

## La démocratie territoriale en France

*"La création des municipalités, la concentration dans leurs mains de pouvoirs même non communaux (contributions, haute police, disposition de la force armée, etc.), cette concentration qu'on a reprochée à l'Assemblée, n'était pas l'effet d'un système, c'était la simple reconnaissance d'un fait. Dans l'anéantissement de la plupart des pouvoirs, dans l'inaction volontaire (souvent perfide) de ceux qui restaient, l'instinct de conservation avait fait ce qu'il fait toujours : les intéressés avaient pris leurs affaires en main. [...]"*

*La nouvelle loi municipale créa douze cent mille magistrats municipaux. L'organisation judiciaire créa cent mille juges. [...]"*

*Il me suffit ici de faire remarquer le prodigieux mouvement que dut faire la France, au printemps 1790, cette création d'un monde de juges et d'administrateurs, treize cent mille à la fois, tous issus de l'élection !*

*On peut dire qu'avant la conscription militaire, la France avait fait une conscription de magistrats. La conscription de la paix, de l'ordre, de la fraternité. [...]"*

*Le pouvoir municipal hérita de toutes les ruines. Lui seul, entre l'ancien régime détruit, le nouveau sans action, lui seul resta debout [...]"*

*Rien de plus beau à voir que ce peuple avançant vers la lumière [...] Il avance, il n'agit pas, il n'a pas besoin d'agir, il avance, c'est assez : la simple vue de ce mouvement immense fait tout reculer devant lui : tout obstacle fuit, disparaît, toute résistance s'efface. Qui songerait à tenir contre cette pacifique et formidable apparition d'un grand peuple armé ?*

*Les fédérations de novembre brisent les États provinciaux, celles de janvier finissent la lutte des parlements, celles de février compriment les désordres et les pillages [...]"*

*Jules MICHELET, Histoire de la Révolution Française, Livre III, extraits des chapitres X et XI*

*[MICHELET (Jules), Histoire de la Révolution Française; édition originale en 21 livres, Paris, 1847-1853; réédition de l'édition de 1868 en 7 volumes, Jean de Bonnot, Paris, 1974, tome 2, extraits des p. 171-176.]*

## 1/ Un dépérissement rapide et durable

On doit à Jules Michelet l'évocation d'un printemps français où la démocratie territoriale est inscrite au cœur du processus politique. Mais que demeure-t-il, deux cents ans plus tard, du *prodigieux mouvement* qui est ainsi rappelé à nos mémoires?

Comme on le sait, le printemps n'a pas duré. Si le règne de la Montagne a été éphémère, les régimes qui lui ont succédé en ont conservé l'habitude d'être plus enclins à l'autorité qu'à la démocratie, plus portés à faire confiance à leurs préfets qu'aux élus du peuple, au point que, longuement, les maires ont été nommés par les préfets et qu'à Paris, il a fallu attendre près de deux siècles pour voir un maire élu. Placées sous la tutelle du ministre par ailleurs chargé de la haute et de la basse police, les collectivités territoriales ne sont qu'un rouage parmi d'autres du contrôle du territoire. *Sous tutelle* : par référence aux usages du droit privé, cela laisse entendre que les élus sont des *incapables*, en tout cas au sens juridique du terme. Sur quels principes politiques peut-on se fonder pour en venir à de pareilles formulations ? Et, sortis des couloirs feutrés des palais de l'État, qui oserait les proclamer franchement ? Tutelle insolente, hypocrite et, pour finir, méprisante : la direction du ministère de l'Intérieur qui exerce le contrôle s'intitule durablement *direction des collectivités locales*. *Locales*, pour dire mineures, sans envergure. Somme toute, une affaire de clocher.

### Une fiscalité territoriale à l'abandon

Ce que le vocabulaire et les pratiques indiquent est confirmé par la répartition des finances publiques, ce nerf de l'autonomie. Dans la tradition américaine, le budget fédéral fonctionne avec un tiers des prélèvements fiscaux. En France, la proportion a été exactement contraire jusqu'aux années 1970. On s'achemine aujourd'hui vers un partage plus équilibré, mais une part substantielle des ressources allouées aux collectivités territoriales provient de la redistribution partielle de fonds qui, comme la T.V.A., sont collectés par l'État et sont entre ses mains. Quant à la partie réellement autonome des finances locales, c'est un franc folklore.

