

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE EXCEPTIONNELLE DU
CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE METZ MÉTROPOLE

DU TERRITOIRE AU PROJET DE TERRITOIRE

CHAMBRE DE MÉTIERS ET DE L'ARTISANAT DE LA MOSELLE

17 MARS 2010



DU TERRITOIRE AU PROJET DE TERRITOIRE

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	2
I. TABLE RONDE : DU TERRITOIRE AU PROJET DE TERRITOIRE	3
SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS	
II. ÉCHANGES AVEC LES PARTICIPANTS.....	6
III. SYNTHÈSE.....	8
ANNEXES : PRÉSENTATIONS COMPLÈTES DES INTERVENANTS	12
• QU'EST-CE QU'UN TERRITOIRE : GENEALOGIE DE LA NOTION ET APPROCHE PAR LES SCIENCES HUMAINES	12
• DU TERRITOIRE AUX TERRITOIRES : AMBIGUÏTÉS ET COMPLEXITÉS DU MORCELLEMENT DE L'ESPACE FRANÇAIS OU « L'IMPOSSIBLE REFORME TERRITORIALE »	20
• DU TERRITOIRE DE PROJET AU PROJET DE TERRITOIRE.....	23

AVANT-PROPOS

par Jean-Baptiste BOSCHIAN, Président du Conseil de Développement Durable de Metz Métropole

Lors des premières réunions par collège du Conseil de Développement Durable de Metz Métropole, nos membres ont souhaité disposer de temps d'information et de formation autour de notions nouvelles pour certains d'entre eux et nécessaires au bon exercice de leur fonction au sein du Conseil. Le Bureau, ayant entendu cette demande, a souhaité organiser des temps de réflexion permettant à chacun de partager un langage commun. C'est dans ce cadre que s'est tenue, le 17 mars, la première Assemblée Générale Exceptionnelle sur le thème « Du territoire au projet de territoire ».

Pour répondre à cette question, une table ronde réunissant les Professeurs Pierre GINET et François HULBERT de l'Université Paul Verlaine de Metz ainsi que Cécile de BLIC, Directrice du Carrefour des Pays Lorrains, a permis de revenir sur la notion de « Territoire », d'appréhender les différents niveaux de collectivités et leurs compétences pour mieux comprendre les enjeux du Projet de territoire dans une logique de développement durable.

Ce document présente une synthèse de ces échanges.

TABLE RONDE

Retrouvez l'intégralité des interventions en annexe

LA NOTION DE TERRITOIRE : GÉNÉALOGIE DE LA NOTION ET APPROCHE PAR LES SCIENCES HUMAINES

Par Pierre GINET, Professeur des Universités, Responsable de l'Equipe GEOPOL-géopolitique urbaine, régionale et transfrontalière

Dans les sciences comme les médias, le terme territoire connaît une abondante utilisation. C'est un signe de vitalité mais également un facteur d'imprécision. Il apparaît nécessaire d'être le plus univoque possible pour tenter de faire de la notion de territoire un concept opératoire en aménagement et urbanisme.

1. À cette fin, une approche généalogique de la notion a été réalisée, de son origine historique à son emploi actuel dans le champ du développement et de l'aménagement spatial.
2. Une description des composantes identitaire, morphologique et organisationnelle des territoires a offert une clef d'entrée pour leur description et leur évaluation.



© Metz Métropole, photo Christian Legay

3. Les territoires, en tant qu'organismes vivants, naissent, vivent, disparaissent, se recomposent et affrontent les heurts de l'histoire de manière diverse. Comprendre ces dynamiques territoriales suppose d'analyser l'ensemble des interactions entre le projet du groupe social et son espace de déploiement, les configurations territoriales et le fonctionnement du groupe social. Cinq principaux types de dynamiques territoriales ont été présentés.
4. Enfin, en guise de conclusion, une forme particulière de construction territoriale a été évoquée, - la métropolisation -, en raison des enjeux et des questionnements que cette dynamique territoriale particulière soulève pour l'agglomération de Metz.

DU TERRITOIRE AU PROJET DE TERRITOIRE

DU TERRITOIRE AUX TERRITOIRES : AMBIGUÏTÉS ET COMPLEXITÉS DU MORCELLEMENT DE L'ESPACE FRANÇAIS OU « L'IMPOSSIBLE RÉFORME TERRITORIALE »

Par Pierre GINET, Professeur des Universités, Responsable de l'Equipe GEOPOL-géopolitique urbaine, régionale et transfrontalière

L'Etat aménageur a depuis plusieurs années plus ou moins cédé sa place aux collectivités territoriales aménageuses. On est ainsi passé du territoire aux territoires. Ceux-ci sont multiples, d'échelles variées, se superposent et se juxtaposent et sont aux mains d'acteurs politiques qui cumulent les responsabilités à différents niveaux. Entre les 36 000 communes et les 26 régions, il faut nommer les 100 départements et leurs 4000 cantons, les 16 communautés urbaines (CU), les 181 communautés d'agglomérations (CA), les 2409 communautés de communes (CC), les 15 000 syndicats intercommunaux, sans oublier les 350 « pays ». Tous ou presque se veulent des territoires de proximité, c'est-à-dire des espaces vécus.

"Qu'en est-il ? alors que le cadre du département remonte à plus de 200 ans et empêche aujourd'hui la Région d'exister réellement ; alors que celui des communes renvoie aux paroisses du Moyen-âge et se trouve consolidé par les constructions intercommunales qui les réunissent. Par ailleurs, les premiers syndicats ont plus de 100 ans et doivent se maintenir aujourd'hui pour répondre à des besoins qui n'ont pas encore pu trouver une réponse dans les institutions nouvelles. Quant au découpage des régions, il correspond aux circonscriptions d'action régionale des années 50 et n'arrivent toujours pas à se redéfinir adéquatement."

Le portrait et le procès de ce morcellement territorial a été fait maintes fois, sans jamais aboutir à une réforme satisfaisante puisque celle-ci revient régulièrement à l'ordre du jour, comme c'est encore le cas aujourd'hui. À chaque fois la complexité et la confusion s'installent. Les CU regroupent aussi bien des agglomérations de moins de 100 000 habitants que d'autres qui en ont de plus de 500 000. Il en va de même des CA qui mettent dans la même catégorie toutes les agglomérations entre 50 000 et 500 000 habitants. Par le jeu de l'intercommunalité les petites unités urbaines deviennent plus grandes, en regroupant sur leur périphérie autant, et parfois plus, de communes rurales que de communes urbaines. Nommer les territoires c'est aussi les définir ; or les dénominations prêtent souvent à confusion, montrant ainsi l'ambiguïté et la complexité des cadres territoriaux en question, de leur rôle, de leur fonction et du jeu des acteurs qui se les approprient.

À côté des agglomérations INSEE basées sur les espaces vécus, se sont imposées les agglomérations issues des constructions intercommunales. C'est toute une image biaisée de la France urbaine qui s'est mise en place.

