

L'IMBROGLIO DU MAILLAGE TERRITORIAL FRANÇAIS : ENTRE PERSISTANCES ET DISCORDANCES

Par

Anthony TCHEKEMIAN

Professeur en Géographie et Aménagement du territoire (CNU 23-24), Directeur du département de Lettres, Langues et Sciences Humaines, Université de la Polynésie Française, TAHITI – Polynésie française.

Résumé :

En France, le débat sur les nouveaux territoires porte généralement sur la réforme du maillage, du zonage et des circonscriptions. Ce découpage territorial renvoie à la question de sa légitimité. Entre structures administratives, électives et de projet, certains proposent la suppression d'échelons. Mais un paradoxe existe, celui de l'ancienneté des maillages, puis de leur résistance au changement et à leur rationalisation. Ces mailles, ces échelons sont des référents identitaires qui proviennent d'une construction territoriale ancrée dans l'histoire française.

Mots clés : France, découpage, territoires, maillage, bassins de vie.

Abstract:

In France, the debate over the new territories usually deals with reforming the networks, zoning and districts. Such territorial division is linked to the question of its legitimacy. Between administrative, elective and project structures, some suggest the echelons should be eliminated. But a paradox does exist – that of the age of the networks, then of their resistance to change as well as their rationalization. These networks, or echelons, are identity referents that come from a territorial construction deeply rooted in French history.

Keywords: France, division, territories, networking, living area.

Introduction : la notion de maillage territorial

Le sens usuel du terme « maillage » évoque une disposition, une organisation en réseau et renvoie de ce fait à celui de « maille » qui désigne à la fois un objet et son contour. Le maillage désigne un ensemble de formes et la grille permettant de saisir ces formes. Cette polysémie du terme « maille » se retrouve en géographie.

En effet, dans le *Dictionnaire de la géographie*, le maillage n'est employé que dans un sens réticulaire. Il est défini comme le « *tracé d'un réseau de collecte ou de distribution (eau, électricité, voies ferrées, etc.) dont les tronçons enveloppent des espaces de tailles variées. Le maillage atténue les incidents dus à la mise hors service d'un tronçon* » (GEORGE, 1970 : 254)¹. Dans *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*, de BRUNET (1993 : 312), le maillage est « *l'ensemble des filets qui situent les lieux dans les mailles de l'appropriation et de la gestion du territoire, et principe de partition opératoire et socialisé de l'espace. Le maillage va de la parcelle à l'Etat à travers toute l'échelle géographique. L'espace est "parti" de mailles. C'est l'une de ses caractéristiques fondamentales. Les processus d'appropriation produisent, par définition, des partitions. La maîtrise du territoire, et de ses ressources tant humaines que physiques, nécessite sa partition dès lors que l'on atteint une certaine masse et un certain degré de complexité. Il s'agit en effet : 1. de partager entre les familles le sol, pour exploiter ses ressources : cela fait les parcelles, les concessions, les exploitations agricoles. 2. d'assurer une base aux groupes élémentaires en lesquels se divise un peuple : cela fait les finages de villages, les territoires des tribus. 3. de disposer de relais du pouvoir, en leur attribuant une étendue qu'ils aient les moyens de maîtriser ; c'est alors une question de distance et de masse : le pouvoir "se rapproche" des citoyens en morcelant le territoire en niveaux successifs. Ce découpage facilite aussi bien les inventaires et les bilans que la police et le contrôle de l'application des lois. La première voie de la partition trouve son expression achevée dans le cadastre. La seconde et la troisième dans les circonscriptions administratives.* »². Toutefois, dans cette définition, le sens réticulaire du maillage, proposé par GEORGE, en 1970, est absent.

¹ GEORGES P., VERGER F., 2006, *Dictionnaire de la géographie*. Ed. Presses Universitaires de France, Coll. Quadrige Dicos Poche, 2^{ème} édition (1970), p. 254.

² BRUNET R., FERRAS R., THERY H., 1993, *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*. Montpellier-Paris, Ed. Reclus - La Documentation Française, 3^{ème} édition, p. 312.

Selon RAFFESTIN (1980), la caractéristique fondamentale du terme « maillage » est son ambiguïté puisqu'il désigne simultanément, « *des réseaux de conjonction et des réseaux de disjonction* »³. Dans un sens plus général, les maillages, en l'occurrence, territoriaux, constituent des grilles de lecture, des filets permettant de saisir les réalités, du monde physique et humain. Comme le suggère GRASLAND (1997) « *il faut donc s'interroger à la fois sur la pertinence des maillages territoriaux, en tant que grille d'observation des sociétés et de leurs territoires, puis sur leur signification, dans la mesure où ils sont généralement établis par un pouvoir en fonction de certains objectifs, enfin sur leurs effets sociaux et spatiaux dans la mesure où ils constituent non seulement des niveaux d'observation, mais aussi des niveaux potentiels d'organisation de la vie en société* »⁴. Les maillages ne sont pas de simples niveaux d'observation établis par un pouvoir scientifique ou politique, mais constituent parfois des enjeux essentiels pour la société. « *Le chercheur en sciences sociales ne peut donc ni accepter d'emblée les maillages comme cadres d'observation de la société, ni refuser de prendre en compte les informations qu'ils fournissent au premier comme au deuxième degré sur le fonctionnement des sociétés concernées* » (GRASLAND, 1997)⁵.

