

## RACINES ET EVOLUTION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE *APPROCHE COMPARATIVE FRANCO-PORTUGAISE*

FRANÇOIS GUICHARD<sup>1</sup>

*Il m'est paru que je pourrais peut-être proposer ici un regard sans prétention associant ces deux pays, puisque je suis de ceux auxquels Mme Suzanne Daveau a si bien montré, par l'exemple, comment mettre un double enracinement au service d'une géographie bien affûtée. Y parvenir comme elle, c'est tout autre chose...*

**Résumé** – L'organisation des espaces administratifs actuels en France, au Portugal et, pour partie, en Espagne a été conçue sur les mêmes principes et pour des raisons analogues, au début de l'époque contemporaine. Ces structures pyramidales et égalitaires devaient effacer les particularismes locaux et garantir l'unité de la Nation, corps collectif dont la prééminence nouvelle marquait la fin de l'Ancien Régime. Bâties pour articuler des sociétés rurales fortement repliées sur elles-mêmes, ces systèmes rigides s'avèrent mal adaptés à la civilisation urbaine et mobile d'aujourd'hui. Dans quelle mesure la construction européenne et les débats sur la régionalisation peuvent-ils ouvrir d'autres perspectives ?

**Mots-clés:** Territoire administratif, démocratie locale, gestion de l'espace, régionalisation.

**Resumo** – RAÍZES E EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO. COMPARAÇÃO FRANCO-PORTUGUESA – A organização dos actuais espaços administrativos em França e Portugal, bem como, por parte, em Espanha, foi concebida, no início da época contemporânea, com base nos mesmos pressupostos e obedeceu a motivações muito parecidas. Tratava-se de construir estruturas piramidais e igualitárias, que deviam fazer desaparecer os particularismos locais e assim garantir, ao mesmo tempo, a unidade e a eficácia do Estado-Nação, corpo colectivo cuja nova preeminência marcava o fim do Antigo Regime. Teve particular importância, na articulação então estabelecida, a circunscrição básica do controlo estatal, *département* francês ou distrito português. Disto são reveladoras não só as suas normas de funcionamento, como as próprias regras que presidiram às suas delimitações e denominações. Ora estes sistemas rígidos, construídos para assegurar a coerência de sociedades oitocentistas fundamentalmente rurais, em grande medida estáticas e autosuficientes, adaptam-se mal à actual civilização predominantemente urbana, em que imperam cada vez mais os fluxos, os intercâmbios e a mobilidade. No entanto, eles são tanto mais difíceis de modificar quando foi precisamente neles que se enraizaram profundamente, por um lado e em primeiro lugar o modo de funcionamento do Estado, por outro lado e mais recentemente uma vigorosa democracia local. A harmonização destas duas dinâmicas nem sempre é fácil, pois actúan em sentidos opostos, uma descendente, outra ascendente. Por

---

<sup>1</sup> Géographe, Directeur de recherche au C.N.R.S. CENPA, Maison des Pays Ibériques, Université de Bordeaux III, 33405 Talence Cedex (France). Tél. (33) 5 56 84 51 17. Fax: (33) 5 56 37 44 26.

isso mesmo e apesar da diversidade das situações nacionais, os debates em torno da regionalização afinal assentam em preocupações de mesma natureza nos países considerados, inclusive em Espanha. Terá ainda algum sentido hoje em dia a rigorosa igualdade teórica dos territórios administrativos, herdada de uma fase ultrapassada da nossa vivência sócio-política? Em que medida pode a construção europeia abrir novas perspectivas neste aspecto? Conciliar democracia e eficiência na gestão espacial é um desafio bem partilhado nos nossos países.

**Palavras-chave:** Território administrativo, democracia local, gestão do espaço, regionalização.

## I – L'EGALITARISME TERRITORIAL, PREMIER FONDEMENT DE L'ETAT MODERNE

En France comme au Portugal, la structuration spatiale de l'Etat encore en vigueur pour l'essentiel est celle conçue entre 1789 et 1840 par les révolutionnaires ou les libéraux de la première heure. Formés au raisonnement des Lumières, ils étaient animés d'une même préoccupation, celle de jeter les bases territoriales d'un Etat de droit, en associant trois dimensions qui leur semblaient étroitement complémentaires: identité, égalité, efficacité.

Ils entendaient forger une nation, c'est-à-dire donner au pays une identité et une cohérence qui lui appartiennent en propre au lieu de dépendre de la seule personne du souverain, comme les constructions étatiques héritées du féodalisme médiéval. Corps collectif, la nation devait exprimer un commun sentiment d'appartenance de tous ses membres à une unité fondamentalement définie par la co-propriété d'un même espace et par la co-responsabilité de ses frontières externes.