Le pouvoir régional lancé dès la fin des années 60 n'a pu s'imposer dans les années 80 face aux départements et aujourd'hui encore reste le maillon faible des structures territoriales. La région reste à construire dans son territoire et ses pouvoirs ; l'effacement progressif du département doit permettre la création de communes moins nombreuses et plus fortes, l'émergence d'entités nouvelles comme les pays et la mise en place de métropoles de référence aptes à capter une partie des flux régionaux qui depuis toujours s'en vont vers Paris.

DU TERRITOIRE AU PROJET DE TERRITOIRE

DU TERRITOIRE DE PROJET AU PROJET DE TERRITOIRE

Par Cécile de BLIC, Directrice du Carrefour des Pays Lorrains

S'il n'existe pas de territoire idéal, il n'existe pas non plus de projet de territoire idéal... L'objectif est avant tout de permettre aux acteurs d'un territoire donné, élus et non élus, de partager une vision commune créant de la cohésion.

Les étapes d'un projet de territoire sont :

- le partage d'un diagnostic : on pose un regard
- la définition d'objectifs stratégiques : on se donne un horizon
- l'adoption d'un plan d'action : on se donne un chemin.
- Puis on se donne les moyens de suivre et d'évaluer son action.

Suivre ces étapes ne garantit pas que le projet de territoire créera une véritable dynamique locale. En effet, l'expérience montre que certains principes sont réellement fondateurs et indispensables dans ce type de démarche.

- **La transversalité**

Les exposés précédents nous ont montré la complexité des territoires et des acteurs, de même, le projet est complexe ! La transversalité doit permettre aux acteurs de bien appréhender l'ensemble des facettes d'un projet de territoire : dans ses composantes thématiques (économique, sociale, environnementale, culturelle, etc.) mais aussi dans son articulation et ses répercussions avec les territoires voisins.



Réunion Publique

- **La participation**

La participation est un élément central dans la définition d'un projet de territoire. Elle peut revêtir différentes formes : information, co-construction, co-décision, participation à l'évaluation... Quel doit être la place du Conseil de développement durable dans cette démarche ?

- **La gouvernance**

Trouver le meilleur moyen d'associer les élus, les acteurs et les habitants à la définition d'un projet commun sur un territoire : là est tout l'enjeu d'un projet territorial de développement durable.

ÉCHANGES AVEC LES PARTICIPANTS

À travers les notions de territoire et de projet, c'est surtout la question de la participation qui a interpellé les membres du Conseil de Développement Durable. En premier lieu, deux constats ont été établis : la dégradation de la participation aux élections et un certain désengagement de la part des citoyens dans la vie de la cité. Les échanges se sont alors centrés sur les causes de ces états de fait et les pistes à envisager pour y remédier ainsi que sur le rôle du Conseil de Développement Durable.

Une désaffection de la participation aux scrutins locaux...

Si, à travers son exposé, François Hulbert a mis en avant une dégradation de la participation aux élections régionales, force est de constater que ce constat peut être élargi à d'autres scrutins locaux. Comment l'expliquer ? Le cumul des mandats peut-il être un facteur expliquant ?

Un désengagement général des citoyens

En dehors des urnes, les acteurs associatifs déplorent un désengagement des citoyens sur le terrain. Il devient difficile d'intéresser les concitoyens et un intérêt particulier supérieur à l'intérêt général se fait jour. La notion de territoire peut avoir un sens pour les citoyens s'ils pensent qu'ils sont entendus.

L'éducation un préalable indispensable

« Plus de culture » est apparu comme un préalable nécessaire à toute évaluation citoyenne. On constate par exemple, une manque d'éducation à l'économie mondiale notamment dans les programmes scolaires. Comment dès lors débattre ?

L'idée d'une indispensable formation des acteurs à travers l'école, l'éducation populaire ... s'est imposée. Bien souvent, ce ne sont pas les gens qui désertent, mais le sujet qui est mal expliqué.

Un besoin de « proximité »

La notion de politique de proximité est alors née des échanges, c'est-à-dire le nécessaire rapprochement entre l' élu et le citoyen. L'échelle de proximité a alors été appliquée à la notion de territoire. Mais qu'est-ce qu'un territoire de proximité ?

Les communes sont considérées comme des territoires de proximité alors que pour les plus petites d'entre elles, les habitants n'y font rien car il n'y a rien, rien à s'approprier.

La vraie question est donc celle de l'identité des territoires. Un débat sur l'identité régionale serait, à ce titre, pertinent.

DU TERRITOIRE AU PROJET DE TERRITOIRE

D'autres pistes pour encourager la participation

D'autres pistes ont été évoquées pour encourager la participation : réaliser des observatoires, éviter les paliers décisionnels, laisser place au pragmatisme, multiplier les lieux de débat, limiter le cumul des mandats dans le temps et dans l'espace pour inciter une plus grande partie des citoyens à s'essayer à l'engagement politique, et également, recourir aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

En effet, sur ce dernier aspect, les modes de communication utilisés sont souvent en décalage avec la société d'aujourd'hui qui vit dans l'instantanéité (par exemple avec Facebook). Des moyens énormes sont parfois mobilisés pour des résultats faibles à l'image de certaines enquêtes.

Le rôle du Conseil de Développement Durable

La question du rôle du Conseil de Développement Durable par rapport à ces préoccupations a bien-sûr été posée. Celui-ci n'est pas un lieu de participation des citoyens du territoire, il s'agirait là d'une gageure. L'objectif reste de se sentir copropriétaire du projet.

DU TERRITOIRE AU PROJET DE TERRITOIRE

SYNTHÈSE

Par Yvon SCHLERET, Vice Président du Conseil de Développement Durable de Metz Métropole.

La synthèse proposée ne saurait être ni exhaustive, ni totalement objective. Elle vise à restituer quelques éléments clés des interventions de la table ronde, en les recontextualisant avec le filtre d'une subjectivité personnelle qui tente de répondre à la question posée en introduction : « qu'est-ce qui nous fait courir » lorsqu'on parle « du territoire au projet de territoire » ?

Le but de cette réunion était surtout de disposer, le plus possible, au sein du CODEV, d'un langage commun et d'une vision partagée et discutée de la notion de territoire qui contribue à légitimer le travail de ses membres pour le développement de la Communauté d'Agglomération de Metz Métropole. Pour le réaliser, la table ronde a été programmée autour de trois moments forts : un rappel conceptuel de la notion de territoire, une analyse d'ordre sociopolitique suivie d'une réflexion sur le processus et la méthode de développement local.

