

## AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

# Territoires de projet en Franche-Comté : visite au cœur des relations entre acteurs locaux

Jean-Claude CHEVAILLER, Philippe SIGNORET, Théma, UMR 6049 du CNRS-Université de Franche-Comté

**P**our gagner en efficacité, les communes – héritières des paroisses – ont regroupé leurs moyens, d'abord en syndicats puis en communautés de communes ou d'agglomération. Les Pays sont nés de la volonté du législateur de créer de véritables territoires de projet, fondés sur une volonté locale avec pour but d'instaurer une solidarité entre espaces ruraux et espaces urbains. Certains espaces intermédiaires, tel le Grand Besançon, auraient vocation à devenir Pays ; pour autant de nouvelles données apparaissent, bouleversent ce schéma et font appel à un changement d'échelle d'intervention.

Sous l'effet conjugué de la métropolisation, de l'ouverture des frontières et de la concurrence qui s'exerce désormais entre les territoires, ainsi que de la prise en compte des exigences environnementales, l'espace national connaît des transformations profondes. Plutôt que de les subir, le législateur a mis en place des intercommunalités de projet, nouveaux territoires qui ne se substituent pas aux communes dont le regroupement en communautés de communes (CC) ou en communautés d'agglomération (CA) a été grandement favorisé.

Il s'agit, pour l'essentiel, de faire se rencontrer les acteurs de la vie publique, politique, économique ou associative, pour réfléchir et élaborer des perspectives partagées de développement et d'aménagement. Au-delà de cette réorganisation du paysage institutionnel, les acteurs, réunis par des ambitions communes, ont également créé des structures associatives, fédératives des forces en présence au sein de territoires de projet. Après un bilan régional de la politique des Pays, nous nous intéresserons aux territoires qui se mettent en place dans le cadre des réseaux métropolitains.

### Les territoires de projet de proximité : les Pays

Le Pays est envisagé ici au sens de la Loi Organique pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) de 1995, complétée par la loi du 25 juin 1999 (LOADDT), dans l'intitulé de laquelle le développement est qualifié de durable. Il s'agit d'un intermédiaire entre l'intercommunalité classique (CC ou CA) et le niveau régional. Les enjeux et les objectifs du Pays sont recensés dans une charte soumise à l'examen consultatif d'un conseil de développement, lieu de la démocratie participative, qui réunit élus et acteurs sociaux. Ne disposant pas de ressources propres, le Pays tire ses moyens de fonctionnement et d'investissement d'un partenariat avec les communes, les CC ou les CA, les départements, la région et l'État, selon des modalités fixées par un Contrat de Pays intégré au Contrat de Projets État-Région (CPER).

En Franche-Comté, on compte à ce jour 16 Pays. Le plus petit, le Pays des Lacs et Petite Montagne, est composé de 95 communes du département du

Jura pour une population de 16 000 habitants. Le plus grand, le Pays de l'Aire Urbaine Belfort Montbéliard Héricourt Delle, s'étend sur trois départements, réunit 199 communes et plus de 300 000 habitants. Il montre combien les logiques territoriales de projet ont su s'affranchir des frontières administratives départementales (figure 1).

À l'inverse, le Pays des Sept Rivières (79 communes, 21 000 habitants), principalement implanté en Haute-Saône mais comptant 24 communes du Doubs regroupées en deux CC, nous renvoie aux difficultés rencontrées pour la construction du Pays du Grand Besançon. En effet, au centre de la carte des Pays comtois apparaît le « Pays par défaut » du Grand Besançon, territoire défini en négatif par les six Pays qui lui sont contigus. Il aurait vocation à regrouper, dans un espace de projet coïncidant avec le périmètre du Schéma de cohérence territoriale (SCOT), la CA du Grand Besançon (CAGB), créée en 2001, et cinq CC : Vaîte-Aigremont, Val-Saint-Vitois, Rives de l'Ognon, Val de la Dame Blanche et La Bussière, soit 133 communes et plus de 195 000 habitants au destin partagé.

Ici, s'opposent ou cohabitent deux tendances. L'une, caractérisée par le volontarisme prononcé lors de l'adhésion des CC au SCOT du Grand Besançon, tendrait à montrer que le qualificatif « par défaut » est inadéquat et revêt même une connotation péjorative. L'autre, liée à la fragmentation des cantons (espaces de référence bien ancrés parmi les repères de la population) et à la création de CC par défaut lors de la construction de la CAGB, rappellerait davantage des clivages géographiques pouvant être associés à un gradient d'éloignement par rapport à la capitale régionale et aux enjeux du développement local. La faiblesse relative des moyens attribués à la politique des Pays nous incite à penser que les équilibres ne seront pas perturbés et que le Pays du Grand Besançon ne verra jamais le jour.