Il leur semblait indispensable pour cela que les diverses composantes spatiales de cet Etat soient placées dans des conditions d'équité rigoureuses face à une loi que l'on voulait désormais être commune. Il fallait donc effacer les multiples disparités de statut et de traitement nées d'une longue histoire de privilèges et d'exceptions, sources permanentes de discordes sous l'Ancien Régime. Le triomphe de la raison et le concept même de nation ne pouvaient plus les tolérer.

Fallait-il encore qu'une telle machine puisse justifier de sa supériorité sur le système ancien, c'est-à-dire fonctionner de façon plus harmonieuse et plus efficace. Pour cela, les rouages publics chargés d'appliquer cette loi commune devaient être conçus de telle sorte qu'ils découlent rigoureusement les uns des autres, de la même façon sur tout le territoire national, selon des normes de fonctionnement qui laissent le moins de place possible à l'émergence de cas d'espèce, sources de troubles, de particularismes, d'injustices, et en fin de compte d'affaiblissement de l'ensemble.

Ce souci de construire une identité nationale fonctionnelle et égalitaire s'est concrétisé par la mise en place d'un système de gestion spatiale fondé sur le principe de la hiérarchie pyramidale. Qu'il soit, en France, à trois paliers majeurs (commune, département, Etat) et des niveaux intermédiaires aux fonctions plus réduites (canton, arrondissement) ou, au Portugal, à quatre (*freguesia, concelho,*

district, Etat), il a pour base fondamentale, dans les deux cas, l'égalité juridique rigoureuse des différentes unités territoriales d'un même niveau hiérarchique, quelles qu'en soient par ailleurs les forces ou les faiblesses socio-économiques.

Certes, on a pu établir par la suite à l'intérieur de ce système, en général sous des régimes autoritaires, quelques sous-classifications internes, en fonction du prestige réel ou supposé de chaque circonscription. Mais elles étaient d'abord à usage interne de la machine d'Etat elle-même, servant de base aux évolutions de carrière et assurant par conséquent le zèle du personnel administratif. Elles n'ont jamais altéré la règle juridique fondamentale de l'égalité des territoires dans la constitution de la communauté nationale.

Bien au contraire. Dans le concert de la nation, il ne fallait pas que la grande ville ou la circonscription très peuplée, fût-ce celle de la capitale, ait un rang différent du bourg rural le plus modeste, du département ou du district le plus écarté. Bien sûr, elles pouvaient avoir plus de représentants, en proportion, d'ailleurs dûment minorée, de leur poids démographique; mais tous ces espaces n'en étaient pas moins, en droit, parfaitement égaux entre eux. C'était une question de principe, dont on n'a pas toujours souligné l'antériorité dans la construction de la communauté nationale moderne. La démocratie territoriale a largement précédé la démocratie électorale, puisque la notion d'«une circonscription, une voix» s'est, dans les deux pays, affirmée bien plus tôt que celle d'«un homme, une voix». L'égalité des espaces s'imposait avec plus d'urgence et faisait bien plus aisément l'unanimité que l'égalité des citoyens, du moins parmi l'élite socio-politique encore bien restreinte qui était aux commandes de l'Etat.

## II – DISTRICT, DEPARTEMENT: UN PALIER INTERMEDIAIRE, NON UN NIVEAU INTERCESSEUR

Le rouage essentiel du système était celui qui en garantissait à la fois l'équité et l'efficacité, c'est-à-dire le niveau dont le rôle était le plus nettement descendant: département ou district, chargé de contrôler l'application de la loi commune aux paliers inférieurs. Autant ces derniers, au gré de l'autoritarisme ou du libéralisme régnant, ont vu fluctuer leur marge d'initiative en matière de gestion locale, autant le palier intermédiaire est durablement resté sous l'emprise directe des gouvernements successifs, si démocratiques qu'ils aient pu être, comme s'il s'agissait de la condition élémentaire à l'exercice du pouvoir.

