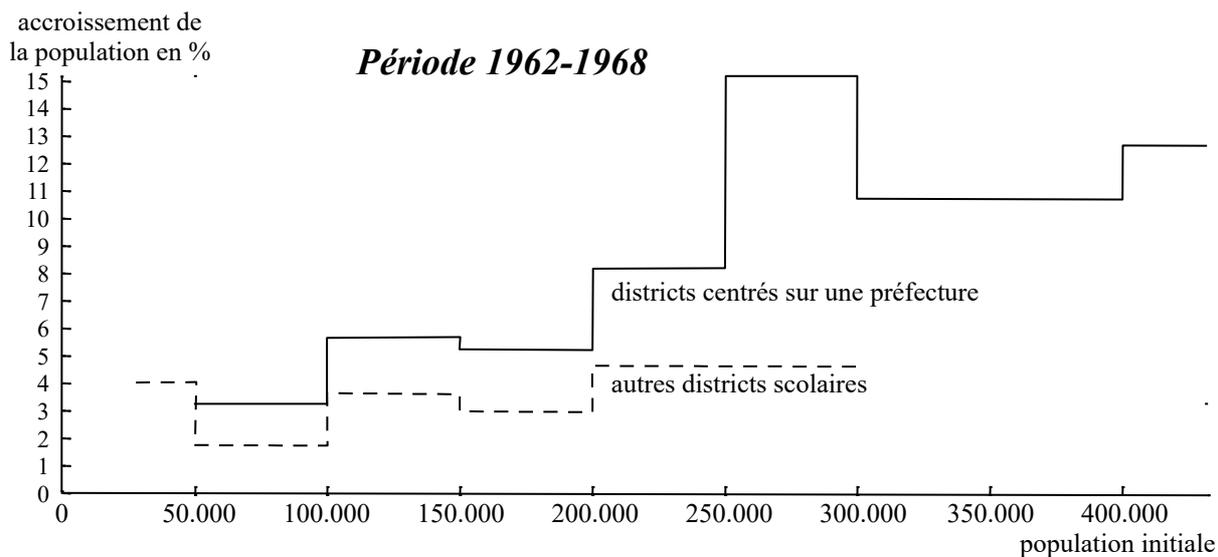
Mis au pied du mur, les économistes renâclent à se lancer dans de tels travaux, ne sachant trop comment mettre dans la même balance économies d'échelle et coûts d'encombrement. Ils ont pu repérer que le temps moyen passé par un individu dans les navettes domicile-travail doublait quand la population quadruplait, mais ils ne savent trop comment apprécier la richesse et la variété des services rendus, tant cela peut varier avec la taille des villes. Leurs réflexions sont donc assez limitées en la matière.

Les démographes ne sauraient avoir semblables scrupules ; ils voient les gens voter avec leurs pieds ; pour eux la ville de taille optimale est par définition celle qui se révèle être la plus attirante. Mais sera-ce pour les hommes ou pour les entreprises ? L'optimum des investisseurs coïncide-t-il obligatoirement avec celui des ménages ? C'est une question sur laquelle nous reviendrons plus loin.

Nous avons vu un peu plus haut dans ce chapitre que les chefs-lieux de département étaient plus attirants que les autres villes. Regardons maintenant, sur le même graphique, l'effet de la taille. La forte croissance des chefs-lieux les moins peuplés, tels que Mende ou Guéret, étant davantage liée à l'importance de leur département qu'à leur attrait, considérons les villes non chefs-lieux. Leur bilan migratoire apparaît maximal pour une population comprise entre 70.000 et

100.000 habitants. Telle pouvait être la taille jugée optimale des villes entre 1954 et 1962, compte non tenu des populations environnantes.

Après 1962, les villes se répandent dans la campagne et peuvent même voir baisser leur population. Pour pouvoir comparer la croissance des villes, il faut impérativement les inscrire désormais dans leur zone d'influence. Un travail national a été mené à l'Insee pour les périodes 1962-68 et 1968-75 à partir des districts scolaires, éventuellement regroupés par agglomérations, toujours en distinguant ceux centrés sur une préfecture et les autres.



La croissance démographique des districts scolaires selon leur population

Restons-en aux districts centrés sur une préfecture, les autres ne permettant pas de voir ce qui se passe au-dessus de 200.000 habitants. Bien que le phénomène soit moins accentué pour la seconde période, on peut affirmer que les districts ayant en début de période 250.000 à 300.000 habitants sont les plus attirants.

Les observations des démographes rejoignent ici celles des autres observateurs. Selon un sondage IFOP réalisé à la demande de la Présidence du Sénat les 22 et 23 avril 1999 auprès d'un échantillon représentatif de 961 personnes (Le Monde

du 5 mai), 44% des Français préféreraient vivre « *dans une petite commune rurale* » et 48% estiment que dans dix ans – nous y sommes – la vie la plus moderne sera à la campagne. Il est évident que le choix de vivre en zone rurale, si l'on veut éviter de coûteuses navettes domicile-travail, conduit à fuir les ensembles dépassant les 300.000 ou les 400.000 habitants.

Cette façon de déterminer la taille optimale des villes ou des départements appelle une première observation. Soucieux de repousser dans un futur indéterminé les explosions sociales pouvant accompagner la croissance démesurée des métropoles, et dans une tragique fuite en avant, les Etats vont y dépenser par tête bien plus que dans le reste du territoire. Dépenses d'investissement et de fonctionnement, moindres contrôles fiscaux, zones franches, le développement des très grandes villes va se trouver artificiellement dopé aux dépens des villes moyennes et cela vient fausser l'observation des tailles optimales. Depuis 1972 en outre, la montée du travail féminin dans un contexte de chômage systémique vient ajouter ses effets pervers à ceux des privilèges accordés par les gouvernements aux grandes métropoles. Poussés à prolonger leurs études dans des formations parfois sans issues, les jeunes migrent vers les villes universitaires puis, lorsqu'ils forment un couple, délaissent les villes moyennes où les chances de trouver conjointement deux emplois sont très maigres. Cela aussi vient fausser l'analyse. En situation de plein emploi, les villes moyennes démontreraient mieux leur attrait.

Autre observation importante : la croissance des villes est par nature un processus non régulé. Ce qui caractérise la population optimale en effet – un bilan migratoire positif – implique son dépassement immédiat. C'est quand la ville a la dimension la plus agréable qu'elle doit faire face au plus grand afflux de population. S'il y a stabilisation de sa population, c'est au maximum, lorsque le désir de la fuir équilibre celui de venir y vivre, maximum repoussé à grand prix vers le haut par l'Etat. A ce stade, la ville attire encore les déshérités du tiers monde, les étudiants attirés par le renom de ses enseignements, de jeunes actifs appréciant ses hauts salaires mais pressés de la fuir au moment de fonder une famille. On ne saurait, sous prétexte que les gens votent avec les pieds, mener une politique de laisser faire, notamment en période d'essor démographique national. Le stock de villes étant limité, les plus attirantes s'en trouveraient rapidement submergées. Ainsi l'Etat ne saurait rester neutre. Déjà maître de la création des chefs-lieux, il doit se soucier de la dimension des villes.

Le problème est éminemment politique : comment freiner la croissance de villes de taille optimale et encourager éventuellement celle de villes de moindre taille ? Peuples de marins, Grecs, Phéniciens ou Carthaginois essaïmaient quand la cité enflait trop. L'urbaniste polonais Boleslav Malitz, alors assez mal en cours, prônait voici 40 ans de construire des villes nouvelles entre les anciennes. Le rapport Attali en sa décision fondamentale n°4 propose la mise en chantier de dix Ecopolis, villes ou quartiers d'au moins 50.000 habitants intégrant

technologies vertes et technologies de communication. Une bonne idée si elle ne conduit pas à subventionner une fois de plus la croissance des villes les plus fortes. Il s'agit dans tous ces cas de créations ex nihilo ; mais il est une autre façon d'opérer : donner à des villes aujourd'hui marginalisées statut de chef-lieu. Il faut multiplier les départements.

200 à 300 départements

Le département a jusqu'ici résisté à tous les vents contraires. Il a résisté à la première République. Il a résisté à l'Empire, qui lui oppose néanmoins l'arrondissement. Il a résisté à la Restauration : « *Nous aimons mieux le département* » répond le duc d'Angoulême à un légitimiste le pressant de réhabiliter les anciennes provinces. Ni Napoléon III, ni les régimes qui ont suivi et ont tous envisagé sa disparition n'ont eu raison de lui.

Trop petit pour constituer une région vivante, trop vaste pour mettre convenablement en symbiose la ville et la campagne, si le département a pu si longtemps occuper ces deux chaises, c'est que personne ne les lui disputait. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

La roue a tourné. Les agglomérations se sont renforcées et les régions sont nées. Intégrée à l'Europe, la France a pu renoncer à un monolithisme longtemps destiné à impressionner ses voisins d'outre-Rhin, d'outre-Manche ou d'outre-Pyrénées. L'Europe n'est plus une menace. Bien au contraire, elle est ce sur quoi nous devons désormais nous adosser, forts de nos régions et de nos villes, face à l'univers.

Nous avons les deux pieds dans un même sabot ; à présent nous avons trois sabots à notre disposition, un local, un régional, sabots trop étroits, et notre vieux sabot départemental. Se sachant menacés, conscients que des régions et des villes suffisamment amples pourraient offrir aux Français une meilleure assise pour leur vie collective, les départements s'emploient à capter des responsabilités régionales et à contrer une solidarité des villes et des campagnes dont ils ne seraient pas le vecteur. Tel Samson secouant les piliers de la salle où le renaient ses adversaires, ils veulent briser les régions et les villes, quitte à provoquer l'effondrement de toute la Nation...

Le rapport du comité Ballardur témoigne de ces combats. D'aucuns ont cru y lire la fin des départements, mais ces derniers marquent des points. Parler de 15 régions et de 2600 intercommunalités, soit 100 à 300 intercommunalités par région, cela ne peut que justifier le maintien des départements. Ayant obtenu que l'aide aux communes leur soit réservée (proposition 11 in fine), les départements auront beau jeu de mettre en avant leur proximité face aux risques de bureaucratie régionale engendrés par un tel émiettement. L'aide aux communes leur sera motif à conserver la clause de compétence générale, quand celle-ci sera retirée aux régions (proposition 11). Par ailleurs, la possibilité de

pouvoir fusionner entre eux les départements à moindre frais (proposition 2) leur permettra de se constituer en petites régions concurrentes des grandes. L'émiettement de l'intercommunalité entre villes et campagnes (propositions 4, 5 et 9) et l'interdiction de constituer de nouveaux pays (proposition 6) sont une double victoire pour les départements. Expriment les solidarités réciproques liant la ville et l'espace rural, selon la première version de la loi Pasqua, les pays sont présentés caricaturalement comme une simple « *préfiguration des groupements de communes* », préfiguration devenue inutile. Ayant éliminé son principal concurrent, régnant sur une intercommunalité dissociant définitivement les villes et les campagnes, le département va se réserver le pouvoir de les associer. Victoire ou combat d'arrière-garde ? En fait, le rapport contient en germe, avec la création de puissantes métropoles, la fin des actuels départements et des actuelles intercommunalités. Mais que de temps et d'argent perdus pour seulement retarder leur inévitable mue !

Le département, il ne faut pas se le cacher, se heurtera rapidement à la concurrence des métropoles (proposition 8). Celles-ci ont obtenu en 1992 de pouvoir hériter à leur demande des responsabilités sociales des départements. Onze métropoles, et cela ne s'arrêtera pas là, pourront se constituer en quasi départements. Oubliées dans la liste, Grenoble, Montpellier, Nancy, Le Havre et d'autres villes demanderont à bénéficier d'un semblable statut. Le reste des départements conservera sa disposition plus ou moins annulaire, comme jadis la Seine autour de Paris, ou rejoindra les départements voisins (rapport Warsmann), au grand dam des nouvelles plaques d'immatriculation automobile. Nous aurons d'un côté des métropoles étriquées, laissant échapper du fait de leur statut intercommunal la majeure partie de leur aire immédiate d'influence ; de l'autre des départements hétéroclites, mixtes de couronnes métropolitaines, de villes petites ou moyennes chef-lieu ou non d'arrondissement, et de communautés rurales ! De très nombreux départements ne seront plus ce qu'ils étaient. Ne devraient-ils pas prendre les devants plutôt que de se laisser ainsi déchirer les uns après les autres ?

Les quelques images de la France des villes rassemblées plus haut montrent la pertinence d'un découpage de la France en quelque 200 à 300 unités. Telle est, commandée par notre armature urbaine, la bonne dimension du département. Il n'y a pas lieu de vouloir a priori préciser ce nombre. Place aux initiatives locales ! Il y aura cependant des seuils de population à respecter, une reconnaissance régionale à obtenir. Les nombreuses inepties de la carte de l'intercommunalité confiée à des commissions purement départementales doivent nous servir d'avertissement.

Certaines unités seront à dominante urbaine. On pourra les appeler *métropoles* comme dans le rapport Balladur ou *agglomérations* comme dans le rapport Attali. D'autres seront à dominante rurale. On pourra les appeler *districts*, par référence au projet de 1789, ou *pays*, par référence à leur dimension et à la façon

dont elles marieront la ville et la campagne. Dans l'un ou l'autre cas, en hommage aux géographes de Louis XVI ou par respect de la lettre de la Constitution, l'on pourra parler de *départements*. La meilleure façon de sauver le département, la seule en réalité, c'est de lui donner la dimension de l'arrondissement. Le département est mort, vive le département. Nous verrons plus loin comment assurer la transition et ce que l'on peut attendre d'une telle entreprise.

7

Des communes structurantes

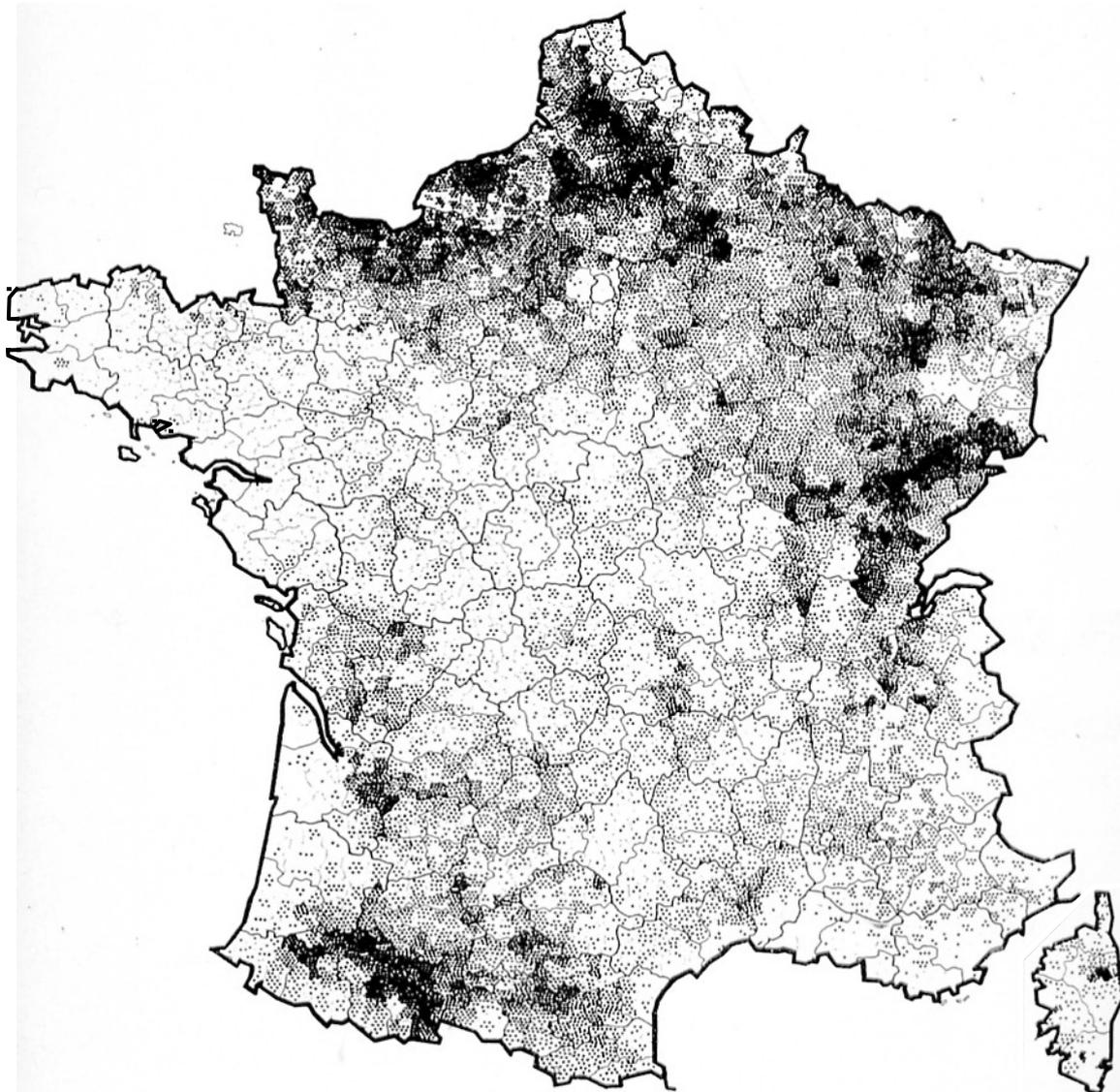
Quiconque s'intéresse à l'avenir des communes doit pouvoir en apprécier l'infinie diversité ; deux couples de cartes permettent d'en prendre conscience.

