

Café géographique à Toulouse – 28 Février 2007

J – 52 !

Quelle politique pour LE TERRITOIRE ?

Philippe ESTEBE

Philippe ESTEBE, docteur en sciences politiques et en géographie, enseigne à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris. Il est aussi directeur d'études à Acadie-Conseil, qui travaille sur l'ensemble des politiques publiques à dimension territoriale (aménagement du territoire, gestion urbaine, etc.). Lui-même est spécialisé dans l'élaboration des projets de territoire, l'évaluation des politiques publiques et la recherche sur la gouvernance urbaine.

INTRODUCTION

En préambule, Philippe Estèbe expose les interprétations possibles recouvertes par l'intitulé de l'intervention « Quelle politique pour le territoire ? » : cet énoncé peut être entendu sous deux acceptions :

- Une question d'aménagement du territoire : quelles formes d'organisation spatiale du territoire ?
- Ou bien une question institutionnelle : quel projet politique d'organisation institutionnelle pour le territoire ?

En France, ces deux acceptions sont intimement liées, ce qui signifie que le **territoire** est, à la fois dans son organisation spatiale et dans son organisation institutionnelle, le fruit d'un projet centralisé, d'un projet étatique. Cette ambiguïté entre le projet d'aménagement et la réforme institutionnelle est une des caractéristiques du modèle français de décentralisation. Historiquement la décentralisation est liée au projet centralisé d'aménagement du territoire et l'un ne peut pas se comprendre sans l'autre. Cette liaison intime entre l'aménagement du territoire et la réforme institutionnelle engendre trois phénomènes qui caractérisent encore aujourd'hui l'état des lieux de la politique territoriale :

- Une instabilité permanente des formes institutionnelles, avec un paysage territorial brouillé par une surabondance de productions institutionnelles qui sont le fait des élites administratives ou politiques.
- Une instrumentalisation des pouvoirs locaux au service des politiques nationales. Ce qui ne veut pas dire que les élus locaux soient asservis, mais par le jeu des cumuls de mandats ils participent à la définition des politiques nationales. En raison de cette continuité entre le centre et la périphérie, le local apparaît comme un instrument au service du national.
- Une immaturité des collectivités territoriales qui se révèlent encore incapables de mettre en place des stratégies autonomes.

L'hypothèse émise concernant la politique actuelle d'aménagement du territoire serait que **la France est durablement installée dans un système d'instabilité territoriale** où l'on

observe un processus permanent de reformulation et de reconfiguration des formes localisées de l'administration centrale du territoire, avec au total une efficacité faible.

La démonstration et la vérification de cette hypothèse se déclinent en 4 temps :

- 1 - Le bilan de l'héritage territorial républicain : ce sont les invariants du système.
- 2 - Le balayage historique ou comment, à différents moments de l'histoire, des projets d'aménagement du territoire ont induit des projets de réformes institutionnelles.
- 3 - A ces périodes historiques comme à ces lectures du territoire correspondent des modèles de réformes institutionnelles et de gouvernements différents.
- 4 - La situation aujourd'hui est la résultante d'un empilement des strates historiques successives.

1 – Le bilan de l'héritage territorial républicain : ce sont les invariants du système, à savoir les caractères que la décentralisation de 1982 n'a pas changé et qui paraissent être constitutifs du « modèle » d'administration territoriale française ; ils sont au nombre de 3 :

- **Le morcellement communal** : il est essentiellement rural ; 80% des français habitent dans 5000 communes de plus de 5000 habitants. Historiquement le processus d'absorption des communes rurales par les villes dans leur croissance naturelle s'est arrêté en 1875 avec l'arrivée des républicains au pouvoir. Ceux-ci avaient besoin du soutien des campagnes et une partie du pacte fondateur de la république en France a consisté à pratiquer ce type d'alliance entre les républicains et le monde rural, garantissant ainsi les campagnes d'une protection politique vis-à-vis de l'absorption urbaine. Après 1875 des grandes villes comme Paris, Lyon, Toulouse ont arrêté l'annexion des communes périphériques. Ainsi le morcellement rural français est le résultat d'une politique protégeant le processus historique fondant la république.
- Deuxième invariant (plus juridique que politique) : **l'empilement non hiérarchique des échelons des collectivités territoriales** : il y a équivalence entre les niveaux Région, Département et Commune. Ainsi les normes édictées par chacun des échelons ne valent que pour leur propre compte et ne se répercutent pas sur les autres échelons ; cette situation est l'un des effets du jacobinisme. *In fine*, dans ce système de non-hiérarchie des collectivités locales les unes par rapport aux autres, celles qui ont réellement le pouvoir sont celles qui maîtrisent les sols, c'est-à-dire les communes.
- Le troisième invariant du système français est **la présence de l'Etat à tous les niveaux des collectivités territoriales**. Il s'agit là aussi d'un héritage du jacobinisme. L'Etat français centralisé est un Etat décentralisé dans la mesure où la majorité des personnels d'Etat se trouvent sur le terrain et non dans les administrations centrales. De même, par le biais des services extérieurs de l'Etat (DDE, DDAS, DDA) l'expertise technique échappe aux collectivités territoriales et demeure encore aujourd'hui le monopole des réseaux de l'Etat qui maintient présent sur le territoire un bataillon d'experts qui assurent ainsi une certaine présence tutélaire de l'Etat.

