

# Introduction

**Antoine LAPORTE<sup>1</sup> et Antonine RIBARDIÈRE<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> UMR EVS, École Normale Supérieure de Lyon, France

<sup>2</sup> UMR Géographies-cités, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, France

## I.1. Introduction

Tôt dans l'Antiquité, même dans les formes les plus primitives de l'État, le développement de structures politiques a été accompagné d'opérations de bornage du terrain et de descriptions de l'étendue du pouvoir par la définition de limites internes. Sans revenir au lieu commun de la fondation de Rome par le tracé d'un sillon par Romulus, dessiner des limites dans l'espace fait pleinement partie de l'action politique. Ainsi, de Clisthène, qui met en place des circonscriptions électorales dans la Cité d'Athènes il y a 2600 ans, à l'Union européenne d'aujourd'hui, qui distribue ses fonds sur la base du découpage régional de ses États-membres, l'action publique, l'administration, la gestion d'un territoire, le fonctionnement des systèmes de représentation politique sont liés à des découpages territoriaux nombreux.

Souvent, les régimes politiques qui se présentent dans une posture de rupture refondent des découpages, qui constituent parfois de véritables traductions géographiques d'une approche de la société et de la puissance de l'État. Ce sont des actes fondateurs. Ainsi, certaines époques sont plus promptes à la mise en place de maillages nouveaux, au moment de la Révolution française ou de l'Empire napoléonien en France, lors de la fondation des États-Unis d'Amérique, dans la Turquie renaissant des cendres de l'Empire Ottoman, dans l'Allemagne nazie établissant un régime totalitaire. Dans les États démocratiques, la constitution, le maintien et la révision fréquente des divisions du territoire sont inhérents à l'organisation de la vie sociale et politique, à la tenue des

élections, aux mécanismes de redistribution des richesses ou à la mise en place de zonages pour des politiques ciblées, ici sur un quartier en difficulté, là sur un milieu à préserver. Le choix d'un fonctionnement unitaire ou fédéral, concentré ou décentralisé, a directement des conséquences dans la partition de l'espace, ainsi que sur les effets qu'elle engendre. De même, l'État-providence en Europe comme en Amérique du Nord, à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, n'a pu éclore sans une définition territoriale des attributions respectives de l'État, des autres échelons de gouvernance et de la sphère privée. L'organisation administrative des collectivités locales, la préservation de l'environnement ou l'assurance que des citoyens aient un accès équitable à l'éducation, à la santé ou à la justice sont des exemples assez communs d'actions qui requièrent au préalable une réflexion sur le dessin de découpages de l'espace ou de zonages particuliers.

Pourtant, à cette évidence de se trouver devant une opération politique incontournable s'oppose l'idée que les maillages, cadres de l'action publique au sein des États, relèveraient d'une géographie administrative classique, voire surannée. Les enjeux en seraient essentiellement techniques et n'auraient que peu à voir avec les transformations qui traversent le monde contemporain. En effet, rien n'apparaît plus démodé qu'une approche de la géographie réduite à la description systématique de territoires renvoyant à de tristes cartes « politiques », juxtaposant des polygones de couleur. À l'école, la géographie s'est détachée depuis longtemps de la caricature purement descriptive dans laquelle elle s'était enfermée – celle d'un monde basé sur un puzzle formé par les États sur un planisphère ou par des régions sur la carte d'un État. Les rapports de pouvoir entre niveaux de gouvernance, en particulier entre États et échelons locaux, sont de plus en plus souvent abordés exclusivement par la science politique ou le droit. Il en est de même pour l'étude du développement des régions ou encore pour les questions relatives au fédéralisme. En géographie, le découpage des espaces apparaît curieusement souvent relégué au second plan.

En outre, l'analyse de la grammaire des découpages et zonages de l'espace s'opposerait également à une approche mettant en avant des pôles, les flux qui les relient et des espaces interstitiels en voie de marginalisation. La métropolisation, à savoir la concentration toujours plus importante de la population, de l'emploi, du développement économique et des centres de décision dans les plus grandes villes, conduit, depuis plusieurs décennies déjà, les géographes à décrire le monde sous la forme de réseaux et non plus comme un simple pavage de territoires. Les phénomènes concourant à la mondialisation sont à l'évidence de plus en plus en capacité de produire l'espace géographique contemporain. Les circuits de commerce, les transports terrestres et aériens tout comme l'information, transfigurés depuis l'arrivée des pratiques numériques de masse, façonneraient un monde de plus en plus indépendant des maillages territoriaux. Cette approche contribue à décrire un espace marqué par le recul de l'État, ou, comme le formulait le politiste français Bertrand Badie, une « fin des territoires » (Badie 1995). En un mot,

les découpages de l'espace, inspirés par des organisations publiques, à des fins d'administration, de gestion, voire de différenciation des territoires, n'auraient qu'une capacité affaiblie de créer des discontinuités. Si les limites interétatiques, en un mot les frontières, constituent un véritable champ institué dans la discipline, les limites internes aux États constitueraient un objet d'étude secondaire.

Cet ouvrage propose justement le parti inverse : il nous semble que c'est au moment où les approches territoriales sont questionnées, voire boudées, qu'il est pertinent de revenir sur la manière dont les maillages territoriaux sont construits, mis en place, en permanence modifiés et comment ils contribuent pleinement à la mise en œuvre, aux succès et aux échecs des politiques publiques.

## 1.2. Moins d'État, plus de maillages

Le manque d'intérêt pour les découpages territoriaux chez les géographes se double à l'évidence d'un recul des capacités de l'État, qui est le principal agent de fabrication et de maintien des maillages. En Europe comme en Amérique du Nord, on constate depuis les années 1970 une baisse de la croissance économique et de progressifs reculs de l'État quant à la fourniture en services publics. La crise financière de 2008 a accentué les difficultés désormais structurelles des budgets des États par l'augmentation de la dette. L'émergence du néolibéralisme à partir des années 1980 avait déjà conduit les États, bien avant l'épisode des *subprimes* aux États-Unis, à privatiser des services ou à en réduire leur densité sur le territoire et bien souvent leur qualité.

La perte de puissance de l'État, ou du moins sa remise en question, ne tient pas uniquement à la privatisation de ses attributions, mais aussi aux formes de délégation vers d'autres niveaux de gouvernance publique, notamment intermédiaires ou locaux. Les phénomènes de fédéralisation, dévolution, autonomisation, décentralisation, selon les termes employés dans les différents contextes nationaux, renvoient tous à un renforcement progressif des échelons intermédiaires.