Grandes et petites communes



Les communes de France en 1968

Les deux premières cartes, tirées du petit livre rouge publié par la Datar en mai 1968, nous montrent une situation qui a peu évolué depuis. Elles rendent compte de l'extrême diversité du tissu communal français, résultat de vingt siècles d'histoire. La densité des communes reflète souvent l'importance d'un peuplement disparu, la prospérité d'hier pouvant devenir handicap aujourd'hui. Ainsi la Loire-Atlantique, le moins peuplé des cinq départements bretons en 1791, compte aujourd'hui 221 communes bien vivantes ; le plus peuplé d'alors, les Côtes-d'Armor, en compte 373 aujourd'hui fréquemment assoupies. Les deux cartes laissent deviner aussi le semis primitif des villages, reflet de la fertilité des terres et de la densité des sources. Là où les terres étaient riches et l'eau rare, de gros villages sont tous devenus paroisses puis petites communes. Là où les terres étaient pauvres et l'eau omniprésente, de vastes paroisses pouvant regrouper 50 à 200 petits villages dispersés sont devenues de vastes communes.

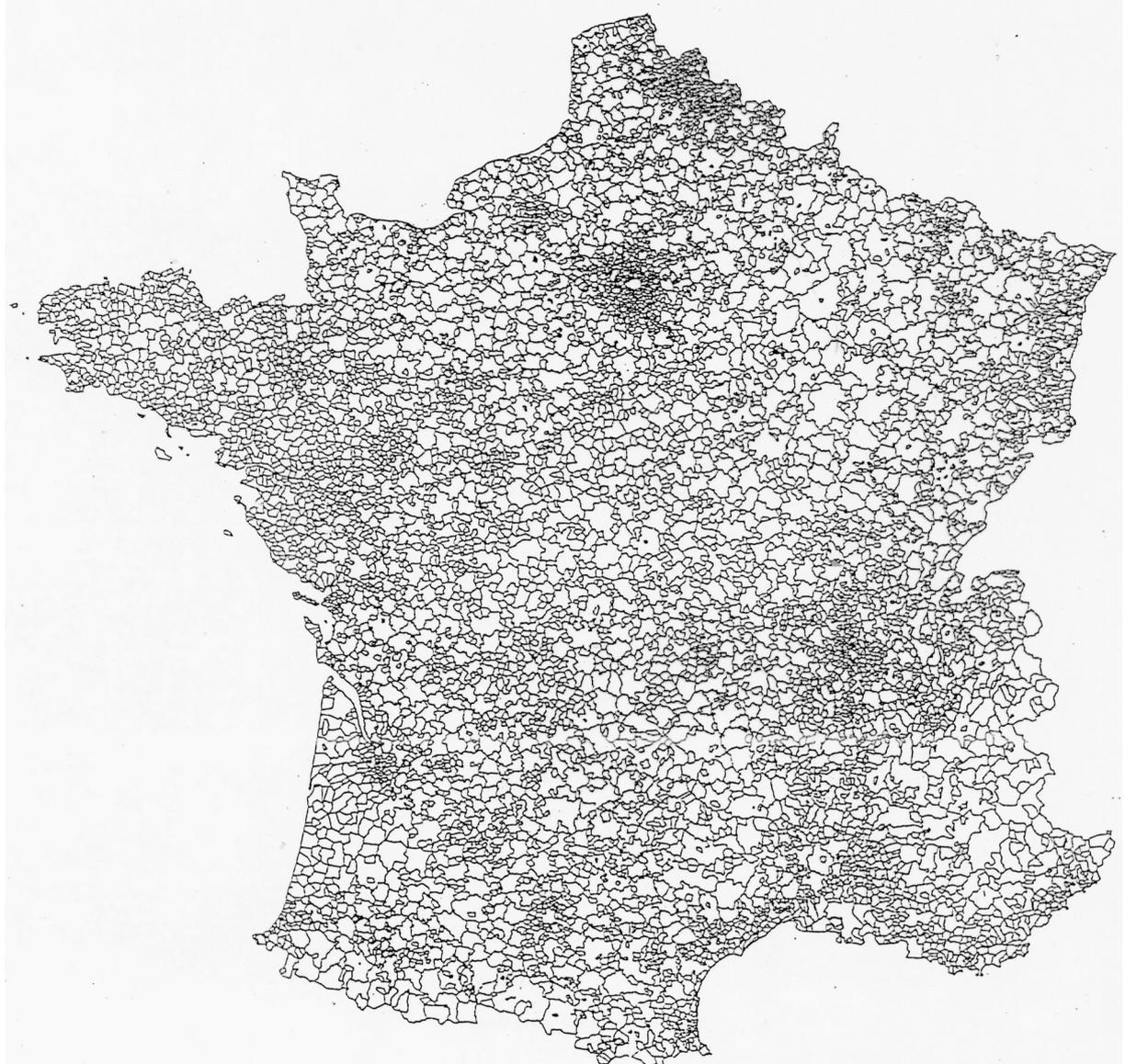


Les communes de moins de 500 habitants en 1968

Un point pour chacune des 23.643 communes

Les petits bassins de services

Les deux cartes suivantes, issues de données de l'Insee, mettent en évidence le degré d'autonomie des communes pour la première, et leur intégration dans quelque 2198 petits bassins de services pour la seconde.



9.000 petits bassins de services autosuffisants, communaux, cantonaux ou pluri-cantonaux

source inventaire communal 1988, 62 équipements, zonage avec sorties ou présence sur place

L'Insee a mené en 1988 une enquête auprès des communes sur la présence ou le lieu d'obtention de quelque 62 services relativement répandus : boulangerie, café, médecin, salon de coiffure, maçon, poste d'essence, collège, supermarché, perception, bureau de poste, vétérinaire, etc. Peu de services proprement urbains ont été retenus. La première carte tirée de ces données montre la multiplicité des petits territoires pouvant être considérés comme autosuffisants au vu du nombre de services trouvés sur place. La seconde, ne retenant que les liens tissés entre les communes du fait des manques observés ici ou là, les rassemble en petits

bassins de services. Comme pour les bassins d'habitat et les bassins d'emploi, l'on a cherché dans ces deux cartes à mettre en évidence un nombre maximum de zones cohérentes, extraordinaire image de l'enchâssement de nos communes dans le paysage français.

Des milliers de communes, dans la première carte, apparaissent autosuffisantes. Il suffit pour cela que le nombre de services trouvés sur place soit égal ou supérieur à celui amenant à fréquenter un autre bassin. Résultat : 9000 petits bassins communaux, cantonaux ou pluri-cantonaux.

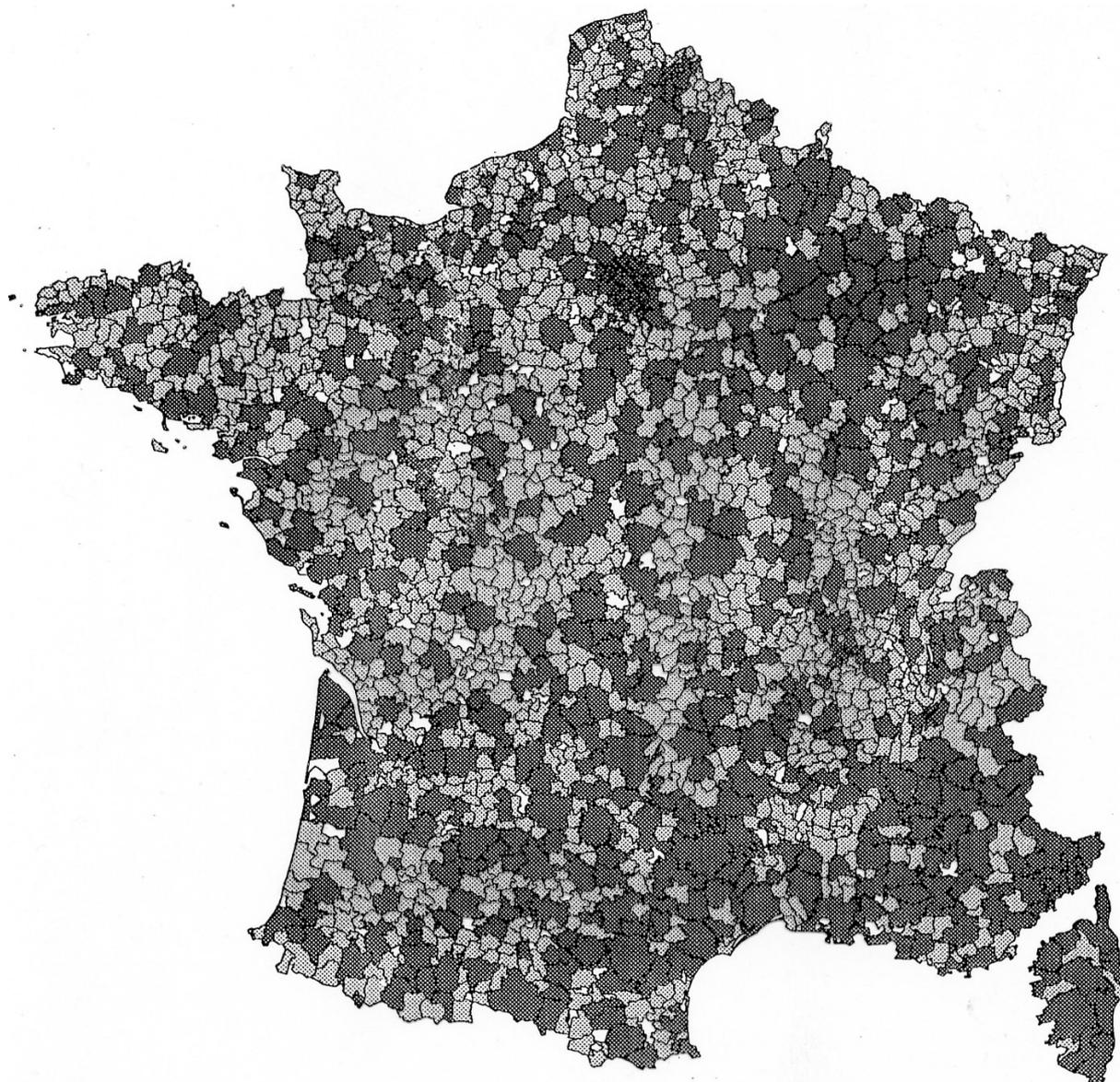
Pour faire ressortir la richesse de cette carte, il conviendrait de la décliner de multiples façons : degré de polarisation des bassins (ceux limités à une commune étant considérés par définition comme polarisés), présence d'un ou de plusieurs chefs-lieux de canton ou d'arrondissement, nombre de communes rassemblées. L'on se contentera ici de noter, par comparaison avec les deux cartes précédentes, le nombre particulièrement important de communes autosuffisantes dans les Flandres, en Alsace, en banlieue parisienne, dans le sillon rhodanien, en Bretagne ou dans les Pays de la Loire. L'intercommunalité dans ces communes n'est pas vécue comme une menace, prélude à une quelconque intégration dans une « grande commune », mais comme la réponse à un simple besoin de coopération. Nous retrouverons ce point de vue un peu plus loin en évoquant la taille optimale des communes.

Basée sur les mêmes données, la carte suivante délivre un tout autre message. Seuls les mouvements en entrée et en sorties de chaque commune y sont pris en compte, les services disponibles sur place étant ignorés. Les bassins dessinés sont ainsi nécessairement pluri-communaux. L'on passe alors de 9000 à 2198 bassins bien distincts.

Autant la carte des bassins d'emploi faisait ressortir le rôle des chefs-lieux d'arrondissement, autant cette dernière carte valorise les chefs-lieux de canton ; et c'eût été encore plus manifeste si l'on avait traité ceux d'une même agglomération comme ne faisant qu'un. En dehors des pays méditerranéens et de l'est du bassin parisien, où des chefs-lieux de canton défailants se retrouvent souvent éclipsés par des sous-préfectures ou d'anciennes sous-préfectures, le canton est omniprésent.

La seconde carte obtenue, celle des petits bassins de services cantonaux ou pluri-cantonaux, est plus homogène que la précédente à première vue ; mais cette relative homogénéité disparaît si l'on considère la répartition de la population dans chacun de ces petits bassins. Me limitant à la première page de mes listings régionaux, j'en choisirai trois, commençant par la lettre B et identiquement centrés sur un chef-lieu de canton : Buzancy, Baud et Bagnères-de-Luchon. Leur architecture différente saute aux yeux. Ainsi, la banale commune bretonne de Camors, avec son « bourg » peuplé en 1982 de 571 habitants et ses « villages » en totalisant 1750, a plus de poids que le petit bassin

lorrain de Buzancy avec sa quinzaine de communes dont un chef-lieu de canton. La commune bretonne voisine de Quistinic n'est pas loin d'être dans la même situation.



2.198 petits bassins de services cantonaux ou pluri-cantonaux

□ aucun chef-lieu de canton ◐ un chef-lieu de canton ◑ plusieurs chefs-lieux de canton

Source inventaire communal 1988, 62 équipements, zonage avec entrées et sorties

Les bassins de Buzancy et de Bagnères-de-Luchon apparaissaient déjà constitués dans le découpage en 9000 petits bassins de services autosuffisants, leurs centres étant pratiquement seuls à y proposer des services. Le bassin de Baud par contre y est en trois morceaux, les communes rurales de Camors et de Quistinic y apparaissant comme parfaitement autosuffisantes. On ne le répétera jamais assez : il est vain, avec un tel paysage, de prétendre légiférer correctement à Paris sur les compétences respectives des communes et des intercommunalités. Comme pour le remembrement où l'on a oublié l'existence

du bocage, comme pour la loi littoral où l'on a oublié les zones d'habitat dispersé, une loi nationale sur les compétences communales et intercommunales ne saurait être en bien des régions que parfaitement inadaptée.

Des architectures communales radicalement différentes

| | | | |
|---|-------------|--------------------------|-----|
| VALLÉE DE LA MEUSE, zone de BUZANCY 15 communes, 1846 habitants en 1990 | | BENQUE-DESSOUS-ET-DESSUS | 33 |
| BAR-LES-BUZANCY | 121 | BILLIERE | 27 |
| BAYONVILLE | 127 | BOURG-D'OUIEL | 19 |
| BELVAL-BOIS-DES-DAMES | 39 | CASTILLON-DE-LARBOUST | 86 |
| BRIQUENAY | 98 | CATHERVIELLE | 33 |
| BUZANCY | 446 | CAUBOUS | 7 |
| FOSSE | 83 | CAZARIL-LASPENES | 17 |
| HARRICOURT | 71 | CAZAUX-LAYRISSE | 69 |
| IMECOURT | 69 | CAZEAUX-DE-LARBOUST | 72 |
| NOUART | 124 | C1ER-DE-LUCHON | 185 |
| SAINT-PIERREMONT | 100 | CIRES | 11 |
| SOMMAUTHE | 138 | GARIN | 105 |
| TAILLY | 193 | GOUAUX-DE-LARBOUST | 67 |
| THENORGUES | 85 | GOUAUX-DE-LUCHON | 46 |
| VAUX-EN-D1EULET | 68 | JURVIELLE | 18 |
| VERPEL | 84 | JUZET-DE-LUCHON | 331 |
| BRETAGNE CENTRALE, zone de BAUD 5 communes, 10777 habitants en 1990 | | LEGE | 55 |
| CAMORS | 2375 | MAYREGNE | 21 |
| QUISTINIC | 1412 | MONTAUBAN-DE-LUCHON | 434 |
| BAUD | 4658 | MOUSTAJON | 174 |
| GUENIN | 1239 | OO | 105 |
| SAINT-BARTHELEMY | 1093 | PORTET-DE-LUCHON | 40 |
| PYRENEES, zone de BAGNERES-DE-LUCHON 34 communes, 6034 habitants en 1990 | | POUBEAU | 39 |
| ANTIGNAC | 94 | SACCOURVIELLE | 16 |
| ARTIGUE | 25 | SAINT-AVENTIN | 98 |
| BAGNERES-DE-LUCHON | 3094 | SAINT-MAMET | 491 |
| BAREN | 6 | SAINT-PAUL-D'OUEIL | 44 |
| | | SALLES-ET-PRATVIEL | 129 |
| | | SODE | 18 |
| | | TREBONS-DE-LUCHON | 13 |

En gras les trois chefs-lieux de canton

Trois bassins de services centrés sur un chef-lieu de canton

La dimension optimale des communes

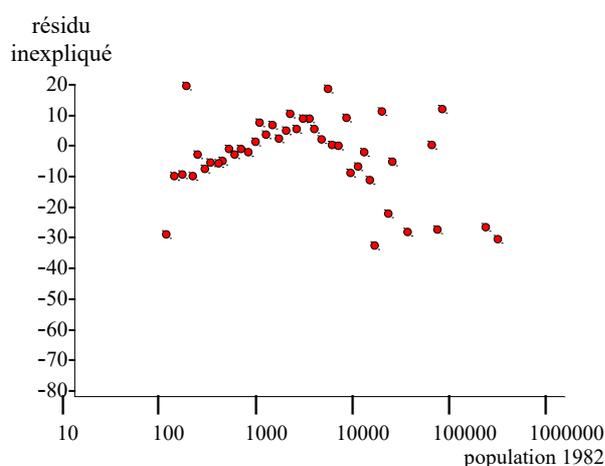
Si l'examen de la croissance des bassins de vie représentés par les districts scolaires a pu mettre en évidence l'attrait particulier de ceux ayant entre 250.000 et 300.000 habitants, le même procédé peut nous permettre de juger de l'attrait des communes en leur sein. Une chose en effet est pour un individu la dimension du marché de l'emploi et la présence d'équipements urbains, une autre la dimension du quartier ou de la commune de domicile. Pour autant, la taille d'une commune n'est pas la principale explication de sa croissance.

