

El fonament territorial de l'administració i les solidaritats reals

Roger Brunet
Maison de la Géographie de Montpellier

La qüestió de la regionalització és d'aquelles qüestions recurrents en les quals s'han gastat moltes energies; tota divisió del territori té qualitats i defectes, i les estratègies dels protagonistes són susceptibles de contradir-se. Però no és impossible que pugui prendre un nou sentit, tenint en compte que entrem en un període en què les relacions socials i els territoris haurien de ser radicalment reconsiderats.

En efecte, quatre classes de novetats semblen contribuir-hi.

D'una banda, la construcció d'Europa, que porta a interrogar-se sobre la situació dels països, les ciutats i les regions, sobre les seves dimensions i els mitjans d'actuació, sobre els elements de concurrència i cooperació, sobre l'eficàcia dels alçaprens i sobre les vies d'equitat. En segon lloc, el canvi objectiu dels sistemes de relació introduïts pel desenvolupament de les connexions ràpides i les telecomunicacions, l'obertura d'horitzons a tot el món, i la possibilitat de multiplicar els contactes directes i de provocar curt-circuits que aïllin els elements superiors de la jerarquia. En tercer lloc, una certa transformació de les ments associada a la crítica de l'Estat i a les totalitats terribles, a la descentralització i, fins i tot, a la cultura d'empresa i a la ideologia de l'individu i de la diferència. És, també, la diversitat i el gruix d'experiències el que permet jutjar, amb la distància necessària, els efectes de dos segles de racionalitat revolucionària, i els èxits i els fracassos de la política territorial dels darrers trenta anys.

La impressió és d'un desgavell, tant de les idees i la crítica com de la incertesa. França comença la seva descentralització i l'examina, i sovint imagina menys regions per acostar-se millor a Europa. Comparteix a bastament estructures, esforços i problemes amb Espanya i Itàlia, i jo espero molt d'aquest col·loqui per a la nostra reflexió. El que suggereixo aquí no és res més que una contribució personal a un debat que compta amb més hipòtesis que no pas certeses.

La lògica de l'administració

La malla i la regla

La lògica de l'administració és feta de malla i regla; és la d'una estructura de malla reglamentària i regular. Talla el territori en malles de gestió, de manera que cada lloc és dins una sola malla, i cada malla en una malla

més gran, la del nivell «superior». Cada malla té un centre, i només un, com una cèl·lula té només un nucli. Pren les ordres del nivell superior. No es comunica amb les companyes del mateix nivell. Així és l'ordre de l'administració.

L'estructura de malla és una estructura de poder. Introdueix dues dualitats, dues dissimetries: entre el ciutadà i l'Administració; entre els llocs i la capital comarcal o regional (*chef-lieu*). Fa dels habitants els «subjectes» del príncep i, fins i tot, els «subjectats». Instaura la dominació: «de quin centre *depeneu?*», demana el buròcrata. A més, el vocabulari és molt marcial: amb el *chef-lieu* hi van les *capitals*, el *comandament territorial* i la *jerarquia* dels llocs centrals.

Chef-lieux, lieux des chefs*

La centralitat fonamenta una organització dels territoris, i de força geografies, el model «ideal» de la qual és el dels hexàgons del rusc: d'un rusc de pisos, però. El centre de cada malla *regeix* la seva *regió* (és el mateix mot). La rega i la drena: en drena els productes, els impostos i les persones; la rega amb béns i serveis, amb informació i amb ordres. Se'n considera la *metròpoli*, etimològicament la *ciutat-mare* i, tanmateix, no s'està de dir que la metròpoli no seria res sense el territori que la nodreix en nom d'una mena de solidaritat biològica. Qui és, aleshores, la mare nodridora?

En cada pis del rusc, cada metròpoli viu els voltants com una *província*, etimològicament l'espai dels vençuts. Aquestes assimetries sempre anucien desigualtats i produeixen societats duals: no és viu tan bé, no es té tant de pes, no hi ha tantes comoditats ni tants serveis al *plat pays* (a províncies) com al centre. Les oficines tendeixen a concentrar-se, perquè els buròcrates sempre van plegats i no els agrada aïllar-se ni escampar-se: sempre fan pinya. El *chef-lieu*, que reuneix les seus de les administracions, s'asseu damunt del *plat pays*: a França, de fet, parlen del seu *assiette*.**

* Joc de paraules que podríem traduir per 'Capitals, llocs dels caps'.