Palier intermédiaire, mais non niveau intercesseur. Pas plus que le district encore aujourd'hui et son *Assembleia distrital* composée de délégués des *concelhos*, donc non élus en tant que tels directement au suffrage universel – et ne disposant d'ailleurs que de pouvoirs fort limités, pour l'essentiel consultatifs –, le département d'avant la loi dite de «régionalisation» de 1982 n'était une collectivité locale au plein sens du terme, malgré son Conseil général. L'autorité y appartenait au préfet et s'il doit la partager aujourd'hui, il n'en reste pas moins le représentant de l'Etat par excellence, comme son homologue le gouverneur civil du district. Nommés par le pouvoir central, par lui révocables à tout instant, ils n'ont pas à avoir d'états d'âme. Ce serait tellement intolérable qu'on les en protège par des

mutations aussi fréquentes que subites, bien souvent systématiques même quand change le gouvernement. Ils doivent informer le pouvoir de l'état des esprits dans leur circonscription, mais ne sauraient pervertir cette fonction en se transformant en porte-parole de leurs administrés.

De même, c'est à cet échelon spatial que l'on a voulu garantir la fonctionnalité territoriale du système en cherchant à instaurer un découpage rationnel. Il a donc été conçu de telle sorte que la distance au chef-lieu permette une communication aussi efficace que l'autorisaient les moyens de transport de l'époque, quitte à ce que le centre élu ne coïncide pas nécessairement avec la ville principale de la circonscription. C'est ainsi que l'on a choisi comme préfecture Draguignan plutôt que Toulon pour le département du Var, Châlons plutôt que Reims pour celui de la Marne, ou Privas plutôt qu'Annonay pour celui de l'Ardèche. De même dans le cas de plusieurs districts portugais: Castelo Branco plutôt que Covilhã, Portalegre plutôt que Elvas...

L'espace-temps a complètement changé depuis lors mais ces limites et chefs-lieux, à de rarissimes exceptions près<sup>2</sup>, sont toujours les mêmes...

### III – LES IDENTITES REGIONALES, PIRES ENNEMIES DE L'ETAT-NATION?

Ces niveaux étant d'abord les relais du pouvoir central, il n'était pas nécessaire et même contre-indiqué qu'ils respectent les homogénéités identitaires héritées. Mieux valait les affaiblir au contraire, par d'autres contours et d'autres appellations. A-t-on souligné suffisamment, en France, l'importance psychologique qui a accompagné le baptême des départements, le rejet systématique de toute référence aux anciens pays même lorsqu'il y avait quasi coïncidence de contenu ? Pas de Périgord ni de Vivarais, de Velay ni de Rouergue, mais une Dordogne, une Ardèche, une Haute-Loire ou un Aveyron, références à forte dominante fluviale<sup>3</sup> dont il serait bien intéressant d'analyser les motivations profondes – on toucherait là à cette géographie de l'inconscient à laquelle Yves LACOSTE a bien tenté de nous rendre attentifs depuis qu'il nous a rappelé que *La géographie, ça sert, d'abord, à*

---

<sup>2</sup> Pour ce qui est des limites, la seule nouveauté portugaise avant la mise en place des régions autonomes des Açores et de Madère en 1976 a été la création du district de Setúbal (1926). Mais il n'y en a guère eu en France non plus depuis la mise en place du système, en 1790, hormis les changements liés aux modifications des frontières externes. Dès 1793, un département (Rhône-et-Loire) était scindé en deux et en 1808, un autre (Tarn-et-Garonne) constitué au détriment de trois voisins. Puis la situation s'est pratiquement figée pendant un siècle et demi, jusqu'à la re-composition administrative des deux principaux départements de la région parisienne en 7 unités distinctes (1964-68), à un modeste élargissement de celui du Rhône au détriment de deux voisins (1967), enfin à la subdivision de la Corse en deux départements (1975), reproduction d'une éphémère expérience passée (1793-1811). Elle est d'ailleurs périodiquement contestée dans l'île. La France métropolitaine compte aujourd'hui 96 départements, contre 83 à l'origine.

Les chefs-lieux de district portugais sont toujours les mêmes. En France, il y a eu 12 changements dans les toutes premières années, de 1793 à 1810, mais 2 seulement depuis lors: Saint-Etienne se substituant à Montbrison dans la Loire (1855) et Toulon à Draguignan dans le Var (1974). Dans ce dernier cas, la logique géographique a d'ailleurs sans doute couvert un choix d'opportunisme politique circonstanciel.

<sup>3</sup> Pour 68 des 96 départements actuels, soit 71 % des cas.

*faire la guerre*<sup>4</sup>, mais qui recèle encore quantité de trésors aussi équivoques que mal explorés – et dont le point commun était d'être dénuées de sens pour la grande majorité des habitants concernés. Le cas le plus extraordinaire est sans conteste celui du département du Var: il a perdu dès 1860 tout contact avec le cours d'eau du même nom, mais, près de 140 ans plus tard, il n'a toujours pas été rebaptisé.

