



**HAL**  
open science

## L'Etat et la cohésion des territoires

Jean-Marie Pontier

► **To cite this version:**

Jean-Marie Pontier. L'Etat et la cohésion des territoires. Actualité juridique Droit administratif, 2019, 25, pp.1439. halshs-02449385

**HAL Id: halshs-02449385**

**<https://shs.hal.science/halshs-02449385v1>**

Submitted on 14 Nov 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# L'ÉTAT ET LA COHÉSION DES TERRITOIRES

Par

**Jean-Marie Pontier**

Professeur émérite à l'université d'Aix-Marseille

**Résumé : Les territoires tels qu'ils sont désormais appréhendés dans les politiques publiques, apparaissent comme une « terra nova » par rapport à la conception traditionnelle, qui ne connaissait que les territoires de l'Etat et des collectivités territoriales. De plus en plus les pouvoirs publics affirment une politique des territoires, mais ces derniers paraissent déconnectés du territoire des collectivités territoriales. Si l'exigence de cohésion paraît justifier une politique, encore que le terme même prête à discussion, la signification des politiques menées interroge, car ces dernières ne semblent pas aller dans le sens de la décentralisation, mais au contraire dans celui d'une dilution de la notion de collectivité territoriale.**

L'histoire de France depuis la Révolution est faite de multiples fractures, divisions, oppositions, et Ch. de Gaulle peut parler, dans son discours de Bayeux du 16 juin 1945 de « notre vieille propension gauloise aux divisions et aux querelles » (dans ses *Mémoires de guerre* il reprend l'idée et parle, à plusieurs reprises, de « peuple déchiré »).

En France l'Etat, dont l'ancienneté et la forte présence dans de multiples domaines ne sont plus à démontrer, a en charge la cohésion du groupe national, plus largement de tous ceux qui vivent sur le territoire français. Il est possible de discuter des effets de la conjonction qui s'est produite au XIXème siècle entre l'Etat et la nation, en revanche le rôle de l'Etat dans cette cohésion nationale n'est guère contesté, il est même jugé essentiel.

Qu'est-ce que la cohésion ? C'est d'abord une adhésion, le résultat de cette alchimie qui consiste, à un degré élevé, à adhérer à un projet commun ou, à un degré moindre, à un minimum de règles permettant de poursuivre un objectif ou, s'agissant du groupe national, la vie en commun. L'exigence de cohésion vaut pour n'importe quel groupe, qu'il s'agisse des musiciens d'un orchestre, d'une équipe sportive ou, à plus forte raison, d'un commando militaire.

Cette exigence de cohésion vaut tout autant, avec ses caractéristiques propres, pour le groupe national, la nation étant dans de nombreux pays, dont le nôtre, le cadre politique et juridique dans lequel vivent les citoyens. Quelles que soient les conceptions, très variables, sur la constitution des sociétés, il est admis, peut-être plus en France qu'ailleurs, que l'Etat a cette fonction de rassemblement des citoyens, de telle sorte que règnent la concorde et la paix. L'histoire comme les événements récents montrent que cette fonction est difficile à assurer, que les dirigeants ne parviennent pas toujours à la remplir de manière satisfaisante.

Le pouvoir de l'Etat s'exerce sur un territoire, celui-ci étant l'une des composantes de l'Etat. Le territoire est de l'ordre du public, les personnes privées ont des terres mais pas de territoire. Le territoire suppose la domination (susceptible de prendre des formes variables), qui n'est pas de l'ordre de l'*usus* ou du *fructus*, comme dans le cas du droit de propriété, mais de l'ordre du politique, il présente une dimension politique. Le territoire implique une présence humaine (c'est à juste titre

que l'on a parlé, non des territoires, mais des « terres australes et antarctiques françaises », qui n'ont pas de population permanente).

L'Etat a, par définition, une politique territoriale dans la mesure où des services de l'Etat sont répartis sur le territoire, généralement liés à l'administration centrale par la voie du pouvoir hiérarchique. Il a une politique territoriale, tout autant, parce qu'il reconnaît l'existence, sur le territoire national, de personnes publiques autres que lui-même, et qui sont considérées comme ayant un territoire, d'où le nom de collectivités territoriales qui leur est donné.

Il existe ainsi le territoire des communes – dont certains ont fait valoir qu'il était le seul véritablement reconnu – le territoire des départements, le territoire des régions. La notion de territoire est si importante qu'elle fonde ou qu'elle a fondé – puisqu'il existe désormais une interrogation sur sa validité – la distinction entre collectivités territoriales et personnes publiques non territoriales représentées principalement par des établissements publics, dont certains (et non des moindres) ont aujourd'hui un territoire. Les représentants des collectivités territoriales n'hésitent pas eux-mêmes à se référer aux territoires (avec la création de « Territoires unis »).

Mais l'expression « cohésion des territoires », utilisée par les pouvoirs publics, est beaucoup plus extensive que la seule prise en considération du territoire des collectivités territoriales, on peut même se demander si elle n'est pas largement étrangère à ces dernières, sans que les dispositions applicables permettent d'avoir une définition claire de ce que sont les territoires. Il faut donc s'interroger sur la nature de ces derniers.

Il est possible d'affirmer l'existence d'une politique de cohésion des territoires, parce que les dirigeants le disent, et parce que cette affirmation figure dans des textes, quels que soient, par ailleurs, le sens, l'efficacité voire l'effectivité de cette politique. La question est principalement de savoir quelle est la signification de cette politique. Une réponse possible est la suivante : la politique de cohésion des territoires est l'expression du renouvellement de la politique territoriale de l'Etat (I) ainsi que, en outre, le révélateur de mutations souvent occultées (II).

## **I – UN RENOUVELLEMENT DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'ÉTAT**

Les politiques territoriales de l'Etat ont revêtu, selon les moments de l'histoire, des aspects différents, elles ont porté sur un point ou sur un autre. La politique de cohésion des territoires est une nouveauté, qui présente des caractéristiques propres.