En n'étant plus le seul acteur public, l'État contribue, en quelque sorte malgré lui, à renforcer des périmètres sur lesquels il a moins de prise. Ce faisant, les mailles correspondant à ces échelons intermédiaires ou locaux constituent autant de supports potentiels de disparités dans la mise en œuvre des politiques publiques, voire d'inégalités dans l'accès aux droits des citoyens. L'affaiblissement de l'État irait donc de pair avec une augmentation des différenciations territoriales, et les découpages du territoire en constitueraient un vecteur privilégié : telle est l'hypothèse examinée dans plusieurs chapitres de cet ouvrage – en particulier ceux réunis dans la deuxième partie intitulée « Maillage et accès aux droits ».

### 1.3. Des maillages foisonnants

Les découpages territoriaux répondent à des visées multiples. Afin d'en donner un premier tableau, nous empruntons ici la classification proposée par Christophe Terrier (Terrier 2005). Il oppose les maillages de pouvoir, de savoir et d'avoir<sup>1</sup>. Notons que cette première proposition dresse moins une typologie des découpages qu'une mise en catégorie des logiques concourant à faire de simples maillages des territoires vivants.

Premièrement, les maillages dits « de pouvoir » correspondent aux entités administratives, en général découpées sous l'égide de l'État. Elles constituent des territoires politiques, souvent électoraux, qui sont également des périmètres d'action de politiques publiques. Ils dessinent les classiques cadres de l'administration et sont questionnés du point de vue de l'adéquation entre des compétences afférant à des niveaux d'action et des moyens alloués *via* les dotations de l'État ou perçus grâce à des rentrées fiscales. Leur approche critique conduit bien souvent à la recherche d'un « optimum territorial », sorte de découpage aussi idéal qu'inatteignable. Ainsi que l'écrit Jean-Marc Offner : « La recherche concomitante de territoires “pertinents” et de maillages simplifiés – autrement dit, le double respect des ambitions d'optimum dimensionnel et de cohérence spatiale – apparaît techniquement comme géographiquement non opératoire et politiquement infondée. Il faut faire avec l'irréductibilité des oppositions entre spécialisation et globalité, d'une part, entre légitimités fonctionnelles et citoyennes, d'autre part » (Offner 2006).

Loin de la simplicité d'un découpage purement administratif, les maillages se pouvoir constituent des objets complexes, porteurs de dimensions économiques, sociales et politiques qui s'articulent sans toujours se superposer.

Ensuite, les maillages de « savoir ». Pour Terrier, ce sont les maillages des « savants ». Ils sont issus d'une autre forme de rationalité que les maillages de pouvoir puisqu'il s'agit là de découpages en vue de la connaissance et de la description d'un territoire. Ils permettent de distinguer, selon des critères élaborés *a priori*, les zones urbaines des zones rurales, ce que peut être un espace en déprise ou en difficulté, ou encore l'aire d'attraction de telle ou telle localité. Plus largement, les maillages de savoir sont ceux avec lesquels s'opèrent la collecte puis le traitement de la statistique publique. L'utilisation d'informations à des fins statistiques et fiscales fait partie des prérogatives parmi les plus anciennes de l'État, et l'organisation d'un recensement repose sur un découpage de l'espace. À l'échelle la plus locale, l'établissement d'un cadastre permet de donner une légitimité et une protection à la propriété privée et constitue une base à la levée de

---

1. Concernant le terme de maillage d'avoir, Christophe Terrier en attribue la paternité au haut-fonctionnaire Jean-Marie Delarue.

l'impôt. Parce qu'ils constituent le cadre d'une production de la connaissance, et ce faisant, d'une évaluation potentielle des politiques publiques, les maillages de savoir peuvent glisser du côté des maillages de pouvoir, et inversement. Le cas des zonages utilisés dans le cadre de la politique de la ville (voir chapitre 10) constitue un cas d'école de cette porosité entre maillage de pouvoir et maillage de savoir : les limites des quartiers prioritaires se sont un temps trouvées figées, parce que les découpages infra-communaux utilisés pour la diffusion du recensement, et ce faisant, pour l'évaluation de la politique de la ville elle-même, étaient bien souvent calés sur les périmètres des quartiers prioritaires.

En dernier lieu, les maillages « d'avoir » renvoient aux logiques d'appropriation collective. Ceux-ci sont souvent plus difficiles *a priori* à identifier. Ils renvoient aux représentations individuelles ou de groupes distincts qui, transformés en discours, deviennent des espaces de légitimation, de contournement ou de rejet des découpages comme le montrent les exemples des découpages dans le domaine scolaire (voir chapitre 7), judiciaire (voir chapitre 6) ou de l'action sociale (voir chapitre 8). Maillages de savoirs et maillages de pouvoir peuvent constituer des cadres à de telles représentations : en France, la résistance de l'échelon départemental aux successives réformes territoriales, ou au contraire la fragilité d'un découpage intercommunal imposé par l'État, peuvent être analysées à travers ce prisme (voir chapitres 1 et 2).

Si c'est résolument du côté des maillages de pouvoir que s'oriente cette publication collective, les autres dimensions qui leur sont éventuellement associées seront ainsi bien présentes dans les réflexions développées par les auteurs. Éminemment politiques, les découpages territoriaux sont en premier lieu le fait d'une confrontation de points de vue, de conflits entre acteurs qui portent autant sur des usages, des intérêts et des représentations divergentes. De manière un peu provocante, mais sans qu'il existe beaucoup d'exemples pour le contredire, on peut affirmer qu'aucun découpage ne satisfait tout le monde. Qu'ils soient arbitraires ou qu'ils soient le résultat de l'application de formes de rationalités, les maillages sont objets de controverses : à travers les exemples développés par les auteurs, la discussion et la négociation autour du tracé des mailles sont présentes dans quasiment chacun des chapitres de cet ouvrage.

Puis, une fois installés, ces maillages constituent les périmètres de gestion, voire de définition de politiques publiques. L'adéquation entre la description d'une maille et sa capacité à intégrer les compétences qu'on lui donne est l'objet de nombreux débats. Par exemple, la fusion d'entités communales dans les dernières décennies en Europe a été décidée avec l'idée que leur taille trop modeste était un frein à l'exécution de projets locaux ambitieux. Relever le défi d'un transfert de compétence ne tient pas uniquement à la taille de l'entité : la question des moyens dévolus à chaque entité territoriale est une autre entrée récurrente des auteurs de cet ouvrage.

#### 1.4. Vers un *spatial turn* de l'analyse de l'action publique ?

L'observation de l'action publique par les maillages, et donc par une dimension territoriale et spatiale, est à notre sens pertinente car elle s'ancre dans une tendance de long terme dans les sciences sociales. Nous sommes cependant conscients que ce point de vue n'a pas toujours été d'actualité et qu'il s'intègre dans un contexte épistémologique particulier.