De manière très méthodique, Pierre Ginet nous a aidés à comprendre la complexité du concept de territoire dans l'aura d'imprécision qui émane de sa polysémie et de son appartenance à un ensemble sémantique pouvant facilement s'auto-reproduire et s'auto-transformer (« l'autopoïèse », pour reprendre le terme utilisé par l'orateur). Il a rappelé les différents sens que la notion pouvait supporter selon l'usage que l'on en fait et selon ses références explicites ou implicites (éthologiques, politiques, géographiques, etc.). Pour résumer le tout, on peut évoquer, avec Pierre Ginet, la différence entre « les espaces perçus, vécus, voulus ». Et puisqu'il faut une définition du mot territoire dans le sens où il est utilisé lorsqu'on parle, par exemple, de la Communauté d'Agglomération de Metz Métropole, on retiendra celle proposée par l'orateur : « Une aire territoriale à l'intérieur de laquelle le groupe exerce son pouvoir », c'est-à-dire un espace administré par une autorité et appropriée par une société avec un sentiment d'appartenance et une conscience identitaire. Disposer d'une définition rassure, mais ne suffit pas pour lever l'imprécision de la notion ou les incertitudes produites par ses usages multiples. D'ailleurs Pierre Ginet n'a pas écarté cette difficulté. Il a, au contraire, évoqué cet aspect en rappelant que le doute existait sur la pérennité de la pertinence de la notion dans son acceptation politique (« Les territoires, en tant qu'organismes vivants, naissent, vivent, disparaissent, se recomposent et affrontent les heurts de l'histoire de manière diverse »). Dès 1995, bien avant le succès que connaît aujourd'hui le concept dans le discours administratif et politique courant, des chercheurs, comme Bertrand Badie, ont pronostiqué « la fin des territoires » dans la mesure où cette notion est de moins en moins capable de définir des communautés politiques pertinentes.

DU TERRITOIRE AU PROJET DE TERRITOIRE

L'exposé de François Hulbert apporte de sérieux arguments à l'incertitude des territoires actuels dans leur approche sociopolitique. S'appuyant sur l'actualité du moment, à savoir les élections régionales, il a en quelque sorte déconstruit la notion de Région comme territoire administratif et politique issu de la décentralisation¹. Parmi tous les éléments de sa démonstration rigoureuse, on retiendra surtout que la décentralisation à l'œuvre depuis le début des années 1980 n'est qu'une apparence (« un faux nez » dirait-il). Il démontre que les régions sont instrumentalisées par un système centralisé et que leur autonomie financière est à interroger lorsqu'on constate qu'elle est largement tributaire des financements de l'État.

Le regard critique de François Hulbert ne se limite pas seulement à la construction des régions, il porte sur l'ensemble du mille-feuille constitué par les territoires politiques et administratifs. (« Ceux-ci sont multiples, d'échelles variées, se superposent et se juxtaposent et sont aux mains d'acteurs politiques qui cumulent les responsabilités à différents niveaux »). Pour ne citer qu'un seul exemple, on retiendra celui-ci : Que vont devenir les pays (au sens de la loi du 4 février 1995 et de celle du 25 juin 1999 qui fait du pays un territoire de projet) au moment où ils sont remis en question par l'autorité centrale alors qu'ils sont susceptibles « d'amener du changement ? »²

Quelles que soient les critiques qu'il formule à l'égard de « l'État aménageur », François Hulbert reste optimiste, à condition que la société civile se mobilise pour bousculer les organisations territoriales actuelles, et les élus qui en ont la charge, en vue d'engager une réforme des territoires qui reste à faire et qui puisse aboutir.

Une méthode de mobilisation de la société civile (acteurs locaux et habitants) peut être trouvée dans la stratégie de développement local qui associe trois notions : territoire, projet, partenariat - participation. C'est pourquoi l'intervention de Cécile de Blic a permis de compléter les deux approches précédentes par une démarche expérimentée depuis longtemps sur le terrain. Certes il y a d'abord un territoire donné avec ses différentes dimensions (espace géographique, sociétal, ou d'échanges), mais cela ne suffit pas pour fonder une démarche de développement local. Il faut encore un projet qui ne se résume pas à une addition ou à un catalogue d'actions diverses, mais qui fixe d'abord une ambition réaliste pour forger le futur et qui, ensuite, la décline en objectifs plus opérationnels.

Dans une perspective de développement territorial, ce projet passe par un partenariat entre les différents acteurs locaux et une participation des citoyens, de sa conception à sa réalisation et à son évaluation pour finalement reformuler en permanence le projet. C'est ce que Cécile de Blic appelle la « spirale vertueuse ». Cette dynamique place les citoyens comme acteurs et non pas comme spectateurs ou comme acteurs par intermittence qui délèguent, tous les cinq ou six ans, leur pouvoir de décision et d'action à leurs représentants élus.

¹ François Hulbert vient de publier, en mars 2010, « Le pouvoir aux régions. La reconstruction géographique du territoire français » (Éditions L'Harmattan).

² Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales empêche la création de nouveaux pays.

DU TERRITOIRE AU PROJET DE TERRITOIRE



Le Centre Pompidou-Metz, fleuron culturel du territoire

Si la participation des citoyens s'impose dans la réalisation d'un projet de développement territorial, elle ne s'improvise pas et ne se construit pas non plus avec de bons sentiments. Sa réalisation appelle la maîtrise de méthodologies appropriées pour cheminer des opinions brutes d'une population donnée aux jugements éclairés et aux décisions qu'elle peut proposer.

Parmi les recommandations évoquées par Cécile de Blic pour garantir la réussite de cette participation, on n'en retiendra ici qu'une seule qui intéresse plus particulièrement les membres du CODEV.

La dynamique mise en place pour assurer la participation de la société civile à la construction d'un projet territorial doit éviter toute confusion entre les rôles respectifs des élus, des fonctionnaires territoriaux et des membres du comité de développement. Ces derniers, d'abord ne constituent pas à eux seuls la participation des citoyens à la concertation et à la construction du projet, ensuite ils ont à se situer sur le registre des propositions³ et de l'appréhension globale des enjeux sous forme d'objectifs généraux soumis à l'arbitrage des élus qui en confient, si tel est leur choix, la réalisation aux techniciens de la collectivité territoriale et qui en contrôlent la finalisation.

.....

Que peut-on retenir au terme de ces trois interventions ? Si l'on est venu pour trouver des certitudes rassurantes permettant de lever toutes les interrogations possibles sur la question des territoires et du flou qui entoure ce concept, on risque d'être frustré. Les recours à cette notion se révèlent d'un usage plutôt problématique en raison des incertitudes de sens du mot lui-même et de toutes les interrogations que suscitent la volonté et la pratique de décentralisation à l'œuvre depuis au moins 30 ans en France.

Pour autant, la table ronde a été fructueuse. Elle nous a permis d'acquérir des points de repère solides et appréciables pour penser la complexité des territoires et trouver des méthodes d'action en conséquence. On peut insister sur quelques idées majeures qui se dégagent de l'apport des exposés présentés.

- Il faut savoir faire le deuil de toute tentative de recherche d'un territoire conçu comme un espace idéalement pertinent ou optimal. Un territoire n'est pas un espace définitivement clos et défini à partir de critères techniques ou rationnels, sauf peut-être pour des planificateurs technocrates ayant une vision descendante pour l'application de leurs choix. Le territoire est une construction politique et sociale, instable car mutante, qui s'insère dans un rapport continu à un environnement changeant.

DU TERRITOIRE AU PROJET DE TERRITOIRE

- Si, aujourd'hui, on a affaire à une sorte de mille-feuille territorial, cela veut dire aussi qu'il nous faut savoir constamment penser et agir à « géométrie variable », car tout citoyen est partie prenante de plusieurs territoires à la fois, et pas seulement de ceux à finalité politico-administrative.
- Les interventions n'ont pas ou que peu abordé d'autres territoires comme ceux qui sont :
 - vécus par les salariés dans les espaces frontaliers
 - générés par le nomadisme des pratiques de loisirs, notamment des jeunes, comme c'est le cas le samedi soir pour beaucoup de jeunes lorrains qui fréquentent les discothèques et autres lieux de musique à Sarrebruck ou au Luxembourg
 - construits de manière virtuelle grâce au développement des technologies de l'information et de la communication de type Facebook ou Internet.