### **1 – L'invention d'une politique de cohésion des territoires**

Le constat, établi par les pouvoirs publics, d'une fragmentation territoriale, est à l'origine d'une politique consistant à prendre en compte les territoires.

#### **A – Le constat de la fragmentation territoriale**

Ce qui est fragmenté c'est ce qui est divisé, morcelé, séparé. On a pu appliquer d'abord cette idée, il y a quelques années, au corps social. On a fait valoir que des incompréhensions entre groupes sociaux s'étaient installées, que des tensions se manifestaient, que l'harmonie sociale était affectée. Les événements récents que la France a connus et connaît encore, sur le plan social, témoignent de ces fractures. Un ouvrage récent parle d' « archipel » pour désigner les transformations profondes

qui se sont produites dans notre pays depuis quelques années (J. Fourquet, *L'archipel français, Naissance d'une nation multiple et divisée*, Seuil 2019).

La nouveauté est l'application de cette idée de fragmentation, non plus à des groupes humains, mais à des territoires, même si des liens existent entre les deux. Affirmer une politique de cohésion des territoires c'est reconnaître que « des » « territoires » sont menacés par une déliaison, sinon il ne serait pas nécessaire de parler de leur cohésion. Il s'agirait par conséquent de ré-instituer des liens qui s'étaient distendus, voire auraient disparu. Comment expliquer cette situation ? Deux éléments semblent pouvoir être retenus.

Un premier élément est le passage d'un faux désert à une réelle désertification. Dans le monde universitaire beaucoup ont entendu parler de l'ouvrage célèbre de J.-F. Gravier, *Paris et le désert français* (Flammarion 1947, rééd. 1972). En son temps cet ouvrage passionné (et critiqué par les géographes) eut un retentissement certain, et fit partie des références obligées des étudiants présentant des concours administratifs. L'auteur y dénonçait l'emprise de Paris sur le reste de la France. C'était au fond une version modernisée, en 1950 par rapport à 1820, de l'opposition entre Paris et la province, de l'attrait de la capitale, avec la célèbre formule d'un personnage très arriviste de roman: « à nous deux maintenant ».

C'était en réalité un faux désert (d'où les critiques adressées à l'ouvrage) parce que, au moment où écrit J.-F. Gravier, les campagnes sont encore occupées, il existe une vie dans de nombreuses petites villes de province, l'exode rural n'a commencé que très timidement, il va se produire dans les années suivantes. La province ne pouvait certes pas concurrencer Paris, qu'il s'agisse du plan économique ou culturel, mais elle se développait (contrairement à ce qu'écrivait J.-F. Gravier), il y avait un certain charme de la vie en province (même avec sa dénonciation, ex. Mauriac en littérature, C. Chabrol au cinéma), beaucoup s'en satisfaisaient.

Aujourd'hui c'est la désertification, qui est réelle. La désertification est un mouvement de recul de la vie, de l'activité. Elle s'applique d'abord aux hommes (au sens générique, mais ce sont les femmes qui sont parties les premières). L'exode rural, qui s'est produit en plusieurs « vagues », a vidé les campagnes. Ont suivi, ensuite, et corrélativement, un certain nombre de services publics, même si, comme le dit la Cour des comptes, il convient de nuancer le sentiment d'abandon qui s'exprime parfois dans ces territoires (Cour des comptes et chambres régionales et territoriales des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, rapport effectué à la demande du Comité d'évaluation et des contrôles des politiques publiques de l'Assemblée nationale, mars 2019) : des écoles ont été fermées, faute d'avoir un nombre d'élèves suffisant (au regard des normes ministérielles), il en a été de même des maternités (dont la fermeture, si elle était justifiée pour des raisons de sécurité, est un véritable drame pour les populations), les hôpitaux de proximité, la poste. Enfin, les services privés ont disparu à leur tour, les services bancaires (même les distributeurs de billets), le symbole le plus symptomatique étant sans doute la fermeture du café ou du bar.

Un second élément est l'abandon d'une politique d'aménagement du territoire au profit d'une politique des territoires. Il y eut, dans les années 60, une volonté claire de l'Etat d'aménagement du territoire. C'était certes une politique menée par l'Etat, centralisée, mais elle obtint des résultats, avec une vision qui, si elle privilégiait l'Etat, était cohérente et forte. L'aménagement du territoire tel qu'il avait été pensé et réalisé a été abandonné, moins parce qu'il était centralisateur que par manque de volonté et de vision des pouvoirs publics, l'Etat ayant renoncé à cette ambition (V. J.-M.

Pontier, *L'aménagement du territoire, rêve enfui*, AJDA 2013 p. 2302). Désormais, donc, c'est la politique de cohésion des territoires qui est privilégiée. Mais que sont donc ces territoires objet de la politique territoriale de l'Etat ?

## B – La prise en compte des territoires

Les territoires dont une politique entend assurer la cohésion ne sont pas les territoires des collectivités territoriales reconnues et consacrées constitutionnellement (d'ailleurs la formule aurait-elle un sens, appliquée aux territoires de ces collectivités ?), mais alors que sont-ils ? Deux grandes distinctions semblent découler de l'appréhension des problèmes territoriaux par les pouvoirs publics comme dans les textes applicables.

Une distinction fréquente, souvent présentée comme une opposition, est celle entre le « rural » et « l'urbain ». Elle est ancienne, elle est illustrée par la fable célèbre où le « rustique », comme l'appelle la Fontaine, vient en ville et, après les mésaventures que l'on sait, repart pour sa campagne. La fable paraît être une apologie de la vie à la campagne car elle se termine par une invitation du rat des champs au rat des villes. Mais elle n'est plus du tout le reflet de la réalité de notre temps, sauf pour quelques personnes (ultra minoritaires) indéfectiblement attachées à un rêve terrien qui s'éloigne de plus en plus.

