



Contribution de Jean RENARD

renard.jean@numericable.fr

Le découpage politique des espaces

En mai 2014, le président Philippe Audic, dans une contribution consacrée à la réforme territoriale, appelait à "secouer les territoires". Pour le géographe que je suis, la question des limites, frontières et fronts entre des espaces et des lieux bien identifiés est une réflexion de fond.

Le dernier numéro de la revue électronique EchoGéo¹ de mars 2016, consacré aux découpages territoriaux à plusieurs échelles géographiques, m'incite à revenir sur cette question.

Se pencher sur la façon dont les politiques découpent l'espace est en ce sens une réflexion très fructueuse. L'art de la découpe est partagé par tous les pouvoirs en place, de droite comme de gauche ! Sur ce sujet, l'exemple du charcutage opéré en Loire-Atlantique est très révélateur.

Il y a, entre les espaces de vie des citoyens mesurés par nombre d'indicateurs de déplacements et de fréquentation des lieux et la façon dont les politiques et leurs affidés délimitent les frontières des circonscriptions électorales ou de pouvoir, un écart souvent considérable faisant fi des réalités vécues. On ne s'étonnera donc pas, parmi d'autres raisons, du désintérêt de plus en plus grand des habitants vis-à-vis des joutes électorales.

Naguère, j'ai comparé pour le département les pays des géographes et les pays des politiques (*Nantes à la croisée des chemins, 2008, PUR, p.43-79*). J'y reviens une fois encore alors même que les autorités préfectorales tentent des regroupements de communautés de communes dans l'espace rural et que nous avons assisté à un découpage des circonscriptions pour les dernières élections départementales dans les espaces urbains. Notons au passage que le savant charcutage opéré dans l'agglomération nantaise n'a pas soulevé de critiques de la part de la presse régionale, alors même que ce découpage a permis à la majorité sortante de conserver, à une voix près, la direction du département ! Un autre découpage, tout autant alambiqué, aurait peut être permis une autre majorité.

Certes, à propos de Nantes, Julien Gracq a rappelé, après Baudelaire, que la forme d'une ville change plus vite que le cœur d'un mortel, et qu'il faut donc adapter les circonscriptions aux évolutions démographiques. Le fait de respecter un total voisin d'inscrits d'un canton à l'autre est une avancée. Le souci de la parité entre les sexes des élus en est une autre. Mais ensuite c'est le découpage qui pose problème. Nos élus sont incorrigibles. Soit, ne rien

¹ <https://echogeo.revues.org>

bouger serait une grossière erreur, et on pourrait aboutir comme dans la Grande-Bretagne de jadis à des situations ubuesques, mais il faut raison garder et ne pas se moquer impunément des habitants et électeurs.

Les découpages territoriaux dans les espaces ruraux

En milieu rural, les découpages et regroupements communaux sous la forme de vastes intercommunalités se heurtent à des habitudes ancrées chez les populations de natifs. Cela peut se comprendre. Des inimitiés ou des complémentarités peuvent s'expliquer par les économies de jadis, par exemple la fréquentation des foires et marchés des petites villes. Cela se comprenait du temps où chaque paroisse était quasiment la reproduction des voisines et que chacune abritait une large majorité de paysans dont l'espace de vie se limitait à la commune et au gros bourg voisin.

Désormais, tout a changé en l'espace de deux générations. La périurbanisation gagne les lieux les plus reculés du département. Partout les agriculteurs et leurs familles sont minoritaires dans une population dont les déplacements vers les lieux de travail, d'apprentissage ou de loisirs conditionnent les choses et élargissent considérablement les espaces quotidiens.

Certes, en Loire-Atlantique plus qu'ailleurs, le tissu rural est fait de grandes communes possédant une population importante. Rares sont les communes rurales de moins de 500 habitants. Ce qui permet de conserver très souvent les services élémentaires dans la commune, notamment les écoles. Il en va différemment ailleurs en France où la population des cantons rappelle celle de nos communes de l'Ouest. On peut donc comprendre les lenteurs et les réticences vis-à-vis des regroupements administratifs.