2 - Le balayage historique

Sur ces trois invariants qui composent la matrice de la politique territoriale en France, le gouvernement central a construit un projet politique pour le territoire. Pour illustrer ce thème il est bon de s'appuyer sur trois moments connus et d'observer comment à chacun de ces moments le gouvernement central a construit un projet politique pour le territoire, et à chacun de ces moments le gouvernement central et le législateur en ont déduit un certain nombre de conséquences en matière d'organisation institutionnelle.

Les trois périodes retenues sont :

- 1960-1970 : c'est la création de la DATAR et le grand moment de l'aménagement du territoire.
- 1995-2000 : c'est la relance de l'aménagement du territoire.
- 2005 : quelle est la situation aujourd'hui ? on aurait le sentiment qu'il n'y a pas de projet politique pour le territoire ? en réalité il y en a **un**.

1960-1970 : c'est la grande époque de l'aménagement du territoire fondée sur la décentralisation industrielle qui avait pour but d'établir un rééquilibrage entre Paris hypertrophié et la province. La solution qui s'impose est la décentralisation, la déconcentration vers des espaces disponibles. Ce modèle d'organisation du territoire est celui de la « firme fordiste », au sens où le projet de la DATAR consiste à affecter à chacun des territoires une fonction qui lui est propre au service de l'expansion nationale.

- Ainsi la décentralisation industrielle a consisté à « dégraisser », à « désengorger » la région parisienne pour installer les usines sur des espaces neufs pourvus de main d'œuvre. Derrière cette réorganisation se profile un dessein plus subtil qui consiste à requalifier la position de Paris qui devient un centre de commandement, de conception et une place financière. Avec la création du quartier de La Défense et les villes nouvelles de la périphérie, la **région parisienne a pris la tête du pays : c'est le sommet de la pyramide.**
- Le deuxième cercle est constitué par les **aires métropolitaines** : ce sont de vastes espaces urbanisés sur lesquels sont affectés un certain nombre de spécialisations industrielles, avec toujours cette idée que chacun participe à la richesse nationale.
- Le troisième niveau, ce sont les **métropoles d'équilibre**, qui ont des fonctions administratives aussi bien dans le domaine public que privé.
- Le quatrième cercle ce sont les **espaces ruraux et les petites villes** qui avaient autrefois des activités manufacturières et agricoles et qui sont aujourd'hui spécialisées dans des productions de base.

Ainsi l'aménagement du territoire conçu par la DATAR ne repose pas sur l'équilibre Paris/Province mais bien sur la volonté d'organiser le territoire français à l'image de la firme fordiste, c'est-à-dire que chaque partie du territoire français spécialisé a sa place dans un ensemble interdépendant et participe à la prospérité générale. Il s'agit bien là d'un vrai projet politique pour le territoire.

1995-2000 : En 1995 ont surgi un nouveau référentiel et un nouveau projet politique pour le territoire, d'abord sous l'égide des gouvernements de droite (Pasqua à l'époque), puis sous la houlette de Mme Voynet alors ministre de l'aménagement du territoire. Suite à l'observation de la dissociation des lieux de production avec les lieux d'habitat (étalement urbain lié au phénomène de périurbanisation), le mot-clé qui est au centre des grands débats est la notion « d'espace vécu ». L'enjeu consiste alors à recomposer des espaces et des territoires qui tiennent compte de la réalité de la vie quotidienne des français.

Cela a conduit à la cartographie par l'INSEE des fameux **« bassins de vie »**, qui donne le schéma produit par la DATAR du "polycentrisme maillé", c'est-à-dire une France harmonieuse dans laquelle les grandes villes sont reliées aux villes moyennes, non sur un mode hiérarchique, mais sur un mode de complémentarité de fonctions. Ainsi la notion d'aménagement du territoire devient en 1995 cette idée de constitution de bassins harmonieux dans lesquels les collectivités territoriales vont agir au plus près du vécu, notamment en termes de services à la population.

En **2005**, il semble que nous entrions dans une troisième phase d'un nouveau référentiel d'aménagement du territoire, ce nouveau modèle est déclenché par un sentiment d'inquiétude générale où la France apparaîtrait comme un pays en déclin incapable de soutenir la compétitivité des pays voisins. Le nouveau modèle qui surgit alors est celui du **district industriel** à savoir : ce qui est compétitif, ce qui est productif, c'est la concentration dans un espace relativement dense des facteurs de production, de centres de recherche performants, de personnels qualifiés.