La situation actuelle de la France est très différente de ce qu'elle a été, même il y a encore une cinquantaine d'années. L'opposition entre « rural » et « urbain » subsiste, mais elle s'est complexifiée, car il n'y a plus, d'un côté, « le » rural et de l'autre « la » ville. Les textes ont raison de parler « des » territoires ruraux, car des différences importantes existent au sein du monde rural. Le géographe P. George distinguait trois sortes de campagnes : les « vraies » campagnes, abandonnées par la majeure partie de leur jeunesse qui associe recherche de la rentabilité et sclérose de l'habitat ; le « désert rural », partie de la campagne qui a été abandonnée parce que insuffisamment productive au regard des normes de notre société ; la « campagne de la reconquête urbaine », remodelée en fonction de des nouveaux besoins de la société urbaine (in *Fin de siècle en Occident, déclin ou métamorphose*, PUF 1982).

Aujourd'hui on parle de « rural profond » (on trouve également, couramment utilisée dans notre langue, l'expression « France profonde », qui ne correspond pas nécessairement au premier, elle désigne en plus les petites villes de province), qui correspond à ce que P. George appelait « désert rural », c'est ce monde rural qui souffre le plus de la perte des services publics et de services et de l'absence de vie économique et sociale. Mais l'autre rural, celui qui est développé, mécanisé, modernisé, est confronté lui aussi au départ de la population et des services.

Le troisième rural est habité par une population qualifiée de « rurbains » (le terme ayant été inventé par les ruralistes américains). Ce rural conquis par l'urbain participe à l'un et à l'autre, il relève par certains aspects du monde rural et par d'autres du monde urbain. Il est constitué de ceux qui habitent dans les villages à la périphérie des villes, appartiennent à l'une des classes moyennes (et plutôt, selon les études menées, à la classe moyenne inférieure) et qui sont considérés comme l'une des composantes des mouvements sociaux que la France a connus à partir de l'automne 2018.

La diversité caractérise également le monde urbain, qui représente de nouveaux territoires. Les centres villes des villes moyennes ont été désertés un temps par la population la plus aisée,

contribuant à une paupérisation, mais la situation est très variable selon les villes car, parfois, les centres villes ont été réhabilités et occupés par cette même population aisée, tandis que le prix de l'immobilier rejetait les populations n'en ayant pas les moyens à la périphérie de la ville (d'où les dispositions adoptées par le législateur sur la mixité sociale avec la fixation de pourcentages de logements sociaux à respecter). Certains quartiers sont déshérités, les commerces ont fermé. Les banlieues soulèvent d'autres problèmes, elles les cumulent même aux abords de certaines grandes villes puisque certains y voient des lieux de « non droit ».

La prise en compte des territoires est obscurcie par la consécration par les textes d'une autre notion, qui est elle-même plurielle, celle des « espaces », la loi parlant tantôt d'« espace rural » (L. 1111-10 du CGCT), tantôt d'« espaces naturels » (ex. L. 2213-4, L. 2215-3, L. 2333-27 CGCT), tantôt d'« espace communautaire » (ex. L. 1111-10, L. 5211-10, L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5216-5) (V. les remarques sur les espaces et les territoires de P. Chrétien, N. Chiffot, M. Tourbe, Droit administratif, 16<sup>ème</sup> éd., Sirey 2018, p. 240, § 244).

## **2 – La définition de la politique de cohésion des territoires**

La politique de cohésion des territoires est consacrée politiquement et administrativement avec la création en 2017 d'un ministère portant officiellement la dénomination de « ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales » (D. n° 2017-1075 du 17 mai 2017). Le texte attributif des missions de ce ministère, comme les autres textes qui font référence à la cohésion des territoires permettent de dégager le contenu de cette politique et les moyens mis en œuvre pour la mettre en œuvre.

### **A – Contenu de la politique de cohésion des territoires**

L'intitulé précité du ministère montre que la politique engagée en ce domaine ne peut ignorer les collectivités territoriales, ce qui peut paraître une évidence mais soulève des interrogations qui seront reprises plus loin. Davantage que ces collectivités, la politique de cohésion des territoires est à mettre en parallèle avec d'autres objectifs poursuivis par les pouvoirs publics.

Le lien entre une politique de cohésion des territoires et la politique de décentralisation conduite, de manière plus ou moins appuyée, depuis les débuts de la Cinquième République, s'impose : la décentralisation a des incidences sur les politiques étatiques, elle peut conduire à l'affaiblissement ou l'atténuation de certaines, à la naissance ou/et au développement d'autres, et tel est le cas en l'espèce.

D'une part, en effet, la décentralisation, parce qu'elle implique la reconnaissance de nouvelles compétences ou le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales, implique un accroissement de pouvoir au profit des autorités décentralisées ou de certaines d'entre elles, ceci allant de pair avec un accroissement des moyens financiers (même s'ils sont jugés, à tort ou à raison, toujours insuffisants par les autorités locales) et des moyens humains. Mais plus les collectivités territoriales ont de pouvoir, et plus le rôle de coordinateur, d'unificateur, de maintien des équilibres fondamentaux dans la nation, de l'Etat, s'impose lui aussi. La mission de « cohésion » nationale implique des politiques de l'Etat en ce sens.

D'autre part, les évolutions dans tous les domaines comme la décentralisation font des gagnants et des perdants. L'accroissement des pouvoirs des collectivités territoriales ne bénéficie pas

au même degré à toutes, il accuse même les différences. Les petites collectivités sont souvent défavorisées par rapport aux grandes, et notre organisation territoriale est faite très majoritairement de petites collectivités (même si celle-ci ne représentent qu'une minorité de plus en plus faible de la population française). Les collectivités sont inégalement dotées, inégalement riches, inégalement capables d'intervenir. Le rôle de l'Etat consiste à compenser, corriger, les effets inégalitaires de ces évolutions, les mécanismes (complexes) de compensation financière entre les collectivités territoriales et institués par l'Etat, ne suffisent pas, il faut une action de l'Etat garant de cette cohésion nationale.