D'après BOULINEAU (2003) « *rapprocher le maillage administratif et le territoire fonctionnel fait d'emblée surgir la notion d'Etat. Le maillage administratif constitue une architecture mise en place par un Etat pour exercer ses compétences sur le territoire national* »⁶. Découper pour gérer, tel serait le mot d'ordre étatique. Cette définition liminaire insiste sur le principe fonctionnel qui préside à tout découpage territorial. La territorialité politique de l'Etat entre ici en résonance avec la territorialité identitaire de la société. En cela le découpage administratif n'est pas neutre sur le territoire : « *lorsque les détenteurs du pouvoir modifient le maillage administratif, ils perturbent les repères territoriaux des populations* » (RAFFESTIN, 1980)⁷. L'appropriation de la maille administrative comme repère territorial par la population relève du processus de territorialisation, et le cas du département français en est un exemple. Cette appropriation relève d'une temporalité longue, celle de la durée nécessaire à l'inscription du maillage administratif sur le territoire

³ RAFFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*. Ed. Litec, Paris, 249 p.

⁴ GRASLAND C., 1997, « A la recherche d'un cadre théorique et méthodologique pour l'étude des maillages territoriaux », dans colloque *Les découpages du territoire*. Séance : De l'aire au réseau. Lyon, 8-10 décembre 1997, [<http://www-census.ined.fr/debat/Contributions/Avant-Fevrier-1999/Grasland-2.html>], consulté le 19 mars 2008.

⁵ *Ibid.*

⁶ BOULINEAU E., 2003, « Etat, territoires et maillage. La construction de l'Etat bulgare en Europe », contribution au dossier scientifique *Territoires européens : régions, Etats, Union*, [www.ENS.LSH.fr/geoconfluence/doc/etpays/Europe/EurScient.htm] site consulté le 19 mars 2008.

⁷ RAFFESTIN C., 1980, *Op. cit.*

(BOULINEAU, 2003). A son tour, l'administration invente le territoire : « *le système administratif n'est pas le pur produit d'une soumission hiérarchique au centre, il installe la durée au cœur du territoire* » (ALLIES, 1980)⁸.

A l'occasion du colloque « Les nouveaux territoires de la France et de l'Europe », BAUDELLE (2005) définit le territoire selon deux acceptations. La première est une « *portion de l'espace terrestre administrée par une autorité investie de pouvoirs* »⁹. Elle exerce ses compétences sur le territoire qu'elle a en charge. Il s'agit d'une tutelle de nature juridique, mais aussi fiscale, policière, voire politique et militaire, comme le signifie l'expression « territoire national » qui faisant référence à l'aménagement du territoire, renvoie à l'Etat. Ce territoire, par définition, a des limites, il est délimité par des frontières. La seconde acceptation est celle d'une « *portion de l'espace terrestre à laquelle les habitants s'identifient* ». Dans les deux cas, il s'agit d'une appropriation, « *il faut donc que le territoire devienne un espace dont les habitants se sentent membres* ». D'après BAUDELLE (2005), un « nouveau territoire » est une nouvelle maille de gestion, « *un territoire existant aux limites modifiées et un territoire d'un nouveau genre s'appuyant sur des formes nouvelles d'administration et de gestion* »¹⁰. Le débat se situe, d'une part, entre la recherche d'un optimum territorial, qui serait la parfaite adéquation entre territoire de vie et territoire de gestion, qu'elle soit administrative ou électorale (BAUDELLE, 2000)¹¹, d'autre part, entre la mise en avant d'une complexité territoriale, témoin et ferment de la vitalité des territoires de projets (GIRAUT, 1999)¹².

Pour LAJARGE (2000) « *cette nouvelle catégorie de territoires que l'on appelle "de projet", [...] se calent dans les interstices laissés libres par la maille administrative française et [...] expliquent la complexité croissante des processus de développement territorial* »¹³. Le débat porte plus généralement sur la réforme des maillages, des zonages et des circonscriptions. Il s'agit donc de découpages territoriaux qui se « surimposent » et renvoient à la question de leur légitimité. Entre

⁸ ALLIES P., 1980, *L'invention du territoire*. Ed. Presses Universitaires de Grenoble, Coll. Critique du droit, Grenoble, n°6, 188 p.

⁹ Conférence de Guy BAUDELLE, sur le thème des « nouveaux territoires : une nouvelle frontière pour l'Europe ? », colloque de Caen *Les nouveaux territoires de la France et de l'Europe : perspectives et prospectives*, Caen, CDDP, les 10 et 11 mars 2005, site consulté le 28 février 2007 [http://www.etab.ac-caen.fr/discip/lettres-histoire/colloquedatar.htm#conf8].

¹⁰ *Idem*.

¹¹ BAUDELLE G., 2000, *Géographie du peuplement*. Armand Colin, Coll. Cursus, Paris, 192 p.

¹² GIRAUT F., VANIER M., 1999, « Plaidoyer pour la complexité territoriale », dans *Rapport final Gouvernance et territoire*, Agence Rhône-Alpes pour les Sciences Sociales et Humaines, pp. 95-116.