Le premier facteur expliquant la croissance d'une commune est bien évidemment sa distance à la ville. Pour la chiffrer, nous avons eu recours à nouveau à notre « *température urbaine* », indicateur ayant déjà permis au chapitre 4 de faire apparaître les grandes masses démographiques présentes sur le territoire. Pris à mi-période, cet indicateur explique 40% de la croissance

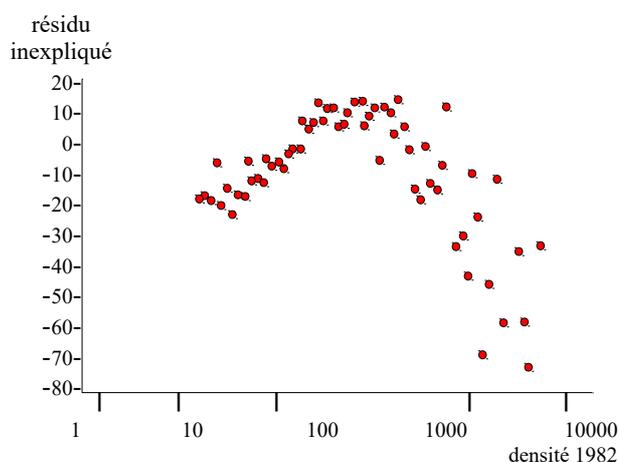
observée des communes bretonnes entre 1975 et 1990. C'est dans les 60% restant que l'on va pouvoir lire les effets de la dimension communale.

Pour expliquer ces 60%, bien d'autres facteurs que la distance à la ville étaient concevables : dynamisme de l'équipe municipale, qualité de l'école, beauté du cadre naturel et bâti, proximité du littoral, fort développement d'une entreprise locale, etc. ; mais la dimension de la commune, fortement corrélée à son niveau d'équipement, joue sûrement un rôle majeur. Il convient donc d'étudier la relation entre cette dimension et les résidus positifs ou négatifs observés, travaillant tant sur la population que sur sa densité.

Lien entre la croissance inexpliquée par la température et la population communale



Lien entre la croissance inexpliquée par la température et la densité communale



La dimension optimale des communes autour des villes

source : variation de la population des communes bretonnes entre 1975 et 1990

Nous n'avons pas été déçus. Chaque point, dans les graphiques ci-dessus, représente un paquet de communes, de même population dans un cas, de même densité dans l'autre. Or les résultats sont spectaculaires. L'on observe des résidus nettement positifs pour les communes ayant autour de 1000 à 2000 habitants, ou autour de 100 à 200 habitants au km². Les autres communes ont moins d'attrait. Cette plus faible attraction peut sembler assez naturelle pour les communes de moins de 500 habitants, souvent assez mal équipées ; elle est à première vue plus surprenante pour les communes les plus denses ou dépassant les 5.000 habitants. L'explication pourtant est assez simple : les jeunes ménages qui massivement ont souhaité ces trente dernières années s'éloigner des centres des villes pour se rapprocher de la campagne ont préféré le cadre d'une modeste commune à celui d'une petite ville, trop proche de celui qu'ils souhaitaient abandonner.

Là encore, comme avec les agglomérations ou les districts scolaires, le phénomène n'est pas régulé. Les communes de taille optimale sont prises d'assaut autour des villes. Un jour le maire reçoit des citoyens l'implorant

d'arrêter de faire de nouveaux lotissements ; le lendemain, il se voit énergiquement prié par sa communauté d'agglomération d'accueillir sa part des augmentations prévisibles de population. La croissance démographique étant plus facile à mesure que le bonheur des gens, les maires répondent volontiers positivement à de telles injonctions. L'un d'eux, devant qui je soutenais la nécessité de créer de nouvelles communes, n'a rien trouvé de mieux à me répliquer qu'un « *Vous voulez votre écharpe ?* »... Aux électeurs mécontents de voir leur petite commune changer de nature il répondait : « *Vous avez été contents que je vous accueille et maintenant vous voudriez que je refuse à d'autres le même bonheur ?* » Comme quoi l'opinion des représentants du peuple ne saurait être représentative de celle de leurs électeurs...

La carte communale doit être l'affaire des futurs petits départements

Si rien n'arrête la croissance des communes ayant atteint la taille optimale, la carte communale demande à être régulée. Le niveau national est malheureusement le plus mal placé pour ce faire. Si notre tissu communal est l'objet d'interventions si maladroites, si l'intercommunalité mise en place à grands coups de carottes financières est si disparate, c'est que nous avons laissé cette question relever de la nation. Obnubilé par le nombre des petites communes, quand celles ayant moins de 500 habitants ne rassemblent pas 8% de la population et une proportion bien moindre des actifs, et renonçant à la voie autoritaire, l'Etat a voulu passer par le détour de l'intercommunalité, l'introduisant même là où nombre de communes étaient parfaitement viables. La carte de l'intercommunalité ne saurait préfigurer la carte communale de demain comme semble le prôner le rapport Balladur. Par ailleurs, s'il est des lieux où l'on peut supprimer des communes, il en est d'autres où l'on doit en créer. Ce n'est pas à l'Etat d'en décider. Tout irait mieux si la carte communale était de la seule compétence de nos futurs petits départements.

Communautés d'agglomération élargies, les futurs petits départements dont on peut souhaiter l'institution auront de multiples leviers en main pour aménager au mieux leur espace : implantations scolaires, tracé des routes, organisation des transports en commun, mise en valeur des paysages et des monuments, maîtrise foncière ; mais il en est un particulièrement puissant : la fusion ou la création de nouvelles communes.

Des communes sont appelées à disparaître. Le reflux démographique continu observable ici ou là doit s'accompagner de fusions comme jadis l'essor démographique s'est accompagné de la multiplication des paroisses. Il serait abusif, au nom d'une utopie égalitaire, de vouloir maintenir la totalité des communes en vie. Il faut savoir accepter les contrastes. Au nom de l'égalité, la mauvaise mère du jugement de Salomon voulait partager l'enfant disputé. Nous agissons de même lorsque, pour éviter de fermer trois écoles communales, nous

laissons à chaque commune une classe. Il faut savoir se replier sur des points forts si l'on veut éviter le déclin de l'ensemble.

Si fusionner des petites communes est arme défensive, façon de résister au déclin, créer de nouvelles communes est arme offensive, outil de conquête ou de reconquête. On peut vouloir créer des nouvelles communes autour des villes, pour permettre aux communes actuelles de garder dimension conviviale ; on peut vouloir en créer à quelque distance du littoral, pour épargner le front de mer ; on peut même vouloir en créer dans le rural profond, prélude à sa reconquête. De tels aménagements ne peuvent être décidés qu'au plus près.

L'accroissement considérable de la population autour des villes laisse aujourd'hui à peu près inchangé le nombre des communes. Il n'en allait pas ainsi autrefois : l'accroissement de la population s'est longtemps traduit par l'apparition de nouvelles paroisses. De petites bourgades naissaient autour des châteaux ou des abbayes. Les rois pour peupler un couloir d'invasion créaient des villes *franches*, c'est-à-dire dotées de privilèges fiscaux. Aujourd'hui, en des zones de fort développement périurbain, nous ne devons pas hésiter à créer de nouveaux bourgs. Ainsi conservera-t-on dimension humaine aux bourgs existants. Quand une commune dépasse les 2000 habitants, notait un conseiller municipal d'une commune voisine de Rennes, les parents à la sortie de l'école ne se parlent plus entre eux...

Les réflexions ci-dessus sur la population optimale des communes prennent ici tout leur sens. Il ne faut pas attendre le doublement ou le quadruplement des populations suburbaines pour multiplier le nombre des communes.

L'agriculteur y trouvera son compte. Les bourgs et les villages actuels s'étaient sur les terres les plus fertiles à l'origine de leur éclosion. Dédiés non plus à l'agriculture mais à la résidence, les nouveaux bourgs trouveraient tout avantage à s'implanter sur des terres pauvres, où l'on pourrait apprécier la présence de rochers ou de lambeaux de boisement aussi bien que l'ensevelissement matinal ou les facilités d'assainissement gravitaire. Créer sur des espaces vierges permettra de répondre à des besoins nouveaux. Des chemins d'écoliers par exemple. Il est regrettable de voir dans nos grosses communes suburbaines les parents se croire obligés d'amener en voiture leur progéniture à l'école pour qu'elle ne se fasse pas écraser par les parents des autres. Fondateur de l'école Montessori de Rennes, Michel Lanternier demandait jadis aux parents de déposer leurs enfants à 600 mètres de l'école. Il voulait leur éviter d'être perpétuellement transbahutés de sièges en sièges en attendant de finir, adulte, définitivement assis devant un écran.

L'aménagement du littoral en profondeur doit être aussi motif à créer de nouvelles communes. Les municipalités littorales résistent mal à la tentation de bétonner leur territoire, même en haut de falaise. La constitution de nouvelles communes à quelque distance de la côte pourrait être un moyen parmi d'autres

de réguler le mouvement. Des portions encore sauvages et non constructibles du littoral pourraient être confiées à de nouvelles communes ancrées à plusieurs kilomètres dans les terres. De telles décisions naturellement ne peuvent provenir que d'un pouvoir d'agglomération, pouvant exercer sa tutelle sur les communes ainsi assemblées.

Dans le rural profond enfin, en des lieux où l'on peut juger les communes trop petites, la constitution de nouvelles communes pourrait paradoxalement permettre la reprise du développement. Les ménages désireux de quitter les grandes villes viendraient leur donner vie sans déstabiliser les sociétés locales existantes. Les liens noués avec les populations locales n'en seraient que plus équilibrés. Il faut savoir glisser le neuf dans les interstices de l'ancien.

Le Limousin imaginait, après l'effondrement du communisme, accueillir des réfugiés de l'est de l'Europe pour se repeupler. Il doit songer aussi aux métropoles surpeuplées de notre vieil Occident. La jeunesse des banlieues pourrait trouver là un lieu d'insertion. Tout mépris, tout esprit de supériorité devra naturellement être abandonné de part et d'autre. Les enfants de l'école Montessori de Rennes avaient jadis dans leur quartier une *vieille amie* et lui rendaient régulièrement visite, veuve ou grand-mère éloignée de ses petits enfants. Ainsi pourrait-on créer dans nos campagnes des liens entre anciens et nouveaux habitants.

Au Moyen Age la carte des paroisses était l'affaire de 150 diocèses. Aujourd'hui, les regroupements ou les créations de communes doivent relever des communautés d'agglomérations, en attendant la mise en place de plus petits départements.

Des communes plus conviviales, des régions plus fortes, des départements plus nombreux épousant l'armature urbaine nationale et venant prendre la place d'une intercommunalité étriquée, onéreuse et antidémocratique, comment caboter vers un tel horizon ? Quelles initiatives attendre d'en-haut ?

La 5^{ème} République a accouché en cinquante ans d'une montagne de textes, lois cadres, lois d'orientation, lois organiques et autres prétendant remédier à la mauvaise organisation de notre territoire, à l'irrationalité de nos finances locales et empêcher nos élus territoriaux d'accumuler les mandats. Ce faisant, elle n'a fait qu'accroître l'enchevêtrement de nos institutions, compliquer nos finances locales et pousser nos élus à se barricader dans leur pré carré.

Assurés depuis le Moyen Age de la supériorité de leurs analyses, nos légistes n'ont su tirer profit ni des lettres de remontrance de l'Ancien régime, ni des cahiers de doléances de 1789, ni des réponses aux neuf questions largement diffusées par le gouvernement en 1968, ni des idées nées du grand débat national de 1994, ni de la remise en cause du département apparue lors des assises des

libertés locales en 2001. Aujourd'hui ils omettent apparemment de s'interroger sur la prise en compte des solidarités ville-campagne, sur leur faculté de promouvoir par l'éclatement de certaines administrations centrales de plus grandes régions, sur le rôle des préfets, sur la place des partis nationaux dans la vie publique locale.

Depuis des décennies, sinon depuis des siècles, des esprits aussi avisés que D'Argenson, Omalius d'Halloy, Pierre Foncin ou Jean-François Gravier ont clairement montré le cap ; Pourtant, face au mal français magistralement dénoncé par Alain Peyrefitte en 1976, nous refusant à admettre que notre démocratie locale flotte ou étouffe dans des vêtements complètement inadaptés, que la complexité de nos institutions interdit toute participation des citoyens aux décisions les concernant, nous nous contentons de simples expédients.

Serons-nous plus heureux en 2009 ? L'erreur est de penser que de bonnes lois rapidement suivies d'effets pourraient nous sortir miraculeusement d'ornières multiséculaires. Vastes régions, villes autonomes et vivantes communes ne naîtront pas d'une session parlementaire mais du travail d'une génération. Une réforme réclamée depuis plus d'un siècle ne saurait être cadrée en quelques semaines fin 2009. La transition sera longue ; raison de plus pour s'y engager sans tarder.

LE TRAVAIL D'UNE GENERATION

Des textes sont actuellement en discussion. Ils seront décevants pour les multiples raisons développées dans le chapitre 2. La France des cantons semble l'avoir emporté sans aucun débat sur la France des arrondissements. Pensant probablement insoluble la question de la mise en solidarité des villes et des campagnes, ou bien obnubilés par le problème pourtant marginal des petites communes, ou encore désireux de sauver les départements, les partisans de l'intercommunalité à l'échelle des cantons ont imposé leur point de vue. Leur proposition la meilleure – ériger en départements les plus grandes villes en leur conservant leur caractère intercommunal – n'aboutira qu'à des espaces trop limités par ce caractère même. Publié six jours seulement après le rapport Balladur, le rapport de la mission sénatoriale sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales propose déjà de réserver ce statut « *à un nombre extrêmement restreint de très grands pôles* », un « *seuil de 500.000 habitants* » lui paraissant « *être un seuil minimum pour créer une métropole* ». On reparlera de carottes financières pour achever la carte de l'intercommunalité. Promises à des élus locaux jugés incapables d'aller d'eux-mêmes dans la « bonne » direction, elles risquent une fois de plus d'ouvrir la porte à des constructions artificielles visant seulement à capter des crédits ou à éviter de partager ses richesses ; quant aux sanctions financières qui pourraient être actionnées faute de sous, elles ne pourront être qu'injustes et ressenties comme une oppression.

Nos légistes croient pouvoir réformer la société par décret. Mais la réforme à faire, celle qui pourrait créer en France de véritables bassins de vie collective, ne saurait être le fruit d'un texte. Nulle loi, nul découpage, nulle incitation financière ne pourront transformer nos cent dinosaures départementaux en quelque deux-cents ou trois-cents petites entités réactives. Si le règne des dinosaures a fait place à celui des mammifères, ce ne fut pas par la brutale transformation des premiers, mais par l'expansion progressive des seconds. Cachés sous terre ou sous les feuilles, les mammifères ont longtemps cohabité avec les dinosaures, développant leur vision nocturne et leurs facultés

d'apprentissage ; et puis, quand lourds et inaptes à s'adapter à une modification rapide et mondiale de l'environnement, les grands sauriens déclarèrent forfait, ils se répandirent et se diversifièrent sur le terrain rendu libre.

Nos légistes devraient méditer, en cette année Darwin, sur les milliards d'années qui nous ont précédés. Le foisonnement ahurissant de la vie sur la Terre n'a pas exigé de texte initial. Nul être transcendant, nul Dieu romain conçu à l'image de César, n'a eu l'idée du nénuphar, de la termitière, des chants du rossignol ou des quarante mille muscles du nez de l'éléphant au début des temps. J'ai entendu un polytechnicien, décentralisateur et prêt à prolonger cette aventure, soutenir qu'elle était l'œuvre d'anges facétieux... Cette infinie diversité de formes de vie, nous le savons à présent, naquit de multiples essais et erreurs, d'appétits et de désirs inassouvis, poussée vers un inconnu de plus en plus subtil, culture transcendant progressivement la nature, pour nous soif de bonté, de beauté et de vérité. Dans la vie de nos institutions comme dans la vie tout court, l'univers platonicien des Idées, si prisé dans nos écoles d'administration, doit laisser place à l'univers darwinien des tâtonnements et à ses multiples potentialités.

