

Va-t-on rater la troisième révolution territoriale ?

Frédéric Giraut

Géographe IRD (Afrique du Sud) et
université Joseph Fourier (Grenoble).
fgiraut@worldonline.co.za

Après la révolution à chaud du département égalisateur et la révolution à froid de la région moderne et décentralisatrice, voici venu le temps de la troisième révolution territoriale, celle du pays mobilisateur et de l'agglomération solidaire.

Depuis les lois Voynet et Chevènement, les différentes formes d'intercommunalité progressent rapidement sur le terrain. Dans le même temps, les inquiétudes sont nombreuses face à la complexité territoriale qui en résulte. Le « grand débat » sur la décentralisation annoncé par le gouvernement à la suite du rapport de la Commission Mauroy est d'ores et déjà dominé par un consensus sur la nécessaire rationalisation du système au profit de quelques échelons sélectionnés. La Datar (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), avec son nouveau mot d'ordre du « polycentrisme maillé », et les exécutifs régionaux anticipent en promouvant le cadre du pays pour les espaces non métropolitains. Au passage, ils l'associent à des normes qui ne figurent pas dans la loi et qui posent un réel problème au regard de la nature même de ces pays nouvelle formule.

Présentés comme une alternative à la fois contemporaine et traditionnelle à un système d'administration territoriale obsolète, les pays constituent en effet un paradoxe français.

Régulièrement invoqués, les pays renvoient dans l'imaginaire spatial et historique des Français aux

pagii des 300 nations gauloises et quelques qui s'opposent à César, aux 265 fromages que le général De Gaulle avait tant de mal à gouverner, aux 400 petites régions naturelles et agricoles que révèlent les naturalistes de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e et que la toponymie a enregistré ici et là, ou aux bassins d'emploi qui se forment autour des quelques centaines d'agglomérations secondaires françaises ancrées dans leurs campagnes.

Purs reflets d'un ordre naturel qui rejoindrait l'ordre fonctionnel, les pays seraient toujours restés à l'écart de l'ordre politique. Pas étonnant, dès lors, qu'ils apparaissent régulièrement comme une alternative en période de crise, lorsque l'économie projette les individus sur de vastes marchés hors des territoires locaux et de leurs ressources. Le pays est alors présenté comme la maille idéale pour la mobilisation et l'implication des populations dans des projets de développement et d'aménagement en prise avec l'environnement naturel et culturel. C'est ainsi que, souvent lié au régionalisme, le mouvement de pays a pu attirer une droite conservatrice antirépublicaine (le premier triomphe des pays se fit sous Vichy), l'extrême gauche autogestionnaire, et des progressistes sociaux issus des traditions démocrate-chrétienne ou social-démocrate.

Alors que les passions politico-territoriales se sont estompées dans une France républicaine acquise

au principe de la décentralisation, la synthèse apparaît désormais possible entre les différentes aspirations. Cela peut-il déboucher sur la révélation et la reconnaissance d'entités spatiales préexistantes ? La cartographie du maillage miraculeux fut toujours moins évidente que le ralliement derrière le fameux slogan « vivre et travailler au pays ». Les géographes, souvent convoqués, n'ont pu livrer une carte unique de ce qui apparaît avant tout comme un mythe territorial français où se rencontreraient systématiquement dans un même espace l'ordre naturel et l'ordre fonctionnel. L'actuelle mobilisation du mythe s'effectue dans deux directions : tendance à la reconnaissance par l'institutionnalisation dans l'administration territoriale d'un niveau intermédiaire à vocation rurale et « développementaliste » ; et tendance à l'utilisation non contrôlée d'un label décidément bien pratique pour tout territoire intercommunal en quête de légitimité.

C'est donc un mythe mobilisateur qui est en train de prendre une réalité administrative avec l'onction de la loi Voynet sur l'aménagement et le développement durable du territoire, le relais des politiques régionales et communautaires et l'engouement des acteurs du développement local.

