La recomposition des territoires, un facteur déterminant de l'action régionale

The territorial recomposition, a deciding factor of the regional action

Die territoriale Neuordnung, ein bestimmender Faktor der Regionalhandlung

A.M. Herbourg, G. Lallement et P. Loubignac

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rge/4071>

ISSN : 2108-6478

Éditeur

Association des géographes de l'Est

Édition imprimée

Date de publication : 1 septembre 2000

ISSN : 0035-3213

Référence électronique

A.M. Herbourg, G. Lallement et P. Loubignac, « La recomposition des territoires, un facteur déterminant de l'action régionale », *Revue Géographique de l'Est* [En ligne], vol. 40 / 4 | 2000, mis en ligne le 27 juillet 2013, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/rge/4071>

Ce document a été généré automatiquement le 8 septembre 2020.

Tous droits réservés

La recomposition des territoires, un facteur déterminant de l'action régionale

The territorial recomposition, a deciding factor of the regional action

Die territoriale Neuordnung, ein bestimmender Faktor der Regionalhandlung

A.M. Herbourg, G. Lallement et P. Loubignac

NOTE DE L'ÉDITEUR

Avant-propos

Dans le contexte du présent numéro de la Revue Géographique de l'Est consacré à la recomposition territoriale, le texte suivant doit être appréhendé comme un « point » sur la problématique de recomposition telle qu'elle est comprise, vue, assumée et gérée par la collectivité régionale lorraine. Il ne représente donc pas un article d'auteur et ne prétend pas se couler dans les impératifs de la production scientifique tels qu'ils ont été définis dans le cadre de la Revue Géographique de l'Est. Son intérêt réside dans le regard d'un des principaux acteurs de la recomposition territoriale lorraine et l'interprétation spécifique qui est donnée d'une problématique territoriale particulièrement sensible en Lorraine.

Christiane Rolland-May

Introduction : Problématique de recomposition des territoires

- ¹ Élément peu évoqué dans les débats relatifs aux politiques d'aménagement du territoire, la recomposition des territoires apparaît cependant comme une

préoccupation déterminante et incontournable de l'ensemble des collectivités territoriales, des régions aux communes, en passant par les départements.

- 2 L'expression de « recomposition territoriale » est fondée sur un constat indéniable : celui de compétition des territoires et l'émergence d'enjeux forts qui nécessitent l'intervention publique pour des motifs d'intérêt général : action correctrice des déséquilibres en voie de formation ou d'aggravation, volonté d'affecter une fonction économique à un territoire ou d'influer sur les compétences des composantes d'un territoire, etc.
- 3 Sensibilisées à la problématique de recomposition dès avant la décennie 70, les collectivités ont pris la mesure de leur rôle dans ce domaine surtout depuis 1970, suite aux effets exogènes de la mondialisation de l'économie, à ceux du processus de délocalisation et d'implantation des entreprises étrangères. Plus précisément encore, depuis 1982, la mise en œuvre de la décentralisation, l'intégration plus poussée dans une Union Européenne plus large et plus interventionniste, la mondialisation qui, d'économique devient globale, imposent de plus en plus aux territoires performance et compétitivité. Ils introduisent de ce fait la nécessité d'une action correctrice face aux bouleversements constatés, à la répartition inégale des atouts des territoires et aux tendances lourdes d'évolution de l'économie et de la société internationales. Il est donc de plus en plus demandé aux pouvoirs publics d'appuyer les logiques émergentes de développement ou d'atténuer les inégalités, en d'autres termes de réviser la distribution territoires-compétences, donc d'intervenir plus ou moins directement dans les dynamiques de recomposition territoriale.
- 4 Le champ de réflexion ouvert par cette problématique s'avère être très complexe, en particulier si on l'aborde par la définition des stratégies de recomposition menées par l'institution régionale. Il est impossible, dans le cadre restreint de ce travail, d'en exposer toutes les facettes. Aussi nous contentons-nous, dans un premier paragraphe, de préciser le cadrage de la problématique, en évoquant rapidement les trois étapes majeures des stratégies de recomposition territoriale telles qu'elles ont été définies, déployées et menées par les institutions territoriales. Un second paragraphe sera consacré à une vision rapide des spécificités lorraines. En effet, la crise industrielle lorraine a exigé que les collectivités territoriales, en particulier la collectivité régionale, prennent le relais des collectivités locales impuissantes à assumer la lourdeur de la charge et développent des stratégies puissantes et originales de « conversion de territoires », stratégies progressivement définies, puis affinées au cours des dernières décennies, stratégies « condamnées » à se renouveler sans cesse, du fait de l'apparition de nouveaux problèmes qui sont autant de défis à relever et à gagner. Le travail s'achève sur l'évocation du « Projet Lorrain » 2000-2006, qui intègre la conversion des territoires dans une vue plus vaste et plus globale des objectifs régionaux.