C'est le **modèle métropolitain**. En conséquence, on enregistre un repositionnement de l'aménagement du territoire, qui délaisse l'interdépendance de la firme comme les bassins de vie pour stimuler la compétition et la compétitivité **des pôles repérés dans le territoire français** comme étant potentiellement les moteurs du renouveau de l'ensemble du territoire. En termes de projets de réformes institutionnelles cette stimulation se manifeste par :

- des appels à projets en direction des métropoles : la DATAR leur demande de se positionner afin de rendre visible à l'échelle européenne leurs potentialités sur telle ou telle fonction où il apparaît qu'elles sont les mieux placées en termes de compétition.
- la mise en place de pôles de compétitivité : le gouvernement équipe des réseaux d'industriels, de chercheurs et de collectivités territoriales spécialisées sur tel ou tel créneau d'activités, de moyens en vue de développer l'innovation, la recherche et par là de participer à la compétitivité de l'ensemble.

Ainsi, en 2005, le projet politique pour le territoire consiste bien en la **mise en compétition des différents territoires les uns par rapport aux autres**. Les métropoles, les pôles de compétitivité vont participer de la compétitivité de l'ensemble du territoire national.

3 - A ces trois périodes historiques correspondent, aux trois lectures du territoire (la firme, le bassin de vie, le pôle de compétitivité), **trois projets politiques issus de gouvernements différents**, qui ont produit des modèles de réformes institutionnelles qui leur sont propres.

- Le modèle de la firme des années 60 s'est accompagné de toute une série de réformes institutionnelles. En 1959 c'est la création des districts urbains, puis celle des régions et enfin des communautés urbaines. Ces trois réformes correspondent à un modèle d'organisation du territoire où la technique l'emporte sur le politique. Cette logique de dépolitisation s'accompagne d'une volonté de recherche d'optimum territorial et d'optimum technique où l'Etat pénètre le local en le gouvernant par ces organes extérieurs. On est bien dans **une logique de gouvernement central du local**.
- Avec la découverte de l'espace vécu, les lois Voynet et Chevènement participent à la création des « agglomérations » et des « pays ». On assiste alors à la création d'institutions locales qui désormais seront à la bonne échelle, non pas dans l'esprit de l'optimum technique, mais dans la vraie vie réelle des gens. La recomposition de la gestion urbaine dans le cadre des agglomérations tient compte notamment des navettes domicile/travail, des enjeux de solidarité urbaine ; les « pays » présentent une dimension identitaire forte, ils apparaissent comme des bassins de services où le quotidien des habitants est fortement enraciné dans le terroir. Dans les deux cas on note le souci de faire correspondre l'espace institutionnel et l'espace vécu. Ce modèle de territoire vécu renvoie à un modèle de rapport centre/périphérie, état/local, qui est **le modèle contractuel avec une espèce de fiction d'égalité entre l'Etat et les territoires**.

- Aujourd'hui le modèle du pôle de compétitivité et le modèle de la mise en compétition des territoires va de pair avec une évolution institutionnelle moins visible que les précédentes parce que moins ancrée dans le droit et dans la loi. On assiste à des **systèmes d'alliances supra territoriales** qui prennent la forme de d'ensembles multi scalaires : Toulouse et les villes moyennes de Midi-Pyrénées, l'ensemble Brive-Tulle, l'Association des communes de l'Est parisien, etc.... Ce ne sont ni des institutions, ni des clubs d'élus, ce sont des formations territoriales dans lesquelles un certain nombre d'institutions se retrouvent autour d'un enjeu qui consiste à être le plus compétitif vis-à-vis de l'extérieur ; par exemple, Rouen-Caen-Le Havre se sont regroupées dans le cadre de l'appel à projet métropolitain afin de majorer leur chance de compétitivité vis-à-vis de Lille et de Nantes. Comment exister et à quelle place dans ce système de métropoles de l'ouest atlantique ?

Ce type d'alliances multi scalaires apparaît bien comme une réponse politique à l'injonction de compétitivité qui a des effets extrêmement structurants sur le territoire. Le modèle actuel de rapports entre l'Etat et ses territoires c'est le concours, c'est l'appel à projet. C'est une forme de gouvernement à distance où l'Etat se positionne en situation « d'entraîneur » poussant les régions à entrer en concurrence les unes par rapport aux autres afin que le pays dans son ensemble soit plus compétitif. Organisant la rareté des ressources financières, l'Etat central jugera de l'intérêt de la validité des projets présentés et accordera ou non les subsides ; ainsi **l'appel à projet devient l'instrument dominant de régulation inter-régions.**

4 - La situation aujourd'hui est la résultante d'un empilement historique des strates précédentes. Il en découle trois conséquences :