Pour comprendre la situation actuelle, il faut remonter aux innovations de la Révolution. Afin de limiter l'arbitraire fiscal, cette plaie de l'Ancien Régime, les assemblées résolurent d'asseoir les ressources publiques sur des éléments réels et mesurables. C'est ainsi qu'elles initièrent ce qu'on dénommera plus tard les "quatre vieilles" : les taxes sur le foncier bâti et sur le foncier non bâti, dues par les propriétaires, et la patente – l'actuelle taxe professionnelle –, due par les activités économiques, toutes mesures auxquelles les besoins pressants du Directoire vinrent ajouter la légendaire taxe sur les portes et fenêtres, aujourd'hui muée en taxe d'habitation et due par les habitants. Pour fixer la quote-part de chaque contribuable en matière d'impôt immobilier, on prit la valeur locative des biens comme clé de répartition, un choix qui en dit long sur l'importance qu'avaient alors les pratiques locatives, tant à la campagne qu'à la ville.

Pendant tout le 19<sup>ème</sup> siècle, les "quatre vieilles" ont constitué la substance des ressources de l'État aussi bien que des collectivités territoriales. L'ensemble étant collecté par l'administration fiscale de l'État et le système de répartition étant identique, un principe de commodité administrative allié à un sens aigu de la hiérarchie conduisit bientôt le fisc à distinguer le "principal" (l'impôt de l'État), et à traiter les prélèvements des collectivités territoriales comme des "centimes additionnels".

Les choses allèrent leur train jusqu'à la Grande Guerre qui fut, dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, l'occasion d'une rupture décisive. Quand les "civilisations" s'étonnaient de

se découvrir "mortelles", les impôts pouvaient bien connaître une nouvelle vie. L'urgence, c'est à dire la tension extrême des forces d'un État aux abois, eut raison des protestations effarées d'une certaine bourgeoisie qui ne craignait rien plus que "l'inquisition fiscale" : en 1917, on liquida les "quatre vieilles" comme impôts directs de l'État, pour leur substituer l'impôt sur le revenu et celui sur le bénéfice des sociétés. Dans l'attente d'une réforme des finances "locales", devenue dès lors indispensable mais manifestement moins urgente que celle des finances de l'État, les collectivités continuèrent à voter des "centimes additionnels" à un "principal" désormais "fictif", et que les rôles fiscaux s'obstinaient à répartir selon des valeurs locatives d'avant 1914.

Il y eut des projets de refonte successifs, qui nous valent notamment la plus belle enquête dont on dispose sur le patrimoine bâti en France, conduite de 1938 à 1942 et publiée à l'initiative du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme en 1947. Mais, dans la pratique de la fiscalité "locale", rien ne changeait et, avec le temps, on passait progressivement du ridicule à l'insoutenable. C'est peut-être pour cela, ou parce que l'administration était alors moins encombrée par d'autres genres "d'urgences", qu'on finit par procéder à un toilettage du système en réévaluant en 1970 les bases d'imposition contenues dans les rôles fiscaux. On promit alors une révision régulière de ces bases et on promit aussi, rituellement, une bonne réforme de fond destinée à "moderniser" les finances "locales", quelque cinquante à soixante ans après celles de l'État. Il en fut de ces promesses-là comme de beaucoup d'autres : elles n'engageaient que ceux qui les croyaient.

Telles sont les circonstances qui font que dans les années 2000, en France, la répartition des impôts immobiliers entre les citoyens se fonde sur la matrice de valeurs locatives adoptée en 1970, affectée chaque année d'un taux de hausse général voté par le Parlement. Cette construction est de plus en plus imaginaire, d'une part parce que le recul dans le temps s'accroît à nouveau, et d'autre part, fait plus fondamental, parce que le marché locatif qui sert de référence perd régulièrement de son importance depuis un siècle. On est chaque jour un peu plus en présence d'une pure fantasmagorie. Naturellement, cela n'empêche pas la machine fiscale de tourner et les feuilles d'impôt de tomber à l'automne, mais il faudrait beaucoup d'audace pour prétendre que cela produise de l'équité. Or, est-il nécessaire de rappeler que l'équité constitue une condition impérative pour qu'un impôt soit respectable?