L'approche régionale a longtemps été abordée dans la géographie française par l'analyse des discontinuités dans les milieux et leurs modes de valorisation. La dimension politique, quand elle est apparue (Vallaux 1911 ; Vidal de la Blache 1917 ; Brunhes et Vallaux 1921), s'en tenait à une approche centrée sur l'État et la construction du territoire national. Dans ce domaine, la réémergence de la dimension politique en géographie, datant des engagements de Pierre George et d'Yves Lacoste, a mis plusieurs années à intégrer des éléments de géopolitique interne aux maillages.

Le tournant spatial de l'étude des maillages territoriaux, objet pourtant fondamentalement géographique, est davantage à trouver chez des universitaires qui ont pioché en philosophie politique des éléments de compréhension de l'espace. Une nouvelle génération a replacé les études géographiques dans une recherche plus théorique des spatialités (Lefebvre 1968 ; Raffestin 1980) et davantage interrogé les contextes d'énonciation des discontinuités territoriales (Haggett 1983).

Claude Raffestin, à partir de l'exemple magistral de la définition des départements français en 1789, a démontré comment le maillage territorial était résolument partie prenante du projet social et politique qu'il encadre (Raffestin 1980). Selon que la maille corresponde ou non à un territoire auquel s'identifie une société, il propose une distinction entre maille « concrète » et maille « abstraite », reprise par Marie-Claude Maurel dans son approche géopolitique des maillages politico-administratifs (Maurel 1984). Roger Brunet, de son côté, a largement participé à fixer le vocabulaire utilisé pour décrire les divisions de l'espace géographique, suggérant après discussion de réserver l'emploi du terme « maillage » aux partitions territoriales (Brunet 1997a, 1997b, 2001), option reprise par d'autres auteurs et notamment par François Durand-Dastès, dans son article « maillage » du *Dictionnaire de la géographie* publié sous la direction de Jacques Lévy et Michel Lussault (Lévy et Lussault 2013). Des approches plus quantitatives explorent les facettes de maillages opérés selon les cas de manière à constituer des formes homogènes dans des États où la population est évidemment non également répartie (Bailly *et al.* 1995). Le maillage devient alors un moyen de penser la discontinuité, de discuter sa pertinence et ses effets, voire, dans le cadre européen, de mesurer le rôle de l'État-nation dans un contexte de développement des politiques communautaires (Grasland 1991 ; Grasland et Hamez 2005) ou de maintien sur le très long terme de frontières internationales effacées dans les comportements sociaux et électoraux (Von Hirschhausen

2017). L'utilisation de plus en plus massive de la cartographie interactive tout comme des systèmes d'information géographique en général, a fait émerger une littérature très importante sur le traitement des « géométries » et la manière notamment de gérer leurs évolutions en contournant les effets de modifications territoriales (ce qu'on appelle communément le « MAUP »<sup>2</sup>).

Sur le cas français, les publications se multiplient à partir des années 1990 au moment où des rapports publics épinglent la complexité du mille-feuille territorial à la française (Auroux 1998) tandis que de nouvelles territorialités se dessinent sous l'effet de la mobilité accrue des agents (Debarbieux et Vanier 2002). Le contexte général de mise en place de nouveaux territoires se concrétisait par le développement de l'intercommunalité et un renforcement de la décentralisation. Des approches théoriques et méthodologiques sont alors développées, telle celle de Terrier déjà évoquée ou pour évoquer des méthodes permettant de mesurer leurs effets (Grasland 1997). Depuis, la littérature se fait à la fois plus rare et plus dispersée (Boulineau et Didelon-Loiseau 2020).

Hors de France, nombreux sont les États d'Europe à connaître des transformations de leurs maillages, notamment aussi à partir des années 1990. Le Royaume-Uni discutait dévolution avec l'Écosse. L'Allemagne se réunifiait et devait joindre des structures administratives très dissemblables. Marquée par la chute du Mur, la littérature en France, sur la question des maillages, s'est surtout déportée vers des terrains en Europe centrale qui sortaient de l'économie planifiée et connaissaient alors de profonds remodelages de leurs maillages territoriaux, offrant à l'étude différentes déclinaisons des relations entre projet politique et maillages politico-administratifs (Boulineau 2003 ; Rey et Saint-Julien 2005). Dans cette région, la modification des maillages est à la fois la résultante d'un besoin de démocratisation, qui passe par une refonte des cadres aux échelles locales et régionales et l'horizon de l'adhésion à l'Union européenne. La question a aussi été abordée concernant la Turquie (Montabone 2013).

Il est vrai que les transformations consécutives aux événements de 1989 en Europe sont alors particulièrement spectaculaires. Berlin, capitale de l'Allemagne réunifiée, est un bon exemple de ce foisonnement de réflexion sur les maillages. Entre 1989, moment de la chute du Mur, et les années 2010, la ville a vu une refonte très profonde de ses divisions internes. Avec la réunification de 1990, la frontière internationale qui traversait la ville a disparu. Puis, dans sa partie orientale, la fabrication de nouveaux arrondissements a changé sa physionomie administrative avant qu'ils ne soient eux-mêmes fondus en 2001, souvent (et c'était politiquement conscient et voulu) avec des arrondissements anciennement à Berlin-Ouest. Les circonscriptions électorales ont été modifiées à deux reprises, tout comme le maillage des codes postaux. Suivre l'évolution statistique interne à la ville sur cette période est une véritable gageure puisqu'il faut, dans les rares cas

---

2. *Modifiable Area Unit Problem*.

où c'est possible, parvenir à récupérer l'information de manière longitudinale à l'échelle des quartiers (Laporte 2016).

### **I.5. Pourquoi en France ?**

Le dernier parti pris de cet ouvrage est celui d'étudier un pays en particulier. Plutôt que de proposer des éclairages sur des espaces distincts, renvoyant à des cultures politiques et territoriales différentes, il nous importait davantage de présenter une variété de maillages aux formes et fonctions différentes, mais opérant sur un même territoire.

Certes, la mise en perspective des enjeux associés aux maillages, dans des systèmes politiques et territoriaux différents, constituerait un exercice passionnant. Il faudrait ainsi croiser la répartition des fonctions entre niveaux et la péréquation des moyens dans les systèmes fédéraux, qu'elle soit substantielle comme en Allemagne ou au Canada, ou inexistante comme aux États-Unis ; les processus de fédéralisations ou de régionalisations qui caractérisent la Belgique, l'Italie ou l'Espagne ; les réformes en profondeur des maillages locaux opérés depuis les années 1960 au Royaume-Uni, en Allemagne ou dans les années 2000 et avec une certaine radicalité au Danemark.