La politique de cohésion des territoires est donc en quelque sorte une suite de la politique de décentralisation, elle doit l'accompagner. Cet aspect de la politique de l'Etat n'est pas apparu immédiatement. Les « premières » (mais on ne peut véritablement parler de premier parce que la décentralisation est un processus continu depuis une soixantaine d'années) mesures de décentralisation ont été accueillies dans l'enthousiasme, la décentralisation est apparue comme un remède à un certain nombre de maux dont étaient affectés et notre Etat et notre société et de ce point de vue Tocqueville avait raison. Mais la décentralisation associée aux phénomènes décrits précédemment, notamment l'urbanisation, a mis en lumière ce qui était prévisible, l'accroissement des inégalités entre collectivités : la décentralisation implique la différence (voire la différenciation, sans doute bientôt consacrée juridiquement), et, nonobstant les dénégations de ceux qui ne veulent voir dans la décentralisation que ses aspects positifs, la différence débouche inévitablement sur des inégalités.

La politique de cohésion des territoires cristallise ou récapitule toute une série d'actions que les pouvoirs publics entendent conduire. Il faut rapprocher tout d'abord la cohésion territoriale de la cohésion sociale. Ce rapprochement n'est pas fortuit, les textes le font eux-mêmes. Ainsi par exemple, l'Observatoire des territoires, dont il est question ci-après, écrit sur son site : « La cohésion territoriale tient pour beaucoup à la capacité de concilier diversité des territoires et réduction des inégalités entre citoyens liées à l'espace ». La cohésion sociale – ou un minimum de cohésion sociale – est indispensable à la possibilité de « vivre en commun ». C'est particulièrement vrai pour la France qui, historiquement, a insisté sur le « vouloir vivre ensemble » pour définir la nation.

Cette cohésion sociale est mise à mal depuis plusieurs années sous l'effet de plusieurs évolutions : les inégalités qui avaient eu tendance à se réduire augmentent de nouveau, même s'il faudrait distinguer selon la nature des inégalités ; le sentiment se répand, quel qu'en soit le bien-fondé, que « l'ascenseur social » ne fonctionne plus comme il a pu fonctionner dans les années 60 (lesquelles, rétrospectivement, apparaissent comme un « âge d'or ») ; plus encore, les repères traditionnels se sont brouillés et n'ont pas été remplacés par de nouveaux repères acceptés sinon par tous du moins par une majorité de la population, la société française apparaissant segmentée.

Fractures territoriales et fractures sociales s'ajoutent, se superposent, s'entretiennent. Ce lien a bien été perçu par les pouvoirs publics. Le décret n° 2017-1075 du 17 mai 2017 sur les attributions du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales affirme, dans son article 1<sup>er</sup> que le ministère « veille à l'accompagnement des territoires et de leur développement et à la réduction des inégalités territoriales ; il est à ce titre responsable de la lutte contre les inégalités en faveur des quartiers défavorisés des zones urbaines et des territoires ruraux ».

Les textes parlent à plusieurs reprises de « l'égalité des territoires », notamment les dispositions relatives au schéma régional qualifié de développement durable et « d'égalité des territoires » (SRADDET, V. également L. 4221-1, compétences de la région). Il est difficile d'appréhender de manière précise, même en s'en tenant à un plan théorique, ce qu'est cette « égalité des territoires ». Car autant la notion d'égalité des collectivités territoriales, quoi que l'on puisse penser de son effectivité (V. A.-S. Gorge, *Le principe d'égalité entre les collectivités locales*, Dalloz 2011), a du sens, autant celle d'égalité des territoires est délicate à caractériser juridiquement. On peut penser qu'elle signifie que dans tous les territoires les populations doivent pouvoir prétendre avoir un égal accès aux services publics, bénéficier de prestations comparables.

Le constat évident est que tel n'est pas le cas, d'où, selon les pouvoirs publics, cette politique de cohésion territoriale qui se concrétise à travers plusieurs objectifs. Parmi eux on peut citer la création de « Maisons de services au public », d'actions en faveur de ce que l'on appelle la « revitalisation », notamment des centres-bourgs, ou le programme « France très haut débit ». Ce dernier objectif montre tout l'effort qui reste à accomplir, lorsque l'on constate que près de 7 millions de personnes n'ont pas accès en France, en 2019, à internet, et n'importe qui peut faire l'expérience que dans de nombreuses zones rurales, malgré les engagements des opérateurs, le téléphone mobile ne « passe » pas.

Il faut par ailleurs rapprocher la cohésion territoriale d'autres objectifs poursuivis simultanément à propos des territoires. L'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2009-1549 du 14 décembre 2009 (aujourd'hui abrogé) créant la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale déclarait ainsi que la délégation prépare les actions et programmes destinés à renforcer l'attractivité économique, la cohésion et la compétitivité des territoires, à promouvoir un aménagement durable, équilibré et cohérent des territoires ruraux et urbains. Cette notion de compétitivité des territoires est, dans l'esprit des pouvoirs publics, importante et doit aller de pair avec les mesures de cohésion des territoires. A cette fin plusieurs instruments ont été définis.

## B – Les instruments de la politique de cohésion territoriale

La mise en œuvre d'une politique nécessite la désignation d'instruments, qui peuvent être soit des instruments existants, soit des instruments créés spécialement en vue de cette mission. Les instruments traditionnels de l'action administrative sont institutionnels mais, depuis plusieurs décennies, un autre type d'instruments s'est imposé, représenté par les instruments conventionnels. Il ne sera pas traité ici des instruments financiers utilisés, notamment le Fonds national d'aménagement et de développement des territoires (FNADT) et l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah) parce que leur mission ne touche qu'accessoirement à la question de la cohésion des territoires.

Les institutions administratives sont l'instrument auquel les pouvoirs publics recourent le plus spontanément, mais elles peuvent revêtir des formes plus ou moins classiques. La première institution d'intervention de l'Etat est le département ministériel, quelle que soit l'appellation de celui-ci. Les hommes politiques comme les juristes du XIX<sup>ème</sup> siècle auraient été étonnés de l'existence d'un ministère s'occupant des « territoires » (aucun ministère ne s'est même appelé ministère des collectivités locales, ou ministère de la décentralisation).