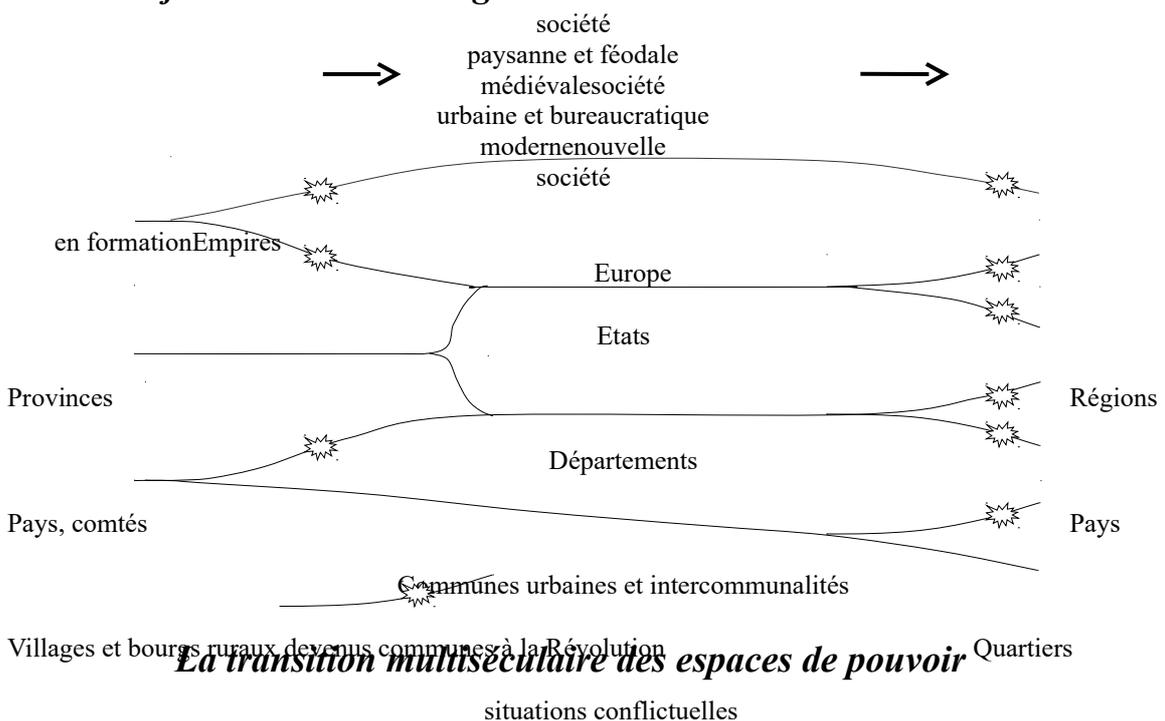
Empêtrée de millions de pages de codes et de textes divers, allumant chaque matin des centaines de milliers d'écrans d'ordinateurs, notre administration ne saurait lâcher sans dégâts une centaine de trapèzes départementaux et deux ou trois mille trapèzes intercommunaux encore dégoulinants de peinture fraîche pour se raccrocher à quelque deux-cents ou trois-cents trapèzes mieux dimensionnés certes mais lancés dans un monde sans filets. Il faut lui donner raison. La France a déjà appris une fois dans son histoire ce qu'il en coûtait d'abandonner sans transition un découpage pour un autre. Les textes attendus ne pourraient-ils seulement permettre à nos régions, à nos villes et à nos communes, telle l'amibe, de multiplier leurs pseudopodes en tous sens ? N'hésitons plus ! Faisons-leur confiance ! Ici ou là, il leur viendra des ailes. Ce sera une lente conquête subvertissant notre monde trop administré, le travail d'une génération.

8 Par une lente conquête

Nulle baguette magique ne viendra transformer autoritairement nos citrouilles en carrosses et nos souris en fringants chevaux. A force de vouloir nous modeler et nous remodeler, les légistes ne feront que nous rendre plus durs et plus rétifs au changement ; et nos jeunes concitoyens encore en âge de rêver seront encore plus nombreux à vouloir rejoindre le Canada ou la Nouvelle Zélande. Ce n'est pas un surcroît de lois qui transformera notre société égoïste et suradministrée en lieu de partage, d'initiative et de participation. Nous évoquons tout à l'heure les leçons de l'évolution biologique ; nous pouvons aussi méditer sur la façon dont à la fin du Moyen Age les communes se sont glissées dans les interstices du monde féodal jusqu'à sa totale subversion.

Le graphique légèrement retouché ci-dessous est issu d'une plaquette présentée en 1975 à un congrès de la Jeune Chambre Economique Française à Saint-Malo. Limité aux espaces de pouvoir, il montre la lenteur des évolutions et évoque les conflits qui les accompagnent. Il laisse de côté les espaces de coopération établis aux différents niveaux, des syndicats de communes à l'humanité, si fragile.

Toujours le nouveau se glisse dans les interstices de l'ancien



Prétendre piloter une telle évolution par des grands textes est une illusion. Cinquante années de réformes administratives nous laissent insatisfaits. Il faut pour permettre l'épanouissement des nouveaux espaces de pouvoir avancer pas à pas, en une lente reconquête. « *Paris ne s'est pas fait en un jour* » disait en septembre 1598 le roi Henri IV aux députés du clergé impatients de voir le royaume retrouver sa piété. En partant de ce qui existe, c'est-à-dire des arrondissements, petits textes après petits textes, kilomètres carrés après kilomètres carrés, par essais, erreurs et désirs encouragés, ainsi transitera la France des départements et des intercommunalités vers celle des régions et des villes en leurs pays.

Privilégier l'arrondissement

L'interstice par où se glissera dans notre société le département de demain n'est autre que l'arrondissement. Non celui partageant les communes de Paris, Lyon et Marseille, encore qu'on puisse accroître ses pouvoirs, mais celui créé dans les départements par Napoléon autour de villes devenues *préfectures* et *sous-préfectures*. L'article 24 de la loi Pasqua reconnaît en 1995 l'arrondissement comme un espace en devenir : « *Il est tenu compte de l'existence des pays pour la délimitation des arrondissements* », thème repris de façon moins explicite dans la loi Voynet en 1999 : « *Il est tenu compte de l'existence des pays pour l'organisation des services publics* ». La nécessité de revoir le dessin des arrondissements a été reprise en 2000 dans le rapport Mauroy en amont des propositions 1 et 59.

Nos 329 arrondissements métropolitains préfigurent approximativement les futurs petits départements de demain. Leur dessin certes n'est pas toujours pertinent, mais ils existent et cela nous dispense d'avoir à établir, préalablement à tout autre pas en avant, un découpage qui ne pourrait être que très discutable. Lorsque, textes après textes, les réformes visant à rapprocher l'administration des administrés et les administrés de l'administration seront venu donner consistance aux arrondissements, l'adaptation de leurs contours ira de soi, sans carottes ni bâtons.

L'arrondissement a longtemps été considéré comme la cellule de base de l'action de l'Etat. Le sous-préfet « *anime et coordonne l'action des services de l'Etat dans l'arrondissement* » affirmait la loi Pasqua en son article 25. Cet article n'a pas été repris dans la loi Voynet. Il dérange trop d'administrations disposant dans ces mêmes arrondissements de fonctionnaires plus anciens et mieux payés que nos jeunes sous-préfets. Ces derniers sont cependant les représentants de l'Etat dans les arrondissements.

Il est aujourd'hui difficile de trouver des sous-préfets ou sous-préfètes acceptant d'aller *s'enterrer* avec leur conjoint à Saint-Gaudens ou Romorantin. C'est pourtant là, sauf erreur, que se joue pour une part non négligeable l'avenir de notre société. Le jour où de telles villes actuellement méprisées seront capitales

de petits départements vraiment autonomes, nombreux seront les jeunes administrateurs de qualité souhaitant y travailler. Il ne sera pas nécessaire, comme le suggère de façon étonnante le rapport Mauroy en amont de la proposition 64, de regrouper les sous-préfets d'arrondissement aux chefs-lieux des départements. Le temps est révolu où les gouverneurs des provinces et des colonies devaient résider à Versailles. L'Etat ne doit plus craindre la proximité du peuple.

Le préfet de département peut déléguer au sous-préfet d'arrondissement « *tout ou partie* » de ses attributions, poursuivait l'article 25 de la loi Pasqua. De telles délégations susceptibles de concerner l'ensemble des responsabilités du préfet sont fondamentales si l'on veut multiplier en douceur le nombre des départements. Rien ne les interdit et l'article 25 enfonce une porte ouverte. La réforme en cours des services déconcentrés de l'Etat ne devrait pas perdre cela de vue. Le sous-préfet, dans l'esprit de la proposition Mauroy n° 59, doit être pour l'Etat le seul interlocuteur des élus locaux.

C'est dans cet espace des arrondissements, partout présent en France, que l'on pourra avancer par petites touches, textes après textes. Bien des innovations administratives, pour réussir, devraient être coulées dans ce cadre. Donnons-en quelques exemples.

Par petites touches administratives, textes après textes

La taxe professionnelle doit prochainement disparaître et c'est heureux ; l'Etat, pour soulager les entreprises, en paye déjà près de 40% ! L'appropriation communale ou intercommunale de cet impôt, au montant indépendant des charges ou des nuisances provoquées par les entreprises, est une monstruosité. De quel droit des entités n'ayant parfois que quelques centaines d'habitants sont elles habilitées, comme autant de petits émirats, à prélever un péage sur des activités d'envergure parfois nationale ou mondiale ? Désireux de faire bouger les choses, Valéry Giscard d'Estaing voulait jadis réserver la totalité de la taxe professionnelle aux départements, les taxes d'habitation et foncières allant intégralement aux communes et à leurs groupements. Il s'agissait déjà de spécialiser les impôts... ! Hélas, peu désireux de partager leurs richesses avec les autres villes de leur département, les maires de Rennes et de Grenoble, Henri Fréville et Hubert Dubedoux, firent capoter l'affaire. Une preuve de plus que les départements sont trop vastes comme espace de proximité.

En 1992, la loi Joxe-Marchand permettait aux groupements de communes de prélever la taxe professionnelle. C'était certes un progrès – mieux vaut de gros émirats que des petits – mais c'était aussi consolider bien des injustices, de riches petites communes s'unissant pour échapper à toute autre forme de péréquation ! La loi n'étant pas claire, on a pu voir à cette époque Rennes et Cherbourg se livrer à des combats homériques avec leurs départements pour le partage des taxes arrachées aux industries automobile et nucléaire.

En 1994, la péréquation par arrondissement de la taxe professionnelle fut évoquée dans une première version du projet de loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire. Elle devait jouer simultanément entre les contribuables et entre les collectivités bénéficiaires, en tenant compte des charges des villes-centres. Ici ce sont les départements qui ont fait capoter l'affaire : il ne fallait pas valoriser els arrondissements.

En 1998, désireux d'encourager l'emploi, l'Etat a supprimé la part salariale de la taxe professionnelle, la seule légitimement imposable au niveau d'un bassin d'emploi ou d'un arrondissement. Il laissait intacte la part portant sur le capital, la plus inégalement répartie sur le territoire, celle dont l'appropriation locale reste la plus injustifiée. Fin 2008, il a décidé d'exonérer pendant un temps les nouveaux investissements. Aujourd'hui, prenant le taureau par les cornes, le chef de l'Etat parle de supprimer purement et simplement en 2010 la taxe professionnelle. Mais par quoi la remplacer, et à quel niveau opérer ?

Forts de l'inscription dans la Constitution de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, les élus locaux et régionaux exigent le remplacement de la taxe professionnelle par un autre impôt sur l'économie, profitant donc aux régions les plus riches, quitte à pratiquer ensuite diverses péréquations. Mieux vaudrait probablement opter pour un impôt national déductible aux frontières, en tablant sur les progrès de productivité pour annuler en France les hausses de prix. Resterait, comme en 1966 avec la suppression de la taxe locale sur le commerce de détail, à compenser par une dotation équitablement répartie la perte de ressource des collectivités territoriales.

Qu'il y ait autre impôt ou dotation nationale, il faudra en profiter pour valoriser les arrondissements et faire ainsi avancer la cause des futurs départements. Solution provisoire, certes, mais immédiatement concrétisable en attendant la révision de leurs contours et leur transformation en départements. S'il y a dotation, solution la moins aléatoire pour les collectivités locales, il restera à la répartir. On pourrait l'intégrer à la dotation globale de fonctionnement - elle aussi à réformer – dans le cadre des arrondissements.

Les communes et leurs groupements recevront près de 28 milliards d'euro au titre de la **dotation globale de fonctionnement** en 2009, les départements et certaines régions étant servis par ailleurs. La répartition de cette dotation est devenue au fil des ans d'une complexité inouïe exigeant une profonde réforme. Là aussi l'arrondissement pourrait jouer un rôle majeur.

Le versement fait aux communes et à leurs groupements est extrêmement composite. Une première part est liée à la population. En 2009 elle sera de 64,17 euro par habitant pour les communes comptant moins de 500 habitants et de 128,35 euro par habitant pour celles en ayant au moins 200.000. Cette formule destinée à privilégier les villes désavantage naturellement les régions les moins urbanisées, celles où, comme en Franche-Comté, la plupart des communes ont

moins de 500 habitants. Le concept d'habitant est par ailleurs assez particulier. Les résidences secondaires et les places de stationnement accueillant des caravanes ou réservées aux gens du voyage comptent pour un habitant. Les communes appartenant à un syndicat d'agglomération nouvelle bénéficient également, à titre compensatoire et provisoire, d'un supplément de population fictif.

Une autre part est liée à la superficie communale. En 2009 elle sera de 527 euro par km² en zone de montagne et de 317 euro ailleurs, aubaine pour qui a d'immenses forêts, des marais ou des pans entiers de montagne. A quand la prise en compte du linéaire côtier menacé par la montée des eaux, de la longueur des ruisseaux ou des chemins de randonnée ?

Une autre part importante est la part garantie, environ 120 euro par habitant avec une belle dispersion. Il s'agit d'une reconduction partielle des dotations antérieures à la dernière réforme du versement. A ce titre, elle inclut pour partie le chiffre de la population recensée en 1962, dernier recensement avant la création de la dotation. Ce lien n'existe pas toutefois dans certains départements comme la Haute-Vienne, et personne ne peut rendre compte de cette anomalie, pas même ceux qui versent la dotation, leurs prédécesseurs étant partis en retraite ou ayant changé d'emploi. Certaines communes encore touchent quelques euros pour une activité de spectacles transitoire, lancée et abandonnée l'année de la suppression de la taxe correspondante...

A tout cela on peut ajouter la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, ressource fort inégalement répartie puisqu'établie au lieu de travail pour la plupart des établissements. Et enfin quantité d'autres postes plus ou moins marginaux : dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, dotation de développement urbain, bonifications accordées aux communautés de communes levant la taxe professionnelle unique, garanties d'évolution propres à chaque catégorie d'intercommunalité, dotation accordée aux communes membres de groupements touristiques, aux communes cœur de parc national, prise en compte des baisses exceptionnelles de population ou de la transformation des communautés d'agglomération de Nice et Toulouse en communautés urbaines, etc.

Chaque année le système se complique au gré des revendications particulières et l'écheveau est devenu inextricable. L'émiettement communal, qui après la prise en compte des lits touristiques a exigé celle des places de parking touristiques pour les communes qui n'étaient fréquentées que dans la journée, est le grand responsable de toutes ces complications. La complexité de la dotation dépasse aussi bien les citoyens que les élus et même les membres du comité des finances locales en charge de sa répartition. Or si la démocratie est le droit de désigner ses représentants, elle est aussi le droit de comprendre ce qu'ils font ou ce qu'ils font faire.

Tout pourrait changer si la dotation globale de fonctionnement, comme indiqué au chapitre 3, était versée aux arrondissements à partir de quelques critères simples et transparents : population, superficie, faible revenu des ménages, sorties de l'appareil scolaire ou exode des jeunes. Une telle dotation, conçue pour amener un meilleur équilibre du territoire, fonctionne en Italie depuis près de cinquante ans. Elle ne coûterait pas un sou à l'Etat puisqu'il s'agirait seulement de mieux répartir une dotation existante. En un second temps, et en attendant la création des futurs départements, les sous-préfets en charge des arrondissements distribueraient la dotation entre les communes et les groupements en tenant compte des règles actuelles privilégiant les villes-centre. Bien inspiré, le rapport Attali en sa décision 259 parle de transférer de l'Etat aux agglomérations la charge de répartir cette dotation au profit des communes et des intercommunalités

Autre exemple, bien des **commissions actuellement départementales** gagneraient à fonctionner par arrondissement, voire par pays ou par bassin d'emploi lorsque les limites des départements sont trop perméables. Les commissions départementales sont trop amples lorsqu'il s'agit de l'accueil communal des gens du voyage, des dérogations d'âge à l'entrée en cours préparatoire, ou des projets d'investissements commerciaux. Est-il normal que l'implantation d'un hypermarché à Redon puisse être discutée selon son point de chute par des commissions composées tantôt de Rennais et de Malouins, tantôt de Nantais et de Nazairiens, ou tantôt de Vannetais et de Lorientais ? Jouant de la situation, profitant de la présence d'une zone inondable au cœur de l'agglomération, un hypermarché a pu s'implanter en Loire-Atlantique à quelques centaines de mètres de la mairie de Redon située en Ille-et-Vilaine. Une commission d'urbanisme commercial couvrant l'ensemble du pays de Redon aurait eu là toute son utilité.

La loi du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbain va dans le bon sens en invitant à donner aux **schémas de cohérence territoriale** (Scot) la dimension du bassin d'emploi. Déjà dans les années 70, les instructions nationales relatives aux schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (Sdau) appelaient à couvrir l'ensemble des communes pouvant être touchées par l'étalement périurbain à l'horizon 2010. Les Sdau de Vannes, Auray et Lorient pouvaient alors se rejoindre, comme ceux de Morlaix, Lannion, Guingamp et Saint-Brieuc. Paradoxalement, certains Scot aujourd'hui apparaissent bien timides. Comment canaliser cet étalement des villes si consommateur d'espaces et d'énergies si on laisse hors jeu les périphéries ? Les communautés de communes environnantes n'hésiteront pas à multiplier les lotissements aux vastes parcelles pour attirer les jeunes ménages en recherche d'espace. Maîtriser les formes urbaines exige d'associer dans la démarche la ville et la campagne. Le législateur en était conscient, mais l'intercommunalité imposait là son corset étiqué. On ne discute pas à cent autour d'une table. Lorsqu'elles ont été lancées

il y a dix ans, les communautés d'agglomération devaient elles aussi englober et même déborder autant que possible les aires urbaines en perpétuelle expansion définies par l'Insee. Beaucoup n'en couvrent pas le quart. Et ce sont elles qui se dotent de scot. Pour articuler les dix Scot couvrant la région urbaine de Lyon, il a fallu constituer en 2003 un « interscot » ! Que n'a-t-on choisi d'établir les Scot au niveau des arrondissements, voire ici à celui du département !

En un tout autre domaine, l'arrondissement pourrait se substituer avec avantage aux circonscriptions départementales pour les **élections régionales**. C'était en 1968 l'idée de Jacques Pélissier, préfet de Bretagne. Jean-Louis Masson, député de la Moselle, a déposé voici une douzaine d'années une proposition de loi en ce sens. Le Comité Ballardur parle d'élire les conseillers départementaux et régionaux dans le cadre de « *grands arrondissements* ». Que voilà une excellente idée ! Avec un élu régional par tranche de 50.000 habitants, l'on donnerait aux petits partis à vocation prophétique la possibilité d'avoir des élus dans les arrondissements les plus peuplés sans pour autant risquer de rendre les conseils régionaux ingouvernables.