À cette démarche, qui nécessiterait d'accorder une place très importante à la description de chaque contexte national, nous avons préféré la focale sur un contexte spécifique, qui autorise alors la plongée dans la variété des maillages, en termes de fonctions, de formes, de taille, d'épaisseur historique, de projets politiques. La France reste donc à l'évidence un exemple parmi de nombreux possibles. Ce pays européen, appartenant aux « Nords » et donc plutôt aisé, a peut-être néanmoins la particularité de concentrer un certain nombre de problématiques territoriales. Comme État unitaire, son maillage administratif est ancien : il date pour beaucoup d'une Révolution française intervenue à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Son ancienneté, son caractère originel en lien avec la démocratie et l'empreinte d'une certaine idée de l'égalité créent une matrice à laquelle de nombreux acteurs font référence. Plus qu'ailleurs sans doute, le terme de « territoire » est très utilisé dans la sphère politique depuis quelques décennies, en devenant tout à la fois synonyme de région, d'espace local, de périmètre politique dont la principale qualité serait la proximité avec la population. Il désigne l'ensemble des collectivités territoriales dans la bouche des décideurs et sert de métaphore d'une France hors des métropoles et dont les politiques publiques visent au développement et à contrer la peur du déclin.

Les découpages territoriaux y sont à la fois nombreux (figures I.1, I.2 et I.3) et décriés car considérés comme coûteux. Dans un État endetté à hauteur de 3 300 milliards d'euros mi-2025, l'organisation territoriale devient un levier d'économies potentielles. Les gouvernements se posent en permanence la question des maillages des services



publics car ils cherchent à faire des « économies d'échelles » qui ressemblent bien souvent à des « économies d'échelons ».

D'un côté, certains maillages semblent en effet avoir perdu de leur pertinence, car dépassés par des logiques réticulaires, ils ne correspondent plus aux effets de politiques identitaires. Dans le même temps, la désuétude de certains maillages va de pair avec une sorte de frénésie de fabrication de maillages, depuis deux ou trois décennies, dans des secteurs de politiques publiques très différents les uns des autres.

## I.6. Des maillages administratifs français plus nombreux

Les maillages sont produits, imaginés, discutés par des acteurs innombrables au nom de deux objectifs inatteignables : la réduction de la profusion de maillages et l'élargissement des entités territoriales pour faire des économies d'échelles d'un côté, et de l'autre la recherche de l'optimum territorial, à savoir le découpage parfait permettant le juste équilibre entre périmètre et capacité de décision et d'exercice d'une politique publique. L'ouvrage explore donc les conditions de mise en place des maillages et la manière dont ils sont discutés. Il se divise en trois parties : la première aborde les cadres administratifs politiques, la deuxième la manière dont les services publics s'approprient ces maillages et la troisième propose des exemples de mise en place de zonages, à savoir un maillage non continu.

Ainsi, les cinq contributions de la [première partie](#) font le point sur les recompositions de la carte administrative. Mailles éminemment concrètes, cadres du jeu démocratique, les découpages administratifs constituent la base de la mise en œuvre de l'action publique. Si les quatre premiers chapitres s'en tiennent au contexte français, le cinquième propose de saisir le devenir d'un maillage forgé durant la colonisation, avec le cas de la Tunisie, profondément révisé au lendemain du printemps arabe.

Cette partie s'ouvre sur la contribution d'[Antoine Laporte](#), consacrée aux vieux découpages communal et départemental, repères toujours incontournables du paysage politique et administratif français. Dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'urbanisation croissante interroge la finesse de la maille communale, désormais débordée par l'étalement urbain et incapable de restituer la géographie des villes. Mais c'est le mouvement de décentralisation du début des années 1980 qui transforme véritablement le système territorial français, avec l'imposition de deux nouveaux échelons administratifs : les régions d'une part, au niveau supra-départemental, et les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'autre part, au niveau supra-communal, qui se généralisent peu à peu. Le mouvement de décentralisation s'accélère au début des années 2010. Au début des années 2020, communes et départements restent présents, fragilisés toutefois. Les communes sont appelées à fusionner pour répondre aux enjeux de la métropolisation, tandis que l'échelon départemental se voit fragilisé par une décentralisation qui ne s'est

pas toujours accompagnée des moyens nécessaires. Au total, les reconfigurations mises en évidence dans ce chapitre vont se retrouver dans beaucoup d'autres.

[Guillaume Vergnaud](#) et [Antoine Laporte](#) poursuivent cette réflexion en revenant sur la genèse d'un maillage intercommunal, « révolution silencieuse » mais néanmoins déterminante du système territorial français. Les conditions de mise en place montrent bien les enjeux entre intérêts locaux et incitation (voire injonction) de l'État autant dans l'établissement des découpages que dans la mise en pratique de politiques publiques. La généralisation de ce maillage rebat les cartes des conditions d'exercice des politiques publiques et contribuent à des échelons de proximité encore difficiles à manier pour les citoyens.

Ensuite, [Xavier Desjardins](#) centre la focale sur une intercommunalité bien spécifique, celle de la métropole du Grand Paris (MGP). Les enjeux associés à ce périmètre, mais aussi les blocages qui se traduisent en particulier par le maintien d'un niveau intercommunal intermédiaire entre les communes et la MGP, illustrent de manière remarquable les enjeux politiques associés aux questions intercommunales. Concrètement, ressources et compétences restent, pour l'essentiel, associées à cet échelon intercommunal intermédiaire et non à celui de la MGP. En effet, les objectifs de solidarité et les enjeux d'aménagement à l'échelle métropolitaine se heurtent à la concurrence entre territoires et aux logiques métropolitaines d'accumulation. Certes, des formes de pilotage existent à l'échelle de la région parisienne, mais elles sont davantage associées à la gestion des réseaux ou aux investissements structurants de l'État, qu'au nouveau périmètre de la métropole.

Le chapitre d'[Anne-Lise Humain-Lamoure](#) explore un autre moment fort de la production des maillages politiques : celui des conseils de quartiers, qui encadre depuis 2002 la participation des habitants à la définition des projets locaux, essentiellement dans le domaine de l'aménagement. Les débats sont considérés à deux niveaux. Au niveau du Parlement, au moment de la discussion de la loi, les arguments avancés pour et contre ce nouveau « quadrillage » restituent bien la dimension politique associée à l'organisation territoriale de la vie démocratique. Parmi les enjeux, on retrouve la défense de l'échelon communal, menacé cette fois-ci par le bas. Au niveau local, l'exemple francilien témoigne du pragmatisme dont les élus ont finalement fait preuve dans le dessin du nouveau maillage, combinant différentes logiques de découpage – sans que les choix effectués renvoient de manière très claire à des positionnements politiques. Au final, le nouveau maillage est resté relativement stable et revêt des enjeux limités, à l'image de ceux portés par les processus participatifs en général.