Cette entrée des territoires dans les appellations ministérielles est récente dans notre histoire, et pour la période actuelle on peut rapprocher deux appellations, qui répondent aux mêmes préoccupations. En 2012, lors du changement de président de la République, de majorité parlementaire et de gouvernement, il est institué un « ministère de l'égalité des territoires et du logement » (qui change de dénomination en 2014), en 2017 c'est le « ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ». Le ministre qui le dirige « prépare et met en œuvre la politique du gouvernement en faveur de la cohésion des territoires » (D. n° 2017-1075 préc.). Egalité des territoires, cohésion des territoires, sont des thèmes essentiels de la politique, la seconde impliquant ou appelant (selon la manière dont on prend le problème) la première.

Liées à ce ministère, d'autres institutions administratives plus légères ont été créées pour s'occuper des territoires. Il a été institué un « Observatoire des territoires » qui est chargé « de rassembler, d'analyser et de diffuser les données relatives aux dynamiques et aux disparités territoriales ainsi qu'aux politiques menées dans le champ de l'aménagement et du développement des territoires. Il est chargé en particulier d'assurer la collecte et la diffusion des données géographiques détenues dans les administrations, relatives aux politiques menées dans le champ de l'aménagement du territoire » (art. 2 du D. n° 2001-887 du 26 juill. 2011). Pour remplir ces missions, l'observatoire des territoires réalise des rapports, qui sont remis au Premier ministre puis transmis au Parlement et rendus publics. Il est chargé en outre de faciliter « l'échange d'expériences, l'harmonisation des méthodes, la mutualisation des connaissances entre l'Etat et les collectivités territoriales » (même art.).

Une autre institution d'origine parlementaire, non encore adoptée au moment où ces lignes sont écrites, est l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), établissement public destiné à permettre aux collectivités territoriales de disposer d'une administration au service des élus et de leurs projets de développement du territoire, cet établissement devant viser en priorité les territoires les plus fragiles.

Lors d'une conférence du 17 juillet 2017 le président de la République a annoncé la création d'une « conférence nationale des territoires ». Elle est composée de membres du gouvernement, de représentants des collectivités territoriales, des présidents de ce qui est qualifié d'« organismes de concertation », et de représentants du Parlement. Selon la formule du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) elle doit déboucher sur « un pacte de confiance entre l'Etat et les collectivités territoriales définissant, pour la durée du quinquennat, les engagements respectifs de chacune des parties ». Ce « pacte de confiance », s'il est passé, va soulever des interrogations, mais il relève clairement de la seconde catégorie d'instruments, celle des instruments conventionnels.

Le terme qui résume le mieux cette forme de relations entre l'Etat et les collectivités territoriales depuis quelques décennies est celui de « contractualisation », il appelle plusieurs observations. En premier lieu, quels que soient les termes utilisés, ils renvoient tous à une nouvelle forme de relations, ou présentée comme telle, entre l'Etat et les collectivités territoriales. La forme habituelle de relations était la relation unilatérale imposée, c'est-à-dire imposée par l'Etat. La tutelle (qui, légalement, subsiste en tant que tutelle technique) n'était que l'une des formes de cette relation unilatérale que dans le langage d'aujourd'hui on qualifierait volontiers de dissymétrique. La suppression de la tutelle administrative et de la tutelle financière, les transferts de compétences,

appelaient nécessairement de nouvelles formes de relations. La relation conventionnelle, qui est celle que l'on trouve de manière privilégiée en droit privé, présuppose (en théorie) une égalité des contractants. C'est pourquoi l'Etat a développé ce type de relations avec les collectivités territoriales, la contractualisation a plus que prospéré, elle a proliféré.

En second lieu, cette contractualisation présente des formes extrêmement diversifiées qui suscitent l'étonnement ou la perplexité. La contractualisation peut se présenter sous la forme de contrats, au sens juridique du terme. L'une des illustrations de cette contractualisation a été – il faut parler au passé car, compte tenu de la disparition du plan de la nation et des transformations des CPER on peut éprouver les plus forts doutes sur la nature réellement contractuelle, désormais, de ces « contrats » – celle des contrats de plan Etat-régions (CPER).

Mais beaucoup plus souvent la forme paraît contractuelle sans qu'il y ait véritablement contrat parce que les conditions ou les caractères du contrat ne sont pas réunis. Les engagements pris de part et d'autre sont relativement vagues, ils ne sont pas sanctionnés en cas de non-exécution par l'une des « parties » (surtout s'il s'agit de l'Etat ...), ils sont plus de nature « morale » que juridique, ils présentent l'intérêt d'offrir un cadre pour les actions à venir, de donner une certaine visibilité à une volonté d'agir en commun pour une réalisation déterminée. Mais l'on ne sait presque jamais à l'avance si l'engagement qui a été pris est un contrat ou un simili-contrat, c'est pourquoi le terme de contractualisation est celui qui paraît le mieux indiqué pour qualifier ces relations.

Le domaine de ce qui fut appelé l'aménagement du territoire se prête particulièrement à ce type d'accords entre l'Etat et les collectivités territoriales auxquelles s'ajoutent fréquemment d'autres personnes publiques, voire privées. Cette contractualisation est associée dans de nombreux cas à une autre forme d'encadrement représentée par les schémas ou les « plans » et, depuis 2015, on a beaucoup glosé sur la valeur prescriptive des nouveaux schémas établis à l'échelon régional.

Mais, bien que la contractualisation que l'on connaît depuis une quarantaine d'années soit déjà une dilution de la notion de contrat, du moins avait-on affaire, jusqu'à présent, à des personnes publiques relativement bien identifiées, l'Etat (naturellement) d'un côté, une ou plusieurs collectivités territoriales (ou établissements publics de coopération) de l'autre. Désormais on parle, jusqu'au plus haut niveau de l'Etat, de rapports de type contractuel avec les « territoires ». Le président de la République, dans son discours au Parlement réuni en congrès à Versailles, le 3 juillet 2017, a déclaré : « osons conclure avec nos territoires et nos élus de vrais pactes girondins fondés sur la confiance et la responsabilité » ce qui est, avec la dissociation entre « territoires » et « élus » une formule curieuse. Et le CGET, reprenant l'idée formulée par le président de la République, parle de pacte de confiance entre l'Etat et les territoires avec « des engagements respectifs de chacune des parties ».