¹³ LAJARGE R., GRASSET E., 2000, « Les mutations en marche 1999 : l'aménagement du territoire français en débat », dans *Revue Canadienne de Sciences Régionales*, n°22, pp. 277-295.

structures administratives, structures électives et structures de projet, LAURENT (2002)¹⁴ propose la suppression de l'échelon départemental. Critiqués ou non, les départements sont l'une des créations les plus tangibles des premiers mois de la Révolution, affichant la volonté de rompre avec les Provinces de l'Ancien Régime. Selon l'auteur, certes, les départements sont ancrés dans l'histoire du pays, mais peut-être qu'ils auraient pu être repensés par le législateur quand la France s'est engagée dans la décentralisation ? Il en est de même pour les communes, cadre référent pour la population actuelle, dont la formalisation du découpage date de 1790. Là encore un paradoxe peut être souligné, celui de l'ancienneté de la carte communale avec l'extraordinaire résistance au changement et à la rationalisation. Car, en fait, il n'y a eu que peu de changement, puisqu'on relève quelques opérations de fusion, mais cela concerne seulement 3% des communes (selon l'INSEE). Il s'agit de référents identitaires qui proviennent d'une construction territoriale ancrée dans l'histoire française.

1. La persistance des découpages territoriaux

En France, les communes et les départements sont deux découpages ancrés dans l'histoire des territoires. En effet, depuis la Révolution, le découpage en département, initié par Jacques-Guillaume Thouret¹⁵, vise à rationaliser les territoires.

Le découpage en communes crée un maillage homogène qui renvoie à l'organisation des communautés villageoises, à la trame de son activité économique. Le maintien de ce découpage suit une logique symbolique du triomphe des communes sur l'église et le seigneur local, à la place d'établissement de la souveraineté populaire¹⁶. Les communes ont été créées afin d'uniformiser le territoire français, divisé jusque-là en paroisses, villes ou villages (en même temps que la création des départements, des districts et des cantons¹⁷). Les communes reprennent le territoire et la population des paroisses qu'elles secondent : il s'agit là d'un rôle temporel. En France, la commune

¹⁴ LAURENT L., 2002, *La fin des départements, le recours aux pays*. Presses Universitaires de Rennes, 220 p. A partir de son expérience en tant que Président du Comité de liaison pour l'action locale et régionale, l'auteur défend la démocratie participative dans les espaces de proximité. Considérant que le niveau départemental n'est pas l'échelle appropriée pour poursuivre cet objectif, il préconise de s'appuyer sur trois cents bassins de vie dans lesquels les choix collectifs pourront être débattus et mis en œuvre.

¹⁵ THOURET prononce devant l'Assemblée Nationale Constituante, cette phrase évocatrice : « *lier et subordonner les différentes parties de l'Etat au tout, c'est-à-dire la nation en corps* », selon LALLEMENT G., 1823, *Choix de rapports, opinions et discours prononcés à la Tribune nationale depuis 1789 jusqu'à ce jour. Année 1815*. Tome 1^{er}. 2^{ème} série. Textes recueillis dans un ordre chronologique et historique. Séance du 28 mars 1789, Paris. Ed. A. Eymery, pp. 75-85.

¹⁶ En effet, le 14 décembre 1789, la commune devient la cellule administrative de base. La loi unifie le statut des communes mais leur délimitation est largement reprise de celle des 44 000 paroisses constituées dès le Moyen Âge.

¹⁷ Les arrondissements datent de 1800.

est le premier niveau d'administration territoriale, la circonscription la plus petite du territoire français¹⁸, même si ses compétences sont de plus en plus portées dans des structures intercommunales. De nos jours, une commune correspond généralement au territoire d'une ville ou d'un village. Sa superficie et surtout sa population peuvent varier considérablement (de deux millions d'habitants à zéro). Le nombre total de communes en France n'est pas fixe et continue à évoluer, soit à la hausse par fractionnement de communes existantes, soit à la baisse par fusion de communes. L'échelon communal a connu d'importants changements au cours des premières années du 21^{ème} siècle mais les choses risquent bien de changer encore. Les nouvelles structures intercommunales, conçues pour résoudre les problèmes d'un pays ayant des communes trop petites et trop nombreuses, ont connu un réel succès. Toutefois, il faudra définir plus précisément les compétences des communautés de communes par rapport aux communes elles-mêmes, ainsi que leur relation avec les départements.

Quant aux départements, créés en 1789, ils représentent un cadre territorial hérité de la Révolution. Il s'agit d'une collectivité territoriale, siège de l'institution préfectorale et d'un grand nombre de services extérieurs des différents ministères. En 1970, quatre-vingt-trois départements sont créés par l'Assemblée Constituante, le plus souvent sur les limites des anciennes généralités, afin d'unifier la gestion administrative. Le découpage des départements s'oppose alors à la reconstitution de puissantes institutions politiques locales. Le nombre initial de départements varie au fil des années. Les réorganisations de la région parisienne en 1964 et la division de la Corse en 1976 ajoutent six départements. Pendant près de 2 siècles (1800-1982), le préfet fut le détenteur du pouvoir exécutif dans le département. La loi de mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, a modifié ses compétences. Le département a vu son statut évoluer de celui de collectivité territoriale semi-décentralisée à celui de collectivité territoriale à part entière.

La France est donc réputée pour la complexité de ses maillages territoriaux, pour leurs superpositions jugées redondantes (BAREL, 1979)¹⁹. Sans remettre en cause la cohérence et le primat accordé à la logique territoriale, cette redondance soulève une question : celle de la

¹⁸ Toutefois, Paris, Lyon et Marseille sont des communes françaises subdivisées en arrondissements.