Enfin, [Maher Ben Rebah](#) nous propose un détour par la Tunisie, qui permet de saisir les enjeux démocratiques associés aux maillages administratifs. Là encore, la question

est moins technique qu'il n'y paraît : les inégalités territoriales étaient au cœur de la remise en cause de l'État hyper centralisé lors de la révolution de 2010. La révision de l'ensemble de l'organisation territoriale du pays, jusqu'au dessin des mailles lui-même, a constitué un élément central du processus de décentralisation post-révolution. En particulier, le maillage communal, premier niveau des collectivités locales et de la représentation élue des citoyens, était jusqu'alors réservé aux seuls espaces urbains. La « communalisation » de l'ensemble du territoire national a ainsi constitué une étape indispensable de la décentralisation. À l'aide de méthodes issues de l'analyse spatiale, l'auteur met en évidence les critères retenus pour le dessin des nouvelles mailles, notamment les différentes formes d'arbitrages entre densité et superficie, ainsi que la pesanteur de l'héritage des découpages administratifs préexistants. À partir de l'exemple des villes de Tunis et de Kasserine, il montre comment le maintien, ou au contraire les retouches du découpage communal existant, jouent sur l'ancrage local des partis politiques et, ce faisant, sur la recomposition du paysage politique à l'échelon local et national.

## 1.7. Les maillages opérationnels des services publics

La deuxième partie propose l'étude de quatre maillages abstraits, largement méconnus du grand public et dans le cadre desquels s'organise pourtant l'accès aux droits fondamentaux : justice, éducation, aide sociale, santé. Loin d'être immuables, ces maillages font l'objet de révisions récurrentes, justifiées par des arguments mêlant rationalisation et modernisation. Toutefois, on ne pourrait réduire trop facilement les retouches des périmètres et les opérations plus vastes de redécoupage à de seules préoccupations budgétaires. Il ne s'agit pas uniquement de faire des économies, mais également de transformer les modes d'accès aux services publics. Enjeux d'autant plus importants que les mailles, par le pavage qu'elles proposent, sont les premiers outils sur lesquels repose l'égalité d'accès aux droits.

Etienne Cahu commence avec la carte judiciaire, héritage révolutionnaire en tension entre égalité des territoires et rationalisme budgétaire. En exploitant les données disponibles, l'auteur cherche à décaler les débats théoriques pour cerner les effets concrets du tracé et de la taille de la maille sur l'accessibilité des citoyens aux tribunaux d'une part, et sur les pratiques judiciaires locales d'autre part. Son constat est sans appel. Les indicateurs de performance utilisés pour justifier les dernières réformes masquent non seulement les manœuvres politiciennes associées aux retouches de la carte judiciaire, mais aussi et surtout les profondes inégalités induites par la surcharge des tribunaux les plus importants. Si les dernières modifications de la carte judiciaire ne semblent pas avoir entravé l'accessibilité des citoyens aux tribunaux, en revanche les tribunaux débordés par le nombre de plaintes adaptent leurs pratiques, dans une stratégie de survie qui rompt l'égalité de traitement à l'échelon national.

Jean-Christophe François poursuit avec un autre découpage au cœur du principe de l'égalité républicaine : les secteurs scolaires. Il retrace l'apparition progressive de la sectorisation comme outil d'affectation des élèves aux établissements scolaires, en fonction de leur lieu de domicile. Ce faisant, la carte scolaire épouse la division sociale de l'espace résidentiel et l'auteur démontre par quels procédés elle l'amplifie, pour faire de l'école un des premiers moteurs de la ségrégation socio-spatiale en milieu urbain – alors même que la carte scolaire est érigée, de manière paradoxale, comme un outil pour favoriser la mixité sociale. Centré sur les collèges, ce chapitre restitue bien entendu les stratégies d'évitement des familles qui, en voulant offrir les meilleures chances à leurs enfants, participent à l'augmentation des inégalités entre établissements, mais il rend également compte des choix politiques qui ont successivement permis ce « drame de l'école républicaine ».

Antonine Ribardière aborde ensuite un découpage plus discret, mais néanmoins essentiel pour l'accès aux droits : celui de l'action sociale départementale, dans le cadre duquel est organisé le travail des assistants sociaux. L'autrice plonge dans l'ingénierie des découpages à travers l'examen des réformes successives mises en œuvre dans cinq départements franciliens. L'instabilité des découpages tient pour une part à sa dimension technique et à la nécessité pour les départements de s'adapter de manière pragmatique aux évolutions socio-démographiques. Mais pour une autre part, les réformes signalent le passage d'un zonage administratif à un outil de territorialisation de l'action publique du département. Cela se mesure également dans le management des équipes – cette dernière dimension laissant apparaître des conceptions parfois divergentes de la notion même de service public entre les départements. Le choix récent des départements de caler les mailles de l'action sociale sur la carte des intercommunalités semble poser les bases d'une stabilisation du maillage. De manière paradoxale, c'est donc l'échelon intercommunal qui vient consolider l'échelon départemental – alors même que les deux échelons sont souvent présentés comme concurrents.

Enfin, Catherine Mangeney, Emmanuel Eliot, Véronique Lucas-Gabrielli, Guillaume Chevillard et Magali Coldefy ont uni leurs forces pour restituer l'épaisseur historique des maillages sanitaires français. Rarement un maillage aura été porteur d'autant d'injonctions contradictoires : cadre d'une planification centralisée, ou du moins courroie de transmission des politiques et orientations nationales, mais aussi formalisation au niveau local de synergies interpersonnelles et inter-établissements ; outil de maîtrise des coûts mais aussi instrument de réduction des inégalités entre territoires en matière d'offre de soins ; découpage adapté aux spécificités des différentes spécialités médicales (maternité, psychiatrie, gériatrie), mais aussi cadre d'organisation de la coopération entre les professionnels, les établissements et la médecine de ville. Le mouvement de redécoupage, les changements de dénomination, la redéfinition des missions aux différents niveaux d'organisation touchent ici leurs limites et les auteurs concluent sur le manque de lisibilité concernant l'efficacité d'un maillage sanitaire qui reste très opaque.

## I.8. L'action publique en pratique : du maillage au zonage

La troisième partie porte sur des maillages un peu particuliers, puisqu'ils ne visent pas à couvrir l'ensemble du territoire, mais plutôt à mettre en œuvre une « discrimination territoriale positive ». Elle s'ouvre sur la question des zonages utilisés pour la mise en œuvre de la « politique de la ville », qui depuis la fin des années 1970 cible les grands ensembles de logements sociaux, situés pour leur plus grand nombre dans les périphéries métropolitaines.