De façon générale, remplacer systématiquement dans les textes le mot de département par celui d'arrondissement aboutira toujours à rapprocher l'administration des administrés. Certes les périmètres des arrondissements laissent parfois à désirer ; certes certains ont été effacés à tort en 1926 ; certes d'autres seraient à créer de toutes pièces ; certes d'autres gagneraient à fusionner ; mais cela ne doit pas arrêter l'élan : plus l'arrondissement prendra du sens, plus la pression sera forte pour en revoir les contours. Mais le risque est de voir nos représentants, sans nous consulter, préférer aux arrondissements des circonscriptions électorales artificielles, de même population, et inscrites dans les départements.

Par ruptures locales, rapprocher les choix budgétaires des populations

Il est une réforme trop profonde et délicate pour être généralisée d'emblée à l'ensemble des arrondissements : la déconcentration des choix budgétaires au plus près des populations. Cette réforme en commande beaucoup d'autres comme nous le verrons au chapitre suivant. Directement inspirée du principe de proximité/subsidiarité, elle seule peut mettre fin à notre si tatillonne « *centralisation rapprochée* ». De plus en plus répandue dans le monde, et bien mieux que le contrôle d'une quelconque entité accordant ou refusant une subvention au vu d'un dossier habilement présenté, elle est gage de rationalité dans les choix collectifs. On ne doit pas attendre pour s'engager dans cette direction de constater l'échec inévitable d'une réforme qui, voulant être immédiatement applicable à l'ensemble du territoire, sera fatalement trop respectueuse de l'émiettement intercommunal et du quadrillage départemental.

Il faut aller au plus près des populations concernées. Se contenter de déconcentrer dans les régions le budget de rémunération des enseignants et dans

les départements celui de l'entretien des lycées serait rester au milieu du gué. L'espace le plus petit, donc le plus proche du citoyen, permettant d'arbitrer entre tous les services concernant la population doit associer nécessairement la ville et la campagne, largement tributaires des mêmes équipements. Véritable bassin d'équipement collectif, il a la dimension d'un gros arrondissement. Le cas de l'enseignement supérieur, qui n'est pas un équipement local à proprement parler, et amène nombre de jeunes à migrer vers d'autres cieux, sera évoqué au dernier chapitre.

La déconcentration des choix budgétaires au profit de l'arrondissement choisi devra être totale : l'Etat, les régions et les départements devront accorder globalement, sans autre spécification que les normes à respecter, l'équivalent des sommes qu'ils consacrent aujourd'hui au service des populations, investissement et fonctionnement inclus. Seuls resteront en dehors du coup les grands dispositifs de solidarité nationale, allocations familiales, pensions, maladie, chômage, et naturellement ce qui n'est pas service à des populations déterminées, défense, affaires étrangères, recherche, coût des administrations centrales. La paye des gendarmes, des agents des impôts ou des instituteurs, n'étant plus prélevée sur une ligne budgétaire ministérielle spécifique par le Trésorier Payeur Général, le sera sur une ligne géographique globale, inscrite comme telle au budget de la Nation. Ainsi les élus ne seront plus en situation de mendicité mais de responsabilité. On ne verra plus un maire menacer de rendre son écharpe pour sauver une école scolarisant trois enfants ou une perception travaillant deux heures par semaine. Nos élus seront les premiers à reconnaître que l'on peut faire mieux avec moins d'argent et à se dire satisfaits, afin de mieux pouvoir vanter les charmes de leur région.

Parmi les sommes à globaliser, il y a les subventions d'investissement. Le projet local le plus humble mobilise fréquemment en France cinq ou six partenaires différents. Commune, intercommunalité, département, région, nation et Europe peuvent être simultanément sollicités, certains avec plusieurs fonds spéciaux. Cette pratique de plus en plus envahissante encourage le clientélisme des élus et exige d'eux pour bien fonctionner le cumul des mandats. Elle interdit toute recherche de rationalité dans les choix collectifs et accroît la dépense publique au moment où il faudrait la contenir pour mieux affronter la concurrence internationale. Elle rend impraticable la consultation des citoyens tant est long et alambiqué le montage d'un dossier. Elle pousse les élus à toujours se plaindre et à recruter de véritables démarcheurs de crédits dans l'espoir d'obtenir un peu plus.

Prenant la mesure du problème, Valéry Giscard d'Estaing suggérait en 2000 dans *Les Français, réflexions sur le destin d'un peuple* que « les subventions départementale et régionale appliquées à un même projet soient déclarées incompatibles et refusées comme telles par les Payeurs publics ». Le Comité Balladur propose de son côté d'ôter aux régions le pouvoir de subventionner les

communes et les intercommunalités. Mais pourquoi ne pas supprimer purement et simplement cet abominable système des subventions ? L'investissement doit être le fait d'une collectivité suffisamment vaste pour pouvoir encaisser les à-coups sans trop s'endetter et sans courir après les subventions.

Crédits d'investissement et de fonctionnement, subventions, les sommes susceptibles d'être allouées pour arbitrages aux futurs petits départements sont considérables. Etat, régions et départements s'investissent en effet énormément dans le service quotidien des populations. Routes, hôpitaux, logement, éducation, culture, tribunaux, emploi, comment fixer le montant des enveloppes budgétaires globales amenées à se substituer à toutes ces interventions ? Il faudra bien répondre à cette question si un territoire, si limité soit-il, accepte de tester grandeur nature, avec la bénédiction et l'appui de l'Etat, une vraie déconcentration budgétaire.

L'Etat, pour ne parler que de lui, ne saurait se contenter de reconduire en les globalisant les sommes antérieurement engagées sur un territoire donné, rémunération des fonctionnaires incluse. Si l'Etat sait ce qu'il dépense, il n'en tient pas de comptabilité locale. Personne ne tient d'ailleurs en France à ce que les citoyens puissent comparer d'un point à l'autre l'importance des efforts accomplis en leur faveur. « *C'est compliqué et ça n'intéresse pas nos lecteurs* » avait répondu jadis un grand quotidien du soir à une proposition d'article sur ce sujet tabou. Par ailleurs ces sommes incluant les investissements peuvent être extrêmement instables d'une année sur l'autre ; il faudrait pouvoir travailler sur vingt ou trente ans pour commencer à obtenir des chiffres significatifs. Enfin, les aurait-on qu'on ne saurait les utiliser : un territoire aux équipements scolaires, hospitaliers ou routiers complètement rénovés se verrait mieux traité qu'un autre depuis longtemps négligé. On ne saurait accorder plus à celui qui a reçu davantage.

Une solution très simple consisterait à s'inspirer des critères de répartition évoqués plus haut pour la dotation globale de fonctionnement : population, superficie et, dans une logique de péréquation, pauvreté des bases d'imposition locale ou faiblesse des revenus. Certains voudront introduire l'accroissement de la population et le besoin d'équipements à court terme, d'autres l'exode des jeunes et la nécessité d'un rééquilibrage territorial à long terme. Nous n'entrerons pas ici dans ce débat sinon pour dire que les accroissements prévisibles de population ne sont bien souvent que du passé prolongé... Restera la question soulevée plus haut de la prise en compte de la modernité ou de la vétusté des équipements hérités du passé. On pourra avoir une idée de leur importance par le montant des remboursements d'emprunt. Il faudra s'interroger sur le traitement de ces dettes.

On peut faire encore plus simple. Amené à répartir entre ses provinces des revenus d'origine essentiellement pétrolière, le Venezuela fait appel au seul chiffre de la population. Appliquée à nos arrondissements, une telle formule

profiterait aux villes moyennes. Echappant aux coûts des faibles comme à ceux des fortes densités, elles pourront consacrer la majeure part de leurs ressources à la satisfaction de leur population. Serait-ce un inconvénient ?

L'Etat français privilégie aujourd'hui dans ses dépenses par tête les territoires les plus dépeuplés et les villes les plus importantes. D'une main il s'épuise à vouloir compenser dans les campagnes les moins peuplées les effets d'un émiettement communal que par ailleurs il réproouve ; de l'autre il subventionne le gigantisme et le développement de grincheuses banlieues. Dans l'un et l'autre cas il investit là où il est le plus coûteux de satisfaire les populations. Ne pourrait-il accorder aux différents territoires une même dotation par tête, privilégiant ainsi la France heureuse, celle où il est le moins coûteux d'accroître la satisfaction des populations, celle des villes petites ou moyennes bien insérées en leur « pays » ?

On admirera la simplicité du dispositif face à celui de la dotation globale de fonctionnement par exemple. Cette dernière a été conçue pour 36.000 communes, d'où un maquis inextricable d'indicateurs mis au point pour répondre à telle ou telle situation particulière. Construits de façon beaucoup plus homogène, associant systématiquement habitat, emploi et offre de services publics et privés, nos 200 ou 300 futurs départements pourront sans difficulté majeure être logés à la même enseigne : quelques critères de répartition simples au lieu d'un immense fatras.

Certains reprocheront à ces répartitions de réduire l'autonomie fiscale des futurs départements, principe récemment inscrit dans la Constitution. Mais ce n'est pas parce que nos petits départements auront à assumer l'essentiel de la dépense publique qu'ils doivent aussi prélever l'essentiel de l'impôt. Il y aurait alors des départements riches et des départements pauvres et nécessité de procédures complexes de péréquation. Mieux vaut considérer que l'inégale répartition des ressources imposables sur le territoire appelle une fiscalité nationale et, puisqu'il faut rapprocher les arbitrages budgétaires des populations concernées, accepter des transferts financiers simples du haut vers le bas.

L'on n'a pas hésité à appliquer ce principe en 1966 lors du remplacement de l'antique taxe locale sur les ventes au détail par la TVA. Le nouvel impôt, qui a fait école dans beaucoup d'autres pays, exprime avec force, dans son prélèvement comme dans la répartition partielle de son produit, notre solidarité nationale. Semblablement, et parce que les ressources du sous-sol sont fort mal réparties sur la planète, les taxes sur les produits pétroliers devraient être mondialisées. Leur produit se transformerait moins en achats d'or, d'armements, d'entreprises étrangères ou de terres dans les pays pauvres. Les guerres d'indépendance ou de conquête n'ont souvent pas d'autre motif que l'appropriation de cette rente.

Quelques territoires-tests

On ne saurait instaurer brutalement en France une totale déconcentration des choix budgétaires. D'abord parce que la révision de la carte des arrondissements appelés à en bénéficier ne saurait être que très progressive. Ensuite, parce qu'une certaine lenteur est indispensable pour laisser aux plus grandes villes le temps de se retourner. Ayant toujours été assez gâtées dans le budget de la Nation, elles ne sauraient être mises du jour au lendemain à la portion congrue. Ce serait socialement et politiquement intenable. Par contre, commencer la réforme par les villes moyennes permettrait d'avancer en douceur. Leur attrait devenu croissant soulagerait progressivement les grandes villes de leur fardeau. L'allègement des coûts y précédera ainsi celui des budgets.

En ces temps où la planète n'a d'autre issue, pour éviter une crise majeure, que l'instauration d'une sobriété partagée, l'Etat pourrait mettre ses crédits aux enchères descendantes : « *Cherche territoire disposé à expérimenter un budget déconcentré sur la base de la dépense nationale moyenne par tête diminuée de 10%.* » Trop de candidats ? Alors on passe à -15%. A ce jeu gagneront les territoires les plus sobres et les plus heureux, les territoires n'ayant pas perdu le goût du risque et prêts à relever un défi, prêts à prendre leur avenir en main. Ce sont eux qui démarreront les premiers. Une telle modération devrait plaire au ministère des finances. La déconcentration budgétaire, quand elle sera totale, lui permettra de se concentrer sur les grands équilibres. Une telle expérimentation n'est pas seulement d'intérêt local ; elle est d'intérêt national.

L'accord des principaux élus d'un arrondissement, éventuellement assorti d'un référendum local, devrait pouvoir suffire à lancer l'opération. Côté Etat, il lui faudra simplement créer dans son budget, à côté des lignes budgétaires ministérielles, une ligne propre aux territoires-tests, comme il le fit en 1975 pour les premiers contrats de pays. Les crédits à gérer étant pour l'essentiel d'origine centrale, et à l'image de ce qui fut la règle de 1790 à 1982, la préparation du budget sera confiée à un représentant de l'Etat. Il se verra adjoindre, comme les préfets de région en 1964, une administration de mission pour mener l'opération. A ce jeu les sous-préfets, jadis « développeurs » et désormais « aménageurs », gagneront statut de préfet. Leur rôle sera essentiel et demain, l'institution étant suffisamment assise, leur affectation pourrait être décidée en région. Les préfets de région seront alors superpréfets.

Une dimension minimale sera exigée du territoire-test. Il devra inclure une ville convenablement dotée en matière de formations et d'emplois. Ce pourra être un arrondissement bien dessiné ou encore deux ou trois arrondissements choisissant de s'épauler pour équilibrer un gros chef-lieu de département et s'offrir du personnel de qualité. On peut penser à Dinan, Dinard et Saint-Malo autour de l'estuaire de la Rance, association concrétisée en 2008 par la décision de fusionner les tribunaux de grande instance, ou encore à Guingamp, Lannion et

Paimpol en terre trégoroise. Ici les ménages à trois sont a priori plus solides que les ménages à deux.

Le critère de l'emploi ne saurait commander seul le tracé du périmètre du territoire test. Nous reprendrons ici l'exemple de Redon, ville où les lycées et l'hypermarché ratissent beaucoup plus large que l'emploi. L'importance de l'emploi agricole autour de la ville relativise l'impact des mouvements quotidiens de travailleurs. Côté consommation, la population des campagnes préfère manifestement la modestie de Redon et son accessibilité à l'ampleur dépaysante, c'est le cas de le dire, de Nantes, Rennes ou Saint-Nazaire. Enfin peut intervenir un souci d'équilibre urbain : avec une dotation liée à la population, élargir un territoire, c'est le privilégier financièrement, lui permettre de réduire sa fiscalité résiduelle, encourager sa croissance et freiner du même coup celle des grandes villes voisines. Anticiper sur la croissance d'une zone d'influence est la meilleure façon de l'encourager.

L'expérience sera plus facile à mener dans un territoire politiquement homogène, disons deux tiers / un tiers. Ailleurs, l'on a des rings où tout devient enjeu de pouvoir. L'offre fut faite en 1995 par Fougères, en réponse à l'invite de Charles Pasqua – préfigurer les « pays » du 21^{ème} siècle – d'expérimenter localement sous l'autorité du sous-préfet une complète déconcentration budgétaire. Elle a achoppé en partie sur ce point. L'offre semblable faite en 1973 au profit de l'ancien arrondissement de Ploërmel par le député Yves du Halgouet se présentait mieux politiquement. Elle souffrit de l'effacement politique de René Pléven, partisan de promouvoir de tels territoires en remplacement des départements. Elle débouchera deux ans plus tard sur des *contrats de pays* de moindre ambition, une dotation globale de trois millions de francs venant seulement se surajouter aux dispositifs existants inchangés.

L'expérience sera plus facile là où les fonctionnaires sont le moins nombreux, disons 6% de la population active plutôt que 30%. Les rapports Attali, Warsmann et Balladur poussent à donner de diverses façons statut de département aux villes les plus importantes. Ce pourrait être une raison pour les retenir comme territoires-tests. Mais si l'on excepte Mulhouse, de multiples services d'intérêt local, départemental et régional y cohabitent. Tous ne seront pas à payer sur une enveloppe locale. On ne se hâtera donc pas d'y globaliser les aides de l'Etat. Mieux vaut commencer là où les fonctionnaires sont pour l'essentiel au service des populations locales. Ce sera moins perturbant.

Tout ceci n'a rien d'une utopie révolutionnaire. L'autonomie budgétaire d'un territoire-test ne sera jamais que celle pratiquée depuis des siècles au Luxembourg, en Andorre, à Guernesey ou dans un quelconque canton suisse. Tout se fera par ailleurs dans le respect des statuts des personnels et des normes nationales et européennes.

9

Les enjeux

La pleine autonomie budgétaire accordée à de vrais bassins d'habitat, de services et d'emploi, centrés sur des villes bien identifiées, conditionne la réussite de nombreuses réformes aujourd'hui enlisées. Voyez la santé, les lycées, l'université, la fiscalité nationale et locale, Nos ministres sont trop seuls et démunis face à soixante millions de Français et à un demi-million d'élus locaux inquiets et prompts à s'émouvoir à la perspective du moindre changement. Les réformes indispensables se présenteraient mieux si l'on acceptait de les affronter les pieds dans la glaise.