¹⁹ Au sens de BAREL (1979) la redondance se caractérise par la présence d'éléments analogues dans plusieurs parties d'un ensemble, d'une structure ou d'un système, de telle sorte que la structuration et le fonctionnement d'une partie donnent une idée de la structuration et du fonctionnement des autres parties, ainsi que de la totalité. Elle est à la fois un principe d'action, mais aussi un principe de représentation et parfois d'explication des choses. BAREL Y., 1979, *Le paradoxe et le système : essai sur le fantastique social*. Presses Universitaires de Grenoble, 276 p.

coordination des différentes actions et dynamiques territoriales. Les risques de non-mutualisation des moyens, mais aussi de redondance, voire de concurrence sont possibles entre des projets intervenant sur les mêmes territoires. De fait, les découpages territoriaux sont nombreux et de nature variée. Toutefois, ils répondent à des objectifs qui ne se coordonnent pas toujours et il convient donc de relativiser les discours sur leurs enchevêtrements. Pour cela on peut distinguer deux types de maillages. Le maillage de nature électorale, qui comprend les circonscriptions électorales, tels que les cantons et les circonscriptions législatives. D'autre part, le maillage administratif, qui permet de cadrer les actions des pouvoirs publics, puis les zonages d'intervention et d'application, comme ceux mis en place en France dans le cadre de l'application de la Politique Agricole Commune, au travers du Plan de Développement Rural National, puis du Plan de Développement Rural Hexagonal (TCHEKEMIAN, 2011).

Les deux principaux découpages remis en cause sont ceux des communes et des départements. En effet, le découpage communal est contesté pour son archaïsme. Le recensement de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, (INSEE) de 1990, révèle que la moitié des communes compte moins de 400 habitants. Depuis plus de trente ans, on entend régulièrement des appels réclamant la fusion des communes, mais jusqu'à présent les conservatismes locaux restent les plus forts. Les partisans du regroupement des communes font remarquer que les villes françaises ont un poids ridiculement faible en regard des autres pays membres de l'Union Européenne. Leurs limites, définies il y a 200 ans, ne sont plus d'actualité. Les maires des villes françaises regrettent aussi que leur pouvoir soit sous-évalué quand ils se trouvent confrontés à leurs confrères européens. En effet, ils ne dirigent le plus souvent que le cœur historique de l'agglomération qu'ils représentent. De plus, des communes rurales, notamment celles du « rural isolé » ont perdu une grande partie de leur population. Elles sont maintenant dans l'incapacité de financer les services de base tels que l'adduction de l'eau courante, le ramassage des ordures ménagères ou l'entretien des chaussées. Les communes ne semblent donc plus correspondre aux logiques territoriales et cela incite certains partisans à la révision de la carte des communes. Quant aux départements, ils font partie du paysage national et local. Mais leur rayonnement initial, qui voulait que soit relié, en une journée à cheval, n'importe quel point à son chef-lieu, est devenu désuet. Le découpage des départements est à la fois devenu trop grand pour la vie quotidienne et trop petit pour permettre des actions d'envergure. En 2008, la Commission pour la libération de la croissance française, dite Commission Attali, voulue par le Président Nicolas SARKOZY, recommande, au nom d'une réforme des politiques économiques publiques, la suppression des départements. Depuis 2009, les

plaques d'immatriculation des automobiles n'indiquent plus automatiquement le numéro des départements.

Les communes sont, aujourd'hui encore, le cadre de référence de la population, et l'on constate qu'il y a eu peu de changements, mis à part quelques opérations de fusion entre communes. Mais là encore, il s'agit d'une construction ancrée dans le territoire français et les référents identitaires. Les pays et les provinces n'ont pas de valeur administrative. Les pays trouvent leur unité dans un fonctionnement autour d'un marché rural. La fonction économique qui les fondait a disparu, bien que le découpage en canton, cellule de base électorale, reprenne ce découpage. D'autre part, le sentiment d'appartenance vis-à-vis de ces territoires incite la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR) à les intégrer dans des projets d'aménagement. Les provinces sont d'anciens fiefs rattachés progressivement à la couronne de France. Les traitements particuliers administrés à ces provinces sont à l'origine de particularismes qui se traduisent aujourd'hui par des dialectes et un mode de vie propre à chacune d'elles. L'emploi du terme « province » est actuellement utilisé, dans un esprit de simplification, pour désigner les divisions géographiques, culturelles, ethnologiques, historiques, parfois administratives, de la France antérieurement au découpage départemental de 1790.

Depuis les municipalités de canton du Directoire²⁰ jusqu'aux récentes Communautés de Communes, en passant par les syndicats des débuts de la III^{ème} République, l'intercommunalité est restée, en France, plus vivace qu'il n'y paraît, mais très imprécise sur le plan territorial. L'Etat a toujours préféré laisser le libre choix des formules de regroupement aux élus locaux. De ce fait, les stratégies affinitaires et politico-administratives l'emportent. Le nombre des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiple (SIVOM) ou de districts ne cesse de croître. En 1992, les communautés de communes sont reconnues par la loi. Mais ce qui dicte le plus souvent les tracés est un désir de faire correspondre le périmètre de la coopération avec celui de l'élection. Autre obstacle, aucune des instances de représentation des structures intercommunales n'est élue au suffrage universel direct. De ce fait, le citoyen est le plus souvent plongé dans une certaine opacité. Ainsi, on peut distinguer deux niveaux : le premier est un niveau élémentaire communal, largement ouvert à la prise en compte des intérêts privés, le second est un niveau supérieur, animé par les logiques politico-administratives.

²⁰ Le Directoire est le régime politique français chargé du pouvoir exécutif entre le 26 octobre 1795 (4 brumaire an IV) et le 9 novembre 1799 (18 brumaire an VIII). Il succède à la Convention nationale.