** Joc de paraules intraduïble basat en el doble sentit de l'expressió *plat pays* (que, a més de 'províncies', es podria llegir ingènuament 'país plat' o 'país safata') i de la paraula *assiette* ('assentament', però també, i n'és l'accepció més freqüent, 'plat').

L'ordre sagrat

El sistema de malles segueix un ordre, un ordre sagrat: en grec, la jerarquia. França té, així, cinc nivells successius: la regió, el departament, el districte (*arrondissement*), el cantó i el municipi. La jerarquia es marca també en els signes distintius del poder, els quals subsisteixen en els uniformes més o menys guarnits dels prefectes regionals, dels prefectes en general i dels sots-prefectes, i en les bandes dels alcaldes. Si es multiplica el nombre d'aquests nivells successius pel de les diferents administracions, hom pot imaginar el nombre de filtres, de pantalles i de petits caps que fabrica l'organització administrativa, el desconcert del ciutadà normalment constituït i l'entropia que en resulta.

No totes les administracions tenen vocació territorial, però totes acaben tenint una dimensió territorial. De fet, res no imposa que les administracions de justícia, de sanitat, de treball, de cultura o dels antics combatents tinguin un assentament territorial; però, malgrat això, estan territorialitzades. Només coneixen les seves ovelles, els assignen una residència, les compten, les enregistren i, fins i tot, les posen en un mapa. Mapes escolars, o hospitalaris. Han intentat d'impedir que les ovelles veïnes es barregin amb el ramat, amb el neguit d'administrar amb exactitud. Finalment, però, i contràriament a la raó, l'administració no administra tants problemes com subjectes localitzats, subjectes que confon amb un territori.

Naturalment, ni tan sols l'administració no és perfecta, sobretot la dels nostres antics països palimpsestos. No suporta bé la incoherència i, periòdicament, s'esforça per netejar les restes del passat en nom de la racionalitat. Els «territoris» de les administracions del departament de l'Erau fan més de 36 configuracions encara una mica diferents, la qual cosa escandalitza les autoritats, que voldrien posar-hi ordre. És cert que el ciutadà s'hi perd una mica; però, ¿i si hi trobés ajuda, de tant en tant, en aquest embull? Desconfiem dels reorganitzadors zelosos encara que siguin geògrafs: un tal Christaller, prou conegut pels professionals, va proposar al poder nazi de retallar les regions i d'esporgar les ciutats de Polònia per ajustar exactament la realitat a la seva teoria; però ni els seus protectors no ho van voler.

Argos i Hermes, còmplices

Aquesta ordenació sorgeix espontàniament i depassa àmpliament les pràctiques de l'administració. En efecte, l'organització territorial fa la connivència del cap de l'oficina, de l'estrateg i... del comerciant. Christaller va creure que podia distingir les diferents *k*. Il·lusió: les unes s'enganxen amb les altres. Les empreses assenten les seves sucursals, les concessions i les oficines sobre els mateixos *chef-lieux* amb les mateixes jerarquies, per recolzar-se en el poder i, a la vegada, per administrar els mateixos recursos, que s'anomenen clients o sotmesos. Així, arriben a comunicar els seus fitxers: l'estructura de malla assegura el «mailing». Hermes ja no necessita tocar la flauta per a Argos, s'hi ha aliat. Tendeix, a més, a assemblar-s'hi: té ulls a tot arreu, punts fixos per observar i apuntar als «blancs», en comptes de córrer pels camins com abans. Qui hagi tingut tractes amb les sucursals locals de les empreses privades, amb la clientela «captiva» (!), sap fins a quin punt l'esperit de l'oficina els pot adormir més que no la flauta d'Hermes.

Aquesta connivència i la generalització del sistema jeràrquic poden fer l'efecte d'haver millorat l'efectivitat de les oficines. No obstant això, la realitat ens deixa perplexos, ja que les oficines perden tota l'eficàcia així que són poderoses i no tenen competència, com ho ha demostrat molt bé l'exemple de la Unió Soviètica. Allò que hi denuncia Alexandre Zinoviev existeix, en part, a Occident, on hom també s'interroga sobre l'interès d'una reestructuració. De tota manera, aquesta connivència reforça les dissimetries entre el centre i la perifèria; reforça, al cap i a la fi, la injustícia social.