#### Des circonscriptions qui perdent toute signification

Chantier fiscal toujours remis à plus tard, les collectivités territoriales souffrent également d'un découpage qui a sans doute eu sa pertinence en son temps, mais qui porte son âge. Les polarisations du peuplement et de l'activité qui se sont accentuées au 20<sup>ème</sup> siècle rendent obsolète la vision d'un territoire relativement homogène qui a présidé au découpage des collectivités territoriales. À la campagne, la masse des communes qui vont de quelques dizaines à cent ou deux cents habitants est bien en peine de tenir un état civil et de régir d'autres questions que celles de la chasse ou de la pêche : même si celles-ci sont récemment venues apporter une touche pittoresque à l'actualité politique française, il serait difficile de soutenir que de tels enjeux suffisent à alimenter une vie démocratique. Dans les agglomérations, la gestion d'un territoire communal étroitement imbriqué dans un ensemble ne prend sens qu'à travers des interdépendances : la municipalité se mue insensiblement en conseil de quartier et se trouve réduite, pour ce qui est de son exercice réellement autonome, à des questions secondaires, voire subalternes. Dans un cas comme dans l'autre, par des voies différentes et à des échelles de population très diverses, les enjeux propres à la circonscription électorale sont singulièrement amenuisés. Et peut-il y avoir de pire poison pour la démocratie

que de convoquer l'électeur, détenteur ultime du pouvoir, pour lui demander de trancher à un niveau et dans des conditions telles qu'aucun des partis en présence n'est en mesure de réaliser un projet de quelque envergure? Faudra-t-il alors s'étonner de voir l'élection prendre le tour dérisoire d'une concurrence entre personnes?

Il y a beau temps que nos circonscriptions territoriales sont perçues comme inadéquates par ceux qui se préoccupent d'urbanisme, à commencer par Henri Sellier. Après la timide et peu appliquée loi de 1919, les premiers textes qui tendent à remédier à la situation portent une signature pour le moins sulfureuse – celle du "président Laval" –, puisqu'il s'agit d'un ensemble de décrets-lois de 1935 et de la très considérable "loi d'urbanisme" du 15 juin 1943, qui a constitué le cadre de l'urbanisme dans la période allant de la Reconstruction à la loi d'orientation foncière de 1967<sup>1</sup>. Un souci commun des textes de l'époque Laval consiste à promouvoir des regroupements qui, en 1935, correspondent aux projets dits "d'urbanisme régional", cependant qu'ils prennent la forme de "groupements d'urbanisme" en 1943. C'est sous cette seconde dénomination que l'idée de regroupement a laissé des traces tout à fait significatives des années 1940 aux années 1960 : on a là une des origines de l'idée actuelle "d'intercommunalité".

Une autre voie, aujourd'hui très courue, de l'intercommunalité, repose sur une suraccumulation d'organismes aux vocations aussi diverses que leurs emprises territoriales sont variables. En matière d'habitat, nombre d'approches actuelles s'inquiètent de la "léopardisation" des territoires, avec des ségrégations qui s'installent dans le temps ; mais que ne s'inquiète-t-on, aussi, de la "léopardisation" des circonscriptions d'action des SIVOM et SIVU de toutes natures, des SEM et autres OPAC (si bien nommés !), sans compter les concessions de services publics à telle ou telle société commerciale? Si on superposait les cartes des zones d'action de ces organismes – ces "organes", comme on disait dans l'ex-URSS pour désigner des choses parfaitement abstruses –, qui s'y reconnaîtrait? Certainement pas l'électeur, qui croit voter dans une circonscription déterminée – la commune – et qui ne fait que désigner une équipe chargée de le représenter dans une foudroyante multitude d'organismes dont chacun exige des transferts pris sur des disponibilités budgétaires déjà maigres, et qui échappent à tout contrôle direct des citoyens, constituant ainsi autant de lieux de dilution des responsabilités propres à alimenter la rubrique des scandales.