Mais en quoi les « territoires » sont-ils une « partie » ? La formulation est juridique, le contenu ne l'est pas, il est des plus obscurs. N'y a-t-il pas quelque tromperie à utiliser un langage juridique pour désigner une réalité qui ne l'est pas ? Comment contracter avec un territoire, notion qui, si elle est familière aux géographes, n'a aucune consistance juridique ? Cela révèle, mais sans le dire, des changements qui sont peut-être évidents pour le pouvoir politique, mais qui ne sont pas annoncés en tant que tels, qui sont même cachés.

## **II – LE RÉVÉLATEUR DE MUTATIONS OCCULTÉES**

La politique présentée comme celle de la cohésion des territoires a, que ce soit de manière délibérée (ce qui est peu probable) ou non calculée, une signification autre que celle qui semble en découler en apparence. Elle révèle tout autre chose, une véritable fonctionnalisation du territoire en même temps qu'une dévalorisation de la notion de collectivité territoriale.

## **1 – La fonctionnalisation du territoire**

La fonctionnalisation du territoire français est un effet de mesures politiques et administratives prises pour des raisons qui ne tiennent pas au développement de la décentralisation mais à une recherche de rationalisation de l'action administrative.

### **A – La multiplication des découpages fonctionnels**

Certains découpages, traditionnels et variables, répondent à des finalités précises et sont « fonctionnels » à ce titre, et par définition. Ainsi, pour les élections nationales, notamment celle des députés, il faut procéder à un découpage électoral, c'est-à-dire définir des circonscriptions électorales. Ces découpages sont fonctionnels parce que effectués à cette fin, l'élection des députés. Cela ne veut pas dire pour autant qu'ils sont toujours justifiés : il existe mille manières de découper ou de redécouper les circonscriptions afin de favoriser une tendance politique, et cela existe dans tous les pays (ex. le *gerrymandering* aux Etats-Unis). De la même manière, on peut comprendre qu'il existe des circonscriptions particulières pour la défense nationale, en vue de répondre aux exigences de cette dernière.

Les découpages fonctionnels répondent à deux séries de préoccupations. La première est relative à des impératifs que, pour simplifier, on peut qualifier de sécurité. L'application la plus convaincante est celle des territoires des risques. Les sociétés sont confrontés à toutes sortes de risques, les uns d'origine naturelle, d'autres d'origine anthropique, l'action des hommes pouvant accentuer les effets d'un phénomène naturel (inondation par ex.). Le juge administratif connaît depuis longtemps ces situations et a développé à leur propos un régime de la responsabilité administrative avec, en particulier, toute une jurisprudence sur la force majeure. Les hommes ont longtemps considéré les événements naturels comme une fatalité (le *fatum*) contre laquelle on pouvait, soit se résigner, soit se révolter contre les dieux (ou Dieu) responsables de cette situation.

L'appréhension de ces phénomènes a radicalement changé. Parce que nous connaissons de mieux en mieux les causes de ces derniers, il est devenu possible, dans une certaine mesure, d'y faire face, de les prévenir ou/et d'en atténuer les effets. La prévention, en particulier, est devenue un thème majeur des politiques publiques dans de nombreux domaines. D'où les plans et programmes élaborés à cette fin. Ces plans ont par définition un champ territorial, ce champ correspond rarement au territoire d'une collectivité territoriale. Les risques naturels comme les risques technologiques sont susceptibles de produire leurs effets sur une étendue territoriale qui ne coïncide pas avec celle des collectivités territoriales, les plans adoptés (plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) et plans de prévention des risques technologiques (PPRT) comme les plans de prévention des risques de submersion marine (PPRSM), par exemple, sont des découpages fonctionnels.

Une seconde série de préoccupations est le dépassement des collectivités territoriales. Le territoire des collectivités territoriales que nous connaissons résulte de considérations historiques, lointaines pour les communes, plus proches (mais datant tout de même de plus de deux siècles) pour

les départements. Quant aux régions, leur territoire n'est qu'un assemblage de départements, le redécoupage de 2015, loin d'avoir amélioré les choses, n'a fait que les compliquer sans apporter de solution. Ces considérations historiques peuvent avoir moins de poids, voire avoir perdu leur fondement. Mais les habitants demeurent attachés à leur collectivité, la mémoire historique et culturelle, fût-elle reconstruite, est plus importante que toutes les arguments rationnels que l'on peut faire valoir.

Les pouvoirs publics, n'étant pas parvenus à changer radicalement ces territoires, ont choisi de contourner le problème en inventant des découpages qui obéissent, sinon à des considérations rationnelles, tout au moins à des besoins tels qu'ils sont analysés par eux. Le « zonage » consiste à opérer un découpage territorial qui peut couvrir la partie du territoire d'une ou plusieurs collectivités territoriale, la zone ainsi déterminée étant soumise à un régime juridique spécifique. Le zonage est très répandu en droit de l'urbanisme comme en droit de l'environnement (ex. zones de montagne, zones littorales), il est la prise en compte de préoccupations qui peuvent être totalement étrangères à l'idée de collectivité territoriale (zones d'actions prioritaires pour l'air, ZAPA, zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique, ZNIEFF), il a tendance à proliférer, de nouveaux types de zones étant constamment créés.