Les solidaritats reals en l'horitzó europeu

Ara bé, al mateix temps, es desenvolupen dins l'Europa contemporània uns sistemes de relacions completament diferents, que s'estableixen independentment de l'estructura de malla administrativa. Observar-ho permet de preguntar-se sobre la regionalització en altres termes; i, d'alguna manera, de tornar la qüestió a lloc.

La il·lusió de l'hexàgon viscut

Les interpretacions dels especialistes —que, per definició, viuen als centres— han tractat de biaix aquesta qüestió durant molt de temps. Més d'un geògraf i d'un economista s'hi han equivocat quan han fet gala de bons metropolitans denominant «zones d'influència» o «àrees d'atracció» de les ciutats aquelles que, preses com a «zones de creixement», s'han vist condemnades a no ser res més que províncies de cada metròpoli.

També se'ns ha volgut fer creure en una comunitat d'*espai viscut* fundada en les relacions de domini entre la ciutat i el seu rodal, com si el fet d'haver d'anar cada dissabte al mateix hipermercat i d'escriure al mateix recaptador assegurés una solidaritat efectiva entre tots els habitants de la «perifèria», pensada com a *plat pays*, o com a llogarret, i entre ells i els habitants de la ciutat, suposadament iguals. Aquesta suposada concepció territorial satisfia una certa forma de racionalització de l'esperit, el món ideal de la territorialitat pavimentat d'hexàgons encaixats, amb els límits estrictes i el centre ben nítid, hexàgons batejats regions, als quals la noció d'espai viscut donava, teòricament, una mica de calor humana.

És evident, i ho acabo de subratllar, que aquesta organització és una tendència de la gestió administrativa o comercial. Que exhaureixi la realitat, que resumeixi les organitzacions geogràfiques i que fonamenti el desenvolupament dels territoris és una estranya il·lusió. Les «zones de creixement» només s'han fet créixer elles mateixes i les «metròpolis d'equilibri» franceses no han equilibrat res, ni el territori que afectaven, ni el pes de París; tan sols s'han equilibrat entre elles. A més, les perifèries són, de vegades, extensos camps de blat, remolatxa o vinyes, i els «centres» de petites ciutats escarransides; les primeres poden fer negocis directament a les metròpolis de primer rang i al mercat mundial, mentre que els pretesos centres només poden negociar amb el seu superior directe...

L'abundor de la vida, per sort, no es redueix a una agitació desesperada dins les malles de la xarxa que ano-

menem «espais viscuts». La xarxa existeix, i té massa tendència a constrènyer-se. La vida la desborda infinitament. Tres entitats, pel cap baix, tres «ens geogràfics», configuren les dimensions territorials de la xarxa.

El país

Potser les modes i una ambició ingènua de ser «modern» han fet negligir la importància del vell concepte de «país». Les exageracions romàntiques dels militants del «país» i de l'autogestió també n'han descoratjat l'anàlisi; sobretot quan, confonent una vegada més una realitat autoorganitzada i una malla administrativa, han al·legat que l'existència d'un centre era imperiosa i que calia retallar la xarxa dels poders a aquesta mida. També és veritat, però, que les comunitats de vida, de problemes i de sentiment perduren, es desfan o es recomponen en el grau de la vida quotidiana. S'han fet d'una xarxa densa de relacions de veïnatge, de cooperació i fins i tot d'antagonisme. Els espais que se'ls associen es viuen com a veritables territoris, i qualsevol modificació d'un dels seus llocs es percep com a susceptible d'afectar el conjunt. Pot ser el cas d'una vall muntanyenca, o d'una part de la vall, d'una comarca elevada i de les terres riu avall, encara que tinguin sistemes de relació i de producció diferents. Un mateix lloc pot pertànyer al mateix temps a dos «països», ja que aquesta delimitació no té el rigor de l'organigrama administratiu. Catalunya té tot un mosaic d'aquests espais de vida que són realitats concretes, algunes de les quals porten noms propis; cal respectar-les i analitzar-les com a tals i com a subsistemes, subsistemes poc definits, evidentment.

