

La mise en récit des territoires : une exigence renouvelée



Depuis le 1er janvier 2016, 13 nouvelles grandes régions redéfinissent les contours administratifs des territoires, 14 métropoles travaillent au renforcement de leur attractivité et les intercommunalités sont en pleine réorganisation. Quels seront les impacts de cette restructuration sur les stratégies de promotion et d'attractivité des territoires ? Selon le géographe Daniel Behar, ces mutations changent radicalement la nature des territoires dont il faut désormais reconstruire les récits et les identités.

Professeur associé à l'Institut d'Urbanisme de Paris et membre de la consultation internationale pour le Grand Paris, c'est avec son regard de géographe que Daniel Behar observe les mutations des territoires et leurs stratégies de développement. Il interviendra en ouverture des 3e Rencontres nationales du marketing territorial des 9 et 10 mai à Lyon dans le cadre de la conférence "Penser sa stratégie d'attractivité à l'heure de la réforme". Il nous livre ici sa vision des enjeux d'attractivité qui pèsent aujourd'hui sur les collectivités.

LA QUÊTE PERMANENTE DE LA PERTINENCE TERRITORIALE

Les récentes lois de réforme territoriale s'inscrivent dans une histoire longue : celle de la pensée modernisatrice relative à l'organisation des pouvoirs locaux en France. À première vue, elles apparaissent comme une forme d'aboutissement. Enfin, les deux institutions emblématiques de cette modernisation du paysage institutionnel – les régions et les métropoles – sont structurées et affirment leur prééminence.

Derrière l'attachement à ces deux institutions, la logique modernisatrice est constante depuis plus d'un demi-siècle. Il s'agit de faire coïncider les institutions territoriales avec la géographie fonctionnelle des territoires. C'est à chaque réforme ce principe de « pertinence territoriale », de recherche de l'optimum dimensionnel qui est mis en avant. C'est lui qui a justifié la refonte de la carte des régions, de même que c'est au nom de l'adéquation aux bassins de vie que l'on transforme aujourd'hui la carte intercommunale.

Si l'on suit cette logique, on pourrait penser que l'exercice de marketing des territoires est facilité par ces réformes : il s'agirait maintenant simplement, de mettre en valeur les identités – historiques ou fonctionnelles – que les nouveaux périmètres recouvrent.

LES POUVOIRS LOCAUX EN XXL

En réalité, la nouvelle donne produite par ce train de réformes est plus complexe. Les modalités de refonte de la carte des régions, excluant un redécoupage, a entraîné la constitution de régions XXL, ce qui a induit un processus du même ordre au niveau des intercommunalités. Dans la plupart des cas, ces territoires XXL ne correspondent plus à l'idéal de pertinence mis en avant. Il en est ainsi pour bon nombre des grandes régions nouvelles créées : quelle est l'identité géographique, historique ou fonctionnelle de la région Grand Est ou de la fusion entre Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ? On constate bien le changement de nature de ces régions fusionnées au travers des noms qu'elles se donnent : Hauts-de-France ou Grand Est renvoient davantage à des découpages de l'espace national qu'à des identités territoriales.

Il en est de même au niveau local avec la recomposition des intercommunalités. La première génération intercommunale, avec la loi Chevènement de 1999, avait pour l'essentiel suscité la création de groupements de petite taille, mais surtout

« homogames » rassemblant des communes aux profils socio-économiques et géographiques voisins. Certes, dans quelques cas, la construction en cours d'intercommunalités XXL permet de retrouver des identités territoriales qui avaient été morcelées lors des précédents découpages politiques. On pense notamment au Pays Basque ou au Cotentin. Mais en général, ces nouvelles intercommunalités étendues tendent à intégrer des territoires de nature hétérogène, urbains et ruraux notamment, selon des découpages dont il est difficile de dégager les caractéristiques distinctives. Autrement dit, les ensembles intercommunaux tendent à s'éloigner des identités locales.

VERS LA DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE ?

Conséquence de ce processus, le paysage des pouvoirs locaux, vu du niveau national tend à se différencier et à juxtaposer des organisations politiques de natures très différentes. Il en est ainsi de la carte des régions qui fait voisiner des régions « identitaires », la Bretagne voire l'Île-de-France et des régions « composites » comme le Grand Est ou le Grand Sud Ouest.

Les contrastes sont encore accentués si on observe les métropoles. Entre Paris, Lyon et Marseille par exemple, quoi de commun entre des métropoles très resserrées sur les cœurs d'agglomération (Paris et Lyon) et la métropole extensive Aix Marseille Provence (quatre fois la superficie du Grand Paris) ? Le constat est identique pour les autres métropoles : peut-on communiquer de la même manière sur la métropole niçoise (de la mer à la montagne) ou celle de Lille et celle de Grenoble (très étendues sur leurs périphéries rurales) et à l'inverse des métropoles très compactes comme celle Rennes, Nantes ou Toulouse ?

DES BASSINS DE VIE AUX ARCHIPELS

Ce brouillage de la carte territoriale sur le plan institutionnel est redoublé sur le plan fonctionnel. Il a été d'autant plus difficile de « coller » à la carte des bassins de vie que ceux-ci ne font plus consensus. Cela a été patent lors du débat sur le découpage régional. Pour chacune d'elles toutes les options étaient justifiables.

C'est encore plus évident au niveau local. Où commence et où s'arrête l'aire d'influence de telle ou telle grande ville ? Quelles sont les limites du Grand Paris ? À quel pôle urbain rattacher les espaces « interstitiels » ? En réalité, nous ne

vivons plus dans des "bassins", ces périmètres limités au sein desquels s'organisaient toutes les facettes de notre vie quotidienne. La géographie de nos vies s'apparente davantage à l'image de l'archipel : un ensemble de lieux, discontinus, tissés par nos déplacements, à plus ou moins grande distance. Ainsi, tout au long du piémont pyrénéen, le puzzle des bassins de vie est brouillé, voire dissous au profit d'une chaîne intriquée de villes et de campagnes toutes liées entre elles. Entre Dax, Mont de Marsan, Bayonne et Pau voire Tarbes qui peut bien dire quelle campagne "dépend" de quelle ville ?

QUELS RÉCITS POUR DES CONSTRUCTIONS TERRITORIALES ?

Une géographie institutionnelle dont l'organisation s'émancipe toujours davantage des réalités fonctionnelles pour répondre avant tout à des logiques politico-administratives, des territoires – au sens anthropologique – qui s'effacent devant les mutations de la société mobile : la communication territoriale est confrontée à un défi singulier. Son objet change radicalement de nature. Les territoires occupent le devant de la scène politico-médiatique alors que leur existence même fait question. Le territoire n'est plus une évidence qu'il faut mettre en valeur ; c'est une construction qu'il faut mettre en récit.

Daniel Behar

géographe, professeur à l'École d'Urbanisme de Paris (Université Paris Est) et consultant à la coopérative Acadie.