#### B – Les motivations de la fonctionnalisation

Les motivations des pouvoirs publics dans la fonctionnalisation du territoire sont multiples. La plus noble est la volonté de protection de certains lieux, certains sites, certaines zones, tels que le littoral, la montagne ou encore la nature (dans le cas des parcs nationaux par ex.). Seul l'Etat est en mesure d'assurer cette protection, les autorités locales sont, dans certains cas, trop soumises à des pressions de toutes sortes pour résister aux demandes des particuliers, ou oser contraindre ces derniers (ex. chemins côtiers). C'est parce que nous avons eu un Etat fort que de telles mesures de protection ont pu être prises, ce rôle est irremplaçable, la fonctionnalisation du territoire n'a pas que des inconvénients.

Les motifs de la fonctionnalisation du territoire peuvent souvent être résumés par le terme de « rationalisation », qui revient assez fréquemment dans les textes concernant différents domaines, mais notamment l'organisation territoriale. La rationalisation consiste à rendre rationnels un acte ou une intervention. En termes économiques elle a pour objet d'obtenir un meilleur rendement ou une réduction des coûts (on se souvient, en finances publiques, de ce qui fut la rationalisation des choix budgétaires, RCB). En termes d'organisation administrative la rationalisation entend obtenir de meilleurs résultats avec des moyens équivalents ou moindres.

Le territoire des communes n'a jamais été pensé en termes d'une rationalité quelconque, la rationalité ne relevant pas, durant les siècles où ces dernières se sont formées, de ce champ. Pour les départements, les projets de découpage départemental inspirés d'une raison désincarnée (projets de Thouret inspirés du géographe R. de Hessel) ont été abandonnés au profit d'un découpage beaucoup plus ancré dans l'histoire et la géographie. Quant aux régions, on peut discuter interminablement du caractère rationnel ou pas de leur périmètre (puisqu'il ne s'agit pas d'un redécoupage) et ce n'est pas le réassemblage de 2015 qui peut mettre fin aux contestations et critiques. Les découpages fonctionnels sont présumés être rationnels, bien que la rationalisation à l'œuvre puisse avoir d'autres motivations que la rationalité des interventions, en particulier celle, tout au moins dans certains cas, de faire des économies.

La rationalisation prend plus particulièrement la forme, dans le domaine qui nous intéresse, de la recherche de la cohérence, dont il est supposé ou espéré qu'elle apporte ou conforte la cohésion. Ce terme de cohérence n'est pas d'abord juridique : si on laisse de côté le domaine de la physique (on parle par ex. de lumière cohérente), dans le langage courant le terme est souvent utilisé avec son antonyme (un discours incohérent).

Dans le domaine administratif et, plus particulièrement dans celui de l'organisation administrative territoriale – où le terme est utilisé – il semble que l'on puisse trouver deux significations. Négativement la cohérence est l'absence de contradiction, et la superposition des divisions administratives, qu'il s'agisse de celles de l'Etat ou de celles des établissements publics de coopération intercommunale, a témoigné, hier, témoigne toujours, pour ces derniers, d'incohérences dans les délimitations (la couverture du rapport Guichard l'illustre avec la représentation de ces superpositions). Positivement la cohérence renvoie à l'idée d'unité ou d'harmonie.

Sans aller jusqu'à cette dernière, ce qui serait sans doute trop demander, ce que les pouvoirs publics recherchent c'est une conciliation entre les collectivités territoriales, une coopération, une entente devant se traduire par des interventions coordonnées. Cette coopération entre collectivités n'étant pas spontanée, les autorités de l'Etat entendent y inciter en énonçant une exigence de cohérence par le biais de plusieurs instruments présentant une composante territoriale, dont en particulier les schémas.

Les schémas ont été multipliés par le législateur au fil des ans et des réformes, ils semblent n'être qu'un instrument de plus dans les efforts pour coordonner les interventions des collectivités territoriales avec l'Etat et entre elles. Ils ne constituent pas une catégorie homogène, même si l'on peut leur trouver des points communs. Certains d'entre eux s'inscrivent clairement dans une perspective de cohérence territoriale. Les plus connus sont ceux précisément dénommés schémas de cohérence territoriale (SCoT), qui sont des documents intercommunaux et dont l'article L. 1221-1 du code de l'urbanisme, aujourd'hui abrogé, déclarait qu'ils présentent le projet d'aménagement et de développement durable retenu, fixent les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement, de loisirs, de déplacement des personnes et de marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile (actuellement V. L. 141-1, qui renvoie de L. 101-1 à L. 101-3). Plus récents, et importants, les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique « visent à favoriser la cohérence des initiatives publiques et leur bonne articulation avec l'investissement privé » (art. L. 1425-2 du CGCT).

Que révèlent tous ces textes qui parlent de cohérence territoriale (parfois de « cohérence spatiale », comme aux art. L. 5210-1-1, L. 5211-41-1, L. 5211-41-3, L. 5216-10 du CGCT) ? Il ne s'agit pas seulement de coordination de politiques des collectivités territoriales dans un domaine donné. L'exigence de cohérence territoriale dit aussi une relativisation des collectivités territoriales par rapport à des impératifs qui les dépassent, en ce sens elle est un facteur de dévalorisation des collectivités territoriales.

## **2 – La dévalorisation de la notion de collectivité territoriale**

Dans une première approche, les instruments à base territoriale définis par les lois successives semblent être destinés à aider les collectivités territoriales, à leur permettre de mieux agir. Plus

profondément, ils contribuent à une dévalorisation de la notion même de collectivité territoriale à un double titre.

#### A – L'accentuation des distinctions territoriales

Il est beaucoup question, depuis quelque temps, de « différenciation territoriale », et une réforme constitutionnelle, non encore intervenue, devrait consacrer cette différenciation territoriale, considérée par certains comme l'expression d'une avancée de la décentralisation. Cependant, et indépendamment des réformes susceptibles d'être adoptées, le discours sur la différenciation territoriale doit être appréhendé avec une certaine distanciation.

Il faut d'abord rappeler qu'une certaine différenciation territoriale est d'ores et déjà possible, l'article 72 alinéa 3 de la Constitution prévoyant que les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, « lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ». Les articles LO 1113-1 et LO 1113-7 du CGCT précisent les conditions de cette expérimentation. Mais le moins que l'on puisse dire est que ces collectivités ne se sont pas précipitées pour bénéficier de l'expérimentation, les conditions strictes posées à celles-ci expliquant, mais pour partie seulement, cette situation.