Violette Arnoulet et Christine Lelévrier rappellent les controverses associées à une telle approche territoriale des questions sociales : s'agit-il d'améliorer la situation des habitants sur place, ou de réduire les concentrations de pauvreté, suivant un objectif de mixité sociale ? Au gré de la reformulation successive des objectifs et des moyens de la politique de la ville, l'approche expérimentale des débuts s'est institutionnalisée sans se fixer complètement. La présentation critique que les autrices nous proposent de la construction des « quartiers prioritaires » comme catégorie d'action publique est l'occasion d'une autre plongée dans l'ingénierie des découpages, sur un site historique de la politique de la ville en Seine-Saint-Denis. Les négociations entre les élus locaux et les représentants de l'État à l'occasion du tracé des nouveaux périmètres en 2013-2014 mettent en évidence non seulement le caractère désormais très centralisé de cette politique pourtant hyper locale, mais aussi le positionnement peu stabilisé de l'échelon intercommunal. Finalement, 50 ans après les premières expérimentations, la question des banlieues populaires reste entière. Malgré les débats associés à l'approche territorialisée de la politique de la ville, les autrices soulignent une des raisons de sa longévité : les coûts budgétaires qu'engendrerait une approche « dé-territorialisée », qui passerait nécessairement par un renforcement des politiques sociales.

Nous changeons d'échelle avec le chapitre de Lionel Laslaz, qui présente l'extraordinaire variété des maillages de protection de la nature. Il montre combien le dessin des différents zonages, qui couvrent le territoire de plusieurs communes, renvoie à une dimension sociale et politique, tout autant qu'à l'identification de la richesse biologique de certains territoires. L'exemple des parcs alpins illustre particulièrement bien le tiraillement entre l'objectif de protection et celui du développement économique et touristique : les stations de ski sont au cœur des négociations relatées par l'auteur, nous permettant d'entrevoir encore une autre fabrique des découpages. L'objet final est complexe, à la fois abstrait (les limites ne sont pas forcément lisibles sur le terrain) et concret (les marques et autres bornages rappellent que certains usages sont proscrits), d'autant plus lorsqu'il est composé de plusieurs zonages emboîtés, correspondant à des niveaux de protection décroissants du centre vers la périphérie. L'enchevêtrement des dispositifs, que la logique de label à l'échelon international a encore renforcé, entraîne la superposition de maillages qui concordent mal : outre le défaut de lisibilité, cette surprotection

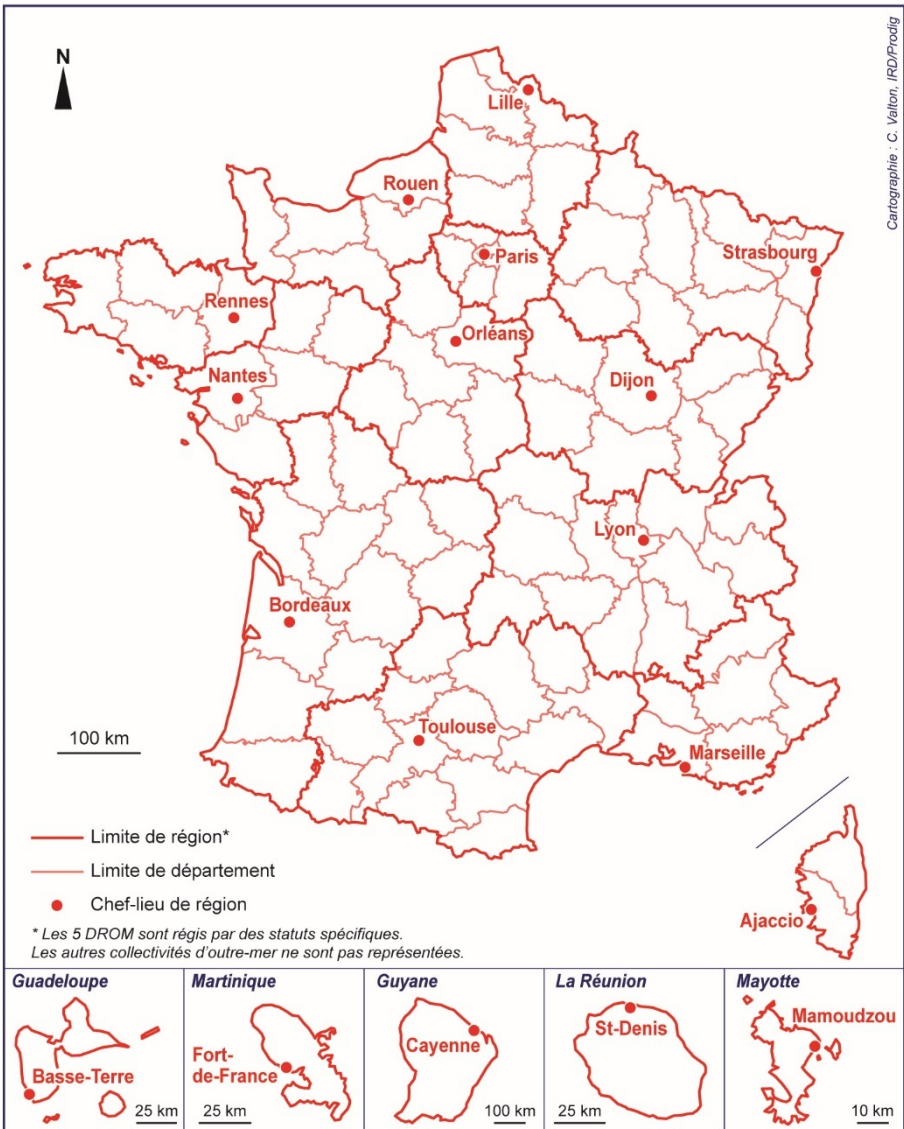
peut engendrer des effets de saturation de la part des acteurs locaux, qui entravent l'adhésion aux objectifs de protection.

Pascal Chevalier et Guillaume Lacquement nous proposent ensuite une immersion dans les zonages de l'action publique dans les territoires ruraux. Une nouvelle fois, l'entrée par les maillages s'avère féconde. L'approche rétrospective des auteurs met en évidence l'évolution des formes de l'intervention publique, depuis les premiers plans quinquennaux de l'après-guerre, où le zonage était utilisé dans l'objectif de modernisation de l'agriculture, à la politique contractuelle émergente au cours des années 1960 et 1970, davantage centrée sur la diversification économique et le développement local et qui sera consolidée à la fin des années 1980 dans le cadre européen. C'est la maille comme territoire de projet qui s'impose désormais, dont les contours mais surtout le contenu sont susceptibles d'évoluer selon les acteurs qui la portent et qui l'investissent. La mise en œuvre de l'action publique repose alors grandement sur les dynamiques locales et sur les pratiques de gouvernance territoriale, inégales selon les lieux.