Nicolas Sarkozy dans la conclusion de l'article déjà cité évoquant l'impossibilité d'une réforme venant d'en-haut met la balle dans le camp des régions : *« Si l'on acceptait de donner aux régions des compétences réelles en matière d'éducation, on peut gager que celles-ci permettraient d'avancer. Pas forcément au même rythme. Là est tout le secret de la réforme de l'Etat par la décentralisation. Dans telle région, on proposera une organisation de la scolarité du primaire différente, avec une évaluation. Evaluation qui devient possible parce qu'elle concerne quelques milliers ou centaines de milliers d'élèves, et non pas des millions. Si l'expérience donne satisfaction, alors elle sera poursuivie. Sinon, elle sera abandonnée. Quel ministre de l'Education pourrait se permettre d'avancer ainsi ? En effet, je crois, que la clé de la décentralisation est le droit à l'expérimentation. Chaque région doit pouvoir avancer à son rythme, et chaque région doit pouvoir disposer d'une organisation adaptée [...]. Je ne vois pas d'atteinte à l'unité de la République dans le fait que des collectivités vivent de manière différente. Je n'y vois au contraire pour elles qu'une source nouvelle d'allégeance à l'Etat, la seule qui vaille : celle du consentement et de la responsabilité. »*

Il n'a pas tort, mais dans leurs explorations du futur, les régions devront s'appuyer sur les villes. Michel Crozier, brillant témoin de l'impuissance de nos élites à trouver des solutions à des problèmes qu'ils ne savent pas regarder, parlait de l'utilité de provoquer des crises limitées pour en trouver localement les issues. Michel Rocard lors des premiers *Etats Généraux des Pays* à Mâcon les 11 et 12 juin 1982 présentait les « pays » comme « *un champ privilégié*

d'expérimentation de nouvelles pratiques démocratiques de participation, un espace pour l'expression de nouvelles solidarités ».

En employant le beau mot de « pays », Michel Rocard n'excluait pas les villes, ce mot concrétisant encore, comme il n'avait pas cessé de le faire depuis l'Antiquité, l'intime union des villes et des campagnes. Les adversaires des pays n'en avaient pas fait des espaces purement ruraux, en les opposant aux agglomérations, ou de simples préfigurations de l'intercommunalité, en les assimilant aux cantons. Point n'était besoin pour être compris de remplacer le mot de pays par celui d'agglomération, comme Jacques Attali, ou de petit département ou d'arrondissement rénové comme dans le présent essai. Le pays a toujours trouvé dans la ville son identité ; présents dans le texte de fondation des départements reproduit plus haut, les noms de Soissonnais, Beauvaisis, Amiénois, Pays de Gex ou Pays chartrain en témoignent. Jacques Chaban-Delmas, lors d'un colloque sur l'industrialisation des villes moyennes à Bordeaux le 22 janvier 1971, pouvait parler de ces dernières comme « *de véritables capitales de pays* ».

Avec Nicolas Sarkozy et Michel Rocard, nous devons reconnaître que seule une double articulation régionale et locale permettra à la France de retrouver la souplesse nécessaire aux réformes. Les régions apporteront l'expertise ; les villes le champ d'expérimentation. A cette occasion, le concept même de réforme, impliquant l'abandon d'un système dépassé pour un autre que l'on voudrait parfait et définitif, pourrait bien laisser place à un concept d'ajustement permanent, de renouvellement continu, à l'image des cellules composant notre corps. Si nous savons en tirer les conclusions aujourd'hui, le discours de Michel Rocard en 1982, la loi Méhaignerie qui le complète en instituant en 2001 un droit à expérimentation régionale et locale et les conclusions de Nicolas Sarkozy pourront marquer aux yeux des historiens de demain, le seuil d'une ère nouvelle, sans qu'il soit nécessaire d'instituer en France, après un droit à l'expérimentation, un droit à l'imagination.

Les enjeux de ces expérimentations seront multiples, nationaux aussi bien que locaux. Avec la carte communale évoquée dans le chapitre 6 comme devant être du seul ressort de petits départements, avec la révolution budgétaire évoquée dans le chapitre 7 comme préalable à bien d'autres expérimentations, les exemples ne manquent pas de réformes exigeant avant leur éventuelle extension au reste du territoire des mises au point locales, des « essais » disait-on au 18^{ème} siècle dans les derniers temps de la royauté. Ce peut être la démocratie participative, la monnaie locale, la résorption du chômage, l'orientation des jeunes vers leur première activité, l'organisation du temps scolaire et le maintien des services en zone rurale, la modernisation des finances locales, la qualité de l'environnement et le réenchâtement du monde et notre propre réenchâtement. Des territoires volontaires pourraient dans chaque cas, pour leur gloire et pour l'édification de la Nation, explorer les voies du futur.

La démocratie participative

Porto Alegre au sud du Brésil, 1,4 million d'habitants sur 500 kilomètres carrés, a pu inviter la population à s'exprimer et participer à ses choix budgétaires, s'essayant à réinventer le forum et le bénévolat dans la gestion des affaires publiques. Mais il s'agit d'une ville relativement libre de ses mouvements. Semblable entreprise serait difficilement concevable en France tant y est long et complexe le montage du moindre projet. Quand ceux-ci arrivent devant les assemblées, après des mois ou des années de gestation, l'élu ou l'habitant qui demande un petit changement, ne serait-ce que dans les accès à tel ou tel équipement, s'entend répondre que le dossier de demande de subvention est déjà parti et qu'il serait imprudent de vouloir le retoucher, cela retarderait trop le dossier et l'on risquerait son abandon. Innovation remarquable, les consultations nationales ayant permis pendant dix ans aux responsables régionaux et mêmes départementaux de peser sur les grandes masses du budget de la nation n'ont pas survécu à l'alternance de 1981. Encadrés par des élus, lieux de doléances et d'information plus que d'élaboration de politiques cohérentes, les conseils de quartiers mis en place ici ou là laissent leurs quelques participants pantois lorsqu'ils découvrent la complexité du « *Qui fait quoi* » dans notre beau pays. Dès lors la participation du citoyen se limite à des élections où les deux tiers des électeurs s'abstiennent ou soutiennent des listes marginales ou à des manifestations où il va pouvoir clamer « *Des sous ! Des sous !* », cependant qu'un original, remontant le courant sur le trottoir, profitera d'une accalmie pour scander isolément « *Des impôts ! Des impôts !* », provocation suivie tardivement de quelques sifflets.

Une véritable autonomie budgétaire, mettant fin à toute forme de cofinancement, et mettant en scène l'ensemble des services à la population, permettrait bien des choses en matière d'écoute du citoyen, d'un citoyen informé sur les coûts.

La monnaie locale

Les Allemands Bernard Lietaer et Margrit Kennedy ont écrit en 2008 un beau livre sur les *monnaies régionales*, traduit en français avec une préface de Michel Rocard. Les auteurs y expliquent, à partir d'exemples pris dans le monde entier, comment ces monnaies peuvent vivifier nos liens, en encourageant par exemple la transmission des savoirs entre enfants, ou apporter un sang nouveau à une économie effondrée. L'exemple du *wir*, né en Suisse des effets de la crise de 1929, est particulièrement admirable. Aujourd'hui 70.000 entrepreneurs, regroupés autour de sept villes ou réseaux de villes, s'y prêtent mutuellement de l'argent sans intérêt, la comptabilité en étant tenue à moindre frais sur la toile. Cet outil n'a jamais cessé depuis son origine d'amortir les chocs conjoncturels.

La France a connu des monnaies locales à la Libération, lorsqu'ici ou là manquaient le numéraire. Si demain le besoin se faisait sentir de semblables aventures, les régions et les villes pourraient y assurer la confiance nécessaire.

Résorber le chômage

L'imagination ne manque pas en France quand il s'agit de proposer des moyens de résorber le chômage. Les uns prônent un simple partage des emplois existants, avec ou sans perte de salaire, les autres un allongement de la durée du travail à salaire constant avec investissement du surplus ainsi créé dans de nouveaux postes de travail mis en propriété ouvrière. Les uns font confiance aux accords mondiaux de libre échange, les autres demandent des mesures protectionnistes, au moins au niveau continental. Pour Maurice Allais, l'indice des salaires d'embauche, lequel devrait être calculé par l'Insee, devrait être répercuté sur l'ensemble des salaires ; un tel dispositif amortirait les crises en permettant d'investir et de recruter. D'autres, plus candides, évoquent un accroissement des bas salaires susceptible de doper la consommation. D'autres enfin appellent à mettre en place un revenu d'existence, participation légitime aux progrès de la productivité nationale, transfert aidant au maintien d'activités de main-d'œuvre sensibles à la concurrence internationale.

Défendues parfois au niveau le plus élevé, ces propositions piétinent tant elles soulèvent d'interrogations et heurtent d'intérêts. Un corporatisme exacerbé par la centralisation des décisions bloque tout changement. Si l'on avance malgré tout, c'est de façon trop rigide comme on a pu le voir avec les 35 heures. A-t-on pensé au travailleur immigré qui a laissé les siens au pays, au marin qui passe de longues heures à se rendre sur les lieux de pêche, à tous ceux qui travaillent loin de chez eux ? Des expérimentations grandeur nature sont nécessaires pour mettre au point de telles mesures au plus près des populations concernées. Correspondant à un bassin de recherche de l'emploi, soudant les générations entre elles, nos territoires-tests se prêtent à de telles expériences.

Ils doivent pour cela jouir d'une réelle autonomie. L'Etat devra accepter des dérogations locales aux lois et aux règlements, exigeant seulement leur conformité à la Constitution et une généralisation possible financièrement à l'ensemble du territoire. Ce dernier point ira de soi si le pays dispose d'une dotation forfaitaire mettant fin à toute forme de mendicité.

Si la volonté de juguler localement le chômage amène à demander localement des sacrifices aux salariés, il conviendra d'annuler en contrepartie une partie des versements aux ASSEDIC ou de demander aux Pôles emploi ayant pris leur relais de participer à l'action. Dans la négative, les salariés auraient à payer deux fois et le territoire d'expérimentation s'appauvrirait, ce qui n'inciterait guère aux initiatives. La région Rhône-Alpes a vainement cherché jadis à expérimenter en ce sens.

Orienter les jeunes

La question de la sélection à l'entrée dans les universités a été posée en France dans les années 50. La France comptait alors 250.000 étudiants. En 1968, elle en

compte le double et le mot de sélection devient hors la loi dans les universités. En 2009, elle en a six fois plus. Sélectionnant à rebours, les universités laissent échapper les éléments les plus doués au profit des grandes écoles et même des IUT. Certaines disciplines particulièrement pléthoriques regroupent les éléments les plus faibles, parfois incapables de lire et d'écrire correctement le français ou de faire une règle de trois. Bien des enseignants se demandent ce qu'est devenu leur métier, ayant certains jours l'impression de participer à une escroquerie. Quant aux étudiants, dans un monde de moins en moins accueillant, ils sont trop nombreux à pousser leurs études au-delà du raisonnable. Le taux de scolarité des Français de 25 à 30 ans bat les records mondiaux parmi les nations s'estimant les plus avancées ; le chômage des jeunes également. S'il est vrai que la probabilité pour un individu de trouver un emploi croît en France avec le niveau de formation – un jeune incapable d'avoir obtenu le moindre diplôme étant réputé a priori comme inemployable – d'un pays développé à l'autre, le chômage des jeunes croît avec la prolongation des études.

Nulle mesure nationale ne saurait corriger un tel dérapage. L'on assiste au contraire à la multiplication des universités nouvelles, « *écoles de paresse et de médiocrité* » écrivait voici un siècle Ernest Renan sensible à la menace. Comment imaginer dans ce contexte une réduction des effectifs étudiants ? Là aussi il faut agir dans les interstices, parvenir à dévier localement le courant.

A titre expérimental, la dotation forfaitaire allouée à un territoire pourrait inclure les crédits consacrés à l'enseignement supérieur et aux étudiants. Ainsi doté de moyens non négligeables, ce pays aurait latitude de proposer à ses jeunes une véritable orientation sur plusieurs journées. S'ils vont à l'université ou dans un autre établissement financé par l'Etat, le pronostic étant favorable, le pays remboursera au ministère l'intégralité des coûts engagés par la nation pour l'étudiant dans la formation considérée. Cela obligera la nation à connaître ces coûts. Mais le jeune pourra se voir également proposer d'autres parcours, universitaires ou non, en France ou à l'étranger, seul ou en petites équipes. Tout le monde en tirera profit.

Ce dernier point amène à poser la grave question de la citoyenneté locale. Comment éviter les domiciliations artificielles visant à profiter de telles mesures ? L'inscription sur les registres de la taxe d'habitation à titre de résidence principale sera un élément essentiel à contrôler. La question serait la même si, pour responsabiliser une population et ses juges, l'on incluait dans la dotation du territoire expérimental le budget des prisons, à charge pour la population de payer le plein coût d'hébergement de ses membres dans de telles institutions...

Maintenir les services en zone rurale

La question des services en zone rurale, tant publics que privés, doit une bonne part de sa complexité à son traitement national. Les demandeurs n'étant pas les

payeurs, élus locaux et même nationaux vont se mobiliser contre le remplacement de bureaux de poste par des agences postales ou des points poste, les fermetures de classe, la réduction du nombre de lits dans les hôpitaux de proximité, les fermetures de maternités et même celles des recettes des impôts ou des brigades douanières nous dit le rapport Mariotti présenté au Conseil Economique et Social en décembre 2005. Le 23 octobre 2004, 263 élus creusois, dont 28 maires et un conseiller général, ont présenté leur démission pour protester contre l'annonce de la fermeture de cinq perceptions. La même année nous rappelle le même rapport, l'Association des maires de France (AMF) avait reçu plusieurs milliers de délibérations de conseils municipaux demandant au gouvernement un nouveau moratoire sur la politique de « restrictions » des services publics de proximité. Quel pouvoir départemental, régional ou national saura résister à quelques maires menaçant de mal voter aux prochaines sénatoriales ? Et l'on continuera à avoir en zone rurale des fonctionnaires désœuvrés quand tant d'actions plus positives pourraient y être menées à moindre coût.

Moratoires en 1974 et 1993, manifestes, expérimentations, missions d'experts, création d'une Conférence nationale des services publics en milieu rural, commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics doublées de commissions départementales de présence postale territoriale, audits de modernisation, exonérations fiscales, renforcement du pouvoir de coordination des préfets, chartes, cahiers des charges nationaux, études d'impact, arbitrages ministériels, négociations de compensations financières, ambitions chiffrés du style « *moins de 10 % de la population de chaque département situé à plus de 5 km et plus de 20 minutes de voiture d'un point de contact du réseau postal* ». Là aussi, comment parler de démocratie ? Et que de gens payés dans les bureaux des métropoles régionales pour instruire tous ces dossiers ! Une vraie usine à gaz, concernant aussi 751 zones urbaines sensibles. Où est le citoyen majeur ?

La situation serait radicalement différente si, en application du principe de proximité, le Trésorier Payeur Général appelé à payer les agents de l'Etat mis au service des populations locales disposait à cet effet d'une ligne budgétaire locale. Au début, comme en toute vraie révolution, l'on fera du surplace. Pas de grand dérangement. « *Sur terre, l'homme est entré sans bruit* » écrivait Teilhard de Chardin... Puis assez rapidement, l'on prendra la mesure de la liberté ainsi offerte. Veut-on développer tel enseignement, il n'y aura plus à mendier au chef-lieu de région ou à Paris une modification de l'enveloppe. Face à la fermeture possible d'une classe, d'une recette des impôts, d'une gendarmerie, on prendra conscience que l'économie n'ira plus au grand tout mais à la population concernée. A elle désormais de juger de la meilleure utilisation de ses ressources. De quémandeur, l'élu deviendra arbitre. Les demandes de policiers ou d'enseignants supplémentaires ne mettrons plus les ministères en transe.

L'affaire sera arbitrée au niveau des populations concernées. « *Que les sous-préfets de pays et d'agglomérations reçoivent une enveloppe globale de tous les crédits d'Etat – sauf les fonctions régaliennes – et mettent les élus en situation d'arbitrer et non pas de quémander* » écrivait Jean-Louis Guigou en 1995 dans *Une ambition pour le territoire*. Il se trouve que ce fut page sang neuf.

Organiser le temps scolaire en zone rurale

La semaine de travail des collégiens et lycéens ruraux, ramassage scolaire et travaux à la maison inclus, est en passe de dépasser largement celle des actifs. Bien des enfants doivent se lever avant les poules pour aller attendre leur car scolaire. Or les moyens d'enseignement par correspondance et les didacticiens performants dont nous disposons permettraient d'organiser plus efficacement leur emploi du temps et d'enrichir également le champ des options proposées. Des millions d'enfants aux Etats-Unis sont formés par leur mère aidée de tels outils. La mère n'est pas forcément la solution la plus républicaine, mais les Français peuvent agir autrement. Les enfants de nos communes rurales les plus enclavées pourraient très bien se regrouper certains jours près de chez eux avec l'assistance d'un tuteur polyvalent. Celui-ci aurait ainsi la possibilité, non dénuée d'intérêt, de suivre les enfants ou les jeunes pendant plusieurs années consécutives. Il s'agirait d'un nouveau métier pour l'Education nationale, proche de celui des précepteurs des enfants royaux d'autrefois. Le directeur adjoint du centre d'enseignement à distance de Rennes estimait ainsi possible, voici quelques années, de diviser par deux en zone rurale le temps passé en transports scolaires.

Or une telle pratique est impossible à mettre au point dans notre actuel contexte institutionnel. Paris paye et contingente les enseignants, le département paye le ramassage, les murs et le gros entretien des collèges, la région fait de même pour les lycées, la commune paye le personnel d'entretien des écoles en en répercutant le coût sur les communes de provenance des élèves. Elle paye aussi parkings et cantines avec des aides diverses. Comment s'insérer dans un tel montage ? On voit bien ici comment tout faire dépendre d'un même budget permettrait d'expérimenter d'autres formules et réduirait le coût de la transition. N'ayant plus à courir les bureaux du chef-lieu de région ou de département pour mettre au point financièrement la nouvelle procédure, les parents d'élèves et enseignants pourraient se concentrer sur l'objectif poursuivi.

Moderniser les finances locales

Nos communes ont hérité sous la 3^e République d'impôts nationaux sur lesquels elles se contentaient de voter jadis quelques centimes additionnels. Modernisant sa fiscalité, l'Etat a laissé aux communes ces archaïques impôts. Cependant les taux votés aujourd'hui dans les communes atteignent des niveaux qui n'ont rien à envier à ceux jadis pratiqués par l'Etat. Au poids des impôts s'ajoute leur

injustice ; plus une commune sera riche en taxe professionnelle, moins ses habitants paieront d'impôts et plus la commune pourra dépenser pour les satisfaire. Pour parer à de telles aberrations, l'Etat paye une part croissante de la fiscalité locale, autre aberration.