I. La recomposition territoriale, une composante incontournable des politiques territoriales

- 5 Sous la complexité du déroulement des stratégies de recomposition territoriale vues sous l'angle de l'action des collectivités territoriales, en particulier de la collectivité régionale, trois étapes majeures peuvent être distinguées. Nous les passons rapidement en revue en insistant sur leurs spécificités.

A. La recomposition territoriale, moyen de réduction des inégalités territoriales endogènes

- 6 La recomposition des territoires, dans le sens traditionnel depuis les années 1950 et la mise en œuvre de la planification française, peut être entendue comme la recherche d'un développement harmonieux et équilibré des différentes zones géographiques qui constituent une collectivité territoriale, telle qu'une région ou un département. Elle s'est beaucoup préoccupée par exemple des phénomènes de désertification rurale ou de métropolisation. Dans cette optique, la recomposition territoriale relève principalement des caractéristiques internes propres au territoire considéré ; elle consiste à réduire les écarts de développement et de ressources entre territoires régionaux et infra-régionaux. Sollicitée par des facteurs éminemment endogènes, elle en appelle donc de façon implicite aux notions de solidarité et de redistribution, en visant notamment à maintenir ou créer des services, publics ou privés, en faveur de territoires en déclin démographique ou économique.
- 7 Dans le contexte des ambitions et objectifs ainsi affichés, la Lorraine constitue un bel exemple de ce premier type de recomposition territoriale, dans la mesure où elle s'est trouvée confrontée à la nécessité d'une profonde restructuration de ses industries de base qui a lourdement pesé sur l'ensemble de son développement. En effet, elle a perdu en un peu plus de trente ans (1968-1999) près de 150 000 emplois dans l'ensemble de ses industries traditionnelles (textile, mines, sidérurgie, charbon), ce qui a entraîné parallèlement, à la fois une forte émigration (déficit migratoire moyen annuel de l'ordre de 11 000 Lorrains pendant cette période) ce qui représente une perte gravissime de forces vives régionales, puisque près de 50 % des émigrants ont entre 20 et 40 ans, et un PIB en régression, le PIB lorrain passant de 4,2 % du PIB national en 1975 à 3,4 % du PIB national en 1996. Les collectivités, en particulier l'institution régionale, ont ainsi eu comme préoccupation majeure en matière de recomposition territoriale, la réduction des inégalités territoriales endogènes, induites par cette crise profonde et affectant une grande partie du territoire lorrain (tableau 1).

Tableau 1 : Evolution des effectifs dans les grandes branches d'industries traditionnelles en Lorraine

	1968	1975	1982	1999	Evolution période 1968-1999
Textile	45 200	41 800	28 100	10 000	- 35 200
Mines du bassin ferrifère	13 100	8 900	3 800	0	- 13 100
Sidérurgie	82 500	78 600	40 100	8 000	- 72 500
Charbon	34 100	22 800	24 400	8 000	- 26 100
Total	147 900	152 100	96 400	28 000	- 146 900

B. La recomposition territoriale récente, résultante de facteurs exogènes

- 8 Les politiques communautaires, dans le cadre du FEDER en particulier, continuent, en l'élargissant à la dimension de l'Union, le même objectif de réduction des disparités territoriales, et prétendent participer ainsi à l'aménagement et à la recomposition du

territoire européen. Toutefois les politiques menées apparaissent en fait surtout comme l'enjeu de négociations entre Etats, et comme les résultantes d'arbitrages essentiellement budgétaires. Il en résulte que chaque territoire national et régional est considéré de façon cloisonnée, et que, hormis l'essai entrepris avec l'adoption du SDEC, aucune vision globale des problématiques propres à l'espace européen n'a véritablement émergé, aucun projet territorial européen n'a réellement vu le jour.