- **Trop de décentralisation tue la décentralisation** : dans la mesure où le fonctionnement actuel de la gestion des territoires se déroule entre des niveaux équivalents où chacun possède les mêmes droits au développement et à la compétition, on assiste à une perte de sens de l'efficacité des pouvoirs locaux. Lorsque la moindre communauté de communes peut en droit rivaliser et revendiquer au nom de l'équité territoriale et de l'égalité des chances le même traitement qu'une communauté urbaine ou une communauté d'agglomération, cette généralisation du droit au développement perd tout son sens et pose actuellement des réels problèmes. *L'équité territoriale semble avoir été remplacée par l'égalité des chances dans la compétition pour le développement.*
- **Paradoxalement, à tous les échelons on observe un seul modèle d'exercice du pouvoir qui est le modèle étatico-national ou providentiel**, c'est-à-dire que tous les territoires, aujourd'hui dans cette logique d'équivalence de niveaux, sont en train de *se constituer en petites nations*. Des drapeaux et des hymnes régionaux apparaissent, mais aussi la mesure de la vitalité économique régionale se quantifie en oubliant qu'elle fait partie d'un ensemble interdépendant qui constitue la nation. La mise en compétition des territoires font que les régions se vivent comme des entités juxtaposées relativement isolées les unes par rapport aux autres. Paradoxalement *cette prolifération de « petites nations » ne s'est pas accompagnée d'une réforme des finances locales*. On a tué la responsabilité au nom de l'équité. Il y a 30 ans, 70% de l'impôt local était acquitté par le contribuable aujourd'hui seulement 40% est couvert par lui tout le reste passe par des circuits nationaux de péréquations, de dégrèvements. Il s'ensuit une

déresponsabilisation progressive et une évidente dissociation entre la politique locale et sa fiscalité. L'idée qu'il existe une responsabilité des élus sur leur fiscalité est en train de disparaître.

- **La question qui reste en suspens : Voulons-nous vraiment la décentralisation ?** avec ce que ça signifie comme conséquence, et notamment le fait que le pouvoir local coupe le cordon avec le pouvoir national, ou bien est-ce que nous considérons que la situation actuelle est la conséquence logique de l'évolution du jacobinisme, à peine apprivoisé mais qui est un processus sans fin par définition ?

DEBAT

1. Rémi PECH (Conseiller régional, intervient en son nom propre) : Je félicite l'intervenant pour l'acuité et parfois la provocation avec laquelle il a abordé certains aspects du sujet. Toutefois deux questions n'ont pas été abordées : l'une concerne les délégations de compétences (chaque jour plus lourdes pour les collectivités territoriales) de la part de l'Etat ; sans qu'elles soient suivies des transferts de financements, cette décentralisation apparaît comme un leurre et c'est un problème capital aujourd'hui. Le second point, absent ce soir de l'exposé, c'est l'Europe et je ne vois pas ce qui vous permet d'en faire l'impasse ?

Enfin deux points de désaccord. L'un concerne la notion de « région » que vous avez malmenée, l'autre a trait aux « moqueries » qui ont accompagné vos propos relatifs aux drapeaux régionaux. Le drapeau de Midi-Pyrénées avec la croix occitane n'est pas le fruit d'une improvisation récente, les Comtes de Toulouse le déployaient déjà. De même, concernant la Région je pense que cet espace a pris une certaine consistance alors que l'on pourrait s'interroger aujourd'hui sur la pertinence du département ; je pense qu'il serait opportun de penser des systèmes qui transcendent les régions comme les arcs méditerranéens ou les arcs atlantiques.

Philippe ESTEBE : Sur la question des finances locales, il est vrai que le rapport entre délégation de compétences et délégation de ressources, est une véritable supercherie ; toutefois je ne suis pas certain qu'aujourd'hui une majorité d'élus locaux souhaitent être fiscalement autonomes et responsables vis-à-vis de leurs concitoyens. Et je pense que parmi les 500 000 élus locaux une grande majorité se contente de cette espèce de confort illusoire de non-responsabilité dans laquelle une grande partie de leur activité est en réalité subventionnée directement par l'Etat. Peut-on imaginer en France un système de « fiscalité locale » qui permette d'asseoir réellement l'autonomie et la responsabilité fiscale des collectivités territoriales ? La question est posée, elle est encore à ce jour sans réponse.

Concernant l'Europe je suis sceptique. Jusqu'à présent l'idée européenne a été très largement canalisée par l'Etat et de fait cette situation renvoie à la faiblesse de l'échelon régional ; ainsi, on constate que la gestion des fonds structurels n'est toujours pas dévolue aux régions françaises. Est-ce que c'est parce que le lobby des régions n'est pas suffisamment fort ? Ou bien est-ce que le système de non hiérarchie entre les échelons est tel que finalement les départements, les intercommunalités se satisfont de demeurer sous une certaine tutelle de l'Etat notamment en matière de distribution des crédits européens ? Compte tenu de cette faiblesse politique et juridique l'impact de l'Europe sur le développement économique régional ne s'est pas fait suffisamment sentir ou du moins pas autant qu'il aurait pu et pas autant que ce que l'on peut observer dans d'autres pays.