De multiples tentatives de modernisation ont eu lieu. Elles ont toutes fait long feu. La fiscalité locale serait plus facile à réformer si elle n'était plus communale ou même intercommunale dans un cadre voisin du canton.

Certains souhaiteraient voir la taxe d'habitation prendre en compte les ressources des ménages. Mais qui ne voit qu'appliquée au niveau communal, voire départemental dans la périphérie parisienne, une telle réforme inciterait les ménages les plus riches à se regrouper aux dépens des plus pauvres ? La tendance existe déjà, d'où les quotas imposés de logements sociaux. Pour tenir compte des revenus, si tant est qu'une politique des revenus soit de responsabilité locale, la taxe d'habitation doit être prélevée à un niveau beaucoup plus vaste. Les contribuables les plus riches seront moins tentés de voter avec leurs pieds si l'espace fiscal coïncide avec le bassin d'habitat. Ce pourrait être en province le cas avec les arrondissements. Certains diront que les équipements sportifs ou culturels bénéficient davantage aux habitants du centre qu'à ceux des périphéries, mais la dispersion de l'habitat entraîne aussi des coûts collectifs. On voit bien à quelle échelle territoriale les problèmes sont posés. Une raison pour faire des nouveaux départements le lieu de fixation de l'impôt.

Nous avons déjà évoqué la taxe professionnelle et son remplacement. L'impôt sur les terres agricoles, devrait être régional, national ou européen, payé par les exploitants. C'est la seule façon d'en faire un outil intégrant souci de l'environnement et collectivisation des rentes foncières. Le niveau des arrondissements ou des bassins versants se prêterait bien à la définition des contraintes environnementales modulant cet impôt.

Certains voudraient voir disparaître la fiscalité communale, à l'image de ce qui se passe déjà à Paris, Lyon et Marseille pour des arrondissements parfois aussi peuplés que la Lozère, ou dans certaines communautés de communes ayant fait ce choix pour majorer les dotations de l'Etat. Il ne resterait aux communes que des dotations par tête plus ou moins aménagées et la rémunération des services rendus. On doit pouvoir en discuter. L'impôt, répétons-le à l'encontre de l'opinion dominante, peut très bien être voté démocratiquement à un niveau et dépensé tout aussi démocratiquement à un autre.

Cultiver la qualité de l'environnement

« Ce que les Français apprécient le plus dans leurs villes, ce sont les environs » révélait voici près de quarante ans une enquête IFOP/Datar menée auprès de 5000 habitants des grandes villes. Or une province volontairement placée par l'Etat en situation de mendicité mêle difficilement dans ses plaidoyers le besoin

de développement et la qualité de l'environnement. La question des chemins bretons en a longtemps donné l'illustration.

Il existait 200.000 kilomètres de chemins en Bretagne à la fin de la dernière guerre, et des millions de kilomètres de talus. Conçus à l'âge du bronze pour contrer une intense érosion dont il reste encore des traces sur le terrain et dans les mémoires, les talus qui bordaient les chemins et les champs multipliés à l'extrême ont longtemps fourni aux populations armoricaines le fagot et le bois d'œuvre que la forêt ne donnait pas. Ils ont caché les maquisards en 1943 comme ils ont caché les chouans en 1793. Ils encouragent la biodiversité, réduisent l'érosion du vent, abritent les bêtes, protègent les toitures et ralentissent le ruissellement des eaux.

Espaces verts linéaires dans la région la moins boisée de France, riches de mures, de noisettes, de châtaignes ou de nèfles selon les saisons, ces chemins constituaient un patrimoine d'autant plus précieux que se dessinaient à l'horizon la civilisation des loisirs, le tourisme vert et le vieillissement de la population. Malheureusement, si ces chemins étaient pour la plupart du domaine privé des communes, les talus les bordant étaient propriété des riverains qui les entretenaient et en tiraient profit, circonstance les rendant fort vulnérables. Coupant chênes et châtaigniers, basculant les souches dans les chemins, laissant se désagréger les passerelles jetées sur les ruisseaux, les propriétaires riverains ont pu rendre ces chemins impraticables puis se les approprier par prescription trentenaire. Les mairies étaient incitées par le ministère de l'intérieur à se défaire des chemins qu'elles ne pouvaient entretenir. Des subventions généreuses encourageaient à araser pêle-mêle talus, camps romains et retranchements gaulois. Décidé par Vichy et n'ayant d'autre but que de regrouper les terres d'un même propriétaire, le remembrement ignorait la valeur des talus boisés et l'Etat offrait 80% du coût de leur arasement. Pour le directeur départemental de l'agriculture des Côtes-d'Armor, citant des travaux français, allemands et anglais, 16 hectares était la dimension optimale d'une parcelle, abstraction faite de toute considération d'érosion, de relief et de climat : c'était ce qu'un tracteur pouvait ensemer en maïs dans la journée...

En 1974 des associations de randonneurs fédérées au sein de l'association bretonne des relais et itinéraires se sont saisies du problème et ont pris la mesure de son coût. Dans une petite commune touchant Rennes, le dos d'un hangar recouvrait un chemin municipal que la mairie voulait ouvrir à la promenade. Il convenait de faire basculer le chemin de l'autre côté du talus par un simple échange de parcelles, les promeneurs pouvant passer ainsi en toute tranquillité derrière le hangar. Facture du géomètre : 2000 francs... Dans ces conditions, on pouvait se demander comment sauver les milliers de kilomètres de talus bordant les chemins de randonnée.

Mise au point pour le 6^e Plan, la procédure des *programmes d'action finalisés* semblait adaptée. De nombreuses administrations étaient en effet concernées,

Agriculture, Environnement, mais aussi Equipement pour les travaux à mener, Intérieur au titre des communes, Education pour les classes vertes et les chemins d'écoliers, Santé et Tourisme pour le développement de la randonnée, Travail pour les chantiers d'entretien, Armée pour les exercices de défense du territoire, Mer pour les sentiers de douaniers et même Justice pour les questions de propriété ou les travaux d'intérêt collectif... Il fallait une administration chef de file ; l'Agriculture s'imposait, ne serait-ce qu'au titre du tourisme vert. La procédure en question permettait de modifier localement les règles pouvant faire obstacle aux objectifs poursuivis, concernant l'entretien des talus par exemple ou l'obligation de faire travailler un géomètre pour s'approprier un talus. Ainsi avait-on obtenu, par une somme d'actions convergentes, de réduire le nombre annuel de morts par accident de la route en France ou celui des hectares de forêt victimes du feu en Provence.

Hélas, les *programmes finalisés* ont été baptisés *programmes d'action prioritaire* lors du 7^e Plan, et ce dernier mot a tout mis par terre. Le préfet de région et les élus interrogés ont été fort nets : « *Si nous qualifions de prioritaire nos chemins creux, la rue de Rivoli conclura que nous n'avons plus besoin de rien.* »

Ainsi le projet est resté dans les cartons et le patrimoine breton de chemins menacé. Il a fallu toute l'énergie des associations et le développement de la randonnée pour sensibiliser les élus, Jacques Chirac ayant sauvé de son côté le sentier côtier. De nos jours, les plans d'occupation des sols et les plans locaux d'urbanisme ont permis de classer un certain nombre de talus, sans pour autant les faire entrer dans le domaine public. Si les transferts en provenance de l'Etat prenaient forme plus forfaitaire, les acteurs locaux pourraient s'occuper des chemins creux sans craindre un retour de bâton.

Réenchanter le monde et le citoyen

Réenchanter le monde, c'est le titre d'un *texte de circonstance* trouvé sur le site de Philippe Meirieu qui en accepte la reproduction :

« Voilà déjà quelque temps que les psychologues nous expliquent qu'il faut savoir dire non à nos enfants. Ils ont, bien évidemment, raison. Aucun enfant ne peut grandir s'il n'est capable de renoncer à ses caprices, de surseoir à ses impulsions et de comprendre qu'il est des interdits fondateurs sans lesquels son existence et celle de ses semblables seraient menacées. Grandir n'est rien d'autre, au fond, qu'accepter progressivement de ne plus être au centre du monde. Et, pour cela, grandir, nécessite l'accompagnement d'un adulte qui sache marquer les limites, non pour le plaisir de frustrer l'enfant, mais pour lui faire entendre que, derrière le renoncement du moment, existe la promesse d'un futur. Le non n'est crédible - et, d'ailleurs, il n'est entendu - que s'il est porteur d'un oui... »

Voilà ce que nous devrions avoir en tête quand nous parlons de « crise de l'autorité ». Car l'autorité n'est pas la contrainte ; elle est, précisément, le pouvoir de se faire obéir sans contrainte... au nom d'un idéal partagé, de la promesse d'un avenir, d'une satisfaction future possible qu'on est capable de faire entrevoir. Voilà ce que nous devrions nous rappeler quand nous déplorons les insubordinations d'une jeunesse qui, en réalité, nous demande : « Pourquoi renoncerai-je au plaisir du moment, à la jouissance immédiate, à l'expression de mes pulsions archaïques... puisque tu n'as rien à me proposer de crédible en échange ? ». Pourquoi obéir à des adultes qui n'ont aucune vision de l'avenir, qui ont désespéré de changer le monde, qui se satisfont d'une déploration permanente et cherchent simplement, chacune et chacun, à tirer leur épingle du jeu ?

Et ce n'est pas un des moindres paradoxes que la sempiternelle rengaine sur « les jeunes d'aujourd'hui qui ne respectent plus rien » se retrouve, le plus souvent, dans la bouche d'adultes qui se complaisent dans une esthétique de la désespérance, quand ce n'est pas dans une exaltation jouissive de la décadence. Rien n'est mieux porté aujourd'hui que le désespoir : « Le monde va à sa perte, les grands récits politiques et religieux n'ont plus cours, on ne parviendra pas à endiguer le flot du crétinisme, de l'intolérance et de la barbarie... Faisons des livres, des films et des chansons pour trouver simplement un peu de plaisir à contempler l'inévitable apocalypse... la dernière chose qui nous reste avant le grand saut dans le vide ! Tout le reste n'est que niaiserie ! L'espérance est le lot des débiles ! ».

Certes, l'engagement et l'idéal ne sont pas particulièrement « sexys », comme on dit aujourd'hui. Avouons le simplement : Si tous les gars du monde..., cela fait rire. Et pourtant : la jeunesse aurait bien besoin qu'on lui propose un projet. Elle nous échappe parce que nous avons déserté le futur. Pour « restaurer l'autorité », il faut d'abord réenchanter le monde. »

Personne n'imagine aujourd'hui qu'une fois de nouvelles régulations introduites, la crise actuelle nous laissera définitivement en eaux calmes. Notre monde en pleine expansion démographique et consumériste connaîtra d'autres crises. Celles-ci ne nous laisseront jamais indemnes. Des pans entiers de nos industries disparaîtront. Après la construction de grosses automobiles, ce peut être la pêche industrielle, avec son carburant abusivement détaxé, ou l'industrie du disque, avec la reproduction des œuvres à domicile. Mais peut-on compter sur de telles crises, qu'elles soient ou non systémiques, comme celle née des abus bancaires, pour instaurer la société de sobriété partagée appelée à constituer le futur de l'humanité ?

Une telle instauration, bien qu'essentielle pour la poursuite de l'aventure humaine, ne se fera pas sans une crise d'une profondeur inégalée. A l'image de celle qui nous fit passer de l'état de chasseur cueilleur à celui de trancheur de vers de terre, elle sera économique, mais aussi culturelle et religieuse.

Il ne s'agira pas de mettre des fées derrière les bosquets ou les aléas de la génétique, encore que – l'ontogenèse reproduisant la phylogenèse – ce puisse jouer un rôle dans l'éducation de nos enfants ; mais attention alors au réveil. Nos interrogations nous porteront plutôt du côté de ces multiples réseaux qui déjà se répandent à tâtons sur internet, comme la fondation Diagonale : « *une mutation des consciences et des modes de vie est nécessaire. Elle passe notamment par une redécouverte de l'être humain et du cosmos dans leur dimension la plus intérieure et sacrée, une intégration en profondeur entre transformation spirituelle et transformation structurelle... un réenchèvement de soi et du monde.* »

Nous ne saurions cependant rester indéfiniment aux aguets sur la toile, rêvant au futur leader charismatique venant arracher l'ensemble de la planète à ses égarement ; ou à l'inverse nous contenter de notre seule conversion individuelle, buvant l'eau du robinet, ne prenant un bain qu'après un marathon ou éliminant la télé. Il nous faudra bien un jour muter collectivement, et ce ne pourra être que localement, sans bruit, sans nous entredéchirer, sans paniques. Nos villes autonomes seront un bon espace pour ce faire. Déjà y fleurissent les vélos en libre service et sur les pavés les plages ; mais il leur faudra labourer plus profond si l'on veut voir l'homme, selon l'analyse si percutante de Patrick Le Lay, être mieux qu'un cerveau offert aux messages de Coca-Cola. Les villes les plus bigarrées, telle la Tolède fantasmée de jadis, devront être le lieu d'une recherche spirituelle partagée.

On pourrait continuer la liste. Coulée dans des départements et régions périmés, la réforme de l'Etat consolide l'inacceptable. Non cumul des mandats, rationalité des choix budgétaires, équité des régimes sociaux, sortie d'activité des individus, solidarité entre générations, implication des communautés d'origine étrangère ou locale dans la vie publique, voire dans certaines procédures d'indemnisation comme dans le droit ancien, autant de questions importantes qui seraient plus faciles à traiter si l'on choisissait de s'y essayer dans le cadre de départements plus petits que les départements actuels, apte à exprimer au mieux la communauté de destin liant de plus en plus fortement aujourd'hui la ville et la campagne, connus de leurs administrateurs et perçus par les administrés comme de vrais espaces de solidarité et de citoyenneté.

LE MOMENT EST VENU

« Le moment est venu de poser la question des échelons de nos collectivités locales, dont le nombre et l'enchevêtrement des compétences est une source d'inefficacité et de dépenses supplémentaires » affirmait Nicolas Sarkozy le 25 septembre 2008 à Toulon. *« Il est temps de décider »* titrait Edouard Balladur, dans son rapport remis le 5 mars 2009. Voilà au moins deux siècles que nous entendons le même discours.

Dans la haute administration maîtresse du jeu, tous clament avec Tocqueville leur attachement aux communes : *« Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles sont à la science ; elles la mettent à la portée des peuples et en font goûter l'usage possible en les habituant à s'en servir »*. Mais tous ne sont pas d'accord sur l'ampleur à donner à ces dernières.

Une part notable de nos administrateurs a toujours voulu réduire fortement le nombre de nos communes. En 1789, elle en voulait 729, Corse comprise, mais Mirabeau saura imposer la transformation en communes des 44.000 paroisses. Passant par les départements, le nouveau ministère de l'intérieur réussira à en supprimer autoritairement 6.000, mais ce faisant il provoquera les premières révoltes paysannes. En 1795, il imposera ses municipalités de canton, sans lendemain. En 1801, il croira quelques semaines pouvoir se contenter de 373 arrondissements communaux. En 1942, l'institution de comités départementaux chargés de recenser les suppressions possibles de communes en raison de leur population ou de leurs ressources insuffisantes n'aboutira pas. En 1971, la Loi Marcellin sur les fusions et regroupements de communes fera baisser en six ans leur nombre de 37.650 à 36.400, mais aujourd'hui il y en a 36.678.

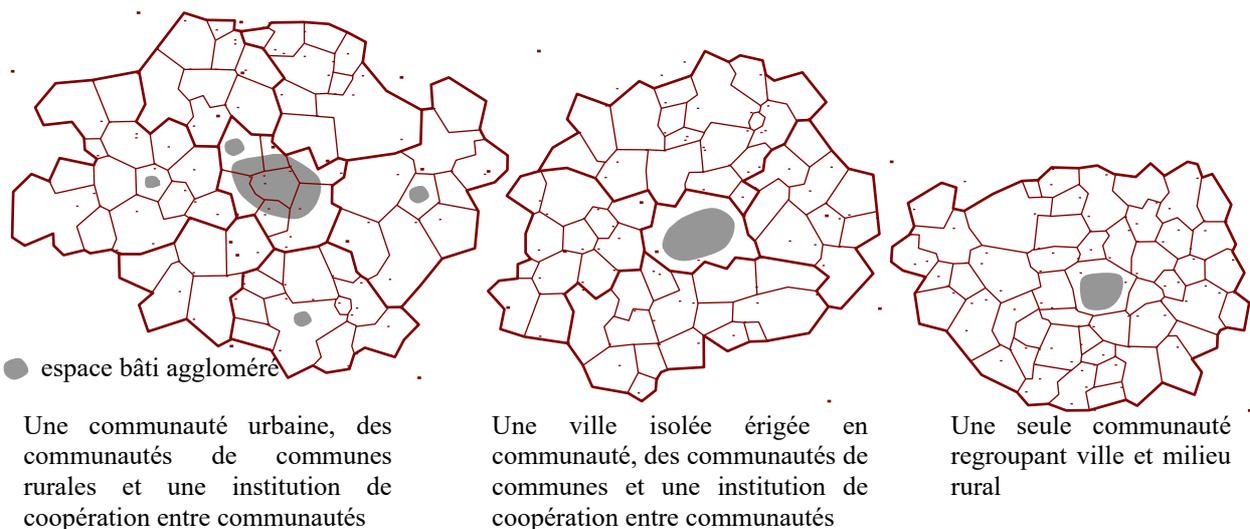
Pour une minorité d'administrateurs, les communes seront avant tout invitées à coopérer, villes et campagnes malheureusement séparées... La loi créant les syndicats d'agglomération en 1957 n'est pas appliquée, mais en 1959 sont institués par ordonnances les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) en milieu rural et les districts en milieu urbain. En 1966 vient le tour

des communautés urbaines avec un minimum de 50.000 habitants et un caractère obligatoire pour Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

En 1976 paraît le fameux rapport Guichard, « *Vivre ensemble* », « *première entreprise générale d'organisation du territoire depuis 1789* », rien de moins ! Il convient de s'y attarder car bien des propositions du rapport Balladur y émergent déjà : achèvement de la carte de l'intercommunalité, rationalisation de celle des syndicats de communes, etc. Nous vivons toujours sur sa lancée.