*A fortiori*, il fallait éviter les noms de provinces. Surtout pas de Haute ou de Basse Alsace, mais un Haut-Rhin ou un Bas-Rhin. Et, bien sûr, pas de département basque. Il fallait rompre avec tout sentiment identitaire susceptible de faire ombrage à l'exclusivité recherchée de l'appartenance nationale. Il fallait aussi prévenir toute velléité néo-féodale de la part des responsables territoriaux, fonctionnaires comme élus.

Le remplacement des provinces par des circonscriptions aussi anonymes que possible a été le corollaire territorial de l'affirmation de l'Etat comme patrie.

Il en est allé de même au Portugal. Les districts qui ont remplacé les anciennes provinces ont pris les noms de leurs chefs-lieux, même dans les rares cas où les limites restaient les mêmes: en bonne règle administrative, il a fallu parler du district de Faro et non d'Algarve, ou de celui de Funchal et non de Madère. Il y avait certes derrière un tel choix le souci d'affirmer le pouvoir urbain sur l'espace: c'était la victoire de l'administration, par essence urbaine, sur la hiérarchie seigneuriale, bien souvent terrienne. Mais il y avait aussi, par la rigoureuse égalité formelle de ces chefs-lieux, une forte banalisation de leur rôle, un contre-feu au risque qu'ils ne cherchent à s'ériger en contre-pouvoirs face à la capitale. Coimbra, la cité universitaire, Braga, la métropole ecclésiastique, Porto, l'emporium marchand, étaient de la sorte ravalées au même niveau que de modestes bourgs semi-ruraux comme Portalegre, Castelo Branco ou Horta. La démarche est identique à celle qui a placé Bordeaux au rang de Mont-de-Marsan, Marseille à celui de Digne ou Toulouse à celui de Rodez. Et n'est-ce pas la même qu'a suivi l'Espagne des «provinces», du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'à la fin du franquisme, à de brèves parenthèses près?

Comme la France, le Portugal a évité autant qu'il a pu de conforter par une unité administrative les espaces vécus les plus conscients de leur cohérence interne, comme la vallée viticole du Douro. Au contraire, il a cherché à écarteler et marginaliser tant que possible les ensembles homogènes de plus petite dimension, comme le pays de Basto, réparti entre les districts de Braga et de Vila Real. Plus il s'agit d'imposer une autorité et plus il importe de diviser. *L'Estado Novo*, poussant ce raisonnement à son comble, avait doublé en 1936 le système des districts par un découpage parallèle, mais non coïncident, en nouvelles provinces, émettant d'autant l'expression possible du local face au central. Mais la complexité paralyse l'efficacité: Salazar lui-même a supprimé en 1959 ces circonscriptions mort-nées, dont seuls les éditeurs de cartes scolaires entretiennent encore la fiction (qu'il serait, là encore, passionnant d'en démontrer les motivations et d'en analyser les cascades d'effets !).

---

<sup>4</sup> Maspéro, Paris, 1976.

#### IV – LE POUVOIR LOCAL ENTRE DEMOCRATIE ET *CACIQUISMO*

Par contre, en France comme au Portugal, passées quelques vellétés initiales lors des changements majeurs de régime, on a peu modifié les limites des collectivités locales de base. Leurs terroirs, souvent très anciens, étaient trop enracinés dans les mentalités pour être aisément bouleversés. Surtout, cela aurait mis en jeu beaucoup trop d'intérêts particuliers – et d'ambitions, à bon marché pour l'Etat, c'est-à-dire à une échelle qui ne mettait pas en cause la maîtrise de ses rouages principaux – notamment ceux des notables locaux, c'est-à-dire de l'assise politique fondamentale des principaux partis alternant au pouvoir. Tout au plus s'est-on risqué à regrouper quelques *freguesias* exangues, à en dédoubler quelques autres devenues manifestement à l'étroit, bien plus rarement à ériger en *concelhos* des agglomérations dynamiques (Espinho, S. João da Madeira, Entroncamento...). Au siècle dernier encore, de grandes villes pouvaient annexer leurs faubourgs. Puis c'est devenu de plus en plus difficile, alors même que leur croissance allait s'accéléralant<sup>5</sup>. Surtout, on a presque toujours conservé les limites extérieures des territoires concernés, pour ne pas affecter la stabilité des voisins.