Troisièmement, sur le département : force est de constater que cette institution révolutionnaire survit à toutes les attaques ! Déjà en 1889 lors des débats portant sur cette institution, toute une série d'interventions parlementaires s'étaient élevées contre le département avec les mêmes critiques qu'aujourd'hui : obsolète, trop rural, gommant les différences, etc., et cependant le département sort non seulement confirmé mais renforcé de ces attaques. En 1982 il obtient en même temps que les communes et les régions le statut de collectivité territoriale de plein exercice, et en 2003 il acquiert des compétences dans le champ de l'action sociale territoriale. Aujourd'hui un certain nombre de réflexions sont en cours, elles penseraient le département comme une instance dépolitisée qui deviendrait une « agence de distribution de services » entre des régions à échelle trop large qui n'ont pas de rapport à leur propre territoire et des agglomérations trop exigées. Le département jouirait d'une énorme marge de manœuvre pour tout ce qui est RMI, aides à la personne ; il pourrait, sous la forme d'établissements publics, distribuer des aides et organiser les prestations de services sur le territoire.

2. J'ai été personnellement confronté à un problème concernant l'aménagement du territoire et je souhaite vous faire part de cette expérience. Pour un particulier, la première difficulté consiste à obtenir un rendez-vous avec le maire ; surprotégé, sur occupé, il apparaît, pour l'administré de base, comme celui qui détient tous les pouvoirs. Puis vient la confrontation avec les textes de lois et, sans la maîtrise d'un vocabulaire technique, on se trouve dans l'impossibilité de communiquer avec les personnels municipaux pour définir et identifier le problème que l'on souhaite exposer afin de le résoudre.

J'ai donc rencontré les agents de développement de ces fameux pôles de compétitivité que vous évoquiez précédemment ; l'anecdote se déroule dans les cantons de Montastruc-la-Conseillère et de Bessières, et lorsqu'on se promène dans ces territoires, on a l'impression de se promener dans un espace de carte postale où tout est figé où rien ne semble devoir bouger ; ces espaces sont placés sous la protection des maires. Rien ne doit bouger, surtout avant les élections ; les agriculteurs sont appelés à disparaître et les derniers qui restent se contentent d'entretenir les paysages à l'aide de cultures qui sont subventionnées. On est en présence d'une campagne totalement gelée, avec une paupérisation croissante et des terres qui sont estimées aujourd'hui à 2,40 euros le m², recevant des subventions de l'Etat pour rester telles qu'elles sont.

Vous évoquez le développement des territoires, à quel type de développement faites-vous allusion alors que 80% des terres européennes sont agricoles et paysagères ? L'aménagement du territoire avec ses pôles de compétitivité serait-il réservé aux villes ?

P. E. : Votre récit est très intéressant parce qu'il fait référence à des débats qui ont exigé beaucoup de temps et d'efforts pour définir « une bonne occupation des sols ». Aujourd'hui on vit encore dans cette logique de zonage, en partie fictive, mais qui existe tout de même, entre des espaces à urbaniser et des espaces à protéger ; c'est le principe même des POS et des PLU. Cette logique de zonage n'empêche pas le « mitage », c'est-à-dire qu'en dépit de la présence d'espaces protégés, des POS ou des PLU plus laxistes autorisent la construction. Ainsi en 5 ans, entre 2000 et 2005, sur l'ensemble du territoire français, on observe un repeuplement des cantons ruraux, où il ne s'agit pas d'étalement urbain ou périurbain mais d'une dispersion des ménages dans l'espace. Ce phénomène déclenche un sentiment d'inquiétude dans une partie de la population arguant d'un gaspillage inconsidéré des espaces qu'il convient de protéger à tout prix. Toutefois, la logique de protection des espaces à l'échelle de l'ensemble du territoire ne permet pas d'endiguer le flot de l'urbanisation et d'un certain repeuplement des territoires ruraux. Votre histoire personnelle renvoie à une question

presque éternelle en matière d'aménagement du territoire à savoir : comment consomme-t-on l'espace ? Faut-il le protéger ou pas ? Quel est le degré d'efficacité des systèmes de protection ?