## 2/ Les territoires d'aujourd'hui

### Le fil conducteur du commerce

On a depuis toujours l'expérience de communes placées dans la dépendance d'une fabrique, ou prises dans les filets des relations entre des "arrière-pays" et des "places centrales", ces villes qui "rayonnent" parce qu'elles tiennent les marchés et les principaux centres d'échange. Mais, dans le premier cas, il était rare qu'une entreprise règne sur un grand nombre de communes, et dans le second, il s'agissait d'une dépendance partielle, laissant souvent le dépendant dans une situation de semi-autonomie. Toute autre est la figure qui s'est imposée dans l'essentiel du commerce de détail après l'arrivée des supermarchés à l'américaine, puis l'irruption des

---

<sup>1</sup> La loi du 15 juin 1943 n'a pas été abrogée à la Libération, mais au contraire maintenue dans la plupart de ses dispositions. Elle a été non sans raison qualifiée de "loi de base" par Pierre RANDET, qui fut un des proches d'André PROTHIN au temps de la DGEN et du régime de Vichy, avant de lui succéder en tant que directeur de l'Aménagement du Territoire au ministère de la Construction (1958-1962), puis de présider une section du Conseil Général des Ponts. Voir : RANDET (Pierre), "1941-1951 : panorama de la Reconstruction française", in : Archives Nationales, *Reconstructions et modernisation. La France après les ruines, 1918..., 1945...* (Catalogue d'exposition, Paris, 1991), p. 95-101.

hypermarchés à la française avec l'ouverture, en 1963, du premier magasin Carrefour à Sainte-Geneviève-des-Bois (Essonne) à l'initiative des commerçants rhône-alpins Fournier et Defforey. L'hypermarché, et plus encore le centre commercial bâti autour d'un hypermarché méconnaissent par nature l'échelle de la commune : la structure de service qui leur est propre requiert qu'ils règnent sur des dizaines de communes, jusqu'à une centaine ou plus dans certains cas. Et en l'espace d'une génération, le phénomène a couvert l'hexagone, voire le continent.

Les dimensions du succès sont impressionnantes. Alors qu'on comptait en France environ 400 000 commerces de détail en 1995, les 1078 hypermarchés, soit à peine trois pour mille des magasins, assuraient à eux seuls 20 % des ventes aux ménages, et 30 % dans l'alimentaire<sup>2</sup>. Cette percée a reposé principalement sur une réponse de la demande, c'est à dire des citoyens-consommateurs. Elle n'a été ni ordonnée ni organisée d'en haut, ni même simplement anticipée par les autorités de toutes natures. En témoignent les difficultés qu'éprouvèrent tout d'abord Fournier et Defforey à effectuer le montage du prototype. On rapporte en effet qu'après avoir exposé leur projet à un banquier parisien, ils s'entendirent rétorquer : "En somme, vous voulez ruiner votre famille !". En témoigne aussi, à sa manière, un "moderne" comme Le Corbusier, qui dessinait volontiers des nœuds routiers mais qui croyait néanmoins nécessaire de doter son modèle de "cité radieuse" d'une "régie du ravitaillement" située à l'entresol<sup>3</sup>. Les traces de cette incompréhension radicale d'un phénomène émergent se retrouvent dans la plupart des œuvres des urbanistes agréés par l'État et chaudement recommandés, voire imposés aux collectivités territoriales. La conception se dévoie de façon répétée selon deux écoles : l'ignorance pure et simple, ou l'interprétation erronée du phénomène.

À la première école se rattachent des projets qui reposent sur l'idée que les nouveaux habitants d'une extension urbaine doivent apporter leur vie – et leur demande commerciale – au centre ville existant et à ses commerçants. Sur la base de cette béatification du centre ville qui ne peut que complaire à des notables installés dans leur petit monopole, on conclut qu'il n'est pas nécessaire de doter le nouveau quartier d'une structure commerciale propre, à l'exception de quelques services de proximité. Une illustration caractéristique de cette approche est apportée par les documents internes de l'administration concernant la "petite" ZUP de 1 000 logements qu'Émile Aillaud dessine pour Forbach<sup>4</sup>. Une conséquence qu'on n'évoque pas toujours, mais à laquelle il faut s'attendre bientôt, réside dans l'exigence d'une circulation automobile fluide jusque dans l'hypercentre d'une agglomération.