Ainsi se sont mutuellement confortés, durant une large seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle portugais, le *rotativismo* au niveau national et le *caciquismo* au plan local, qu'ont allègrement caricaturés les romanciers de l'époque, de Júlio Dinis à Eça de Queiroz. Mais les leçons d'un Maupassant pour la Normandie ou d'une Colette pour la Bourgogne, par exemple, ne sont guère différentes sur la vie politique dans les provinces françaises à la même époque.

En 1836 encore, les initiateurs du tissu administratif portugais moderne ont bien réussi à supprimer d'un coup 465 des 817 *concelhos* préexistants, créant d'ailleurs ainsi des rancœurs tenaces que même le régime salazariste n'a pas toujours réussi à effacer et qui refont surface à la première occasion: pour être le plus connu, le cas de Vizela est loin d'être isolé. Si l'on a évoqué une refonte d'ensemble durant quelques mois après le 25-Avril, les quelques projets alors esquissés, si fondés qu'ils aient pu être, ont été d'autant plus vite enfouis dans les tiroirs que le renouveau démocratique s'est précisément ancré avec vigueur dans le terreau des collectivités locales, renouvelant par la même occasion leur force identitaire.

Pour cela même, les processus traditionnels de création de nouvelles municipalités se sont encore raréfiés: le cas d'Amadora (1979) est resté isolé. En contrepartie peut-être, on recourt beaucoup plus souvent au processus, purement honorifique, de promotion de localités aux catégories de *vila* ou de *cidade*. Cela peut adoucir d'éventuels soucis de considération sans aucune remise en cause de l'organisation spatiale en vigueur.

De même, en France, les exemples de modification territoriale sont devenus fort rares, malgré l'absence de dérivatifs de ce genre<sup>6</sup>. Depuis un quart de siècle, l'essor

---

<sup>5</sup> Le territoire municipal de Porto, par exemple, n'a plus bougé depuis 1898.

<sup>6</sup> La dernière extension a eu lieu en 1859 pour Paris, en 1855 pour Lyon (où, par exemple, un projet du même ordre a échoué en 1906). Après des décennies de *statu quo*, de nouvelles annexions ont pu être réalisées dans les années 1960-70 (comme à Bordeaux, Lille ou Dunkerque), moins

des divers modes de coopérations intermunicipales, tout en résolvant nombre de problèmes fonctionnels, semble avoir figé plus encore la carte communale. Les quelques «villes nouvelles» nées il y a une génération, notamment autour de Paris, près de Rouen ou de Lyon, ne sont pas toutes encore devenues des municipalités de plein droit. Pour un cas d'union récente qui paraît durable (Charleville-Mézières, dans le département des Ardennes, depuis 1966), il y a beaucoup plus d'exemples de conflits et même de divorces, surtout entre petites communes rurales.

Hors cas particuliers, la maturité de l'électorat actuel, l'affinement du contrôle démocratique, la multiplication de contre-pouvoirs semblent mettre la vie politique locale à l'abri d'un retour au *caciquismo* d'antan. Mais il sait lui aussi faire évoluer ses procédés, utiliser d'autres façons les vertus de la communication, jouer utilement de ses relations, valoriser sa capacité à faire aboutir des dossiers dans les arcanes administratives, ou à décrocher des subventions au chef-lieu, à Lisbonne, à Paris, à Bruxelles ou ailleurs...

#### V – UNITE NATIONALE ET DEMOCRATIE DE PROXIMITE: JEUX ET ENJEUX DE POUVOIR

Le système pyramidal s'est progressivement démocratisé et enraciné, au point de paraître aujourd'hui naturellement constitutif du pouvoir public. Peut-on dire que la régionalisation «à la française» de 1982 l'ait foncièrement remis en cause ? Rien n'est moins sûr. Certes, le département s'est enrichi d'une nouvelle représentativité en devenant à son tour collectivité territoriale, mais sans perdre pour autant sa fonction première. Il cumule désormais deux natures en une même circonscription spatiale.

Le préfet n'exerce plus une tutelle aussi stricte, les élus ont vu s'élargir leurs champs de compétences. Mais le représentant de l'Etat est toujours chargé de garantir l'application des lois et décisions prises par l'autorité nationale. L'espace départemental est géré de façon moins autoritaire; il n'en reste pas moins le rouage descendant qui garantit l'exercice égalitaire du pouvoir d'Etat sur l'ensemble du territoire.