3. Pascal MICHEL (Animateur des Cafés Géographiques à Toulouse) : *La notion de « dépolitisation » a été posée lors de la première des trois périodes historiques que vous avez définies ; or à la fin de votre intervention, j'ai le sentiment que la dépolitisation est toujours un phénomène qui se poursuit. On a l'impression aujourd'hui que le territoire est toujours soustrait à un espace public comme à une capacité des citoyens à intervenir sur sa gestion. Il apparaît donc qu'il n'existe aucune relation possible entre les décideurs et les électeurs. A J-52, l'avenir de la politique des territoires serait-il leur dépolitisation ?*

P.E. : Cette question est centrale et fait référence au problème de la territorialité ou plus exactement à la question du « périmètre ». Le gouvernement local et éventuellement la démocratie locale s'exercent sur un périmètre borné par des frontières : communales, intercommunales ou départementales, à l'intérieur desquelles les citoyens, électeurs et contribuables, interviennent. Dans la réalité, les situations sont complexes et la pratique de la citoyenneté ne se déroule pas aussi harmonieusement.

Par exemple, dans le cadre d'une grande ville, la difficulté consistera à connaître la population qui normalement est appelée à participer au gouvernement local. Si on évoque le cas de Paris : c'est une ville qui compte 2 Millions d'habitants, qui tous les matins se vide de 300 000 parisiens qui vont travailler en banlieue, mais qui accueille chaque jour 800 000 banlieusards qui passent le plus clair de leur vie éveillée dans le périmètre parisien. Dans la pratique de la démocratie locale, quelles sont les populations à consulter ? Ceux qui dorment dans la capitale ou bien les 800 000 banlieusards qui chaque jour y travaillent, pratiquent l'espace urbain et participent à la vie économique de la ville bien que résidant hors du périmètre sur lequel s'exerce la juridiction ?

C'est un problème de fond, car si on souhaite exercer la démocratie locale, il convient de trouver des modalités qui permettent de sortir du rapport élu/électeur ! Parce que les usagers du territoire ne sont pas forcément les électeurs et ce ne sont pas toujours les habitants. Ces phénomènes sont liés à la mobilité des personnes (double résidence, dissociation domicile/travail) à la spécialisation des pôles d'emplois et des lieux de résidences qui fait que la démocratie locale aujourd'hui est une forme de gouvernement complexe et compliquée à mettre en œuvre et à faire vivre. Aujourd'hui les seuls participants à la vie communale sont les électeurs qui dorment dans la commune, c'est ce que l'on a appelé « la démocratie du sommeil ». Or le territoire est un lieu de circulation et d'interdépendances, où il convient d'inventer des modalités nouvelles de fonctionnement qui associeraient aussi les usagers de l'espace concerné.

4. Avec la décentralisation de l'aménagement des territoires, la question de la gestion des réseaux est cruciale. L'accord est quasi unanime pour ralentir le transport routier qui s'accroît encore de 10% par an. Il semble qu'il y ait une entente politique pour développer le ferroutage ; toutefois la SNCF, tenue à des résultats, serait conduite à fermer des gares de marchandise comme celle de Saint-Jory au Nord de Toulouse par exemple. Si cela advenait le quotidien des entreprises toulousaines s'en trouverait fortement perturbé, elles seraient conduites à transporter leurs marchandises vers d'autres places multi-modales, Bordeaux par exemple. Le transport des voyageurs rencontre les mêmes difficultés : il y a 40 ans le Paris – Toulouse finissait son trajet à Luchon, aujourd'hui la liaison directe n'existe plus, les skieurs

parisiens qui se dirigent vers Superbagnères sont obligés de changer de train en gare de Toulouse-Matabiau. La gestion des réseaux, désormais dévolue aux régions, se pose en termes de rentabilité, avec comme retombées immédiates l'abandon de la desserte de pans entiers du territoire national

P. E. : J'entends vos remarques fort pertinentes. Effectivement le système de déconnexion progressive entre les réseaux nationaux et les réseaux régionaux provoque la disparition de la continuité territoriale et par voie de conséquence on observe une réelle fragmentation du territoire national. La question : « Voulons-nous la décentralisation avec toutes les conséquences qu'elle entraîne ? » est lourde de sens car l'une des incidences serait et est déjà le passage d'un espace national, uniforme, unitaire à un espace qui certes demeure national mais qui est tendanciellement fragmenté avec des différenciations importantes.

5. A. PIASER (Enseignant à Toulouse-Le Mirail) : *Un point avant ma question, je reviens sur l'intervention précédente : la disparition de la continuité territoriale par la suppression du maillage des réseaux de transport est assurément la conséquence directe des délégations des compétences. Ce constat pose la question de la définition et des missions d'un Service Public tant au niveau de l'Etat qu'au niveau régional. En tout état de cause, aujourd'hui, l'Etat a une perspective et une vision du Service Public qui n'a rien à voir avec celle qui était mise en œuvre autrefois, comme les dessertes directes Paris-Luchon. Aussi longtemps qu'on n'aura pas défini politiquement la notion de Service Public que l'on souhaite voir appliquer sur notre territoire, les situations demeureront aussi floues, inopérantes et même dangereuses comme vous venez nous en faire la démonstration.*

Ma question porte sur les dérives politiques concernant les divers échelons mentionnés dans votre exposé. Les intercommunalités et les pays ont des compétences diverses et variées, mais dans tous les cas il n'existe pas de vote direct des exécutifs de ces structures là. Pensez-vous que ce soit une lacune pour leur propre fonctionnement ? Si cette lacune venait à être comblée, qu'en serait-il des départements et plus largement d'une instance nationale comme le Sénat qui vote par suffrage indirect ? Comment faire évoluer cette instance parlementaire ?