---

<sup>2</sup> Selon les comptes nationaux du commerce, les enquêtes annuelles d'entreprise (INSEE) et les données de *Panorama Points de Vente*, Paris, édition 1997. Les 400 000 entreprises de commerce de détail regroupent les établissements dévolus à la distribution des produits *stricto sensu*, à l'exclusion de ceux qui sont classés dans l'artisanat (boulangeries, etc.) ou dans les services (réparations diverses, commerce et services de l'automobile, coiffure, etc.)

<sup>3</sup> Voir notamment les croquis en coupe qui figurent la chose dans *Les Trois établissements humains* (Éditions de Minuit, Paris, 1959), p. 28-30, ou dans *Manière de penser l'urbanisme* (Éditions de l'Architecture d'Aujourd'hui, Paris, 1946; réédition Denoël-Gonthier, Paris, 1977), p.63-64 et 141.

<sup>4</sup> Archives nationales, versement 830575, article AFU 7746 (note de présentation du directeur départemental de la Construction, non datée, mais que le contexte permet de situer vers 1962). De façon plus nuancée, parce que combinée avec un projet de centre commercial dans l'extension urbaine elle-même, la doctrine d'un accès routier commode et fluide jusqu'à l'hypercentre se retrouve un peu partout, par exemple à Grenoble-Échirolles, et même pour la ZUP de Montreynaud à Saint-Étienne, un cas pourtant désespéré en raison d'une topographie particulièrement chahutée (voir aux articles AFU 7964, 7979 et 7980 les notes respectives d'Henry BERNARD, vers 1963, et de Raymond MARTIN, en janvier 1967).

À la seconde école se rattachent les cas où on a entrepris de doter l'extension urbaine d'un centre commercial "moderne", ou même de plusieurs. Le résultat est presque inmanquable : on installe le centre commercial principal au coeur de la composition, comme on peut le voir dans la ZUP de Meaux, dont le plan d'ensemble est dû à Marcel Lods. Certes, on dote la chose d'aires de stationnement – cela fait partie du genre –, mais on privilégie l'accès à pied. Les lois de la topologie font le reste : on se trouve éloigné des grandes voies routières, judicieusement caché à l'abri d'immeubles plus élevés, avec des accès automobiles peu lisibles, etc.

Ces grandes surfaces tournées vers l'intérieur des quartiers se sont trouvées en fâcheuse posture partout où sont arrivés des concurrents qui géraient leurs implantations de manière plus professionnelle. En fait, les concepteurs de la ville "moderne" agréés par l'État s'étaient bornés à copier la forme canonique de la grande distribution contemporaine – une galette, une galerie, un parking – sans en comprendre réellement le concept ni les règles quantitatives de fonctionnement. Un hypermarché ordinaire suppose à lui seul un bassin de clientèle de 40 000 à 60 000 ménages, dont 15 000 à 30 000 devront être fidélisés par le magasin. Or, aucune extension urbaine des années 1 960 ou 1 970 n'atteint cette échelle, pas même la ZUP de Grenoble-Échirolles avec ses 14 000 logements, et cela suffit à ruiner l'idée d'un "grand" centre commercial introverti.

Dès lors qu'il est entendu que la grande distribution contemporaine ne peut vivre sans des clients qui viennent de loin, on conviendra qu'elle ne peut que s'intéresser en priorité à ceux qui sont nantis d'une automobile. Complices indispensables, ceux-ci sont aussi les plus précieux, car il est notable qu'on peut ranger plus de marchandises dans un coffre que dans un cabas. Faut-il absolument que ces clients soient "agglomérés"? Rien n'est moins sûr. On admet usuellement que le rayon d'attraction d'un hypermarché correspond à un trajet de 20 minutes, éventuellement plus dans des directions où il n'existe pas de concurrence, c'est à dire de magasin offrant un service équivalent. Dans un milieu urbain dense, cela donne souvent un rayon qui se limite à quelques kilomètres<sup>5</sup>. Mais, hors des agglomérations, un bon réseau routier permet de couvrir 20 à 30 kilomètres dans un temps de l'ordre de 20 minutes. Avec des densités de l'ordre de 40 à 60 habitants par km<sup>2</sup>, fréquentes en France dans les secteurs peuplés de petites villes et de villages, la conclusion coule de source : les "zones de chalandise" de 40 000 à 60 000 ménages dans un rayon de l'ordre de 20 minutes peuvent se rencontrer nombre de configurations territoriales, indépendamment de la présence d'une grande agglomération. Cela explique la réussite d'hypermarchés "ruraux", comme celui de Conflans-en-Jarnisy (Meurthe-et-Moselle), même si un principe plus courant a consisté à situer les grands commerces contemporains en lisière d'agglomérations consistantes.