Un autre niveau territorial intermédiaire existe, il s'agit des régions. La volonté d'unification nationale est à l'origine du découpage territorial français. Cette unification a été impulsée par la Révolution française puis renforcée sous la Troisième République, notamment par le développement des services publics, tel que les chemins de fer, la poste, l'instruction publique et la démocratisation de la langue française. L'aménagement du territoire sous la Quatrième République conduit cependant à repenser ces groupements supra-départementaux. Un décret²¹ du 30 juin 1955 décide le lancement de programmes d'action régionale afin de promouvoir l'expansion économique et sociale des différentes régions. Ainsi, les régions ont d'abord été l'affaire du pouvoir central dans ses objectifs d'aménagement du territoire. La division de la France en régions s'est faite, en 1955 et en 1962, en combinant plusieurs critères, dont la taille, comprise entre 10 000 et 50 000 km², et la cohésion sociale, par l'héritage culturel, la tradition historique ou les modes de polarisation.

La loi de décentralisation du 2 mars 1982 permet aux régions de devenir des collectivités territoriales, puis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République, consacre clairement la région dans l'article 72. La région devient donc une collectivité territoriale de la République au même titre que la commune et le département. L'élection du Conseil régional au suffrage universel peut susciter l'enthousiasme des populations et un sentiment d'appartenance à un territoire. Ce découpage en régions pose la question de l'équilibre entre les traditions jacobines et la logique de la décentralisation.

Ce découpage régional pose aujourd'hui certains problèmes, et à l'échelle de l'Union Européenne, les régions françaises peuvent paraître d'un niveau insuffisant, ne serait-ce qu'au regard de la richesse économique et de la démographie. Le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre du Président CHIRAC, de 2002 à 2005, a présenté en mars 2004 un plan controversé visant à transférer aux régions la gestion de certaines catégories de personnels non éducatifs. Les critiques de ce plan assurent que les régions n'ont pas eu les ressources financières nécessaires pour supporter cette charge et qu'une telle mesure aggraverait les inégalités entre régions.

Depuis, la régionalisation a été instaurée dans pratiquement l'ensemble des Etats de l'Union Européenne au cours des trente dernières années. Mais, selon les pays membres, on constate une diversité des échelons concernés, c'est le cas des *Länder* en Allemagne et des *comunidades automas* en Espagne, plus vastes que ceux de certains Etats membres. La politique régionale

²¹ Décret 55-873 du 30 juin 1955 relatif à l'établissement de programmes d'action régionale, publié au Journal officiel du 2 juillet 1956, 6638 p.

communautaire place donc la région en position nodale, en suscitant une régionalisation de l'action publique dans les secteurs de l'agriculture, de l'action sociale et de l'aménagement du territoire. Au 1^{er} janvier 2016, sous la présidence de François Hollande, une importante réforme territoriale va voir diminuer le nombre de vingt-deux régions métropolitaines à treize²².

2. Discordances dans les découpages, entre gestion et pratiques territoriales : les bassins de vie comme révélateurs des territorialités

Par son découpage en communes, communautés de communes, cantons, départements, régions, l'image des structures traditionnelles administratives françaises peut sembler archaïque, voire complexe, par l'idée d'émiettement administratif qu'elle évoque. Mais dans un contexte européen, on constate des évolutions, notamment avec l'idée d'une Europe des régions, une nouvelle définition peut alors être donnée à l'échelon régional, en France. Il en est de même lorsqu'on oppose la mondialisation et le désir de retour au local afin de renforcer le sentiment identitaire. Puis, l'arrivée des pays, ne témoigne-t-elle pas de la constitution d'une nouvelle forme de découpage ?

Selon BRUNET (1992)²³, le découpage se définit par le maillage du territoire dans un processus d'appropriation qui revêt deux aspects : le premier, celui d'un Etat de fait par le maillage, le second, celui de découper les territoires. Il s'agit donc de prendre en compte les visions d'acteurs à chaque niveau de ce découpage. Car découper peut être un acte Etatique, du pouvoir, réalisé par les acteurs institutionnels et un acte scientifique, réalisé par chercheurs, géographes, statisticiens ou autres, en vue d'une hiérarchisation.

En France, la grande mutation des campagnes actuelles et la persistance de découpages anciens montrent que la diversité des découpages territoriaux ne tient pas seulement à la diversité physique du pays. Le parcellaire, comme forme d'organisation du sol, témoigne des types d'exploitation et

²² L'Assemblée nationale a approuvé l'article 1 du projet de loi de réforme territoriale, dans la nuit de mercredi 19 à jeudi 20 novembre 2014, après un débat passionné d'environ six heures. *"Le dialogue est allé à son terme"*, a estimé Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur (depuis le 2 avril 2014), qui défendait le projet. L'Alsace est finalement incluse dans une grande région avec la Lorraine et la Champagne-Ardenne. Le Nord-Pas-de-Calais et la Picardie sont aussi rassemblés dans une même région. Le Poitou-Charentes est rattaché à l'entité Limousin-Aquitaine. La région Centre reste seule, alors qu'elle devait être initialement rattachée à Poitou-Charentes. De même, les Pays de la Loire et la Bretagne restent deux régions distinctes. Voir site Francetv info, mis à jour le 20 nov. 2014, publié le 20 nov. 2014 [URL : http://www.francetvinfo.fr/politique/reforme-territoriale/les-deputes-adoptent-une-carte-de-france-a-13-regions_749465.html], consulté le 16 juin 2015.