P. E. : Vos questions m'entraînent vers des débats constitutionnels sur lesquels j'avoue largement mon incompetence. Toutefois je vous livre quelques unes des réflexions qui ont nourri mon propre questionnement sur ce sujet. Le problème que vous avez exprimé sur le système d'élections au suffrage universel est un problème général lié à la décentralisation. En effet, dans les collectivités territoriales élues au suffrage direct (les régions et les départements), on constate une absence notoire de parlementarisme. On est en présence d'assemblées peu délibérantes face à des exécutifs tout puissants ; c'est l'application du modèle présidentiel dans toute sa splendeur.

La démarche qu'il conviendrait de conduire pour remédier à cette situation serait d'introduire du parlementarisme à tous les niveaux. Ainsi dans les communautés d'agglomérations la mise en place de conseillers communautaires élus au suffrage universel direct représenterait la population à côté du bureau des maires qui symbolisent les territoires. On obtiendrait ainsi un équilibre des pouvoirs. De la même façon, introduire du parlementarisme dans les régions reviendrait à obtenir une sorte d'autonomisation de l'organe délibératif par rapport à l'exécutif. La mise en œuvre de ces nouvelles pratiques aboutirait à la repolitisation du territoire sans toutefois faire disparaître les autres échelons.

Votre interrogation concernant le Sénat dépasse mes aptitudes. Il est clair qu'il s'agit d'une instance qui a fréquemment mis en place des « freins » à l'aboutissement des réformes jugées nécessaires. En plus, détenant la prééminence sur les lois relatives à l'organisation

territoriale de la République, le système est pour l'instant extrêmement bien « verrouillé ». Pour qu'une évolution soit possible, il conviendrait de conduire deux réformes constitutionnelles : la première consisterait à ôter au Sénat le pouvoir de s'auto instituer en permanence ; la seconde devrait faire évoluer la représentation de la composition de cette instance parlementaire.

6. F-X. SAVAGNOL, Directeur de l'Union régionale des SCOP : *Le découpage territorial de notre structure se répartit en 12 régions qui respectent grosso modo les régions de programmes, à une exception près qui est la région Limousin-Berry. Ma question est relative au concept du découpage territorial : existe-t-il un autre modèle ou une autre alternative que le modèle central ou le modèle fédéral ? Vous avez relaté les 40 ou 50 dernières années, vous prônez la firme fordiste et l'ère technocratique de la DATAR, la politique des programmes et des contrats locaux puis l'actualité avec les pôles de compétitivité ; au final ces pôles de compétitivité sont trop récents pour qu'on puisse porter un jugement sur leur efficacité. Mais n'existe-t-il pas une issue pour sortir de cet étau, de cette alternative fédération/nation ?*

P. E. : C'est la question sous-jacente à mon exposé, à laquelle je n'ai pas encore apporté de réponse. Je n'ai pas osé m'avancer sur le terme de fédéralisme car je ne crois pas qu'on puisse faire table rase de notre histoire institutionnelle et politique qui n'est pas une histoire fédérale. Ceci étant posé, lorsque j'évoque l'introduction d'un système hiérarchique entre les différents niveaux des collectivités territoriales et lorsque j'encourage de conférer aux régions un certain degré de pouvoirs normatifs, je pense que ces mesures ont une coloration très fédéraliste. De la même manière qu'on a débattu sur le « jacobinisme apprivoisé » on peut évoquer aujourd'hui le « fédéralisme accommodé à la sauce jacobine » qui conférerait aux régions françaises une certaine efficacité sans les transformer en petites nations.

7. Michel POINARD (Géographe, Université de Toulouse-Le Mirail) : *Les « pôles de compétitivité », tels que vous les avez définis, ne sont-ils pas les pôles extrêmes de la mondialisation ?*

P. E. : La question du lien entre « mondialisation » et « pôles de compétitivité » renvoie à des débats antérieurs au cours desquels certains théoriciens annonçaient une concomitance entre le développement de la mondialisation et la disparition de l'Etat. Cet effet de simultanéité se déroulait selon un double processus d'expiration : par le haut avec les marchés internationaux et par le bas du fait de la croissance et de l'autonomie des territoires, avec dans les deux cas de figure une perte de capacité politique et une perte de capacité de régulation au profit des organismes internationaux comme l'OMC.