Autant d'espaces vécus qui complexifient encore l'aspect multidimensionnel des territoires sur lesquels nous nous déployons et qui interrogent la pertinence des découpages administratifs dès lors que l'on veut agir sur ou à partir de ces espaces qui constituent également une réalité quotidienne des gens.

- L'usage de la notion de territoire, au sens politico-administratif du terme, est aussi fortement lié aujourd'hui, mais pas de manière systématique, à un modèle de politique publique qui fait appel à un processus difficile de coordination, de négociations, de régulation et d'ajustements, d'évaluation, de coopération des acteurs professionnels et institutionnels et de participation des citoyens. Ce processus sera d'autant plus efficient qu'il est organisé sur un espace de proximité géographique avec des acteurs concernés qui se l'approprient et qu'il leur facilite de subtiles identifications territoriales. Évoquer cela c'est faire appel à l'objet même du développement local qui, depuis les années 1960, milite pour une démarche volontaire d'acteurs concernés par un projet commun sur un territoire donné. C'est peut-être là une source conceptuelle et méthodologique à mobiliser pour parvenir au renouveau territorial auquel nous ont invités les trois intervenants de cette table ronde et pour assurer la meilleure transition possible du « territoire au projet de territoire ».

PRÉSENTATIONS COMPLÈTES DES INTERVENANTS

QU'EST-CE QU'UN TERRITOIRE : GENEALOGIE DE LA NOTION ET APPROCHE PAR LES SCIENCES HUMAINES

par Pierre GINET, Professeur à l'Université Paul Verlaine de Metz, Responsable de l'équipe de recherche GEOPOL.

Partout dans les sciences et les médias, le terme territoire fait l'objet d'une utilisation constante. Si certains auteurs parlaient, il y a quelques années de « la fin des territoires » (BADIE, 1995), tout est prétexte aujourd'hui à parler de territoire: la culture, le sport, Internet.... Ce foisonnement est signe de vitalité mais nuit aussi à

toute déclinaison opératoire de la notion. Par conséquent, il serait souhaitable de tenter d'être le plus univoque possible et d'identifier ce qui en forme la trame. C'est à ce prix seulement que la notion de territoire peut devenir un concept utile à l'aménagement, à l'urbanisme, au développement spatial et à celui... « des territoires ».

L'article part de la réflexion fondatrice de M.LE BERRE sur les territoires (LE BERRE, 1992) pour rapidement la critiquer, en réviser certains aspects et les compléter par les apports plus récents de la recherche en aménagement. Il débouche sur une mise en perspective méthodologique originale et s'achève par un regard critique sur le contexte territorial messin.



1. GÉNÉALOGIE ET ÉPISTÉMOLOGIE DE LA NOTION DE TERRITOIRE

1.1. Petit historique de la notion

Le mot « territoire » provient de « terra ». Le substantif possède dès l'origine une grande variété de sens : globe terrestre, sol, continent, contrée...

L'adjectif « territorialis » offre un degré de précision supplémentaire puisqu'il signifie « morceau de terre appropriée ». Dans la langue française, il donne naissance aux mots « terroir » et « territoire ». Ce dernier s'est imposé à l'époque moderne avec la création d'états puissants : un royaume, c'est un roi associé étroitement à un territoire. Celui-ci est le « prolongement du corps du prince », ce sur quoi ce dernier règne,

ANNEXES

réunissant sous sa coupe le terroir-territoire et ses habitants. Le mot territoire possède donc jusqu'à l'époque moderne un sens juridique fort auquel on peut associer les idées suivantes :

- 1 • Celle de domination liée au pouvoir du prince, attachée au centre du territoire (à la capitale);
- 1 • Celle d'une aire dominée par ce contrôle territorial et matérialisé par un nom ;
- 3 • Celle de limites matérialisées par des frontières ;

Comme le rappelle également M.L BERRE, pendant longtemps, le mot territoire n'a qu'un sens juridique et politique (dont dérive par exemple l'utilisation administrative de l'expression aménagement du territoire). Cependant, dès les années 1920, l'intérêt des biologistes pour les sociétés animales les amène à transférer le terme de territoire du domaine politico-administratif à celui de l'éthologie. Ils en font un concept auquel sont toujours associées les idées de domination, d'aire d'extension, de limites.

La territorialité, de qualité juridique, devient donc un mode de comportement.

Cette notion retournera ensuite aux sciences humaines : anthropologie, psychologie et sociologie, au travers de l'étude des groupes de marginaux en particulier. Toutes ces disciplines postulent que chez l'homme comme chez l'animal, les comportements ne peuvent être compris que dans leur environnement global et par leur insertion dans un territoire propre.

Enfin, le transfert gagne l'étude sociologique des groupes « normés » puis, en dernier lieu, les travaux des géographes qui postulent, comme les éthologues, qu'il n'existe pas de comportement social sans territoire (dût-il prendre la forme d'un réseau diasporique étendu à l'échelle de l'ensemble de la planète par exemple).

- 4 • L'idée d'appropriation par la population au travers d'un sentiment d'identité et d'appartenance (je suis d'ici) prend place alors (seconde moitié du 20ème siècle) dans la définition de la notion.

1.2. Remarque : le territoire n'est pas l'espace

Il convient de noter que la notion de territoire se distingue de celle d'espace. Cette dernière, plus générale et englobante, forme avec le temps une catégorie plus vaste, une « catégorie a priori de la sensibilité » (KANT, 1781) dans laquelle la notion de territoire ne constitue qu'une sous-catégorie.

Les Géographes ont rapproché la notion d'espace de celle de territoire en introduisant trois définitions dont l'addition ne permet cependant pas de définir le territoire mais tend à se rapprocher de la définition donnée en 1.1 :

- L'espace perçu (ex. : celui révélé par les cartes mentales, l'analyse du discours, des enquêtes...),
- L'espace vécu (ex. : territoire des aires urbaines définies par l'INSEE en 1996 en remplacement des ZPIU...),
- L'espace voulu (ex. : territoires administratifs des intercommunalités où s'expriment un projet et la gestion d'un groupe social...).

Elle n'entre pleinement dans le lexique des Géographes que récemment (DI MEO, 1996 ; LEVY 2003).

ANNEXES

1.3. La place de la notion de territoire dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme

Aujourd'hui le mot territoire s'est enrichi de ces différents apports. Il ne se réduit plus à l'aire d'extension d'un phénomène et à ses limites (sens géométrique ou périmétrique) ou à l'une ou l'autre des notions d'espace vécu, perçu et voulu mais désigne plutôt :

« La portion de la surface terrestre délimitée et aménagée par une collectivité selon ses besoins ; il contient l'idée d'autorité s'exerçant sur une surface dont les limites sont reconnues, et celle d'utilisation et d'aménagement par un groupe social qui se l'approprie ».