En tout état de cause, la différenciation territoriale est une notion ambiguë, en ce sens que si elle va dans le sens de l'autonomie des collectivités territoriales, elle est également un facteur d'affaiblissement pour bien d'autres. En effet, seules certaines collectivités seraient ou seront en mesure d'en profiter, ce sont des collectivités qui, déjà, actuellement, peuvent agir de manière autonome, sans avoir à attendre d'aides de l'Etat. Cette différenciation territoriale va, dans la plupart des cas, mettre en valeur quelques collectivités et, par contrecoup, dévaloriser les autres collectivités qui ne pourront agir de même.

Car parallèlement la différenciation territoriale joue ou peut jouer au profit de l'Etat. Ce à quoi l'on assiste depuis quelques années c'est à une valorisation de la décentralisation fonctionnelle par rapport à la décentralisation territoriale. L'Etat crée lui-même directement des établissements publics, ou des catégories d'établissements publics destinés, en principe, à aider les collectivités territoriales (ex. EPCC). Mais, s'agissant des premiers, ils échappent au contrôle des collectivités territoriales et peuvent être soumis assez étroitement à l'Etat (ex. le Conseil d'Etat a reconnu que le pouvoir qui s'exerçait sur les directeurs des Agences régionales de santé, ARS, était un pouvoir hiérarchique, CE 12 déc. 2012, n° 354635 et 350479), quant aux seconds ils tendent à prendre leur autonomie par rapport aux collectivités dont ils dépendent.

Une double dévalorisation se produit. D'une part, en reconnaissant un territoire à certains établissements publics, à plus forte raison en parlant de territoires déconnectés du territoire des collectivités territoriales, les lois affaiblissent la force, le sens, du territoire tel qu'il est entendu traditionnellement, celui des collectivités territoriales : celles-ci n'ont plus le monopole d'un « territoire », la pertinence de sens de ce dernier se diluant dans la multiplicité de ses significations. D'autre part, les établissements publics doublent les collectivités territoriales, au sens de mettre en double, et même en agissant parallèlement à ces dernières, voire à leur place, dans les mêmes domaines.

## B – L'altération de la nature de la collectivité territoriale

Certains seront tentés d'objecter d'emblée que le législateur n'a jamais voulu transformer la nature de la collectivité territoriale, ce qui est exact. Mais que le législateur ne l'ait pas voulu, ni cherché, ne veut pas dire que les dispositions qu'il prend n'ont pas cet effet. Ce qui est obtenu n'est pas nécessairement ce qui était voulu, ce qui est réalisé n'est pas obligatoirement ce que le législateur croyait.

La nature est affectée parce que la technique l'emporte sur la symbolique. Il y a eu dans le passé une dimension symbolique très forte dans la collectivité territoriale par excellence qu'est la commune. L'identification produisait une identité locale, l'identité communale. Il n'y a jamais eu jusqu'à présent d'identité régionale, sauf rares exceptions, il y en a encore moins avec les grandes régions, la formule de l'article L. 4221-1 du CGCT (« promouvoir son identité ») est dérisoire. L'identité communale est en partie perdue, celle qui résulte de l'attachement à une équipe sportive (souvent qualifié de « chauvinisme ») est d'un autre ordre, elle est éphémère. On a d'autant plus tendance à parler d'identité locale aujourd'hui, pour l'exalter, que celle-ci se délite. Paradoxalement c'est avec le département, collectivité menacée, auquel est reconnue la qualité de chef de file en matière de « solidarité des territoires » (dont on comprend qu'elle vise avant tout les territoires ruraux, L. 1111-9 du CGCT) que le territoire prend le plus de sens.

La technique (juridique) l'emporte parce que ce qui est recherché c'est la meilleure satisfaction d'un certain nombre de besoins supposés de la population, indépendamment de la collectivité concernée, ce qui importe c'est que les habitants aient accès à des services (en témoignent plusieurs schémas prévus par le législateur). La population considérée n'est pas nécessairement celle d'une collectivité territoriale, le territoire concerné peut déborder celui d'une collectivité.

Les collectivités territoriales, du temps où elles étaient des collectivités locales, étaient pensées non seulement comme devant pourvoir à la satisfaction de besoins de la population, mais aussi comme devant donner un sentiment d'appartenance aux habitants, ceci valant principalement pour les communes. Le constat des sociologues est celui d'un tissu social qui se défait. Qui le retissera et qu'est-ce qui peut recréer du lien ? Comment instituer ou ré-instituer une cohésion en s'appuyant sur ce qui n'est pas un donné, mais un construit ou un à-construire, les territoires ?

Va-t-on reconnaître alors une personnalité aux territoires ? Certes, l'absence de personnalité juridique n'exclut pas toute capacité : le Conseil d'Etat a reconnu une certaine capacité à ester en justice à des associations non déclarées (CE Ass. 31 oct. 1969, *Syndicat de défense des canaux de la Durance*, Rec. p. 462, CJEG 1970 p. 154, concl. Morisot, AJ 1970 p. 254, note Landon), mais au moins y avait-il là une réalité matérielle identifiée, ce qui n'est pas le cas pour les territoires. Une collectivité territoriale pourrait-elle représenter des territoires dont une partie ferait partie d'autres collectivités territoriales ?

Va-t-on vers un effacement, même relatif, des collectivités territoriales, ou de certaines d'entre elles, au profit d'autres réalités économiques ou sociologiques qu'exprimeraient les territoires ? Les institutions publiques sont au service de la société. Celle-ci est en voie d'une recomposition qui échappe pour l'essentiel aux pouvoirs publics. Celles-là dépendent en revanche principalement d'eux. Mais il n'est pas certain que les gouvernants sachent toujours ce qu'ils veulent, ni qu'ils veuillent ce qu'ils font.