L'érection des régions en collectivités territoriales de plein droit représente-t-elle plus de nouveauté ? L'introduction à ce niveau du suffrage universel leur a conféré une indéniable représentativité politique. Mais la modestie de leurs moyens, en argent aussi bien qu'en structures techniques d'appui – elles sont dans ce dernier domaine beaucoup moins bien dotées que les Commissions de Coordination Régionales portugaises, qui sont en revanche dépourvues d'un statut administratif précis, et plus encore de représentativité politique – limite considérablement leur marge décisionnelle. C'est encore l'Etat qui conserve la haute main sur les choix majeurs, au mieux par une négociation institutionnelle où il a le dernier mot pour tenir les cordons de la bourse (contrats de plan Etat-région), au pire en imposant ses initiatives dans la meilleure tradition du droit régalien, même lorsqu'elles ont été précédées de discrètes tractations où peuvent s'exercer *lobbies* et stratégies de toute nature, collectives ou personnelles. Il

---

nombreuses pourtant que les tentatives avortées. Dans les deux cas, elles ont rarement échappé à la suspicion d'obéir avant tout à des considérations d'ordre électoral.

en va ainsi pour la délocalisation de services publics, ou pour les décisions en matière d'équipements considérés comme relevant de l'intérêt national: centrales nucléaires, lignes électriques à très haute tension, autoroutes, voies ferrées à grande vitesse...

C'est plus de déconcentration des mécanismes de prise de décision dont il s'est agi que de leur remise en cause. L'Etat n'a pas renoncé à son pouvoir, il en a assoupli les modes d'application. Il a allégé ses tâches dans des domaines devenus moins stratégiques pour mieux se consacrer à ceux qui ont gagné en importance: coopération européenne ou compétition économique mondiale, par exemple. Bien souvent, au contrôle *a priori* de chaque initiative a succédé un contrôle *a posteriori* plus léger à assurer. Ce système a eu d'ailleurs l'avantage de transférer aussi aux acteurs locaux la responsabilité des échecs ou des maladresses collectives.

Mais la nature même de la hiérarchie reste bien la même. Avoir quatre niveaux spatiaux au lieu de trois et, dans certains d'entre eux, deux centres de pouvoir au lieu d'un – l'élu et le nommé – raccourcit parfois la cascade administrative, bien souvent la complique au contraire, mais n'en remet pas en cause le principe. Le dogme de la rigoureuse égalité juridique des territoires, à niveau équivalent, est à l'évidence intouchable. La création des régions n'a pas fait de leurs chefs-lieux des villes à statut particulier: l'idée agitée en 1964 de promouvoir des «métropoles d'équilibre» en complément de la capitale française est restée dans les limbes.

Autrement dit, ni la régulation des inégalités spatiales, même si la nécessité en est admise, ni l'animation des territoires vécus, si entravés qu'ils puissent être par la rigidité des limites héritées, ne sont considérées comme relevant du champ administratif.

Mais alors, de quel champ relèvent-elles?

## VI – IDENTITE-EGALITE-EFFICACITE: LA DEVISE DE L'ETAT-NATION EST-ELLE ENCORE VALIDE ?

Les modes de gestion de l'espace peuvent prendre aujourd'hui des formes très diverses dans nos trois pays, la France, l'Espagne et le Portugal, qui en avaient naguère des conceptions si voisines. La cohérence et l'efficacité de l'Etat y supportent jusqu'à présent sans difficultés excessives la résurgence d'identités régionales plus ou moins affirmées. L'espace de vie local et régional s'est ouvert à la démocratie du quotidien, et de façon si vigoureuse que celle-ci est devenue une dimension essentielle de la conception moderne de la démocratie en général. Elle est par la même occasion devenue un enjeu de pouvoir.

L'émergence de collectivités territoriales élues a eu dans les trois pays, à une époque très voisine (années 1970-80), un même effet: celui de transformer le rapport au pouvoir territorial de celui qui l'exerce. A côté de l'autorité du fonctionnaire public, relevant exclusivement de sa hiérarchie de tutelle, en apparaît une autre, tenue directement de l'électeur local. Il est difficile à ces deux pouvoirs parallèles de ne pas être rivaux, dès lors que le fonctionnaire relève d'un pouvoir central qui tient sa légitimité d'un autre degré du même suffrage universel. Le pouvoir est plus partagé; plus de personnes en détiennent une parcelle. Les risques de conflit s'en multiplient d'autant, germant sur le terreau ambigu de légitimités à la fois complémentaires et contradictoires.