Il faut dès lors se demander si cette révolution sympathique n'est pas en passe d'être ratée pour au moins deux raisons :

- le privilège accordé par les pouvoirs publics (nationaux, régionaux et européens) à une logique politique de pavage, là où la rencontre et le suivi des projets de territoires nécessitent des limites floues et évolutives ;

- le privilège accordé par les normes des nouvelles procédures à une logique rationnelle de bassin, qui associe un centre à une périphérie (un arrière-pays) pour l'accès aux services publics et privés, ceci au détriment d'une logique qui identifie des entités plus homogènes sur un plan environnemental, mais souvent marginalisées dans les découpages administratifs. Ces marges ne sont peut-être pas porteuses de projet de territoires

dans certaines régions qui fonctionnent comme des références au niveau national, notamment dans l'Ouest de la France où les polarisations régulièrement emboîtées définissent des aires qui correspondent à celles de pays historiques. Il n'en est pas de même dans la France des couloirs et des massifs où nombre d'innovations en matière de valorisation des ressources environnementales et territoriales émergent en arrière-pays et sont à l'origine d'une véritable mobilisation autour de projets qui ont pour cadre un massif ou un petit bassin de dimension inférieure au gabarit du pays-arrondissement préconisé.

Le risque, on l'a compris, est de rater les projets qui n'auraient pas pour base territoriale une entité rationnelle en terme d'aménagement de l'espace et de distribution des services. Autrement dit, de rater les projets des « bassins d'envie » selon l'expression de l'équipe du district du Diois. La pensée rationalisante avec ses idées simples risque de faire encore des ravages en toute bonne conscience. D'autant que la tentation est grande de lier l'établissement de cette nouvelle carte à la question de la réduction de l'excès de poids politique du monde rural. Celle-ci ne saurait être résolue par une association contre-nature entre territoire de projet et circonscription électorale.

Quatre principes nécessitent d'être pris en compte pour accompagner la complexité territoriale ambiante et non pour tenter de la simplifier.

Évolutivité : ne pas fixer des dynamiques et un projet fruits d'équilibres et de compromis temporaires dans un cadre figé.

Articulation : penser et prévoir les modalités d'articulation entre des dynamiques simultanées qui s'effectuent à des échelles et/ou dans des configurations spatiales différentes.

Diversité/pluralité : éviter la constitution de fiefs ou de bastions dans lesquels le leader unique et incontesté peut bien vite se transformer en rentier stérilisateur ; éviter le seul référent identitaire avec son cortège d'exclusions comme ferment de l'adhésion à la mobilisation territoriale.

Distinction : ne pas réduire à un même traitement la logique de la représentation politique et celle de la mobilisation, sous peine de voir le nécessaire partenariat entre élus et entrepreneurs se transformer en un phagocytage des uns par les autres.

À l'heure où le gouvernement envisage une

« nouvelle avancée dans la décentralisation », veillons à ce qu'il ne cède pas aux fantasmes de la rationalisation tous azimuts. La nécessaire adaptation d'un système obsolète passe aujourd'hui par ces quelques principes d'accompagnement de la complexité.

Territoires 2020

Revue scientifique de la Datar consacrée aux territoires et à la prospective

DATAR

1, avenue Charles Floquet, 75343, Paris cedex 07.

Directeur de publication

Jean-Louis Guigou, Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

Coordination éditoriale

Alain Marciano, Datar
Claude Lacour, université de Bordeaux IV
Pierre Musso, université de Rennes II
François Taulelle, université de Toulouse II
Hervé Le Bras, INED, conseil scientifique de la Datar
Philippe Thiard, université Paris XII

Comité de rédaction et d'orientation

Serge Antoine, Comité 21, conseil scientifique de la Datar
Nelly Bobtcheff, Datar
Ariette Delamarre, Datar
Armand Frémont, conseil scientifique de la Datar
Maurice Goze, université de Bordeaux III
Hugues de Jouvenel, Futuribles
Jean-Claude Nemery, université de Reims
Henry Oberdoff, IEP Grenoble, conseil scientifique de la Datar
Max Prades, Datar
Nicolas Portier, Datar

Maquette

La Documentation française

Cartographie

Coordination générale : J. Buosi et L. Jégou, département de géographie et aménagement, Université de Toulouse-Le Mirail.

Parce que nous souhaitons que cette revue soit un lieu de confrontations, de débats, de critiques, les articles n'engagent évidemment que leurs auteurs et pas l'institution.