Cette partie se clôt sur une lecture fine de la littérature officielle et des débats autour des « zones de revitalisation rurale », pendant du zonage prioritaire de la politique de la ville en milieu urbain. Christophe Quéva montre comment les contours de ce zonage visant spécifiquement les espaces ruraux en difficulté a été travaillé par les recompositions du système territorial français : dans le cadre de l'incitation de l'État au développement de l'intercommunalité, l'appartenance à un EPCI a constitué au début des années 2000 une condition nécessaire pour bénéficier des exonérations fiscales contenues dans le dispositif. Ce faisant, le nombre de communes concernées a considérablement augmenté, fragilisant la dimension dérogatoire du zonage et donc sa légitimité.

En parallèle, c'est l'égalité territoriale elle-même qui est progressivement remise en cause : à l'origine du dispositif, cet idéal tend à être remplacé dans les débats publics par l'objectif de renforcer l'attractivité des territoires – ou du moins, de tendre vers une équité territoriale. Le glissement sémantique n'est pas anodin, dans le sens où la compétitivité entre territoires, ou du moins l'existence d'inégalités entre territoires, est désormais assumée.

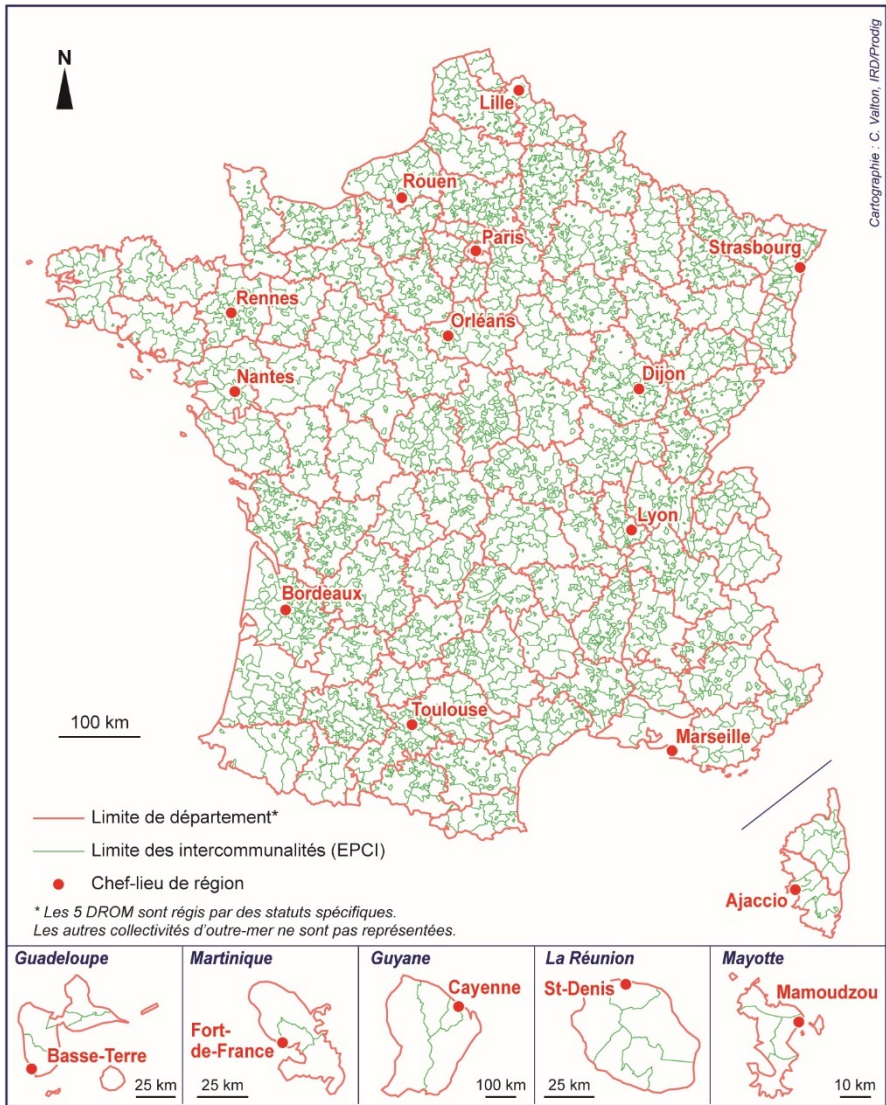
De manière à faciliter la compréhension de l'objet traité dans les différents chapitres, une carte en pleine page figure dans chacune des contributions, permettant de visualiser le ou les maillages dont il est question, leur échelle de définition et éventuellement d'introduire des éléments de repères ou des chiffres clés qui aident à la compréhension du texte. Catherine Valton a assuré l'essentiel de la réalisation de ces cartes comparables : qu'elle en soit ici chaleureusement remerciée.



La France compte aujourd'hui 13 régions et 96 départements métropolitains, et 5 départements et régions d'outre-mer (DROM). Les compétences des régions portent principalement sur le développement économique, l'aménagement du territoire, la gestion des transports, des lycées et de la formation professionnelle. Les compétences des départements portent principalement sur l'action sociale, la gestion des infrastructures de transport et des collèges.