### Une figure nouvelle

En partant de l'organisation spatiale du commerce de détail, une des plaques les plus sensibles de la vie quotidienne, on voit ainsi apparaître une figure qui, sans être exclusive, n'en constitue pas moins une toile de fond : celle de territoires du va-et-vient, sinon quotidien, du moins hebdomadaire, qui font de 15 à 30 kilomètres de rayon. Cette circonscription-là ne ressemble à aucune de celles qui ont été héritées de la Révolution et, comme elle peut fonctionner aussi bien, sinon mieux, en rase campagne qu'en zone agglomérée, elle ne correspond pas non plus à l'idée qu'on se fait d'une agglomération et de sa sacro-sainte "aire d'influence". On concédera facilement que tout cela serait d'une importance limitée si l'observation était cantonnée au commerce, un domaine où l'opinion éclairée est portée à considérer que le menu peuple est manipulé par des rapaces. Mais des constats voisins

---

<sup>5</sup> La grande agglomération ne se traverse pas pour faire les courses : elle génère une sorte d'effet d'ombre.

peuvent être faits en matière d'emploi : au fond, les actifs se fichent du "couple" emploi-résidence, et ils préfèrent la séparation, voire le divorce, une tendance qui ne peut que s'accroître dans le contexte d'emplois volatils et "flexibles". Ils ne désirent ni être concierges, ni jouer au commerçant qui veille encore la nuit sur sa boutique en habitant au-dessus. Pour l'emploi non plus, un déplacement de 20 à 30 minutes n'est pas vécu comme pénalisant : dans les grandes agglomérations, il s'agit plutôt d'un privilège.

Dès lors que l'emploi et le commerce de détail présentent des caractéristiques comparables sous l'angle du rayonnement spatial, c'est un monde qui commence à s'organiser. Un monde dont l'image n'est pas substantiellement corrigée par la prise en compte de l'impact des services publics de l'État, y compris les hôpitaux et la Santé. La rationalisation des services – c'est à dire celle des choix budgétaires – a conduit à des découpages territoriaux spécifiques et souvent d'assez grande ampleur. Un étirement spatial qui débouche sur des figures inattendues se lit également, pour finir, dans les pratiques sportives, culturelles ou cultuelles qui sont pourtant, par tradition, enracinées dans la vie des communes : voir, en-dehors des grandes agglomérations, l'aire d'influence des festivités, celle d'un conservatoire de musique, ou encore le domaine d'activité d'un ministre du culte.

L'hexagone français, et plus généralement l'Europe de l'Ouest, se sont mués en une mosaïque d'assez grandes unités qui ne sont pas sans similitude avec les *counties* des Etats-Unis. Certaines de ces unités sont "urbanisées", au sens qu'elles sont bâties en continu, et d'autres sont "rurales", au sens qu'on a la faculté d'y résider au vert. Mais, dans tous les cas, les comportements, les systèmes de valeurs et les systèmes d'échanges qui leur donnent forme se sont homogénéisés. Il y a encore – et il y aura encore demain – des hommes et des femmes juchés sur des tracteurs, mais il n'y a plus de paysans au sens d'une communauté territoriale spécifique : la rançon de leurs impressionnants progrès de productivité fait que, même dans les secteurs "ruraux", les agriculteurs ne constituent plus qu'un corps de métier parmi d'autres.<sup>6</sup>