- 9 Vue à l'échelle régionale, il n'en reste pas moins que la recherche de financements communautaires par les porteurs locaux de projets, donc des contraintes extérieures au territoire régional lui-même, ont considérablement influencé les modalités de recomposition des territoires, en particulier à travers les critères de zones et d'opérations éligibles.
- 10 Là encore, la Lorraine présente des exemples particulièrement démonstratifs, le plus connu étant actuellement celui de MCC-Smart à Hambach en Moselle.
- 11 En toute généralité, le risque n'est cependant pas négligeable que les délocalisations d'entreprises répondant à ces critères exogènes correspondent à des logiques de court terme éminemment variables, tout en occasionnant des investissements très lourds pour les pouvoirs publics, alors que la recomposition territoriale relèverait plutôt d'une logique et d'une stratégie du long terme. Ainsi, sans négliger les opportunités d'implantations d'entreprises multinationales, l'institution régionale est de plus en plus convaincue que la recomposition territoriale semble davantage devoir être conduite par l'encouragement à l'émergence de petites et moyennes entreprises relevant d'un développement endogène plus durable, que les logiques spatiales suivies par les géants économiques.
- 12 Cette synergie récente et sans doute fructueuse des facteurs exogènes et des énergies endogènes n'est cependant pas aisée. En effet les difficultés de transmission et de reprise d'entreprises, notamment dans le secteur de l'artisanat et des exploitations agricoles en milieu rural, la tertiairisation de l'économie, le débat au sujet du maintien des services publics sur l'ensemble du territoire national, en particulier dans les zones en déclin démographique, représentent autant de freins, voire de facteurs de blocage de la redynamisation des territoires par l'incitation que représentent les fonds structurels.

C. La recomposition territoriale à venir, résultante d'un nouvel équilibre institutionnel initié par l'Etat

- 13 Au niveau national, l'adoption par le Parlement de la Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, ainsi que de la loi portant nouvelle organisation urbaine et simplifiant la coopération intercommunale, non seulement portent en germe des éléments forts de recomposition en profondeur des points d'ancrage du territoire national, mais encore sont susceptibles de modifier l'équilibre institutionnel entre collectivités territoriales.
- 14 En effet, en recherchant une extension de l'intercommunalité au niveau des pays et des agglomérations, les deux lois précitées vont nécessairement modifier les futurs centres de gravité des départements et des communes.
- 15 Dans le cadre restreint de cet exposé, on ne retiendra de ces lois que deux « nouveautés », qui s'avèreront être d'une importance majeure pour la problématique

de recomposition territoriale qui nous intéresse ici. En premier lieu, on soulignera que la Loi sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire a pour objectif, à travers la constitution ou le renforcement des pays et des agglomérations, de mieux organiser le territoire autour de communautés géographique que l'histoire et l'économie ont façonnées. L'objectif recherché est la mise en place d'un nouveau maillage du territoire, par la possibilité qui est donnée aux pays de contractualiser avec l'Etat et la Région dans le cadre des Contrats de Plan, et aux agglomérations de négocier ces mêmes contrats. Dans cette nouvelle dynamique de recomposition territoriale, la région est appelée à jouer un rôle important, puisqu'elle a charge d'assurer le rôle de mobilisation des acteurs locaux. En second lieu, notons que la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale propose, quant à elle, une nouvelle architecture institutionnelle de l'intercommunalité en milieu urbain, grâce à une forme juridique nouvelle : la communauté d'agglomération. Il en résulte qu'est à présent en place un corps de règles unifiées relatives au fonctionnement et à l'organisation de l'ensemble des structures de coopération intercommunales concernant, d'une part le milieu rural, d'autre part le milieu urbain.

- 16 De ce fait, la recomposition territoriale devient à la fois objectif et résultante d'un nouvel équilibre institutionnel. Elle s'exprime par un nouveau maillage du territoire, en cohérence avec la nouvelle donne géo-socio-économique. Ainsi, si on a pu dire que : « la Nation est en train de se faire par le bas », il n'en reste pas moins que l'Etat est et reste l'initiateur de ce nouvel équilibre institutionnel.
- 17 Aussi peut-on à présent énoncer un double diagnostic et un « appel à précautions ». Si on note que la recomposition des institutions territoriales est une chance réelle pour les territoires, en suscitant et provoquant l'initiative et l'émergence de projets, elle comporte également un risque important, en impliquant un déplacement des centres de gravité territoriaux de la Nation. Les précautions partent du constat que ces nouveaux cadres de la coopération intercommunale doivent nécessairement trouver une légitimation démocratique par le suffrage universel pour leur organe délibérant, afin d'obtenir une plus grande participation et un plus grand contrôle des citoyens sur les nouveaux territoires et sur les projets émergents. Il apparaît également nécessaire de définir l'espace de liberté que doivent conserver les communes traditionnelles dans la nouvelle architecture institutionnelle de la France, afin d'éviter une juxtaposition (une dysharmonie ?) de « territoires légitimes » et de « territoires d'efficacité ».