L'aglomeració

D'altra banda, l'aglomeració és, per la seva importància, un subsistema i un conjunt de subsistemes. No és el centre que s'ha d'oposar a una perifèria, o en tot cas no sols és això. D'ençà que la gran majoria d'habitants viuen a ciutat (80% a França), aquesta dualitat ha esdevingut irrisòria: primerament, la ciutat s'*administra ella mateixa* i la part de l'activitat que dedica a la gestió del *plat pays* és menor. Cal, doncs, analitzar l'aglomeració per si sola. L'hem de prendre en el seu sentit més ampli: les discussions actuals sobre l'abandonament de les ciutats, l'ex-urbanització o la contraurbanització, inspirades en una anàlisi restringida dels darrers censos no tenen sentit; les aglomeracions continuen creixent, bo i diluint-se en un espai més extens, que s'articula en subsistemes més o menys distints. La gestió dels problemes de desenvolupament, d'infraestructura, d'equipaments i de treball exigeix coordinació i fins i tot una autoritat d'aglomeració, que pot ser imposada o consentida lliurement pels municipis. Goso pensar que en una regió com Catalunya, on la meitat dels habitants viuen en l'aglomeració principal, aquesta qüestió és tan important com la de la divisió racional de la resta del territori.

La metròpoli s'ha d'administrar més ella mateixa que no pas un espai perifèric no tan poblat, però també té una altra cosa a fer. La ciutat és, en primer lloc, un espai de produccions originals. Crea riquesa. La gran majoria de la població, tret de la de les petites ciutats que no són realment sinó capitals administratives, té altres coses a fer que administrar la perifèria. El que dóna força a Barcelona és un conjunt d'empreses, de

bancs, de producció, de *savoir faire*, de fires i de manifestacions que li atorguen una reputació a tot el món; el que dóna nom a Montpeller és un conjunt de laboratoris i d'especialitats amb mercat mundial; però, alhora, manté unes relacions amb l'espai regional encara tènues. Aquesta creació de riquesa pot ser profitosa per a l'entorn de la ciutat; i més si es tracta de creació veritable i si la ciutat no es dedica a administrar i a ser la capital temible de l'imperi de les oficines. Administrar no és crear, i a partir d'un cert punt aquests dos conceptes són poc compatibles: l'esperit burocràtic no és el més propici per a la invenció, l'euròpolis no és l'acròpolis.

Les xarxes

La idea de xarxa està de moda per dues raons: les xarxes s'han negligit una mica i, alhora, es multipliquen. Per la seva banda, els geògrafs han estat atents als llocs i a les superfícies, però no tant a les relacions invisibles entre els habitants, les empreses i els qui decideixen. El món que es crea, es fonamenta, sobretot, en xarxes complexes que les tecnologies modernes, en particular les comunicacions a distància, amplien i diversifiquen, fins i tot quan els fluxos es concentren sobre itineraris privilegiats. Fóra un error creure que, com que cal pensar en termes de xarxa, ja no és útil pensar en termes d'espai i de territori: perquè més d'una xarxa associa territoris i produeix espai i perquè tota xarxa associa llocs, persones i organitzacions.

Les noves xarxes es teixeixen entre ciutats semblants. L'horitzó de molts municipis és, des d'ara, el dels municipis semblants, més que no pas el de la seva «regió» o el dels seus voltants. Fan els seus jocs amb les altres ciutats concurrents i complementàries. Els dirigents de les empreses multinacionals comparteixen una xarxa limitada de ciutats i ignoren les altres, i encara més les respectives províncies.

Les xarxes s'encaixen en els espais policèntrics quan les densitats urbanes són prou fortes i el sistema urbà no és monòton ni jeràrquic. Aleshores, els habitants poden triar, la qual cosa sempre és un privilegi. Aleshores se serveixen de diferents nuclis. Les ciutats es reparteixen activitats i equipaments que l'especialització relativa pot fer més eficaços. En aquestes condicions, l'estructura de malla administrativa torna al seu lloc, que ha de ser discret.