²³ BRUNET R., FERRAS R., THERY H., 1992, *Les mots de la géographie - dictionnaire critique*. Ed. Reclus-Documentation Française, Paris, p. 144.

des appropriations territoriales et de leurs modifications. De ce fait, le remembrement opéré dès la fin de la Seconde Guerre mondiale n'a toujours pas effacé les traces des anciennes exploitations.

Si le discours sur la désertification des campagnes françaises est toujours d'actualité, l'accent est désormais mis sur la diversité des situations de ces territoires, des territoires ruraux isolés aux nouveaux territoires périurbains. La répartition inégale des habitants, environ 4% du rural isolé sur 20% de l'ensemble de la France (TCHEKEMIAN, 2008), laisse craindre une fragmentation nationale. Certes, les exploitants sont devenus minoritaires, mais des formes renouvelées de rural voient le jour, dans un contexte de mobilisation des collectivités locales.

Il existe une concurrence entre les différents niveaux de gestion territoriale, l'Europe, l'Etat, la région, le département, la commune, comme en attestent la question des subventions européennes et le choix des zones à aider en priorité, telles que les zones éligibles à dans les DOCUP de l'objectif 5b²⁴. Il existe donc un décalage entre l'évocation d'une France immuable, une mosaïque de fiefs et de micro-territoires comme sanctuarisés par la décentralisation, et le constat très différent des réalités économiques, sociales, voire administratives, beaucoup plus dynamiques. Ce décalage pose la question du redécoupage du territoire, à l'image du nouveau découpage en bassins de vie, bassins d'emplois ou d'« espaces vécus » développés par FREMONT (1999)²⁵. Mais souvent, on observe une inadéquation entre ces nouveaux découpages, qui se fondent sur des pratiques territoriales, comme les déplacements liés aux loisirs, au domicile-travail, aux lieux les plus fréquentés, et les autres découpages, anciens, fondés sur des critères administratifs. Il y a donc une opposition entre d'anciens découpages, dans leur dimension statique, avec des limites fixées, bornées, tels que les départements, les régions, et de nouveaux découpages, fondés sur des critères dynamiques, comme les flux de personnes, aux limites plus souples, voire évolutives. Il se crée donc une discordance entre les zones à cohérence économique et les structures administratives.

Il existe également une inadéquation entre les bassins de vie, ou les bassins d'emploi, et les départements. Par exemple, le bassin de vie de Langogne, au nord-est de la Lozère, se situe au

²⁴ Au cours de la période 1994-1999, dix-huit programmes régionaux de DOCUP de l'objectif 5b ont été mis en œuvre en France. « L'objectif 5b a constitué l'un des outils du volet rural de la politique européenne de cohésion économique et sociale dont l'ambition était, de contribuer au rattrapage des zones rurales en difficulté ou fragiles, par rapport à leur environnement régional et par rapport à la moyenne des zones rurales (l'objectif 5b s'inscrit dans l'objectif plus général de réduction des disparités économiques et sociales entre régions, traité de Rome, 1957, institution de l'objectif 5b en 1988) », comme le précise CHOUPE P., BONTRON J-C., 2001, *Les grands domaines de réalisation des DOCUP de l'Objectif 5b en France - Période 1994-1999*. Programme national d'assistance technique, DATAR/SEGESA, Volume 1 - Rapport national, p. 40.

²⁵ FREMONT A, 1999, *La Région, espace vécu*. Ed. Flammarion, Coll. Champs, nouvelle éd., 288 p.

carrefour de trois départements, mais aussi de trois régions, dont la Haute-Loire en Auvergne, l'Ardèche en Rhône-Alpes et la Lozère en Languedoc-Roussillon. Un projet de constitution d'un territoire intercommunal englobant ce bassin de vie a vu le jour en 1996, par les élus des communes et cantons concernés. Durant dix ans, ce projet a été reporté du fait de l'orientation divergente et respective des politiques départementales et régionales des différentes entités de ce bassin. Les découpages administratifs traditionnels se sont dans ce cas posés en opposition à la constitution d'un nouveau territoire, fondé pourtant sur des pratiques territoriales et même sur une structure administrative, comme le canton, mais cette structure était moins forte que les échelons administratifs supérieurs²⁶.

Ainsi, on peut qualifier les découpages territoriaux selon deux catégories. D'une part les découpages issus de la construction nationale. Il s'agit là d'une logique exogène puisqu'il y a intervention de l'Etat, d'acteurs politiques et institutionnels qui ont pour fonction la gestion des territoires. Et d'autre part les découpages liés à l'aménagement urbain. Là encore, il s'agit d'une logique exogène puisque l'Etat, la DATAR, l'INSEE, et d'autres acteurs politiques, institutionnels ou scientifiques interviennent selon une fonction de gestion et de savoir. Par exemple, les découpages de l'INSEE, en bassins de vie ou en bassins d'emplois sont aussi faits selon une fonction de gestion et de savoir. Deux découpages des territoires sont donc élaborés à partir de statistiques de flux, tels que les déplacements domicile-travail pour les bassins d'emplois, et la fréquentation de commerces et services pour les bassins de vie. Pour ces découpages, l'unité de base est la commune. Ils prétendent tous deux rendre compte de la structuration de l'espace, découlant ou non de l'organisation administrative, et plus précisément de la façon dont les territoires sont vécus par les habitants. Ils font donc abstraction des limites administratives supra-communales, comme les départements, les régions. Ainsi, la diversité des découpages est à mettre en relation avec celle des acteurs, comme avec celle des critères administratifs, fonctionnels du découpage.