Un temps, avec la politique des pays, initiée par Charles Pasqua, reprise par Dominique Voynet, on a pu croire qu'en Loire-Atlantique la délimitation de ces territoires allait se faire en respectant ces entités ancrées dans l'histoire. Auparavant, la politique des PAR (plans d'aménagement ruraux) suite à la loi de 1967 avait permis la reconnaissance d'un pays d'Ancenis qui venait jusqu'aux limites de l'agglomération nantaise de l'époque. Tout naturellement, on aurait pu croire que le vignoble, autour de Clisson et Vallet, le pays de Retz, autour de Pornic et Machecoul, le castelbriantais, le pays de Guérande, allaient devenir ces territoires de projet. Le département offre en effet, du fait de son histoire, des espaces aisés à délimiter et qui correspondent, du fait de leurs structures et des orientations agricoles héritées, un remarquable puzzle à petite échelle. Seul l'espace autour de Blain, les fameux plateaux boisés nantais (?) selon la direction agricole, posait problème pour finaliser le découpage des pays.

Mais, au niveau national, on a enterré les pays au profit des communautés de communes. Le principal responsable du refus des pays a été, en son temps, Jean-Pierre Chevènement alors ministre.

Depuis une vingtaine d'années, les autorités administratives tentent de faire entendre raison aux élus et aux populations afin d'aboutir à un nouveau pavage de l'espace. Le mouvement est amorcé et les fusions communales se multiplient, tandis que des communautés de communes se regroupent afin de répondre aux sollicitations de l'administration préfectorale. On voit ainsi se dessiner dans le milieu rural de la Loire-Atlantique une nouvelle géographie.

Des réticences demeurent notamment au nord du fleuve. Les regroupements autour de Châteaubriant marquent le pas tandis qu'une association entre Blain, Savenay et Pontchâteau devrait aboutir. Dans le vignoble, les choses avancent plus aisément, le pays d'Ancenis lui est reconnu, enfin, dans le pays de Retz, les vieux antagonismes entre littoral et communes de l'intérieur cèdent devant une périurbanisation de plus en plus généralisée.

Mais la simple gestion administrative ne fait pas une politique des territoires. Il faut l'engagement des élus et également des habitants. Il y a là matière à réflexion pour le plus d'efficacité mais aussi de démocratie de proximité. Notre collègue Jean-Yves Martin de Savenay y fait référence sur son blog².

Les évolutions sociales des espaces ruraux et le rôle joué désormais par les "axes structurants" du type route de Rennes ou route de Vannes, modifient les comportements des populations. Les regroupements et fusions proposés par l'administration devraient en tenir le plus grand compte. Des enquêtes seraient nécessaires pour mesurer les pratiques et les déplacements vers les équipements eux aussi structurants : hôpital, collèges et lycées, grandes surfaces. Mais la diversité sociale fait que les couples ont désormais des espaces et lieux de vie de plus en plus distincts en fonction de leur appartenance sociale au sein d'une même communauté. Il est donc difficile de satisfaire tout le monde. Ici plus qu'ailleurs, un grand nombre de citoyens votent dans les communes où ils ne travaillent pas : "Dans la citoyenneté, la résidence prime sur le travail" nous dit Jean Viard.

Les découpages en espace urbain et périurbain

Il y a déjà quelques années, Jacques Floch, député du sud de l'agglomération nantaise et président de l'agence d'urbanisme avait proposé de faire de l'agglomération des 24 communes de ce qui allait devenir la communauté urbaine une seule commune à découper en quartiers. Sa proposition est tombée à l'eau. C'est dommage. Elle aurait permis de conduire une politique plus ambitieuse et de réduire les conflits. Il n'est peut-être pas trop tard pour y réfléchir puisque, lors des prochaines élections municipales, nous devrions voter à l'échelle de la communauté urbaine pour choisir directement nos élus de l'agglomération. Qui peut, mieux que le Conseil de développement, porter sur cette question un regard objectif ?

À l'échelle de l'agglomération nantaise, il y a bon nombre d'incohérences. C'est un peu le grand n'importe quoi, ou mieux des découpages apparemment inorganisés, en fait bien pensés pour perpétuer des situations et des fiefs. Ainsi le refus des municipalités de Treillières d'intégrer la communauté urbaine, confirmé par un referendum local, est une grossière erreur. C'est un cas de figure examiné dans bon nombre d'universités et de centres de recherche consacrés à cette question d'aménagement. Il en va de même du projet d'aéroport situé hors de la communauté urbaine. On se heurte, ici comme ailleurs, et plus généralement, à la fixité des délimitations administratives face aux dynamiques des populations. Comment intégrer le fait d'une périurbanisation de plus en plus éloignée du chef-lieu ?