L'intégration du monde agricole, comme on dit si bien pour les filières productives, traduit le fait que la ville est devenue "illimitée", comme le postulait Cerdá lorsqu'il défendait son plan d'extension pour Barcelone dans les années 1860. L'ingénieur catalan pariait sur un développement "qui a pour agents la vapeur et l'électricité" pour proclamer que "les villes anciennes ne peuvent pas servir à la civilisation actuelle"<sup>7</sup>. Il n'avait pas vu venir le moteur à explosion, cette invention du bon monsieur Daimler qui allait avoir des effets autrement extraordinaires et former un des aspects essentiels du visage du 20<sup>ème</sup> siècle, en conférant à des populations sans cesse plus nombreuses une mobilité multidirectionnelle effective à toute heure, pour toute distance et de porte à porte. Le double support technique de l'engin motorisé individuel<sup>8</sup> et d'un réseau routier de qualité, complété par l'ensemble des réseaux

---

<sup>6</sup> Un corps de métier souvent très minoritaire : les agriculteurs ne représentent que 4 % des actifs dans la terre d'élection du centre commercial de Conflans-en-Jarnisy, un ensemble de cantons "ruraux" occupant le plateau entre Meuse et Moselle, où la taille moyenne des communes est de l'ordre de 600 habitants.

<sup>7</sup> CERDÁ (Ildefonso), *La Teoria general de la urbanizacion*, Madrid, 1867 ; traduction française partielle : *La Théorie générale de l'urbanisation*, Seuil, Paris, 1979, p. 241. Soit dit en passant, CERDÁ s'emporte, dans divers pamphlets, aussi bien contre le principe de la ville qui se reconstruit par elle-même, à la HAUSSMANN, où il ne voit qu'une œuvre de spéculation, que contre le principe d'une extension limitée par zones prédéterminées, qu'il dénonce par avance avec ces "mots d'ordre" : "À bas les murailles ! [...] À bas les monopoles ! Non aux privilèges ! Vive la liberté de choix du logement !" (ibidem, p. 229).

<sup>8</sup> Alimenté par des hydrocarbures au 20<sup>ème</sup> siècle, et peut-être demain par de l'hydrogène ou autre chose. L'essentiel de cette invention déterminante ne tient pas à ce qui la rend nuisible pour l'agrément et la santé (bruit, odeurs, particules, sécurité). L'enjeu n'est plus aujourd'hui de se prononcer pour ou contre la motorisation

d'information, génère un espace où, du point de vue des habitants, il n'y a plus guère d'intérêt à s'agglutiner dans la ville de pierre<sup>9</sup> pour y payer une rente foncière plus élevée qu'ailleurs. Les lumières de la ville se sont répandues. Elles ne désignent plus un emplacement ponctuel, elles illuminent désormais un espace continu. Il s'ensuit un changement radical de perspective qui n'a, selon les cas, été guère ou pas du tout pris en compte.

### 3/ Envoi

La mutation n'a guère été prise en compte au niveau de l'urbanisme. Zone d'extension après zone d'extension, on a pour l'essentiel poursuivi une croissance en tache d'huile de la ville dense, en s'employant soigneusement à bitumer ou à bétonner chaque mètre carré, sans doute pour cela fasse plus propre. Et elle n'a pas été prise en compte du tout au niveau des circonscriptions de la vie politique : impavide face aux événements, la géographie de la démocratie est restée ce qu'elle était, c'est à dire ce que la Révolution en avait fait deux siècles plus tôt<sup>10</sup>. Les charmes du découpage communal ont longuement permis de recevoir les taxes professionnelles des grands établissements du commerce ou de la production sans avoir les enfants des salariés. Dans ce contexte qui tendait à ériger la figure parisienne en idéal absolu, le principal mérite attendu de "gestionnaires" dignes de conduire les affaires de la communauté résidait dans l'habileté à capitaliser les rentes en esquivant les charges. En fait de "vertu républicaine", cela n'est pas vraiment édifiant, et les qualités morales qui forment le soubassement d'un tel "projet" augurent d'autres dérives. Sans doute, les développements récents des coopérations intercommunales tendent à faire disparaître les aspects les plus caricaturaux de ces palinodies. Mais il demeure que les différents types de *communautés* encouragés par la loi du 12 juillet 1999 viennent se surajouter aux découpages territoriaux existants, que leurs responsables sont désignés au second degré, et que, au moins pour les communautés de communes, l'envergure des regroupements reste limitée<sup>11</sup>.