Il s'agit du sens le plus riche et le plus récent, celui qui agrège le mieux la définition politico-juridique, le concept scientifique des éthologues et l'apport plus récent des géographes.

1.4. Les territoires sont des systèmes géopolitiques ouverts

Si appréhender un territoire signifie mettre en évidence les interactions entre un groupe social et son espace de déploiement, c'est aussi placer ce territoire et ses interactions dans des ensembles plus vastes et plus petits. Un territoire n'est jamais isolé. Il forme un système ouvert (ERTIER, 1999) qui entretient des échanges avec d'autres ensembles territoriaux, dans lesquels il s'insère ou qui le constituent, pour tout ou partie, depuis plus ou moins de temps. Il faut tenir compte de cette complexité pour décrire, comprendre et, le cas échéant, intervenir sur la morphologie et la dynamique territoriale.

2. LES TROIS COMPOSANTES DU TERRITOIRE

Tout territoire comprend trois composantes ou « entités » (MOINE, 2006) :

2.1. Composante identitaire : un nom

Tout territoire résulte donc d'un processus d'appropriation d'une portion de l'étendue terrestre par un groupe social. Il est presque toujours marqué par des conflits avec d'autres groupes. Donner un nom au territoire constitue une des premières formes de l'appropriation. Cela permet de porter ce fait à la connaissance des autres. De cette appropriation résulte la spécification d'une aire d'extension et de limites territoriales à l'intérieur desquelles le groupe exerce son pouvoir. Le territoire devient alors une entité identifiable et non fractionnable, un organisme vivant en quelque sorte.

2.2. Composante morphologique : un espace naturel anthropisé

Tout territoire possède une matérialité dont l'étude permet de décrire ses configurations (c'est le « diagnostic territorial » des géographes). Il est constitué par un ensemble de lieux qui possèdent des caractéristiques

ANNEXES

physiques spécifiques. Il s'agit des propriétés naturelles et des propriétés anthropiques résultant des actions d'aménagement.

2.2.1 Le milieu naturel

Tout territoire est un morceau d'espace plus ou moins étendu et possède des caractéristiques naturelles spécifiques (latitude, longitude, climat, relief, sol, accessibilité...). Ces caractéristiques originales sont liées aux effets de la localisation d'un territoire en un endroit précis et nécessairement unique. On peut également ajouter les potentialités naturelles (éléments naturels dont la société a pris conscience de l'importance pour ses pratiques territoriales, mais qui ne sont pas utilisés) et les contraintes naturelles pour les pratiques territoriales existantes ou envisagées.

2.2.2 L'action de l'homme

Tout groupe social, cherche au minimum à se maintenir dans son territoire et assurer la satisfaction de ses besoins, aménager et gérer cette étendue de terre afin d'assurer son maintien et sa reproduction, et donc garantir la stabilité temporelle de celui-ci. Ces pratiques territoriales mettent en relation et organisent les lieux qui constituent le territoire sous la forme d'un réseau (VELTZ, 1996) dont l'étendue peut varier du pôle de maisons à la planète. Elles sont liées aux comportements territoriaux des acteurs sociaux et aux usages que la société attribue à son sol. À chaque génération, les sociétés héritent par ailleurs d'un territoire spécifique. À un moment donné, en fonction de ses priorités, la société perçoit ces éléments de patrimoines et ces héritages, comme des atouts ou comme des obstacles, selon ses objectifs. L'aménagement différencié des lieux contribue par donner au territoire sa physionomie et à renforcer son identité.

2.3. Composante organisationnelle : une gouvernance

L'appropriation d'un territoire suppose également une logique organisationnelle (une gouvernance) incarnée par des acteurs qui contribuent par leurs comportements, à l'organisation territoriale. Elle se traduit par des flux d'information et des décisions qui engendrent à leur tour d'autres flux (produits, argent, hommes, énergie) entre les lieux structurés par les réseaux maillant le territoire.

3. DYNAMIQUES TERRITORIALES

Les territoires, en tant qu'organismes vivants, naissent, vivent, se développent, meurent, et font face aux événements et bouleversements historiques (de nature économique, sociale, politique ou naturelle) de manière diverse.

Comprendre ces dynamiques territoriales c'est expliciter les processus de mise en place des configurations spatiales et leur évolution.

ANNEXES

3.1. Cinq principaux types de dynamiques territoriales

...entre lesquels des recoupements partiels peuvent exister.

3.1.1. L'autopoïèse territoriale : maintien de la cohésion d'un territoire ou reproduction territoriale

Sur le plan étymologique et dans le langage de la systémique, autopoïèse signifie autoproduction (MATURANA, VARELA, 1994). Un système (territorial en l'occurrence) est autopoïétique lorsqu'il est capable, du fait des interactions entre ses composants, de fonctionner dans son environnement en maintenant sa structure. Cette recherche permanente de l'équilibre constitue l'état que l'on peut également qualifier de stabilité territoriale.

3.1.2. La résilience territoriale : adaptation du territoire à une rupture de son équilibre

D'un point de vue temporel, la résilience implique un système territorial dans sa globalité. Elle fait intervenir des contre-forces tenues en réserve pour refaire un équilibre brisé (ENCYCLOPÉDIE DE L'AGORA). Celles-ci modifient l'environnement de manière à préserver les conditions favorables au maintien des composantes identitaire, morphologique et organisationnelle. Quelle que soit ce qui l'amène, la résilience peut se décomposer en trois phases : l'amont, période où le territoire possède un potentiel (dormant) de résilience, le « point de bifurcation » (c'est-à-dire la rupture territoriale), puis deux principaux types d'évolution :

- L'auto-conservation : C'est le cas où les réactions locales ramènent le système à la position initiale.
- L'auto-réorganisation : Ici le système subsiste et maintient son intégrité par l'acquisition de propriétés nouvelles.

3.1.3. La déterritorialisation : perte des qualités territoriales par dissolution ou éclatement

Ce sont les événements (définition de nouvelles frontières à l'issue de guerres, occupation d'un territoire par un groupe social allochtone au détriment des populations autochtones chassées ou « assimilées », conflits pour la mainmise économique de morceaux de villes...) qui désagrègent ou entachent d'obsolescence d'une manière plus ou moins durable et parfois définitive l'existence d'un territoire.

3.1.4. Le développement territorial : accès du territoire à un niveau supérieur

La notion de développement renvoie à la notion de projet et à la validation d'objectifs pré-établis par le groupe social en charge de gérer et d'aménager son territoire. Ces objectifs peuvent porter sur le développement durable (territoire plus viable, plus vivable, plus équitable). Ils jaugent le territoire au regard de valeurs considérées comme universelles ou sur le positionnement d'un territoire par rapport à d'autres territoires. Ils placent le territoire de référence dans une logique comparative soit concurrentielle soit coopérative (mise en réseau, fusion territoriale...).

ANNEXES

3.1.5. L'émergence territoriale: production ou recomposition territoriale

C'est l'apparition nouvelle de l'exercice d'un pouvoir sur une aire dominée par ce contrôle territorial et matérialisé par un nom et des limites ainsi que par l'appropriation par la population au travers d'un sentiment d'identité et d'appartenance.