II. L'expérience lorraine et son application aux espaces en conversion

A. Un contexte régional spécifique

- 18 Dans le cadre général ainsi esquissé, la crise lorraine, déjà évoquée ci-dessus, a imposé à la Lorraine la nécessité de faire face à une économie durement touchée, à une organisation spatiale et urbaine héritée et complètement dépassée, aux pertes d'emplois, aux nombreux départs de jeunes lorrains et à tous les dysfonctionnements induits par la rupture d'un système territorial fondé sur une dynamique de mono-industrie révolue et ruinée. Face à ce contexte régional de crise profonde, la recomposition des territoires revêt de ce fait en Lorraine depuis plus de deux

décennies, des facettes multiples et très spécifiques. Nous en retiendrons ici la plus spectaculaire, à savoir la conversion des friches industrielles.

B. Une politique volontariste et de longue haleine

- 19 Le repli des activités dans les secteurs du charbon, du textile et de l'acier a laissé en effet en Lorraine plus de 3 000 hectares de friches industrielles, dont certaines marquent encore fortement le paysage, que ce soit dans les bassins sidérurgique, ferrifère, houiller et salifère, ou dans les vallées textiles. La recomposition territoriale prend de ce fait en Lorraine un sens très concret, à savoir la nécessité de restaurer le paysage, de reconsolider les structures territoriales en restaurant l'attractivité des zones sinistrées, de retrouver un usage pour les sites et bâtiments désaffectés, de relancer l'activité dans les vallées ou zones anciennement mono-industrielles et complètement désaffectées.
- 20 Dans cet objectif ambitieux, le rôle des acteurs institutionnels dans la recomposition territoriale s'est avéré majeur. En 1986 la reconnaissance de la priorité du recyclage foncier des espaces industriels s'est traduite par la mise en œuvre d'une politique régionale de traitement des friches industrielles cofinancée par l'Etat, la Région, l'Union Européenne et l'Etablissement Public de la Métropole Lorraine (E.P.M.L.). Ainsi, devant l'ampleur, l'urgence, la gravité de la tâche et la nécessité de faire face, la recomposition territoriale a généré une mise en synergie des forces des collectivités territoriales, alliant leurs ressources humaines, financières, technologiques et stratégiques pour apporter une réponse cohérente et positive au problème posé.
- 21 Cette politique de recomposition foncière, associant travaux de démolition, terrassement, mise en sécurité, préverdissement et préparation des sites à de nouveaux usages, a été poursuivie sur de nombreux sites industriels. Plus récemment elle a également été étendue à d'autres types de sites délaissés et dégradés : friches urbaines, délaissés ferroviaires, carrières et, plus récemment, friches militaires nées de la décision de restructurer le nombre d'unités des armées de l'air et de terre stationnées sur le territoire lorrain, dans le cadre du programme de professionnalisation des armées. Dans tous ces cas, le traitement intégré du problème foncier a été abordé dans le respect de la globalité de la solution à apporter.

C. Une réponse à des problèmes nouveaux dépassant les capacités des collectivités locales

- 22 Deux nouveaux défis se posent aux institutionnels en charge de recomposition des territoires, défis pour lesquels il est évident que l'ampleur des actions nécessaires est si nettement supérieure aux capacités de réponse des collectivités locales qu'elle nécessite à nouveau la mobilisation conjointe des principaux acteurs institutionnels.
- 23 Le premier défi est celui de la requalification du milieu naturel dans les zones minières, dans lesquelles apparaissent désormais de nouvelles difficultés particulièrement préoccupantes liées à l'« après-mine ». En effet, dans ces zones, la politique de longue haleine décrite ci-dessus reste d'autant plus d'actualité que des affaissements miniers ont été enregistrés sur certains secteurs des bassins sidérurgique et minier, l'arrêt de l'exploitation minière et les eaux d'exhaure faisant apparaître des désordres considérables occasionnés au sol et au sous-sol. Ainsi s'impose à présent la nécessité de

trouver des solutions à la fois nouvelles et globales, puisqu'il s'agit de recomposer le territoire minier dans sa globalité et sa qualité. Les acteurs institutionnels sont en effet amenés à faire face, non seulement aux problèmes déjà identifiés de la pollution des sites industriels et de la réaffectation des sols, mais aussi et surtout au bouleversement du réseau hydrographique local et de la nappe phréatique, ainsi qu'au rétablissement et à la rationalisation de l'alimentation en eau potable et des réseaux d'assainissement, et ce pour un territoire à la fois vaste et densément peuplé, puisqu'il concerne près de 300 000 personnes.