Décalage persistant entre les cadres de juridiction et les territoires vivants, suraccumulation d'institutions, relative instabilité, tout le montre : on est revenu, on revient un peu plus chaque jour à une situation qui n'est pas sans parenté avec celle qui prévalait à la fin de l'*Ancien Régime*. Assumer, ou simplement tolérer, que les instances élues au suffrage direct soient progressivement réduites à l'insignifiance revient à ruiner la démocratie en en faisant une pure forme vidée de son sens. Quel que soit leur horizon professionnel, quelles que soient, comme disait Michelet, les "servitudes de leur état", ceux qui ont un tant soit peu de fibre citoyenne ne peuvent pas se satisfaire d'une telle situation. Depuis un long moment déjà, au moins depuis Laval et Vichy, mais aussi au temps de la Reconstruction, etc., l'accent a été mis en France sur des acceptions de la modernité qui ont souvent pris une allure coercitive. Mais que serait – et que vaudrait – la modernité sans la démocratie ?

Le projet de doter enfin la France d'une démocratie territoriale forte suppose comme préalable la mise en place d'assises territoriales qui garantissent, dans le contexte d'aujourd'hui, une échelle de pertinence vis-à-vis des affaires à gérer et des décisions à prendre. Dans l'ensemble des espaces qu'on persiste à dénommer "ruraux", la mesure d'un territoire significatif au

---

individuelle, mais de la domestiquer en la contraignant là où elle n'a guère sa place et en poussant tous les développements techniques propres à corriger ses défauts et ses dangers.

<sup>9</sup> Pierre à l'ancienne ou pierre artificielle : le béton.

<sup>10</sup> En se tenant d'ailleurs, en matière communale, au plus près de la structuration antérieure du territoire : 44 000 paroisses sous l'Ancien Régime, 36 000 communes après la Révolution.

<sup>11</sup> Dans les milieux formés de villages et de petites villes, une échelle courante est celle du canton ou de la fraction de canton, et le nombre de cas où des communes riches de "leur" taxe professionnelle refusent d'adhérer est loin d'être négligeable.

regard des pratiques et des problèmes d'aujourd'hui correspond sensiblement à la notion de "pays", telle qu'elle est prévue dans la loi de 1999 sur l'aménagement<sup>12</sup>. Qu'on ne croie pas qu'il s'agit d'une affaire circonstancielle, d'une mode passagère ou d'une lubie de minoritaire. La première rencontre de l'auteur avec cette idée remonte à près de vingt ans, quand le maire socialiste d'une petite ville des Côtes d'Armor avait tenu à lui montrer, en aparté de discussions plus terre à terre, un projet qui avait été travaillé lors de réunions d'élus et qui se traduisait par une carte redécoupant la région Bretagne en une quinzaine de "pays". Quant à la ville de pierre, qu'imaginer d'autre qu'une magistrature d'agglomération élue au suffrage direct? Cela n'implique d'ailleurs pas une pure et simple disparition des actuelles municipalités. Compte tenu de l'importance des populations à représenter et à administrer, il faudra en effet des mairies "de quartier" dont le statut et les prérogatives peuvent se définir à la lumière de l'expérience acquise à Paris, Lyon et Marseille.

Dans ces conditions, des départements comme la Meurthe-et-Moselle, la Sarthe, le Finistère, etc., qu'on peut à plusieurs égards considérer comme "moyens", ne contiendraient guère que quatre à six circonscriptions territoriales. Une conséquence immédiate est que le département, cette création particulièrement marquante de la Révolution, perd à peu près toute signification. Les échelles pertinentes des collectivités territoriales seraient alors, d'une part, la base de "pays" et de collectivités d'agglomération, et, d'autre part, l'échelon de la région, avec éventuellement des régions-agglomérations, à l'image des "villes libres" qui figurent parmi les *länder* allemands. Si on ajoute l'échelon de l'État et celui de l'Union Européenne, cela donnerait quatre niveaux d'administration, tous soumis à contrôle électif, alors qu'on en supporte aujourd'hui cinq, sans compter d'innombrables fioritures qui constituent autant de lieux de dilution des responsabilités. Le progrès de la démocratie, c'est aussi l'allègement des appareils qui pèsent sur le citoyen plus qu'ils ne le servent.

---

<sup>12</sup> Loi n° 99-533 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, articles 1, 2 et 25.