Les xarxes es teixeixen sempre entre els llocs que tenen punts en comú. Potser per ocupar el mateix mercat, per combatre la mateixa amenaça, la mateixa contaminació, per preservar el mateix equilibri ecològic, per explotar la mateixa font de riquesa, o per desenvolupar la mateixa producció agrícola.

Aleshores, els municipis s'associen amb qui més els interessa, socis que varien segons els problemes. Per què haurien d'estar condemnats a entrar en un únic sistema de gestió? L'aparició espontània d'associacions de municipis, de sindicats especialitzats en objectius múltiples, de cooperacions de tota classe és un signe de la diversificació de les xarxes i de la importància que van assolint en els territoris. Es construeix una nova organització de l'espai, més lleugera i que deixa veure a bastament l'autoorganització; es passa de la jerarquia a l'anarquia.

Posar l'administració a lloc, ampliar els lligams, enriquir la solidaritat

Dos segles d'experiència de l'organització administrativa que parteix de la Revolució Francesa demanen una altra revolució. El Bicentenari és propici a les revisions. França s'ha dotat d'una estructura territorial. N'ha apreciat els mèrits. N'ha sentit els límits. L'ha mirat de completar, de diferents maneres, però, en general, des de dalt.

La racionalitat del poder central

Aquesta organització, de la qual el departament és la peça clau, va sortir directament de la racionalitat precisa dels revolucionaris. El departament establia una estructura de malla exacta, i quasi totalment homogènia, que corresponia al sistema de relacions de l'època, el suport dels quals era la tracció animal. Ha sobreviscut tan bé que mai no ha estat tan poderós com ara. Mai no ha molestat l'Estat, en el qual el poder recolza eficaçment. L'Estat ha decidit, des de fa poc, de donar vida a les regions; aquestes no tenen tants mitjans financers com els departaments o les ciutats; i l'Estat sempre en desconfia perquè aquest fet no canvia gens el graó clau, el departament, sinó que només el reforça; ja somia a remodelar les regions que acaba d'instal·lar.

En el graó inferior, ni el districte ni el cantó no han aconseguit de tenir una mínima existència real, encara que els consellers generals, representants dels cantons, sí que en tenen, però només per administrar el departament. Els municipis, però, han perdurat i ara entren en el joc de les associacions espontànies, fins a signar cartes intermunicipals que susciten prou interès.

Ara bé, fins i tot el departament, entitat reconeguda i activa, vigent des de fa dos segles, és una institució purament burocràtica. Té una forta existència, però no ha marcat la realitat territorial gairebé enlloc. Resta lluny del ciutadà, que freqüenta les administracions de l'Estat amb circumspecció, confon l'autoritat d'Estat i l'autoritat elegida i n'ignora tota la gestió. Quin departament ha creat un veritable sistema espacial? Qui es fa dir erautenc o alt-garonenc? Els Pirineus Orientals tenen una unitat indiscutible, però és molt anterior a la Revolució i els seus habitants s'anomenen catalans, no pas orientalo-pirinencs. Les relacions entre les ciutats i les solidaritats territorials es resisteixen, ara més que no abans, als límits departamentals.

La malla administrativa no es correspon amb les realitats socials ni amb les solidaritats efectives. Les polítiques fonamentades en la malla i en el seu centre, pres com a pol, no han donat res que pugui ser demostrat, ja que la realitat és massa rica. Contràriament, queda clar que el «centre», en aquest cas l'Estat, ha jugat a fons a favor d'un graó «intermedi» per assentar-hi la seva autoritat; amb prou interlocutors per jugar amb les divisions però no tants que no els pugui dominar: no podia escollir ni la regió, ni uns quants centenars de districtes, ni milers de cantons; va escollir un centenar de departaments que des del principi van ser els substituïts més fidels del poder central, i encara ho són.

La regionalització postmoderna

Altres països han fet les seves experiències. No em sembla que en general desmenteixin aquestes tendències. També hi ha, als països de l'Est, l'experiència de caricatures de l'organització burocràtica; són prou edificants. Evidentment, és hora de revisar una racionalitat unívoca i globalitzadora que ha mostrat tan bé els seus perills com els seus límits i de tornar-se modern essent provisionalment «postmodern». Era moderna la crítica del Segle de les Llum a l'organització feudal. És moderna la crítica dels fracassos, raonats però no raonables, de certes aplicacions pràctiques de les Llum.

