

Restructurer (réorganiser) les territoires, pourquoi, comment ?

Alexandre MOINE

Pr. Géographie – Laboratoire Théma

Université de Franche-Comté

Malgré la mise en place des régions, des communautés de communes, communauté d'agglomération... la colonne vertébrale de notre organisation territoriale héritée de la révolution reste toujours la commune, le département et l'état.

Les régions, qui n'ont pourtant pas ménagé leurs efforts, peinent à se faire reconnaître face à des départements qui disposent de budget souvent bien supérieur au leur et de puissants relais locaux. Les communautés de communes même si elles montent en puissance restent encore trop peu reconnues.

La réforme proposée semble viser à constituer des régions fortes capables de s'administrer seules sans la tutelle de l'Etat aujourd'hui toujours omniprésent, de supprimer les départements, du moins sous la forme actuelle, de poursuivre le regroupement des communes

- Comment mettre en place une organisation territoriale structurée, efficace et projective? Quels objectifs devons-nous nous donner?

Une organisation territoriale renvoie au concept de territoire qui est trop souvent confondu avec l'échelle locale. En fait le territoire est un système complexe fondé sur cinq dimensions qu'il s'agit obligatoirement de lier pour correctement « découper » puis aménager et gérer :

- La première dimension est celle de l'espace géographique, qui repose sur une métrique, mais également est constitué d'une multitude d'objets que l'homme crée sans cesse dans un environnement dit naturel (habitations/logements, activités, réseaux) et une notion importante sous-jacente qui nous intéresse présentement, celle de limite (institutionnelle, zonage, secteurs d'intervention, idéelles, etc.) ;
- La deuxième dimension est celle des acteurs qui l'utilisent, l'aménagent et le gèrent. Au travers de ces trois fonctions on embrasse les principales actions que nous menons de façon journalière. Les multiples utilisations individuelles nécessitent de gérer les objets de l'espace géographique, et dans certains cas de créer de nouveaux aménagements, autant d'aménités ou de contraintes pour les uns et les autres, en fonction notamment d'une troisième dimension ;
- Les représentations à propos de ce territoire, de ses limites, de ses habitants/acteurs influencent nos actions (utilisations), les futurs aménagements et la manière de gérer les territoires ;
- Quatrième dimension, des lieux emblématiques, clés vont apparaître, ce ne sont pas les mêmes suivant les individus, dans un enchevêtrement de déplacements et d'espaces vécus suivant différentes temporalités (de la journée à l'année, voire au cycle d'une vie) ;
- Enfin, le temps qui fait évoluer l'ensemble constitue la cinquième dimension

Il faut réunir ces cinq dimensions pour projeter la réalité d'un territoire et concevoir son organisation territoriale liant des échelles emboîtées, des acteurs plus ou moins unis entre eux, et finalement offrant un maximum d'aménités à ses habitants. Organiser ce système de manière efficace revient à :

- Considérer l'espace au travers de ses représentations (histoire, habitudes, sentiment d'appartenance), mais et surtout, au travers de son fonctionnement (aires de chalandise, attractions/répulsions, circulation, passage, concentration) c'est-à-dire la manière dont il est utilisé ;
- Considérer les acteurs et leur manière d'administrer (aménager dans les limites) et de gérer en articulant le développement de part et d'autre certaines limites qui nous sont indispensables pour appliquer des règles, développer des politiques ;
- Considérer des représentations qui pèsent inévitablement sur le vécu des citoyens et sur leur appréhension d'une réalité vécue.

Dans tous les cas, il faut aujourd'hui considérer que ce qui est grand n'est pas bon d'une manière générale pour les attendus évoqués ci-dessous qui révèlent la complexité du monde dans lequel nous évoluons. Mais une chose est certaine, la taille critique en terme d'urbanisation, de concentration des emplois et des services, et de vivre ensemble, semble bien être celle des villes moyennes autour de 200 000/250 000 habitants avec un objectif de circuits courts (alimentaires, énergétiques, etc.) combinés à de l'exportation en fonction des savoirs faire locaux.

En fonction de ces objectifs on peut se poser quelques questions :

● **Quelle est la bonne échelle de concertation et de décision** : nation, métropole, région, département, communes ?

Il n'y a pas de bonne échelle, il y a des échelles à lier en fonction de logiques locales, régionales et nationales. Il ne faut pas multiplier les échelles de gestion, et en France deux échelons doivent s'effacer au profit de deux autres, les intercommunalités doivent devenir des collectivités, les régions doivent s'imposer comme échelon d'aménagement, de coordination, d'administration et de gestion.

La création des communes et des départements était adaptée à la France du XVIIIe siècle. Aujourd'hui l'éclatement des fonctions dans l'espace, l'hyper-mobilité, rendent obsolète la commune (40% des communes d'Europe sont françaises !). De ce fait, notre organisation administrative est devenue un boulet. Il est donc urgent d'en changer et il faut réformer par le bas (bottom-up) pour atteindre ensuite l'échelle régionale ;

Il faut distinguer l'administration de la gestion. On administre dans des limites, on gère dans des limites et entre des limites. Je parle de centralité périphérique pour caractériser des territoires dynamiques qui se trouvent être par le hasard des découpages, situés aux confins d'une échelle administrative. Dans cette perspective il est nécessaire dans la région fusionnée Bourgogne – Franche-Comté (BFC), d'accompagner d'une autre manière ces centralités périphérique comme l'ensemble Montbéliard-Belfort-Héricourt.