Le SCOT métropolitain, associant 6 structures de taille et de poids fort différents, allant de Cœur d'estuaire à Nantes métropole, sur la seule rive droite de la Loire, est une réponse partielle à la reconnaissance du fait périurbain puisqu'il ne prend pas en compte la rive sud, erreur manifeste vis-à-vis tant des questions d'aménagement que des espaces de vie des populations. Et ce découpage interfère avec le vœu de l'administration d'aboutir entre les villes de Blain, Pontchâteau et Savenay à un territoire de projet et d'action qui a bien du mal à voir le jour. Mais que dire et que faire des concepts de bassin de vie ou de bassin d'emploi, largement instrumentalisés par les services de l'INSEE, dans ces espaces intermédiaires tiraillés entre métropole et estuaire industriel ?

Bien d'autres situations tiennent à la force des limites départementales que les politiques n'osent pas ou ne veulent pas franchir. Pour en rester à la Loire-Atlantique, on ne peut que trouver ubuesque le cas de Clisson, coincé entre Vendée et Maine et Loire. Un temps, le président du Conseil Général de Vendée a mis son veto à l'intégration de la commune de Cugand dans l'agglomération de Clisson. Ou bien encore, les découpages autour de Châteaubriant excluant les communes limitrophes du Maine et Loire, de Mayenne et d'Ille et Vilaine. Sans parler du cas de Redon, le groupe Leclerc profitant de la situation de Saint-Nicolas de Redon pour implanter en Loire-Atlantique une grande surface qui lui était refusée tant en Morbihan qu'en Ille et Vilaine, et ce en zone inondable ! Ainsi SDAU et SCOTs viennent s'ajouter aux délimitations héritées sous une apparente logique qui, en réalité, ne fait que

² <http://jym44.blogspot.fr>

perpétuer des situations acquises d'élus. C'est le triomphe du zonage. Quant au récent redécoupage cantonal au sein de la ville centre, qui curieusement n'a pas soulevé de fortes oppositions, on ne peut que s'interroger.

Le cas nazairien est encore plus parlant, avec les hésitations de la commune de Pornichet partagée entre l'intégration dans la communauté d'agglomération et le littoral baulois. Une longue mésentente entre les élus du littoral et de Saint-Nazaire est à l'origine des refus, sans parler de la question des communes de la rive sud.

Au total entre les onze quartiers dessinés par l'INSEE, les nouveaux cantons associant savamment des lieux en fonction des tempéraments politiques des populations, et les quartiers vécus et ressentis par les ménages, il y a de multiples incohérences. Certes, on ne saurait figer les choses tant désormais les limites sont de plus en plus poreuses et le contenu social des espaces de plus en plus remis en cause par les constructions neuves, le prix du foncier et des loyers, mais aussi par les représentations que l'on se fait et qui sont diffusées par les agents immobiliers.

Même l'église se remet en cause, l'évêché proposant, après beaucoup d'hésitations, des fusions et des recompositions des paroisses au sein du diocèse, que j'ai pu analyser naguère (Nantes à la croisée des chemins, p.75-80).

Conclusion

Toutes ces tentatives pour redéfinir, délimiter, découper au nom d'une identité collective au sein d'un espace de plus en plus socialement diversifié se heurtent à la complexité et à la dynamique des populations. Les espaces ruraux de jadis désormais soumis à l'arrivée massive de populations sous l'injonction de la sphère du bâtiment, des promoteurs, des agents immobiliers et des prix du foncier, et faute d'une volonté politique affirmée, en offrent la démonstration. Tout découpage se révèle obsolète au bout de quelques décennies, voire quelques années.

Il y a "un art de la découpe" selon R. Brunet, (revue géographie de Lyon de 1997). À qui revient-il ? Et est-ce à dire que le citoyen ne sera jamais satisfait, partagé qu'il est entre ses différentes appartenances ?