Comme beaucoup de termes du langage courant repris dans le domaine des sciences, celui de « rural » n'a pas de définition précise. Les interminables définitions ne sont pas des plus opérationnelles quant à sa délimitation quantitative. Les nomenclatures spatiales de l'INSEE cherchent donc à mesurer les phénomènes économiques et sociaux sur les territoires où la « campagne », autre terme nébuleux, prédomine. Deux nomenclatures viennent d'être abordées. La première, qui date des années cinquante, oppose les communes urbaines aux communes rurales,

²⁶ Depuis le 7 décembre 2006, Langogne est le siège de la communauté de communes du Haut Allier.

fondée sur les normes du bâti. La seconde est la nomenclature du zonage en aires urbaines (ZAU), élaborée par l'INSEE, à la fin des années quatre-vingt-dix, qui tout en étant fondée sur la première, intègre des niveaux d'emploi et de taux d'attraction par emploi. Pour sa partie rurale, cette nomenclature a été complétée par l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA), et désignée par Zonage en Aires Urbaines et aires d'Emploi de l'espace Rural (ZAUER).

Sans remettre en cause les approches par les nomenclatures, il est nécessaire de dépasser la traditionnelle dichotomie « urbain / rural », essentiellement pour deux raisons. La première est la suivante, dans les deux nomenclatures précitées, le rural est défini de façon négative, comme la partie autre qu'urbaine. La seconde est liée au fait que les « espaces périurbains », c'est-à-dire « couronne périurbaine » et « communes multipolarisées », sont encore fortement dédiés aux activités rurales et agricoles, car environ 55% de leur superficie sont de la Surface Agricole Utile (SAU). Parallèlement, ces « espaces périurbains » accueillent 35% des exploitants agricoles et 36% de la SAU en France métropolitaine. Leur densité de peuplement est donc relativement faible et leurs environnements et activités sont liés au rural, *« ce qui amène leurs habitants à déclarer fréquemment "vivre à la campagne". De plus, le caractère rural des « espaces périurbains » est d'autant plus marqué qu'aujourd'hui les modes de vie urbains et ruraux sont proches : le poids du paysage devient donc déterminant dans la différenciation spatiale »* (INSEE, 2003)²⁷. La dénomination de « territoires » englobe donc la diversité des caractères urbains, périurbains et ruraux. Ainsi, l'écriture au pluriel du concept de « territoires » prend tout son sens.

En conclusion

L'ancrage profond des découpages territoriaux français dans l'histoire du pays rend leur remise en cause difficile et délicate. Un découpage territorial est une des choses les plus difficile à modifier tant il est le produit d'une histoire longue.

La décentralisation a conforté le département dans son rôle d'instance de proximité et de solidarité, de part les compétences transférées par l'Etat, ainsi que dans sa puissance financière, comme l'illustre l'évolution des budgets départementaux qui ont doublé entre 1981 et 1997. Le département a capitalisé sa légitimité historique dans une intégration, plus forte que jamais, dans le système territorial, dans ses relations, notamment avec les communes. La région, quant à elle, a évolué avec

²⁷ INSEE, 2003, *Structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie*. Rapport de l'INSEE pour la DATAR, avec la participation de IFEN, INRA, SCEES, DATAR, juillet 2003, Paris, 2 vol., p.8, en ligne le 7 novembre 2007, [http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/bassins_vie/rapport.htm].

les politiques communautaires, et l'on assiste à un renforcement de ses actions ainsi qu'à l'attribution d'une nouvelle fonction.

L'acte du découpage est souvent suivi de l'intention de l'appropriation d'un territoire. Cet acte est associé à celui de nommer un espace et d'en faire alors un territoire, c'est-à-dire un espace approprié. Mais cet acte doit être nuancé, car tout découpage n'implique pas systématiquement un territoire, surtout si le découpage s'effectue d'une manière totalement exogène, comme c'est le cas des découpages de l'espace urbain par l'INSEE. Toutefois, si le découpage est fondé, sur la prise en compte du sentiment d'appartenance des populations, il peut alors contribuer à faire émerger un territoire, au sens d'espace approprié, ce qui implique une conscience de la part des habitants de cette appropriation.

La nature des découpages territoriaux, « *souvent remise en cause au regard d'une modernité institutionnelle ou d'une performance économique* », est à apprécier par la manière dont les populations s'y repèrent, se les approprient, dans les « *différentes façons de défendre leurs intérêts et leurs identités*. Par-delà la crise de l'Etat national, on peut penser que « *ces découpages sont promis davantage à d'étonnantes reconversions* », comme c'est indéniablement le cas avec la région, « *plutôt qu'à des disparitions* » (ALLIES : 33)²⁸.

Si l'on se penche sur l'Europe des régions, une vision prospective voudrait que soient analysés les effets de la politique régionale communautaire comme un nouveau mode de production des territoires. Ce mode serait débarrassé des représentations institutionnelles et deviendrait un processus continu de construction politique et sociale. Il s'agirait donc d'une sortie du cadre régional traditionnel et de la constitution de nouveaux territoires, dans le cadre de ces découpages régionaux : ce seraient des niveaux d'action publique émancipés de l'Etat national. L'Europe en construction créerait ainsi un nouveau système de représentations, ne se ramenant à aucune forme constitutionnellement reconnue de l'Etat moderne. Cette vision prospective a le mérite de situer le problème de la déterritorialisation de l'action publique dans la perspective du dépassement de la souveraineté nationale.