Si on administre en fonction de partis pris politiques de développement au sein d'une région en veillant à l'équilibre entre les villes, à la bonne connexion entre ville-centre et périphérie urbaine, au bon arrimage des territoires ruraux, on doit cependant être attentif aux dispositifs à l'œuvre de l'autre côté des limites. Ils sont forcément différents et lorsque les liens sont forts ils doivent être

harmonisés. C'est à ce prix que l'on peut dépasser les contraintes que nous imposent ces nécessaires découpages. Ainsi sera-t-on en mesure de gérer une multitude de décisions qui vont faire le quotidien des citoyen(e)s et en mesurant les différences de politiques, on s'assurant de la bonne mise en lien des territoires périphériques, limitrophes, frontaliers. Il faut donc gérer d'une autre manière, ne pas centraliser les compétences locales (vs nationales), mais les déployer dans un territoire régional et avec les territoires limitrophes, par le biais de dispositifs relais. Ex : Centralité périphérique.

● **Quelle place pour les territoires ruraux et urbains/suburbains?**

Il n'y a pas de distinction précise aujourd'hui, entre urbain, suburbain et rural, mais une multitude de situations plus ou moins graduées. Il faut s'adapter aux comportements des utilisateurs (aire de chalandise services/emplois), les intercommunalités révèlent ou doivent révéler plus ou moins des territoires qui sont aujourd'hui polarisés, quelques fois et c'est un défi, multi-polarisés. Alors, lorsqu'il n'y a pas de polarisation ou une multi-polarisation que fait-on, par exemple dans les territoires ruraux ? On reste sur une logique d'intercommunalité sur la base d'un projet en articulation avec les pôles attracteurs, s'il n'y a pas de domination des uns sur les autres il faut gérer le vide aux échelons politiques qui sont régionaux avec un relais intercommunal.

Il faut également veiller aux territoires urbain/urbain, c'est-à-dire à l'équilibre entre les villes, au sein de réseaux de villes, d'ensembles métropolitains. La région doit être l'échelon de l'aménagement du territoire, relayé par les dispositifs d'affectation des sols à l'échelle intercommunale. Pour prendre l'exemple de la fusion BFC, ce doit être une chance d'équilibrer le développement entre Besançon et Dijon, qui lorsque les deux régions existaient, étaient en compétition autour de deux modèles de développement régionaux. La frontière régionale abolie, on ne peut qu'imaginer une distribution des activités, des services, de manière à parvenir à un équilibre au sein de la métropole ;

On peut opposer que le pouvoir s'éloigne du local, mais on peut très bien déterminer un ensemble de services accessibles à chacun, quelle que soit la localisation. Aujourd'hui, le niveau des services disponibles pour la population a fortement augmenté, grâce à la mobilité, qui rend la ville accessible à tous. N'oublions pas non plus qu'il y a internet, notre rapport à l'espace et aux flux a changé. On opposera à cela deux choses : le numérique n'est pas présent partout et justement dans les confins ruraux il faut être attentif à conserver certains liens physiques de proximité ; la mobilité que nous avons connue, fondée sur une énergie à bas coût est en passe d'être révolue et la question de la proximité doit être travaillée au sein des nouveaux ensembles régionaux.

● **Quelle répartition des rôles entre l'état et la région ?**

Il faut que l'Etat laisse le champ libre aux collectivités, abolir les doublons en terme de services et ne conserver que ce qui permet des péréquations si on veut conserver une logique de territoire français équilibré. L'Etat doit conserver des prérogatives sur des entrées clés, armée, justice, enseignement...

Par contre il faut donner des moyens aux régions. Selon les chiffres de l'association des régions de France – l'ARF –, le budget est de 3 125 euros par habitant en Suède, 3 561 euros en Allemagne et 4 940 euros en Autriche... alors qu'il n'est que de 395 euros en France, soit dix fois moins en moyenne ! Voilà le véritable retard à rattraper par rapport à nos voisins européens.

Si l'Etat joue le jeu de compétences et de moyens accrus, il faut par contre inventer des outils régionaux pour soutenir des actions décentralisées à ces échelles. Si on accède à un rôle renforcé des Régions, il faut qu'elles se dotent d'une autre manière d'intervenir sur les territoires et de les accompagner. Il faut créer les conditions d'une déconcentration des services régionaux de manière à accompagner le développement local en fonction de la politique régionale mise en œuvre et comme nous l'avons précisé, à conforter les liens avec les Régions limitrophes lorsque cela est nécessaire. On peut alors gérée dans et au-delà des limites, harmoniser des dispositifs régionaux qui peuvent être différents. On agit par exemple de la même manière à l'échelle de l'Arc jurassien vers la Suisse... Il faut inventer des gouvernances à ces échelles qui sont locales mais transrégionales ou transnationales.

En définitive tout reste à faire aujourd'hui pour réformer par le bas et simplifier des fonctionnements obsolètes qui demeurent verrouillés par des acteurs politiques qui n'ont aucun intérêt à voir leur pré carré modifié....

Alexandre Moine le 27/11/2014