La démocratie française a certainement gagné à ce renforcement des collectivités territoriales, qui a rapproché du citoyen l'échelon du choix dans des domaines importants de la vie quotidienne. Elections, contrôles et contre-pouvoirs (justice, presse, associations...) s'avèrent souvent d'excellents garants d'un exercice équilibré des pouvoirs locaux: jusque dans leurs à-coups, les mécanismes mis en place depuis une douzaine d'années – notamment les Chambres Régionales des Comptes – ont ainsi fait la preuve de leur capacité de régulation.

Il semble en aller dans l'ensemble de même au Portugal, qu'il s'agisse du transfert progressif de compétences et de moyens aux *concelhos* à partir de la première loi des finances locales (1979), dès laquelle on a commencé à parler avec insistance de démocratie «municipaliste», ou du statut d'autonomie accordé aux archipels atlantiques depuis 1976. L'un dans l'autre, le système paraît fonctionner de façon globalement satisfaisante, d'autant qu'il s'avère capable d'évoluer assez régulièrement. Si la régionalisation formelle est en panne depuis vingt ans qu'elle est annoncée, du moins la déconcentration des moyens techniques de l'Etat, par le biais des Commissions Régionales de Coordination, est bien réelle. On peut voir en outre dans la multiplication récente d'Associations intermunicipales l'émergence d'un véritable contre-pouvoir qui pourrait, à terme, ne pas être bien différent des Conseils généraux français.

Il n'en reste pas moins qu'en règle générale, le principe de la stricte équivalence des niveaux hiérarchiques des territoires reste intouchable. Dans l'un et l'autre pays, la capitale reste le sommet unique et exclusif d'une organisation spatiale dont l'égalitarisme rigide refuse toute adaptation à la réalité des dynamiques ou des nécessités locales.

Le cas de l'Espagne est très différent, par l'ampleur des transferts de compétences aux Communautés autonomes. C'est bien le seul des trois pays où l'on puisse parler d'une régionalisation au plein sens du terme. Qui plus est, ces transferts n'ont pas dû nécessairement se plier à une même norme rigide: leur importance a pu être adaptée aux situations locales. La transformation amorcée par la Constitution a été radicale et n'est pas achevée, puisque les transferts se poursuivent et peuvent même amener à modifier les structures de l'Etat central.

Mais l'on ne peut pas en dire autant des niveaux territoriaux de base, ni des articulations des uns aux autres. En outre, n'est-ce pas précisément en distinguant entre l'inégalité possible des pouvoirs de fait de chaque Communauté autonome et l'égalité maintenue de leur statut légal, en généralisant ce statut à tout le territoire national même en l'absence de conscience identitaire réelle, que l'Etat a trouvé la voie originale lui permettant de dépasser – jusqu'à présent – des tiraillements spatiaux qui pouvaient le mettre en péril, et finalement d'assurer sa prééminence ?

## VII – LE TERRITOIRE CONTRE L'ESPACE, LA REGION CONTRE LA VILLE ?

Dans tous les cas, il s'agit bien de répartir l'espace national en territoires, en circonscriptions déterminées d'abord par l'égalité de leurs limites, non par la dynamique des flux qui les polarisent ou les écartèlent. L'espace commun à l'ensemble de la nation continue à être conçu comme un assemblage de territoires,

un puzzle, et non comme un corps vivant, un ensemble cohérent de mouvements et d'échanges. Le facteur individualisant n'est pas le contenu, c'est le contenant. De ce point de vue, la situation de l'Espagne est strictement identique à celle de ses deux voisins. Nous vivons sur une conception fondamentalement statique de l'espace, où la frontière est plus déterminante que le centre, l'être que le faire.

Quelle est la part des géographes dans un ancrage aussi profond de cette façon de privilégier la limite sur le mouvement dans la définition de l'espace ? Il serait, là encore, bien salutaire d'y regarder de plus près. Quoi qu'il en soit, c'est une conception qui ne peut que minorer l'importance des flux et des pôles, donc des villes ou des métropoles, par rapport à celle des territoires; réduire l'importance de l'espace vécu de fait par rapport à l'espace d'appartenance identitaire réel ou supposé.

Est-ce le nécessaire garde-fou à la loi du plus fort, à la domination sans frein des pôles urbains les plus puissants sur des périphéries exangues et satellisées, ou est-ce au contraire le prétexte pour le pouvoir central de perpétuer sans partage une tutelle généralisée à l'ensemble du pays ? Tout le débat portugais sur la régionalisation tourne autour de cette question. Celui que la France évite avec une telle constance sur les métropoles d'équilibre est-il de nature bien différente ?