Cette émergence peut elle aussi prendre plusieurs formes : les pays, les régions transfrontalières ou les métropoles peuvent ainsi incarner des formes émergentes de territorialité tandis que d'autres formes se déterritorialisent ou se surajoutent par sédimentation, en soulevant des enjeux particuliers liés à leur articulation, à leur transition ou au maintien de formes territoriales archaïques par exemple. Deux formes sont possibles : la production territoriale (forme théorique qui suppose que l'espace d'émergence ne soit pas préalablement un territoire (cas de la conquête de terres vierges), et la recomposition territoriale (émergence d'un nouveau territoire par remaniement de formes anciennes).

3.2. En guise de conclusion, quelques questions et réflexions personnelles

3.2.1. Une forme d'émergence territoriale : Metz... métropole : à quelles conditions ?

La métropolisation peut être lue comme une réponse à la concurrence économique internationale, au décroisement frontalier et au désengagement relatif des Etats-nations au profit de l'échelon local. Ces évolutions récentes et rapides ont en effet placé les grandes agglomérations face à elles-mêmes pour déterminer les modalités de leur développement.

Ce contexte a conduit de nombreuses agglomérations moyennes ou en souffrance depuis le début des années 1990 à s'engager, avec plus ou moins de succès, dans cette forme particulière de production ou, plus souvent, de recomposition territoriale que constituent les « dynamiques de métropolisation » (GINET, 1994). Des études comparatives sur ces processus volontaristes montrent qu'ils débutent tous par la structuration de gouvernances métropolitaines et de stratégies spatialisées innovantes à l'échelle d'une aire de métropolisation le plus souvent nouvellement définie. Ces stratégies se déclinent ensuite sous la forme de projets opérationnels débouchant sur un renforcement de la cohérence territoriale métropolitaine à différentes échelles et par une amélioration des indicateurs du développement urbain (GINET, 2004).

Puisque la métropolisation est envisagée comme un enjeu de développement pour l'agglomération de Metz, une relecture du processus en cours, et l'enrichissement de la réflexion par l'apport d'expériences de dynamiques vertueuses développées dans des territoires présentant une forte comparabilité avec la Lorraine seraient souhaitables.

3.2.2. Le rôle ambigu de l'Etat dans la production territoriale en Lorraine

La Lorraine avait-elle besoin de deux métropoles ? La région parvient-elle à sortir de l'antagonisme traditionnel Metz- Nancy. Le volet « Sillon Lorrain » de l'Appel à coopération lancé par la DIACT en 2005 va sans doute dans ce sens et pourrait permettre d'atteindre les seuils requis pour voir une métropole régionale émerger.

ANNEXES

Un rattachement de la Métropole Sarrebrück-Moselle Est (MSME) au « Sillon lorrain », aurait cependant permis de conforter utilement cette dynamique.

L'introduction d'une seconde « métropole » est quant à elle potentiellement génératrice d'une nouvelle concurrence, à la fois inutile et dangereuse pour la Lorraine. Elle rappelle les SDAU issus des travaux de l'OREAM Lorraine au milieu des années 1960...

On peut s'interroger sur le bénéficiaire de cette situation de division. La scission entérinée par ce choix, en affaiblissant chacun de ses deux bénéficiaires et par conséquent la Lorraine dans son ensemble, profite aux pôles métropolitains « confirmés » du voisinage (Strasbourg, Paris, Luxembourg). Le nombre important de métropoles désignées présente l'avantage de désamorcer toute critique susceptible d'être adressée à l'État émanant d'hypothétiques laissés pour compte.

Poussons cette logique à l'extrême : le soutien apporté à la MSME au détriment d'une grande et unique métropole lorraine fragiliserait sans le dire cette région, et favoriserait in fine un changement d'échelle du développement national.

Cette mutation serait illustrée ici par l'axe majeur Paris-Strasbourg articulé autour de deux véritables métropoles et laissant pour compte l'espace interstitiel constitué par la Lorraine...

3.2.3. Metz dans la Grande Région

On remarquera la multiplication des think tanks aux formes juridiques multiples en Lorraine et dans la Grande Région, preuve de l'existence d'une « élite » consciente de la nécessité de se mobiliser. Le CDD de Metz-Métropole en est un bon exemple. Au-delà des réflexions qui sont menées au sein de ces groupes, leur rassemblement serait pourtant souhaitable.



Pourquoi Metz ne jouerait-elle pas ce rôle en apparaissant « naturellement » alors comme Capitale ? Un rassemblement pourquoi ? Pour faire état des valeurs fondamentales portées par chaque acteur. Pour identifier les leaders, les « locomotives » d'un développement souhaitable et souhaité, les moyens disponibles sur le plan intellectuel, financier, humain, en termes d'alliances déjà acquises ou à défendre, de réseau d'alliances déjà inscrit dans le territoire de la Lorraine et de la Grande Région, de lignes de force mais aussi de points de blocage et de frontières. Pour se nourrir d'expériences extérieures et en extraire les points forts, afin de ne pas perdre de temps, d'éviter de reproduire les erreurs que d'autres ont commises, de s'appuyer sur les spécificités de la région et de sa capitale pour asseoir un développement.

ANNEXES

Pour s'inscrire dans une dynamique endogène ambitieuse et s'émanciper du paternaliste équivoque de l'Etat, de la dépendance économique au Luxembourg qui fait d'elle une maquiladora au lieu d'un véritable partenaire, pour développer une ambition qui ne peut pas se borner au rôle de chef-lieu du département de la Moselle et de capitale administrative de région, mais doit changer d'échelle en s'affirmant comme « ville pays » (ASCHER, 1995). Depuis 1945, la coopération transfrontalière s'est fortement développée: Lela+, Quattropole, Saar-Lor-Lux, Grande Région... Metz en raison de son histoire et de sa géographie n'est-elle pas la plus légitime et déjà la plus centrale des villes régionales (MIRLOUP, 2002) pour inscrire son projet de développement dans ce territoire et en rassembler les acteurs ?

Achevé de rédiger le 17 mars 2010

Bibliographie

- ASCHER F., 1995, Metapolis ou l'avenir des villes, Paris, Odile Jacob.
- BADIE B., 1995, La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect, Paris, Fayard,
- L'espace du politique, 276p.
- DI MEO G., 1996, Les territoires du quotidien, Paris, L'Harmattan.
- Encyclopédie de l'Agora - <http://www.agora.qc.ca/mot.nsf/Dossiers/Resilience>.
- ERTIER K-D., 1999, « Niklas Luhmann et la théorie allemande des systèmes (Niklas Luhmann, Die Gesellschaft, der Gesellschaft) », Critique, n°630, Tome LV.
- GINET P., 2004, Approche géographique de quatre dynamiques de métropolisation dans le Nord-Pas-de-Calais et en Belgique. Contribution à la structuration d'une géopolitique urbaine et régionale, Villeneuve d'Ascq, Rapport d'Habilitation à Diriger des Recherches en Sciences Humaines, 400p.
- GINET P., 1994, Les conséquences du décroisement frontalier pour la Métropole lilloise. Villeneuve d'Ascq, Thèse de Doctorat en Géographie, 412p.
- KANT E., 1781, Critique de la raison pure (Kritik der reinen Vernunft), Riga, Hartknoch.
- LE BERRE M., 1992, « Territoires » in Encyclopédie de Géographie, Paris, Economica, p. 601-622.
- LEVY J., 2003, « Territoire », in Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Paris, Belin, p.907-910.
- MATURANA H., VARELA F., 1994, L'arbre de la connaissance, Paris, Addison-Wesley.
- MIRLOUP J., 2002, Régions périmétropolitaines et métropolisation, Orléans, Presses universitaires d'Orléans.
- MOINE A., 2006, « Le territoire comme un système complexe », L'Espace Géographique, n°2, p.115-132.
- VELTZ P., 1996, Mondialisation, villes et territoires – L'économie d'archipel, Paris, PUF.