Una gestió postmoderna del territori, o, més exactament, una gestió decididament moderna dins l'Europa dels anys noranta, es fonamenta en la crítica de la seva organització burocràtica i en la constatació de nous espais de vida i de relació. Ha de ser sensible a l'equitat i la solidaritat. Ha de ser social i fins i tot socialista. Implica alguns passos cap a l'«afebliment de l'Estat», vers l'alleugeriment de l'estructura de malla i de la burocràcia, a condició que l'Estat i els seus instruments vetllin millor per restaurar infatigablement una igualtat sempre qüestionada i per contenir els tramposos.

Cinc línies de comportament que crec que caldria associar

1. *Alleugerir l'administració.* Moltes coses es poden arreglar localment. D'altres se solucionen a distància en organismes especialitzats, gràcies a la informàtica i a les telecomunicacions, i aquests organismes no cal que estiguin centralitzats.

2. *Limitar les jerarquies.* Com menys graons hi ha, menys barreres i petits caps, menys burocràcia. Fins i tot, si cada graó, en comptes de ser un simple instrument de l'Estat, es gestiona a través d'una assemblea elegida, hi ha més oficines del compte. El fet que Catalunya tingui quatre, tres o sis províncies, farà que aquest graó sigui realment indispensable? Abans de l'afebliment de l'Estat, i per comprometre'l, per què no afeblim la província?

3. *No confondre la idea de ciutat i la idea de centre.* Un país es vanta de les seves ciutats pel que aquestes creen; i no per les seves oficines. L'administració es pot desconcentrar i fins i tot dispersar: estarà més a prop del públic que si continua dins la seva fortalesa. No pel fet que Catalunya tingui grans ciutats ha d'atribuir-los automàticament una província per administrar.

4. *Reforçar les xarxes i les solidaritats d'acció i diversificar les esferes.* Cada problema de gestió reclama instruments i mètodes concrets. No es tracten les qüestions d'ordenació de la muntanya, d'irrigació de les aigües, de vigilància d'incendis, de creació de noves indústries, de millorament de les vies de comunicació amb els mateixos col·laboradors i els mateixos mitjans. Les cooperacions intermunicipals mereixen suport, sobretot quan són espontànies; i poden ser extremadament diverses. Es poden correspondre a veritables «espais de vida» i, per tant, *tenir significat* per als ciutadans, que aprecien les coses que tenen sentit.

5. *Afavorir les iniciatives locals donant-los els mitjans reals que necessiten.* En aquest sentit, el graó de la comarca és, sens dubte, un graó excel·lent de suport a la descentralització: tenint en compte l'escala de Catalunya, una trentena o una quarantena d'interlocutors és un nombre interessant. Encara millor si és un graó *electiu* i no un simple instrument de l'Administració de l'Estat. I molt millor encara si aquest graó no concentra tots els poders locals, sinó que deixa viure totes les formes d'associacions voluntàries d'habitants o de municipis que troben bé i útil que existeixin i treballin.

Un monopoli de la gestió probablement esterilitzaria les comarques. Un graó intermedi entre aquestes i la regió les ofegaria. Una regió com Catalunya no necessita tant entitats *intermediàries* dins un sistema jeràrquic vertical com xarxes entrecruades, fetes d'associacions autònomes, autoorganitzades i plenes de sentit.

La raó de l'abundància, la raó de les xarxes

Evidentment, qualsevol organitzador tendeix cap als organigrames perfectes, ben escalonats i que hom anomena racionals. Però les racionalitats són històricament relatives. Avui els ciutadans estan formats, educats; són mòbils; el seu horitzó s'ha eixamplat a tot el món, encara que només sigui a través de la televisió; han integrat el sentit de la responsabilitat respecte al medi on viuen.

La raó d'avui és la raó de l'abundància, la raó de les xarxes. Amb una mica de confiança, és la raó de l'autonomia. Una societat moderna s'hauria de recolzar en tothom i en tots els seus llocs. Imaginem països que no viurien principalment per mitjà de malles sinó per mitjà de tots els seus llocs. Països tòpics, i fins i tot polítòpics, que haurien substituït les jerarquies per les *eurarquies*, l'ordre sagrat pel poder de la invenció...