**Figure I.1. 18 régions et 101 départements (source : Insee, 2020)**



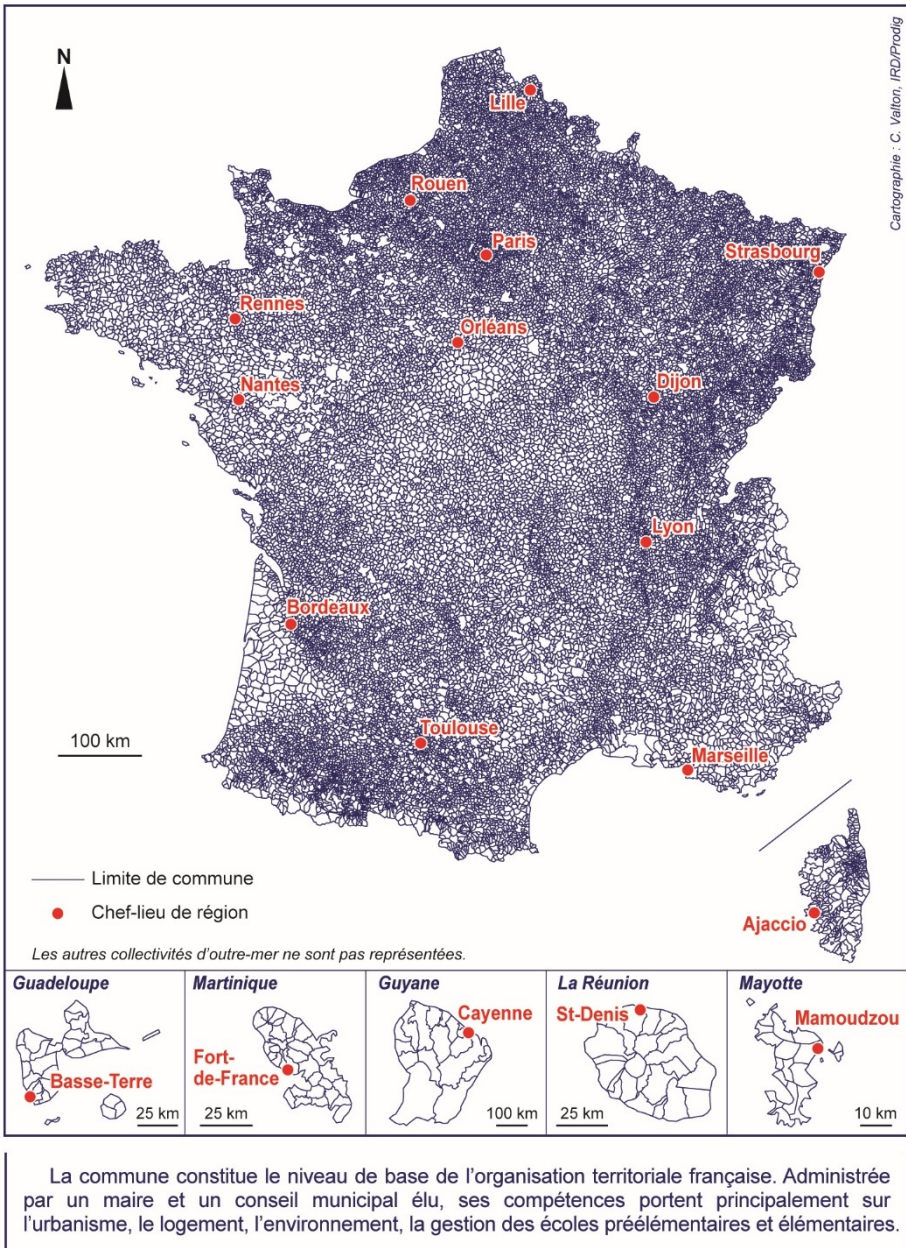


Cartographie : C. Valton, IRD/Prodig

Au 1<sup>er</sup> janvier 2022, quasiment l'ensemble du territoire est couvert par un EPCI – seules 4 communes restent isolées. Parmi les 1 254 EPCI, on dénombre 21 métropoles, dont la Métropole du grand Paris (MGP), 14 communautés urbaines et 227 communautés d'agglomération. Les compétences des EPCI résultent des transferts effectués par les communes, certains étant obligatoires, d'autres facultatifs. Les politiques d'habitat et la politique de la ville constituent des compétences obligatoires des métropoles, communautés urbaines et d'agglomération.

**Figure I.2.** 1 254 Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (source : Insee, 2020)





**Figure I.3.** 34 955 communes (source : Insee, 2020)

## I.9. Bibliographie

- Auroux, J. (1998). Réforme des zonages et aménagement du territoire. Report to the Prime Minister, Paris.
- Badie, B. (1995). *La Fin des territoires*. Fayard, Paris.
- Bailly, A.S., Ferras, R., Pumain, D. (eds) (1995). *Encyclopédie de géographie*. Economica, Paris.
- Boulineau, E. (2003). Maillages administratifs et gestion du territoire en Bulgarie. Geography Lecture, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- Boulineau, E. and Didelon-Loiseau, C. (2020). Découper l'espace politique : acteurs, pratiques et enjeux. *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, 39(3).
- Brunet, R. (1997a). Territoires : l'art de la découpe. *Revue de géographie de Lyon*, 72(3), 251–255.
- Brunet, R. (1997b). La discontinuité en géographie : origines et problèmes de recherche (entretien de Claude Grasland et Jean-Christophe François). *Espace Géographique*, 26(4), 297–308.
- Brunet, R. (2001). *Le Déchiffrement du Monde. Théorie et pratique de la géographie*. Belin, Paris.
- Brunhes, J. and Vallaux, C. (1921). *La géographie de l'histoire. Géographie de la paix et de la guerre sur terre et sur mer*. Librairie Félix Alcan, Paris.
- Debarbieux, B. and Vanier, M. (2002). *Ces territorialités qui se dessinent*. Editions de l'Aube, DATAR, Paris.
- Durand-Dastès, F. (2003). Maillage. In *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Lévy, J. and Lussault, M. (eds). Belin, Paris.
- Grasland, C. (1991). Espaces politiques et dynamiques démographiques en Europe de 1950 à 1990. PhD Thesis, Université Paris 1.
- Grasland, C. and Hamez, G. (2005). Vers la construction d'un indicateur de cohésion territoriale européen ? *L'Espace géographique*, 34(2), 97–116.
- Haggett, P. (1966). *Locational analysis in human geography*. E. Arnold, London.
- von Hirschhausen, B. (2017). De l'intérêt heuristique du concept de "fantôme géographique" pour penser les régionalisations culturelles. *L'Espace géographique*, 46(2), 106–125.

- Laporte, A. (2016). *De Bonn à Berlin. Le transfert d'une capitale (1990-2010)*. Presses Universitaires du Midi, Toulouse.
- Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville*. Anthropos, Paris.
- Maurel, M.-C. (1984). Sociétés rurales est-européennes. Territorialité et pouvoirs. Thesis, Université Paul Valéry, Montpellier.
- Montabone, B. (2013). *L'Union européenne et la Turquie. Les enjeux d'un développement régional*. Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
- Offner, J. (2006). Les territoires de l'action publique locale : fausses pertinences et jeux d'écarts. *Revue française de science politique*, 56(1), 27–47.
- Raffestin, C. (1980). *Pour une géographie du pouvoir*. Librairies Techniques, Paris.
- Rey, V. and Saint-Julien, T. (2005). *Territoires d'Europe. La différence en partage*. ENS Editions, Lyon.
- Terrier, C. (2005). Les découpages territoriaux : problèmes épistémologiques et méthodologiques. In *Territoires d'Europe. La différence en partage*, Rey, V. and Saint-Julien, T. (eds). ENS Editions, Lyon.
- Vallaux, C. (1911). *Géographie sociale. Le sol et l'État*. O. Dion et fils, Paris.
- Vidal de la Blache, P. (1917). *La France de l'Est (Lorraine-Alsace)*. Armand Colin, Paris.