Les travaux d'un certain nombre de chercheurs sur l'Europe occidentale ont démontré que la dernière étape de la décentralisation qui porte aujourd'hui sur des « ensembles de territoires spécialisés » sur « des pôles d'excellence » contribue à repositionner les états dans la compétition internationale. La décentralisation se présente aujourd'hui comme un instrument de la survie des états dans la mondialisation. C'est ce qui s'est produit en Allemagne où l'Etat fédéral a conclu un pacte politique avec les régions en les encourageant à développer sur leurs territoires des secteurs d'excellence qui participeraient à la compétitivité générale de la place allemande. Au vu de ces pratiques, on observe la transformation des états qui ne sont plus des « nations » au sens classique du terme mais des « places économiques » dans lesquelles quelques pôles choisis au sein du territoire contribuent à l'attractivité et à la compétitivité globale de l'Etat comme place économique.

S'il convient de toujours penser la décentralisation dans une perspective instrumentale, cette période actuelle l'illustre parfaitement. La décentralisation aujourd'hui, c'est bien l'usage du dynamisme local au service de la position internationale de la place française.

8. Etienne COMBES (Animateur des Cafés Géo à Toulouse) : *Dans cette troisième étape du dispositif, avec les pôles de compétitivité et les pôles d'excellence rurale, le territoire existe-t-il encore ? Observe-t-on réellement une action politique en matière d'aménagement du territoire ? N'est-on pas en présence d'actions qui favoriseraient l'action économique dans des réseaux d'influence tournés vers des grandes entreprises au détriment de la valorisation du territoire ?*

P. E. : L'Etat n'est pas le principal acteur d'aménagement du territoire. En dehors des grands pôles de compétitivité, la richesse des territoires français est produite par la capacité des gens à se déplacer en tant que touristes, résidents secondaires, migrants alternatifs ou retraités ; c'est cette mobilité accompagnée par l'apport des revenus qui crée de l'activité marchande et qui crée des services, etc. Si l'on devait quantifier la contribution de l'Etat en termes de masses financières, sa part apparaîtrait comme une quantité négligeable au vu des apports de la population au développement territorial

Au-delà du développement, il convient de garantir l'une des missions premières du pouvoir local, à savoir l'administration des services à la population. Toutefois tout en conservant ce principe d'administration territoriale autour de la question des services, il apparaît que, dès que l'on aborde les questions de développement, les territoires doivent transgresser leurs limites pour devenir « ces espaces supra territoriaux » traversés par des flux en interdépendance et en complémentarité avec ce qui se passe autour.

9. Si le territoire est l'administration des services, quelle sera alors la forme de représentation politique ?

P. E. : Il est vrai que les systèmes d'alliances supra territoriales qui créent ces « grands espaces » contribuent à la dépolitisation ou à la dissociation entre les électeurs et les gens qui pratiquent réellement les territoires. L'évolution possible consisterait à diversifier les formes de la représentation. Ces pratiques fonctionnent déjà lors des enquêtes publiques où les gens qui assistent aux débats ne sont pas forcément territorialement concernés au sens de la contiguë spatiale mais ils sont intéressés sur le mode de la connexité ; ce mixage assurera la diversification des formes de la représentation politique. Il restera à chacun d'accepter de jouer le jeu en étant sollicité en tant qu'électeur, usager ou simplement comme citoyen concerné vaguement par l'aménagement d'une zone voisine. A un moment donné la diversité de nos expériences territoriales exigera de notre part des contributions nouvelles, et pas seulement en situation électorale.

10. Jean-Marc PINET (Animateur des Cafés géo à Toulouse) : *La question "Quelle politique pour le territoire ?" a été posée par les Cafés géo dans la perspective du débat pré-électoral. A J-52, parle-t-on du territoire dans la campagne électorale ?*

P. E. : Ségolène Royal évoque la régionalisation comme outil de la modernisation de l'Etat, mais j'en ignore le contenu. Néanmoins il est surprenant que la question de l'organisation du territoire n'apparaisse pas au centre du débat politique. Force est de constater que le territoire

ne mobilise pas l'opinion publique, même si les réformes de décentralisation tentent de rapprocher le pouvoir politique du citoyen. La décentralisation n'est pas un objet politisé, sa complexité en est peut-être la cause, mais une grande part de responsabilité en revient aux élus locaux.

Et notamment à la gauche. En effet, suite aux dernières élections régionales, la « vague rose » n'a pas provoqué de réflexion collective sur un modèle d'exercice du pouvoir de la gauche à l'échelle régionale. Le PS s'est épuisé dans un combat partisan vis-à-vis de l'Etat, combat légitime par ailleurs sur la question des rapports entre transferts de charges et de finances, mais il en a oublié une chance historique de penser l'inventivité d'un modèle d'exercice du pouvoir politique en région.

Compte-rendu de l'introduction et du débat
établi par **Marie-Rose GONNE-DAUDE**