

La dynamique des territoires

Entretien avec Nicolas Verdier*

Les circonscriptions administratives structurent l'espace social. Elles déterminent des intérêts, mettent en jeu des identités. Depuis 1789, différentes réformes ont rebattu les cartes et leurs effets permettent de mieux appréhender les perspectives ouvertes par la réforme en cours. La relation au territoire n'est pas statique mais dynamique. On ne peut la penser que dans une réélaboration incessante, dans laquelle enjeux acteurs et échelles de pertinence doivent être renégociés à chaque instant.

Il est prévu de remplacer les 6000 conseillers régionaux et généraux par 3000 conseillers territoriaux. Quelles pourraient en être les conséquences au niveau local ?

La question pose problème sur le moyen terme. La circonscription électorale de ces nouveaux élus devrait être le canton. Or, le nombre des cantons dépasse amplement 3000, il serait beaucoup plus proche de 3900 puisque depuis le milieu des années 1970 de très nombreux cantons urbains ont été créés.

S'il faut supprimer des cantons, et donc des chefs-lieux de cantons, il y a peu de chances qu'on réunisse des cantons urbains qui démographiquement ont un droit plus fort à la représentation démocratique. Les chefs-lieux de canton voués à disparaître se situeront donc dans des zones déjà fragilisées, et là où le chef-lieu offrait encore les éléments d'une structuration territoriale, ces éléments disparaîtront à moyen terme.

On en trouve un exemple historique limpide dans la grande réforme cantonale de 1800 qui amena la disparition de 1600 chefs-lieux : sur le temps long la conséquence en fut la disparition de toute une frange de grosses communes dans lesquelles de nombreuses fonctions économiques disparurent. En 1850 la plupart d'entre elles avaient perdu ce qui un temps les avait distinguées.

Il faudrait faire le test sur l'ensemble des sous-préfectures supprimées lors de la réforme Poincaré en 1926. Les deux cinquièmes des sous-préfectures avaient alors disparu : nous avons aujourd'hui le recul nécessaire pour en évaluer les conséquences, ce qui donnerait quelques indications sur ce que pourrait amener ce type de réforme pour les départements...

A-t-on vu apparaître avec la décentralisation des logiques « localistes » ? Si c'est le cas, doit-on y voir un facteur de dynamisme (avec l'encouragement des initiatives locales), ou au contraire un facteur de dérives (esprit de clocher, clientélisme, promotion des intérêts locaux) ?

Opposer les logiques en fonction de leur échelle n'a à mes yeux que peu de sens. Il y aura toujours des logiques à chaque niveau, qui relèveront de registres et de réflexions différents. La difficulté est alors de savoir s'il est possible de mettre ces logiques en cohérence. Je pense ici au cas étudié il y a quelques années de la formation de la frontière franco-espagnole en Cerdagne. Dans cette étude Peter Sahlins avait bien montré que la frontière s'était fabriquée par les pratiques conjointes des États et des habitants des villages frontaliers. La délimitation linéaire, abrupte, avait été amendée au vu de pratiques locales allant de l'élevage au commerce.

Il existe bien évidemment des cas où les logiques localistes s'opposent aux logiques de l'État, ce que Bernard Lepetit avait appelé, dans sa thèse sur les villes de la France moderne, la « logique du rapt ». Ce qu'il mettait alors en avant c'est la myopie des représentants de ville qui dans une

* Nicolas Verdier est chargé de recherche au CNRS. Ses recherches s'inscrivent dans le cadre du croisement entre territorialités dans le temps et épistémologie des savoirs sur les espaces et les territoires, les deux approches formant les deux faces d'un même questionnement. Une question oriente cette réflexion : comment les sociétés négocient et renégocient dans le temps leurs rapports aux espaces et aux territoires ?

situation de concurrence avec des villes proches faisaient tout pour s'appropriier tous les équipements possibles sans se demander si une répartition plus équilibrée ne leur aurait pas offert plus d'avantages.

Je déplacerai donc la question du côté du respect des principes démocratiques : il faut rappeler qu'il est normal, et souhaitable, que chaque représentant puisse exprimer les opinions de ceux qu'il représente. Ces discours localistes peuvent donc potentiellement être le signe du dynamisme démocratique au niveau local. Un bémol cependant : alors qu'historiquement on va vers une diffusion des pratiques démocratiques à l'intérieur de la hiérarchie des circonscriptions (les maires ne sont plus nommés par exemple), le mode de recrutement des représentants des pays ne suit pas la règle. Or leurs activités et leurs responsabilités prennent de l'importance.

Vous avez travaillé sur la « reterritorialisation » qui semble à l'œuvre sur le long terme. La confusion dénoncée aujourd'hui dans le millefeuille administratif semble avoir pour corollaire une limite « cognitive » à cette reterritorialisation, en brouillant les repères. Une simplification pourrait-elle conduire à un renforcement des identités territoriales ?

La relation entre réforme territoriale et société avait été posée comme une évidence par les révolutionnaires : détruire les provinces c'était faire disparaître l'Ancien Régime. La relation aux découpages issus de la Révolution, et notamment les départements, a été beaucoup moins réfléchie. Les identités ne se sont que rarement glissées instantanément dans cette coquille, et si les réactions récentes aux changements de plaque d'immatriculation ont fait pousser les hauts cris à quelques-uns, c'est plutôt le jeu d'identification des provenances géographiques lors des migrations estivales en voiture qui semble avoir touché le grand public.

Inversement, les provinces disparues en 1789-1790 sont très longtemps restées des références fortes, se raccrochant parfois à des identités politiques, comme les monarchistes au dix-neuvième siècle.

Autrement dit, lorsque l'on fait disparaître une circonscription, on sait ce que l'on risque de détruire, mais on ne sait pas ce que l'on va créer.

Poser ce problème par rapport au millefeuille administratif qui brouillerait les identités géographiques déplace la question sur le territoire ainsi que sur les échelles des identités. Une bonne partie des sciences sociales définit les territoires comme des formes d'appropriation des espaces géographiques par des acteurs sociaux en fonction d'enjeux. Dès lors, penser les territoires c'est nécessairement tenir compte des acteurs sociaux et des enjeux au nom desquels ils se mobilisent. Le problème se situe ici du côté de la lisibilité d'enjeux en évolution constante.

Au-delà il n'y a pas d'identité unique. On est de telle rue, de tel quartier, de telle commune, et cela peut continuer jusqu'au pays, voire à l'ensemble de pays ; certains se préférant citoyens du monde. Toutes les identités ne coïncident donc pas avec des circonscriptions. Si un habitant de la Manche peut être Manchot, on peut aussi être montagnard, du sud, voire urbain le jour et rurbain la nuit... Diverses échelles de territoire coexistent donc. Ici cependant la difficulté reste de savoir quelle est l'échelle pertinente pour répondre aux enjeux.

La question générale n'est donc pas de savoir s'il y a trop de niveaux de circonscriptions, mais plutôt de savoir comment mieux associer territoire, enjeux et échelle. Pour dire les choses autrement, la relation au territoire nécessite une réélaboration incessante dans laquelle enjeux acteurs et échelles de pertinence doivent être renégociés à chaque instant, ce qui ne va pas sans à-coup.

Propos recueillis par Richard Robert