DU TERRITOIRE AUX TERRITOIRES : AMBIGUÏTÉS ET COMPLEXITÉS DU MORCELLEMENT DE L'ESPACE FRANÇAIS OU « L'IMPOSSIBLE RÉFORME TERRITORIALE »

par François HULBERT, Professeur à l'Université Paul Verlaine de Metz

Autour des territoires qui composent l'espace français, à intervalles réguliers depuis plus de 40 ans, et tout particulièrement depuis quelques années, que de propositions, que de rapports, que d'agitation politique et médiatique, voire de changements réels ou supposés, qualifiés de réformes ! Qualifiés comme telles en effet, car à côté de celles-ci on peut tout autant parler de statu quo territorial, d'un conservatisme des structures et des institutions, de blocages et d'une exception française à tous les étages de l'édifice territorial sans cesse consolidé et complexifié par les nouveaux territoires qui s'ajoutent à ceux qui les ont précédés sans jamais les remplacer.

Les décideurs politiques par le cumul des mandats occupent en même temps une place sur plusieurs paliers du système territorial qu'ils confortent ainsi dans son caractère exceptionnel par rapport à la plupart des pays européens. Même après avoir passé une loi dite anti-cumul, la France demeure le pays où le cumul des mandats est le plus répandu et les dernières élections régionales où se sont présentés pas moins de 20 membres du Gouvernement (ministres et secrétaires d'Etat) ne font que conforter cette pratique devenu un système en le banalisant.

Nombreux sont ceux qui considèrent que l'intercommunalité a transformé en profondeur le paysage communal. Livres et articles ne manquent pas pour parler de cette « révolution tranquille » pour les uns, « révolution silencieuse » pour les autres. La France aurait aussi fait sa « révolution décentralisatrice » ; si tel était le cas ce serait en effet un changement considérable. Or aujourd'hui comme hier la France reste en tête des pays les plus centralisés en Europe, même si celle-ci se considère une « république décentralisée » depuis qu'elle en a inscrit le principe dans la Constitution en 2003. Quant à la régionalisation, mission accomplie également pour les élus régionaux qui se satisfont depuis 25 ans du peu de pouvoir et de moyens que l'Etat central a consenti à leur octroyer. Si la Région existait vraiment, la participation électorale à son endroit serait-elle ce qu'elle est devenue, en ne mobilisant plus qu'à peine 50% des citoyens, alors qu'elle avait atteint près de 80% lors de la constitution de la première assemblée avec les espoirs qu'elle soulevait en 1986.

Les citoyens ne sont pas sans se rendre compte du faible poids de cette collectivité régionale dite décentralisée, alors que le budget dépend à plus de 50% des dotations de l'Etat, qu'il est souvent inférieur à celui d'un département et d'une grande agglomération et qu'il représente si peu par rapport à celui de n'importe quelle région des pays voisins où il est souvent de 20 à 30 fois supérieur.

ANNEXES

À travers ces réalités c'est bien la question territoriale qui est à l'ordre du jour et sa géopolitique qui fait l'enjeu de réformes régulièrement proposées.

L'Etat aménageur a depuis plusieurs années plus ou moins cédé sa place aux collectivités territoriales aménageuses. On est ainsi passé du territoire aux territoires. Ceux-ci sont multiples, d'échelles variées, se superposent et se juxtaposent. Entre les 36 000 communes et les 26 régions, il faut nommer les 100 départements et leurs 4000 cantons, les 16 communautés urbaines (CU), les 181 communautés d'agglomérations (CA), les 2409 communautés de communes (CC), les 15 000 syndicats intercommunaux, sans oublier les 350 « pays » (bassins de vie et territoires de projets). Tous ou presque se veulent des territoires de proximité, c'est-à-dire des espaces vécus.

Qu'en est-il ? alors que le cadre du département remonte à plus de 200 ans et empêche aujourd'hui la Région d'exister réellement ; alors que celui des communes renvoie aux paroisses du Moyen-âge et se trouve consolidé par les constructions intercommunales qui les réunissent. Par ailleurs, les premiers syndicats ont plus de 100 ans et doivent se maintenir aujourd'hui pour répondre à des besoins qui n'ont pas encore pu trouver une réponse dans les institutions nouvelles. Quant au découpage des régions, il correspond aux circonscriptions d'action régionale des années 50 et n'arrivent toujours pas à se redéfinir adéquatement.

Le portrait et le procès de ce morcellement territorial hérité du passé ont été faits maintes fois, sans jamais aboutir à une réforme satisfaisante, puisque celle-ci est sans cesse à reprendre, comme c'est le cas encore aujourd'hui.

A chaque fois la complexité et la confusion s'installent. Les CU regroupent aussi bien des agglomérations de moins de 100 000 habitants que d'autres qui en ont plus de 500 000. Il en va de même des CA qui mettent dans la même catégorie toutes les agglomérations entre 50 000 et 500 000 habitants. Par le jeu des intercommunalités, de petites unités urbaines deviennent plus grandes en regroupant parfois plus de communes rurales que de communes urbaines.

A côté des agglomérations INSEE, réunissant les communes sur la base des espaces vécus se sont imposées les agglomérations issues des constructions intercommunales dans un périmètre différent. Ces deux types d'agglomérations donnent une image biaisée de la France urbaine. A l'ambiguïté de la diversité des statuts pour un même type d'agglomération s'ajoute la confusion liée à la dénomination des territoires qui utilise souvent de façon inappropriée les termes de « pays » ou de métropole en particulier.

La réforme territoriale reste donc un vaste chantier que la société civile, c'est-à-dire les citoyens, doit prendre en main. D'abord en prenant la parole pour développer une analyse critique de la situation et ne pas laisser les questions territoriales aux seuls acteurs politiques qui les fabriquent à leur convenance et se les approprient.

ANNEXES

Le passage de la commune à l'intercommunalité est l'exemple type d'une réforme territoriale quasiment confisquée par les élus locaux sans aucune participation citoyenne. Le développement durable, ne peut se concevoir sans une appropriation citoyenne des territoires. Il ne peut se faire non plus en ignorant les appels à la réforme lancés de multiples façons depuis 40 ans et qui n'ont jamais abouti. Il faut donc les rappeler et remonter à la fin des années 60 pour évoquer cette nécessaire modernisation des structures territoriales dont on parle encore aujourd'hui. Il suffit, depuis 2000 seulement, d'évoquer les rapports Mauroy, Attali, Balladur qui en viennent toujours plus ou moins aux mêmes conclusions : effacer les cantons et les départements, regrouper les communes, consolider les régions, faire vivre les « pays ». Mobilisateur pour les citoyens, c'est un combat pour l'émancipation des territoires et le développement de leur identité qui est en cause. Il correspond à une double corrélation positive de plus en plus observée entre l'affirmation identitaire des territoires et le développement économique régional, mais aussi entre celui-ci et le degré de décentralisation.