Bibliographie

²⁸ ALLIES P., 1997, *Les découpages du territoire. Dixièmes entretiens Jacques Cartier*, dans *INSEE Méthodes*, « Les découpages territoriaux dans la durée : le destin des découpages issus de la construction nationale », Lyon, 8-10 déc. 1997, n°76-77-78, pp. 25-33 [URL : <https://www.epsilon.insee.fr/jspui/bitstream/1/17922/1/imethode76-77-78.pdf>] consulté le 17 juin 2015.

ALLIES P., 1980, *L'invention du territoire*. Ed. Presses Universitaires de Grenoble, Coll. Critique du droit, Grenoble, n°6, 188 p.

ALLIES P., 1997, *Les découpages du territoire. Dixièmes entretiens Jacques Cartier*, dans *INSEE Méthodes*, « Les découpages territoriaux dans la durée : le destin des découpages issus de la construction nationale », Lyon, 8-10 déc. 1997, n°76-77-78, pp. 25-33 [URL : <https://www.epsilon.insee.fr/jspui/bitstream/1/17922/1/imethode76-77-78.pdf>] consulté le 17 juin 2015.

BAREL Y., 1979, *Le paradoxe et le système : essai sur le fantastique social*. Presses Universitaires de Grenoble, 276 p.

BAUDELLE G., 2000, *Géographie du peuplement*. Armand Colin, Coll. Cursus, Paris, 192 p.

BAUDELLE G., 2005, « Nouveaux territoires : une nouvelle frontière pour l'Europe ? », dans *Les nouveaux territoires de la France et de l'Europe : perspectives et prospectives*, Caen, CDDP, les 10 et 11 mars 2005, site consulté le 28 février 2007 [URL : <http://www.etab.ac-caen.fr/discip/lettres-histoire/colloquedatar.htm#conf8>].

BOULINEAU E., 2003, « Etat, territoires et maillage. La construction de l'Etat bulgare en Europe », contribution au dossier scientifique *Territoires européens : régions, Etats, Union*, [URL : www.ENS_LSH.fr/geoconfluence/doc/etpays/Europe/EurScient.htm] site consulté le 19 mars 2008.

BRUNET R., FERRAS R., THERY H., 1993, *Les mots de la géographie*, dictionnaire critique. Montpellier-Paris, Ed. Reclus - La Documentation Française, 3ème édition, p. 312.

BRUNET R., FERRAS R., THERY H., 1992, *Les mots de la géographie - dictionnaire critique*. Ed. Reclus-Dokumentation Française, Paris, p. 144.

CHOUPE P., BONTRON J-C., 2001, *Les grands domaines de réalisation des DOCUP de l'Objectif 5b en France - Période 1994-1999*. Programme national d'assistance technique, DATAR/SEGESA, Volume 1 - Rapport national, p. 40.

FREMONT A., 1999, *La Région, espace vécu*. Ed. Flammarion, Coll. Champs, nouvelle éd., 288 p.

GEORGES P., VERGER F., 2006, *Dictionnaire de la géographie*. Ed. Presses Universitaires de

France, Coll. Quadrige Dicos Poche, 2ème édition (1970), p. 254.

GIRAUT F., VANIER M., 1999, « Plaidoyer pour la complexité territoriale », dans *Rapport final Gouvernance et territoire*, Agence Rhône-Alpes pour les Sciences Sociales et Humaines, pp. 95-116.

GRASLAND C., 1997, « A la recherche d'un cadre théorique et méthodologique pour l'étude des maillages territoriaux », dans colloque *Les découpages du territoire*. Séance : De l'aire au réseau. Lyon, 8-10 décembre 1997, [<http://www-census.ined.fr/debat/Contributions/Avant-Fevrier-1999/Grasland-2.html>], consulté le 19 mars 2008.

INSEE, 2003, *Structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie*. Rapport de l'INSEE pour la DATAR, avec la participation de IFEN, INRA, SCEES, DATAR, juillet 2003, Paris, 2 vol., p.8, en ligne le 7 novembre 2007, [http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/bassins_vie/rapport.htm].

LAJARGE R., GRASSET E., 2000, « Les mutations en marche 1999 : l'aménagement du territoire français en débat », dans *Revue Canadienne de Sciences Régionales*, n°22, pp. 277-295.

LALLEMENT G., 1823, *Choix de rapports, opinions et discours prononcés à la Tribune nationale depuis 1789 jusqu'à ce jour. Année 1815*. Tome 1er. 2^{ème} série. Textes recueillis dans un ordre chronologique et historique. Séance du 28 mars 1789, Paris. Ed. A. Eymery, pp. 75-85.

LAURENT L., 2002, *La fin des départements, le recours aux pays*. Presses Universitaires de Rennes, 220 p.

RAFFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*. Ed. Litec, Paris, 249 p.

TCHEKEMIAN A., 2008, *L'impact d'une politique publique agricole européenne sur les acteurs et les territoires ruraux français. Étude de l'application du programme de développement rural dans six territoires d'étude*, Thèse de Doctorat en géographie et aménagement, Institut de géographie Alpine, Université de Grenoble 1, 560 p.

TCHEKEMIAN A., SUCHET A., 2011, « Perceptions, réorganisations locales et stratégies d'acteurs suite à l'application d'une politique publique agricole européenne », revue *Cybergéo*,

Rubrique « Politique, Culture, Représentations », article 527, mis en ligne le 31 mars 2011, modifié le 31 mars 2011 [<http://cybergeog.revues.org/25538?lang=en>].