- 24 Le second défi est structurel : il concerne l'arrêt prévu en 2005 de l'extraction et la fermeture de l'entreprise des Houillères du Bassin Houiller, prévu par le Pacte Charbonnier de 1994, ainsi que celle de la perspective de poursuite du transfert de patrimoine (terrains, logements, voirie, bâtiments sociaux, etc.) de cette entreprise aux communes de l'Est Mosellan.
- 25 Face à l'ampleur et à la diversité de ces enjeux, l'institution régionale lorraine, quant à elle, cherche davantage à mettre en œuvre une stratégie de reconquête et de développement du territoire, fondée sur la solidarité, qu'une stratégie de seule réparation. Cet objectif trouve notamment sa traduction dans le volet « Après-Mines » du Contrat de Plan Etat-Région, qui mobilisera de 2000 à 2006 1,6 milliard de francs et fera l'objet d'une déclinaison réactualisée dans la prochaine Directive Territoriale d'Aménagement des bassins miniers nord-lorrains, actuellement en cours de préparation.

D. Vers une politique globale pour la réalisation d'objectifs régionaux globaux

- 26 L'action en faveur de la conversion des espaces dégradés, dont les différentes facettes viennent d'être décrites, est en fait largement complémentaire des autres politiques régionales, qui visent à renforcer les capacités d'accueil de nouvelles activités, à désenclaver certains territoires, à améliorer l'environnement des entreprises et la compétitivité des territoires lorrains dans les domaines de l'accompagnement tant technologique que financier, tant dans le domaine de la recherche que de celui du conseil. Elle s'inscrit également en complémentarité des politiques d'attraction des entreprises étrangères, de celles du maintien de la cohésion sociale et territoriale régionale. Il en résulte que les actions de conversion des territoires dégradés ne peuvent que se développer dans une logique d'ensemble de recomposition du territoire lorrain, dans l'objectif d'inscrire la région dans une dynamique globale, en cohérence à la fois avec les énergies endogènes et les potentialités de son environnement.
- 27 Cependant ces stratégies de conversion territoriale n'ont pas apporté de solution définitive au problème lorrain : le contexte de la reconversion industrielle inachevé pour plusieurs années encore, l'apparition, voire le creusement de nouveaux déséquilibres infra-régionaux, comme la discontinuité territoriale qui marque le poids croissant de l'axe mosellan par rapport au reste du territoire, l'insuffisante création d'entreprises, la lenteur de la dynamique de création d'intercommunalités de projets, représentent autant de pesanteurs, donc d'obstacles à prendre en considération dans le cadre d'une politique globale de recomposition territoriale.
- 28 Dans cette optique, l'expérience acquise de la politique lorraine en matière de conversion des espaces dégradés s'avère particulièrement précieuse, car il s'agit bien

d'un véritable outil d'aménagement et de développement du territoire qui a été progressivement forgé au contact des nécessités de terrain, outil dont les objectifs, les stratégies déployées, les ressources mobilisées, les méthodes développées et appliquées, les actions définies et menées, peuvent à présent être étendus et appliqués à la correction d'autres déséquilibres régionaux.

Conclusion

- 29 De ce fait, la politique lorraine de conversion des territoires menée par la collectivité régionale depuis près de 30 ans s'avère être encore aujourd'hui un élément particulièrement important, si bien qu'elle représente un des pivots de la construction du Projet Lorrain 2000-2006. L'enjeu de la recomposition territoriale garde en effet toute son actualité pour la région lorraine. Cette dernière se doit en effet de valoriser pleinement sa position transfrontalière, la puissance de son carrefour, le dynamisme du sillon mosellan, véritable dorsale méridienne arrimant la région aux grandes lignes de force européennes, la mise en phase de la région avec les dynamiques territoriales nationales et les perspectives d'une Europe élargie, tout en veillant à recomposer autour de ces lignes de force l'ensemble du territoire régional, sans ruptures ni discontinuités du tissu social et territorial.
- 30 Ainsi, sous des termes nouveaux et selon des modalités nouvelles, s'affirme la pérennité de la politique régionale lorraine de conversion-recomposition des territoires.
-

BIBLIOGRAPHIE

Conseil Régional de Lorraine. *Le Projet Lorrain 2000-2006* adopté par le Conseil Régional de Lorraine lors de sa réunion plénière des 16 et 17 décembre 1999, Publ. Conseil Régional de Lorraine, Metz, 193 p.

AUTEURS

A.M. HERBOURG

Service Aménagement du Territoire du Conseil Régional de Lorraine - 6, rue du Pont Moreau
57000 Metz

G. LALLEMENT

Service Aménagement du Territoire du Conseil Régional de Lorraine - 6, rue du Pont Moreau
57000 Metz

P. LOUBIGNAC

Service Aménagement du Territoire du Conseil Régional de Lorraine - 6, rue du Pont Moreau
57000 Metz