La sagesse à l'égard des communes semble l'avoir emporté : « *L'administration municipale n'est pas à deux niveaux ; il y a ce que les communes font seules et ce qu'elles font ensemble* » ; cependant les perspectives d'une plus forte intégration ne sont pas absente du rapport, loin de là. En milieu rural, l'expression *communauté de communes*, pouvant « *éventuellement devenir après demain communauté tout court* », est préférée à *fédération de communes*. L'on *fédère* forcément quelque chose... En milieu urbain, « *une première étape d'extension à l'ensemble des grandes agglomérations d'un minimum obligatoire de coopération serait suivie d'une évolution progressive, aujourd'hui difficile à définir et impossible à programmer, vers une totale solidarité, institutionnelle, politique et financière, des communes agglomérées* ». Particularité oubliée aujourd'hui, une unité urbaine constituée d'une commune isolée pourra se constituer en communauté et faire cavalier seul, si « *cet isolement ne condamne pas ses voisins au dépérissement* ». Exemple en est donné dans le département fictif des Hauts de Cythère avec une commune de 15.000 habitants. Les communautés urbaines seraient obligatoires pour les agglomérations dépassant les 200.000 habitants, facultatives pour les autres au-dessus de 30.000.

Trois schémas de coopération possibles entre villes petites et moyennes et communes rurales



La ville et son pays rural dans le rapport Vivre ensemble

Si l'intercommunalité dissocie nécessairement les villes et les campagnes, vingt communes semblant au rapporteur un maximum pour un bon fonctionnement des communautés, il n'est pas oublié que « *le problème le plus important et le plus délicat à résoudre est celui des relations [de la ville] avec le pays rural environnant* », d'où des *régions urbaines* pour les plus grandes villes, et des *institutions de coopération entre communautés* pour le reste, prémices des pays Pasqua-Voynet... Le schéma ci-dessus, sous-estimant l'émiettement communal réel de bien des régions, rend compte de trois agencements possibles.

Que reste-t-il de ce beau programme après les lois de 1992, 1995, 1999 et 2004 ? Une carte de l'intercommunalité incomplète et largement incohérente, des communautés de communes allant du ménage à deux à la véritable tribu, des agglomérations qui, telles Toulouse, Marseille ou Valenciennes, sont écartelées entre plusieurs communautés d'agglomération, d'autres l'étant entre communautés d'agglomération et communautés de communes, des aires urbaines complètement dissociées, des *institutions de coopération entre communautés*, les « pays », qui tantôt unissent, tantôt dissocient la ville et la campagne, et sont délégitimées dans le rapport Balladur, une interrogation rémanente sur le rôle du département face aux villes : « *Pourquoi ne pas imaginer que ce qui relève du département en zone rurale relève de l'agglomération en zone urbaine ?* » lançait Jacques Chirac à Rouen le 10 avril 2002 en inaugurant les assises régionales des libertés locales... Non sans une certaine ingénuité, sur la lancée de la dernière élection présidentielle, nous pensons que cette fois-ci nous allons parvenir à réorganiser convenablement notre territoire ; mais sommes-nous capables de réussir là où nos prédécesseurs ont tant patiné ?

Bien sûr, on peut espérer ; on peut imaginer que le Sénat acceptera que de multiples métropoles taillent des croupières aux actuels départements, que les communautés de communes ceinturant ces futures métropoles demanderont à les rejoindre avec enthousiasme alors qu'elles ont tout à gagner à jouir de leur proximité sans en supporter les coûts, que l'élection des conseillers territoriaux des départements et des régions dans le cadre de gros arrondissements viendra renforcer l'identité de ces derniers et leur donner envie de voler de leurs propres ailes, mais le plus probable est que tout cela sera détricoté comme le fut la loi Pasqua sur les pays et les arrondissements, rappelez-vous ce « *le cas échéant* » introduit au dernier moment dans la loi à propos des solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural environnant...

Car c'est là qu'est le problème, souligné dans le rapport *Vivre ensemble* : « *développer l'indispensable complémentarité entre villes et campagnes* ». Qu'elle soit autoritaire ou fasse appel au volontariat, la voie des agrégations empruntée depuis la Révolution est impraticable. Tout l'objet de ce livre est de montrer qu'il serait plus aisé d'obtenir le résultat souhaité en redécoupant progressivement, les uns après les autres, les départements. Par le passé ce fut

toujours décision centrale, prise sous la première République pour le Rhône, par le premier Empire pour le Tarn-et-Garonne et par la 5^{ème} République pour la Corse et l'Ile-de-France ; mais les textes autorisent la base à en prendre l'initiative. La crainte de voir se constituer un département basque autour de Bayonne ne doit pas nous arrêter ; les Ruthènes dans l'Aveyron, les Santons en Charente-Maritime, les Turons en Indre-et-Loire ou les Catalans dans les Pyrénées-Orientales eurent bien le leur à la Révolution. Comment opérer ? Il existe plusieurs cheminements possibles pour progresser, susceptibles de s'entrecroiser.

On peut laisser une région partir seule, mais les majorités étant mal assurées lors des élections régionales, les régions sont aux mains de coalitions politiques difficiles à manœuvrer. De plus, certes sensibles aux aspirations populaires mais fort noyautés par la fonction publique, les partis de gauche qui les gouvernent aujourd'hui hésitent entre primauté à accorder à l'Etat et primauté à accorder à la Nation. Sur tous les thèmes importants ils se divisent : élargissement de l'Europe, avenir de l'Université, équité des régimes de retraite, réforme de l'Etat et bien entendu création de communautés ville-campagne et degré d'autonomie à leur accorder pour une démocratie locale authentique. En claironnant son refus de la proposition Attali de remplacement des départements par des agglomérations étendues, Nicolas Sarkozy ouvrait un boulevard à l'opposition. Elle était suffisamment puissante localement pour engager ses propres expériences. Mais, figée comme un joueur de tennis attendant un nouveau service, elle a préféré rester la raquette au pied.

Si les régions ne font rien, l'Etat peut engager un vaste débat national sur le thème de la reconnaissance des solidarités ville-campagne : « *Devons-nous, dans nos efforts de refonte, privilégier la dimension du canton ou celle de l'arrondissement ? Quel est le plus petit espace susceptible de gérer l'essentiel des équipements collectifs, justice, éducation, santé, transports, routes, logement social, culture ? Est-ce le canton, l'arrondissement, le département ? Le budget de l'Etat doit-il être réparti d'abord par fonction et ensuite géographiquement ou l'inverse ?* » Répondre à ces questions donnera peut-être à certains l'idée et la volonté d'avancer.

L'Etat peut enfin, plus humblement, appeler à tester sur le terrain ce que pourrait être un petit département additionnant les compétences des départements actuels à celles des communautés d'agglomération. La circulaire Marcellin du 21 décembre 1970 autorise les sous-préfets à réunir une assemblée informelle d'élus et de socioprofessionnels capable de promouvoir une réponse positive, en demandant éventuellement la tenue d'un référendum local.

Si ni l'Etat ni les régions ne font rien, constatant la vanité de tous les efforts de réforme, le maire d'une ville moyenne, sous-préfecture marginalisée, entraînant ses pairs à trente kilomètres à la ronde, peut demander une expérimentation en haut-lieu : « *Elus de la Nation, en application du principe de proximité et sous*

l'autorité exécutive d'un représentant de l'Etat, nous revendiquons une totale déconcentration des choix budgétaires nous concernant. » Ils ne manqueront ni de légitimité républicaine, ni de moyens de pression à l'occasion des élections, ni de moyens d'expression, ni de troupes.

Dans cette hypothèse, nos quelque cent départements pourraient accueillir en leur sein dès l'an prochain un petit territoire mutant. Puis celui-ci fera école. Nées sur le tas, ses nouvelles institutions seront copiées, adaptées, transformées. Les périodes de transition sont fécondes. Il ne faut pas les écarter. En 20 ans, 30 ans peut-être, en commençant à la périphérie des départements et en finissant par les villes chefs-lieux, la France se couvrira des nouvelles institutions. Qui pourra parler alors du fiasco français ?

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|-----|
| LIMINAIRE : Quand la gauche en appelle aux racines et la droite à la révolution | 3 |
| QUELQUES CONSTATS | 7 |
| 1 Emiettement spontané et quadrillages imposés | 9 |
| L'irrésistible émiettement des territoires | 9 |
| L'emboîtement naturel des espaces de souveraineté et de coopération | 10 |
| L'acte de naissance des départements | 14 |
| Du plan en damier au respect des provinces | 16 |
| 2 Une conception à bout de souffle | 25 |
| L'article qui fit dérailler la Révolution | 25 |
| L'échec de notre empire colonial | 29 |
| Le drainage parisien des intelligences | 30 |
| Un combat d'arrière-garde | 32 |
| « Il faut régionaliser » | 33 |
| 3 Une réforme impossible à mener d'en haut | 37 |
| La diversité géographique de notre territoire | 37 |
| Une immense méfiance réciproque | 38 |
| Nos rigidités constitutionnelles | 40 |
| Les divergences de pensée partageant la haute administration | 42 |
| La multiplicité des groupes de pression | 45 |
| Le triste état de nos finances publiques | 45 |
| 4 Les vingt propositions du Comité Balladur | 47 |
| Faire bouger les périmètres géographiques (propositions 1, 2, 4, 5 et 6) | 49 |
| Articuler électoralement les espaces (propositions 3 et 7) | 52 |
| Créer métropoles et nouvelles communes (8 et 9) | 55 |
| Clarifier les compétences et effacer les doublons avec l'Etat (11, 12 et 13) | 56 |
| Diverses mesures financières (10, 14 à 17) | 57 |
| De quelques territoires particuliers (18 à 21) | 58 |
| DESSINER DES ESPACES PERTINENTS | 55 |
| 5 De plus grandes régions | 65 |
| Les coups de bélier de la Datar | 65 |
| De grandes masses démographiques | 69 |
| Jeunesse et attrait des territoires | 73 |
| Quand la France déménage | 74 |
| Vers de grandes régions | 76 |
| 6 De plus petits départements | 81 |
| Un relais unique et contesté | 83 |
| Le département contre la région | 85 |
| Le département contre les villes | 87 |
| Ne pas confondre les niveaux d'expertise et d'action | 89 |
| La France des villes en quelques cartes | 90 |
| La dimension optimale des départements | 98 |
| 200 à 300 départements | 101 |

| | |
|--|-----|
| 7 Des communes structurantes | 105 |
| Les petits bassins de services | 107 |
| La dimension optimale des communes | 110 |
| La carte communale est l'affaire des pays | 112 |
| LE TRAVAIL D'UNE GENERATION | 117 |
| 8 Par une lente conquête | 119 |
| Privilégier l'arrondissement | 120 |
| Par petites touches administratives, textes après textes | 121 |
| Par ruptures locales, rapprocher les choix budgétaires des populations | 125 |
| Quelques territoires-tests | 129 |
| 9 Les enjeux | 131 |
| La démocratie participative | 133 |
| La monnaie locale | 133 |
| Résorber le chômage | 134 |
| Orienter les jeunes | 134 |
| Maintenir les services en zone rurale | 135 |
| Organiser le temps scolaire en zone rurale | 137 |
| Moderniser les finances locales | 137 |
| Cultiver la qualité de l'environnement | 138 |
| Réenchanter le monde et le citoyen | 140 |
| CONCLUSION : Le moment est venu | 143 |

TABLE DES ILLUSTRATIONS

| | |
|---|-------|
| <i>L'irrésistible émiettement des territoires</i> | 8 |
| <i>L'étrange alternance des espaces de peuplement</i> | 11-12 |
| <i>1790 - L'acte de naissance des départements</i> | 15 |
| <i>Du damier de 1780 à celui de 1789</i> | 18 |
| <i>Du plan en damier au respect des provinces</i> | 20 |
| <i>Le culte du nombre neuf</i> | 22 |
| <i>Part des jeunes de 11 à 17 ans scolarisés dans des établissements du second degré</i> | 30 |
| <i>Effectifs de la classe de troisième rapportés à ceux de la classe de sixième :</i> | 31 |
| <i>Les retards scolaires en France</i> | 31 |
| <i>Pays bretons, pays du Centre, des interprétations différentes de la loi</i> | 44 |
| <i>Les 47 départements de Michel Debré</i> | 50 |
| <i>L'armature urbaine nationale en 1963</i> | 65 |
| <i>Zones d'Etudes et d'Aménagement du Territoire et métropoles d'équilibre</i> | 66 |
| <i>Deux propositions diffusées par la Datar en 1968</i> | 66 |
| <i>La France de l'an 2000 selon la Datar</i> | 68 |
| <i>La Température démographique ou urbaine en France</i> | 70 |
| <i>Accroissement ou diminution de la température urbaine</i> | 71 |
| <i>Comparaison des périodes 1982-1990 et 1990-1999</i> | 72 |
| <i>Excédent des naissances et excédent migratoire entre 1982 et 1999</i> | 73 |
| <i>La mobilité géographique en France entre petits bassins d'habitat</i> | 74 |
| <i>Les parlements en 1789 et les traites vers 1750</i> | 75 |
| <i>Le Projet Henri Mazel, 1907, et le projet Jean Labasse, 1961</i> | 76 |
| <i>La croissance privilégiée des chefs-lieux de département</i> | 87 |
| <i>Des zones d'études démographiques et d'emploi de 1964 aux aires urbaines de 1999</i> | 91 |
| <i>Les zones d'emploi en 1993</i> | 93 |
| <i>Les bassins d'emploi en 1990</i> | 94 |
| <i>418 districts scolaires centrés sur 306 unités urbaines</i> | 95 |
| <i>Le pays, réalité administrative</i> | 96 |
| <i>Le projet Gravier de divisions administratives</i> | 97 |
| <i>La croissance démographique des districts scolaires selon leur population</i> | 99 |
| <i>Les communes de France en 1968</i> | 105 |
| <i>Les communes de moins de 500 habitants en 1968</i> | 106 |
| <i>9.000 petits bassins de services autosuffisants, communaux, cantonaux ou pluri-cantonaux</i> | 107 |
| <i>2.198 petits bassins de services cantonaux ou pluri-cantonaux</i> | 109 |
| <i>Trois bassins de services centrés sur un chef-lieu de canton</i> | 110 |
| <i>La dimension optimale des communes autour des villes</i> | 111 |
| <i>La transition multiséculaire des espaces de pouvoir</i> | 119 |
| <i>La ville et son pays rural dans le rapport Vivre ensemble</i> | 144 |

Autres titres possibles :

LE DEPARTEMENT AUTREMENT

RETRICOTER LE TERRITOIRE

UN FIASCO PROGRAMMÉ :
La réforme des structures territoriales

COMMUNE

INTERCOMMUNALITE

DEPARTEMENT

REGION

ETAT

UN CIDRE QUI POURRAIT BIEN TOURNER AU VINAIGRE...

DES REGIONS ET DES VILLES

« Il faut que les provinces, les villes puissent agir avec une certaine indépendance, véritables démocraties au milieu de la monarchie »

*Considérations sur le gouvernement de la France,
Marquis d'Argenson, œuvre posthume, 1764*

« Créer des villes et des provinces autonomes. »

L'Etat et le citoyen, club Jean Moulin, 1961

PAGE SANG NEUF

« Que les sous-préfets de pays et d'agglomérations reçoivent une enveloppe globale de tous les crédits d'Etat – sauf les fonctions régaliennes – et mettent les élus en situation d'arbitrer et non pas de quémander » Jean-Louis Guigou, Une ambition pour le territoire, 1995, page 109

4^{ème} de couverture (projet)

Villes et campagnes environnantes doivent-elles organiser ensemble leur destin commun ? Telle est la question première, étrangement oubliée par ceux qui se sont mis en tête aujourd'hui de réformer nos structures territoriales.

En s'appuyant sur une intercommunalité dissociant les villes et les campagnes, communautés urbaines ou d'agglomération d'un côté, communautés de communes de l'autre, ils sauvent les actuels départements, mais rendent pérenne cet empilement baroque qui nous vaut s'avoir, à Lyon comme à Limoges, quatre hôtels débattant de nos besoins et votant l'impôt : hôtels de ville, d'agglomération, de département et de région.

Pourtant une solution existe, respectant mieux les communes tout en ramenant à trois le nombre de nos niveaux d'administration : dessiner autour de nos villes de plus petits départements capables d'assumer les compétences aujourd'hui partagées entre les départements et les agglomérations.

Une pièce majeure dans le débat en cours, une profonde révolution à mener sur le terrain, l'œuvre d'une génération.

Biologiste de formation, administrateur de l'Insee, Loeiz LAURENT a fait carrière dans cet organisme et au ministère de l'industrie. Rapporteur auprès du préfet de Bretagne, élu au conseil de district de l'agglomération rennaise et secrétaire de son agence d'urbanisme, il a animé pendant plusieurs années, pour la Datar et le ministère du travail, une mission nationale d'études des solidarités territoriales.