Autrement dit: dans quelle mesure l'égalitarisme du découpage territorial est-il encore capable de répondre aux défis d'espaces nationaux dont la dynamique n'a plus rien à voir avec celle qui prévalait lors de son instauration ? Les réponses alors adaptées à des pays fondamentalement ruraux, constitués de multiples espaces locaux vivant repliés sur eux-mêmes, et où il fallait assurer un minimum de cohérence par la constitution d'un réseau hiérarchique uniforme, gardent-elles un sens à l'heure de l'urbanisation triomphante et de la généralisation des échanges tous azimuts à l'échelle planétaire ?

#### VIII – L'EUROPE DES REGONS, INSTANCE D'APPEL FACE AUX RIGIDITES NATIONALES ?

Pour s'ancrer très fortement dans le terreau identitaire, historique et culturel de ses composantes, le débat sur l'espace en Espagne, «Nation de nations» comme la définit sa Loi fondamentale, est tellement centré sur la recherche d'un équilibre consensuel entre les pouvoirs respectifs de l'Etat et des Communautés autonomes qu'il ne peut guère prêter l'attention qu'elle mériterait à l'harmonisation des flux, des contrastes de dynamismes et des anomalies de la polarisation urbaine. En France, le débat relancé en 1993 sur l'aménagement du territoire partait bien du constat que la régionalisation administrative et politique n'avait pas permis de résoudre les grands déséquilibres de l'espace national, mais il ne semble guère jusqu'à présent y proposer d'alternatives. Au Portugal, vingt ans de discussion sur la régionalisation n'ont toujours suffi ni à la concrétiser, ni à en abandonner l'idée.

Les Etats semblent donc plus attachés que jamais à un quadrillage territorial aussi uniforme et égalitariste que possible de leurs espaces respectifs. La démocratisation de la gestion spatiale passe par la multiplication de pouvoirs locaux, complémentaires ou concurrents les uns des autres. La conception même de

ces pouvoirs est calquée sur celle du centre, qu'il s'agisse des assises électives de leur légitimité, de leurs structures ou de leurs modes d'exercice... La démocratie est un exercice délicat et il est bien normal qu'on s'en tienne à des recettes éprouvées pour se protéger des dérives possibles liées à la multiplication des pouvoirs, comme au nombre de ceux qui en détiennent – ou aspirent à en détenir – une parcelle. Mais le manque de souplesse de ce système d'organisation spatial, dans son fonctionnement comme dans ses tracés, le rend malhabile à animer des sociétés où la limite, la frontière, comme bien des normes imposées, ont perdu grande partie de leurs vertus opérationnelles par rapport à la dynamique triomphante des flux.

Pour être dégagée des contraintes identitaires territoriales inhérentes aux Etats-Nations, l'Europe peut alors apparaître comme l'alternative possible. L'importance grandissante prise par les instruments financiers de la politique régionale communautaire (fonds structurels...) révèle qu'ils comblent en effet un déficit général des politiques régionales nationales.

Est-ce en fin de compte à Bruxelles, par le biais du FEDER ou de programmes comme INTERREG ou LEADER, que se trouvent les réponses les plus adéquates aux défis du développement régional ? Celles qui permettent le mieux d'enclencher ou de soutenir les dynamiques de fait que les limites administratives ou politiques savent si mal prendre en compte ? Mais que le supranational soit la réponse au déficit structurel du national pose à son tour une cascade de défis aux conceptions les plus ancrées du jeu démocratique, du plan européen lui-même jusqu'à celui de l'espace précis concerné par tel ou tel programme. En attendant, qui est l'intermédiaire entre le local et Bruxelles, sinon l'Etat ? Faute de correspondre à des découpages spatiaux dotés d'instances propres de responsabilité et de contrôle, qui, sinon l'Etat, garantit la validité et la transparence des programmes financés par les institutions communautaires ?

C'est bien de cette contradiction qu'émergent d'autres essais de groupements, *lobbies* transnationaux à la recherche de leur efficacité (Arc Atlantique, Eurométropoles...), réseaux, associations intermunicipales à géométrie variable. Efforts louables, auxquels il reste souvent à définir comment adapter les règles fondamentales du contrôle du pouvoir par les citoyens concernés.

Il sera difficile de maintenir durablement un décalage aussi prononcé que celui que nous vivons entre démocratie territoriale et gestion de la dynamique spatiale, sans un effort sérieux de réflexion sur la redéfinition des pouvoirs et contre-pouvoirs qui doivent en réguler le jeu.