.....

Pour une analyse plus complète de l'évolution géopolitique du territoire français dans ses multiples composantes, voir le livre de l'auteur. Tout en présentant 40 années de projets de réformes territoriales sans cesse à reprendre, il propose une reconstruction géopolitique sur la base du développement d'un véritable pouvoir régional qui reste à construire.

François Hulbert, Le pouvoir aux régions, La reconstruction géopolitique du territoire français, L'Harmattan, 2010, 184 pages.

ANNEXES

DU TERRITOIRE DE PROJET AU PROJET DE TERRITOIRE

par Madame Cécile DE BLIC⁴, Directrice du Carrefour des Pays Lorrains⁵

La notion de développement local s'articule autour de trois piliers essentiels que sont :

- le territoire,
- le projet,
- le partenariat / la participation.

1. LE TERRITOIRE

Le territoire se démarque grâce à un certain nombre de composantes qui lui sont propres :

- une géographie,
- une histoire,
- une entité administrative ou électorale,
- une culture, un sentiment d'appartenance,
- des relations économiques et sociales,
- un « zonage » institutionnel,
- une volonté politique locale, un leader ship,
- l'influence du représentant de l'Etat.

Il comporte trois dimensions :

- un espace géographique : une réalité physique, support des activités humaines, avec différentes vocations selon les endroits, et qui dispose de ressources et d'un patrimoine.
- des hommes et des femmes : une communauté humaine qui occupe le territoire, y développe des activités et des pratiques. Projets et stratégies privés et publics s'y côtoient. La société locale s'y déploie.
- des échanges : le territoire est traversé de flux, de réseaux et d'échanges matériels ou immatériels qui sont multiples (routes, communication, flux horaires, commerciaux ...). Il n'existe que parce qu'il est relié à d'autres.

2. LA DÉMARCHE DE PROJET

Comme il n'y a pas de territoire parfait, unique, il n'y a pas de projet de territoire parfait, unique.

Le projet est le liant du territoire, c'est ce qui le fait avancer.

Il doit faire l'objet de débats car c'est à travers lui qu'habitants et « forces vives » se rassemblent pour résoudre un problème, pour construire quelque chose ensemble.

Une démarche de projet réussie s'appuie sur quatre éléments clefs :

- Un déclencheur

Le projet ne naît pas « ex nihilo ». Pour lancer une démarche de projet, il faut un déclencheur, des événements qui vont impulser la démarche.

- Un projet, pas seulement un programme d'actions

⁴ Ce texte est une synthèse réalisée par le Conseil de développement durable de Metz Métropole.

⁵ Le Carrefour des Pays Lorrains est un réseau de territoires qui s'est constitué sur la notion de pays. Il intègre 70 territoires, intercommunalités ou pays.

ANNEXES

Un programme renvoie à une série d'actions alors que le projet contient une stratégie d'ensemble pour atteindre des finalités précises, il permet de se « projeter » dans l'avenir (prospective).

On peut donc dire que le projet se situe en amont du programme d'actions.

- Un projet global, multisectoriel : le développement durable comme ciment

Le projet doit être global, le développement durable doit en être le ciment : développement économique, social, environnemental.

- Une dynamique : diagnostic-stratégie-action-évaluation

Le projet, c'est aussi une dynamique qui s'inscrit dans une spirale vertueuse.

Une démarche de projet comporte plusieurs volets :

- Le regard : diagnostic, état des lieux. Le diagnostic partagé permet de dégager les vocations et usages du territoire, son contexte régional, ses fonctions, ses atouts, ses potentiels, ses faiblesses (cf. les 3 dimensions du territoire : espace, hommes et échanges). Données statistiques, portés à connaissance des services de l'Etat, enquêtes et études, cartes, ... aident à sa construction.
- L'horizon : objectifs et stratégie. À ce stade, les enjeux, les problèmes à résoudre, les orientations, et les engagements à prendre sont esquissés.
- Le projet commun
- Le chemin : programme d'actions, échéancier. C'est le temps des conventionnements et des contractualisations.
- La réalisation : outils, dispositifs.
- L'évaluation : nouveau regard. Elle gagne à être partagée et continue en mobilisant avec des outils simples.



ANNEXES

3. LE PARTENARIAT ET LA PARTICIPATION

La participation est une structure à plusieurs « étages » :

- l'information,
- la consultation,
- la concertation,
- la décision (qui appartient aux élus),
- la réalisation,
- l'évaluation.

Le projet demande du temps du fait de la réflexion en amont, de la concertation... or les habitants attendent souvent des actions concrètes et rapides.

Il faut donc trouver un parallèle entre la réflexion relative à un projet global et des actions à faire tout de suite et qui ne soient pas trop lourdes.

Le projet suppose du partenariat : une seule catégorie d'acteurs ne peut pas mener à bien un projet.

Le projet de territoire gagne à être contractualisé dans sa globalité : un contrat qui se négocie avec des partenaires, qui se programme (programme d'actions), qui s'évalue...

Cela évite (en théorie) le saucissonnage et le parcours du combattant dans les différentes politiques sectorielles.

De par la démocratie de représentation, ce sont les élus qui sont les garants du projet du territoire.

Cependant, il est possible de tendre vers un système de démocratie participative.

On distingue la participation de tout citoyen, du partenariat, nécessaire en interne et externe.

Le Conseil de développement durable est une instance du partenariat.

La réussite du partenariat suppose la volonté de construire ensemble, d'agréger les compétences, de définir la place et de reconnaître le travail de chacun.

En conclusion, le rôle du Conseil de Développement Durable est d'acquérir une culture commune entre ses membres et aussi entre ses membres et les élus du Conseil de communauté.

Le Conseil de développement durable a vocation à enrichir le projet, à en être l'aiguillon.

ANNEXES

4. QUELQUES DÉFINITIONS COURANTES POUR CONCLURE

Le développement local est une démarche :

- « qui s'appuie sur une certaine conception de la société dans laquelle l'homme est acteur et non pas simple spectateur. Le citoyen, l'homme d'un territoire peut ainsi déterminer en partie son propre devenir, au lieu de rester dans un rôle passif d'assisté »,
- « globale de mise en mouvement et en synergie des acteurs locaux pour la mise en valeur des ressources humaines et matérielles d'un territoire donné, en relation négociée avec les centres de décision des ensembles économiques, sociaux et politiques dans lesquels ils s'intègrent ».
- « qui consiste à mobiliser les acteurs économiques, sociaux, culturels, politiques d'un territoire pour mettre en valeur les ressources du territoire, valoriser les savoir-faire que l'on y trouve, être à l'écoute des besoins et y apporter des réponses, saisir des opportunités qui se présentent ».

Le développement local est avant tout un développement participatif.