Pour autant, cette superposition de territoires n'est pas sans inconvénient dès lors que la Ligne à Grande vitesse (LGV) Rhin-Rhône tangente la CAGB et que l'implantation de la gare TGV de l'ag-



Figure 1 : les Pays en Franche-Comté

glomération se situe à la frontière entre la CAGB et le Pays des Sept Rivières, c'est-à-dire à la limite entre les départements du Doubs et de la Haute-Saône. Les réflexions menées dans le cadre du SCOT portent donc naturellement sur la nature des équipements et des zones d'activités à localiser à proximité de la nouvelle gare. En dehors d'une entente totale, tant sur la définition des zones d'activités que de la contribution aux investissements et au partage de la taxe professionnelle générée, on ne voit pas comment l'aménagement pourrait être envisagé de façon globale, alors même que c'est une condition qui garantit l'intérêt commun. Il s'agit en

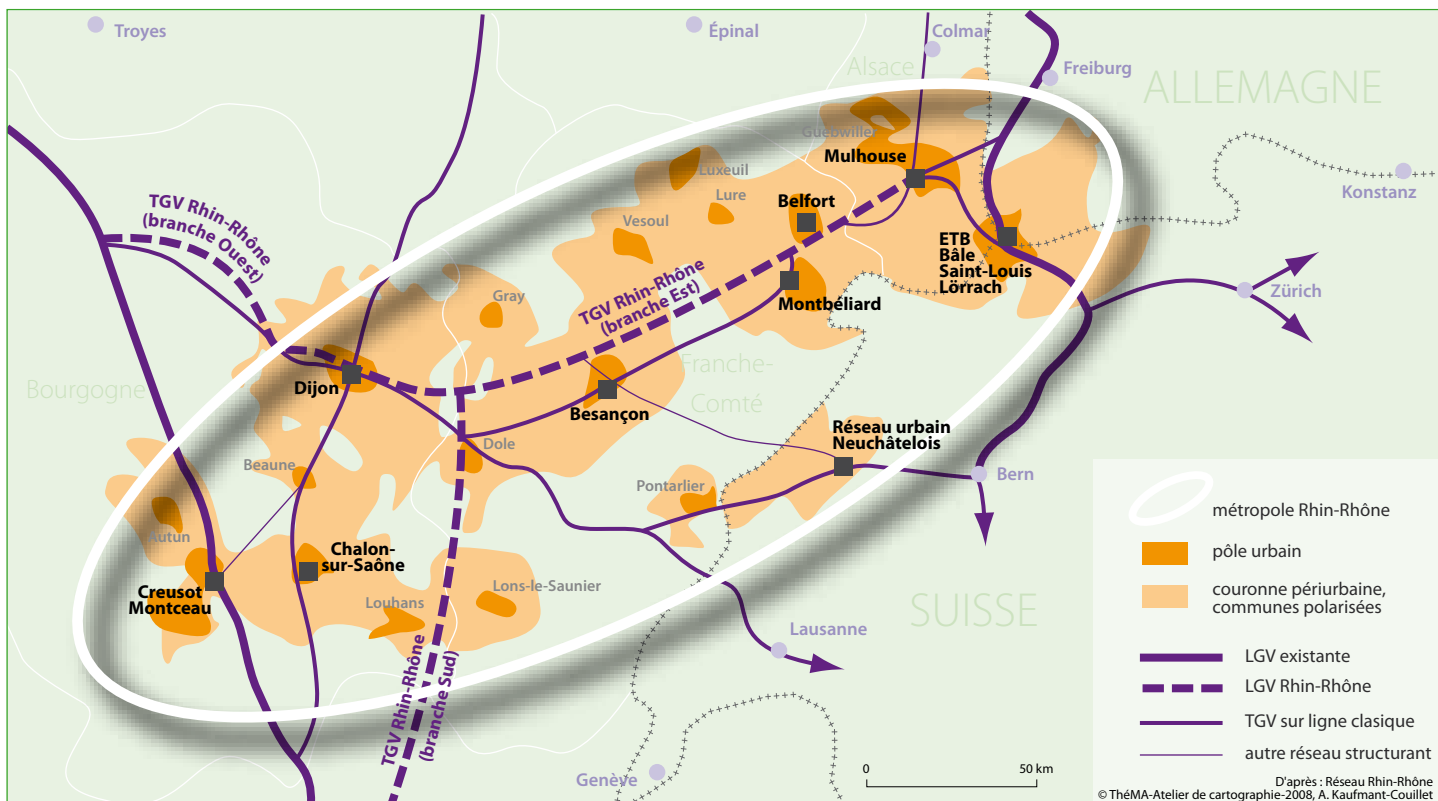


Figure 2 : le réseau métropolitain Rhin-Rhône

effet d'anticiper l'arrivée d'équipements d'intérêt national, voire européen. La nécessité est alors grande de mener la réflexion dans un ensemble beaucoup plus vaste, à l'échelle du bassin de vie, qui rejoint le concept d'aire urbaine défini par l'INSEE et inclut les six Pays contigus à l'aire du SCOT. Or, la construction de la LGV impose même de dépasser cet échelon local par la mise en réseau d'espaces qui s'ignoraient largement jusqu'alors.

### La dilatation des territoires sous l'effet de la contraction des temps de transport : le réseau métropolitain Rhin-Rhône

L'élargissement à l'est de l'Union européenne positionne la Franche-Comté au centre d'un vaste réseau d'échanges qui relie le bassin rhénan, au Bassin Parisien d'une part, à la vallée du Rhône de l'autre. Cet axe sera renforcé par la mise en service, en 2011, de la branche Est de la LGV Rhin-Rhône qui reliera Mulhouse à Dijon. Cette première branche devrait être complétée d'une branche Ouest reliant Dijon à l'actuelle LGV en direction de Paris et d'une branche Sud en direction de la vallée du Rhône, l'appellation Rhin-Rhône prenant alors tout son sens.

En Franche-Comté, la construction de la branche Est s'accompagne de la création de deux gares nouvelles, l'une à Auxon-Dessus (sur le territoire de la CAGB), l'autre à Meroux (entre Belfort et Montbéliard). Ce programme envisagera une réorganisation des réseaux de transports en commun. À Besançon, la gare Viotte qui continuera d'accueillir certains TGV devrait être reliée à la gare d'Auxon par un système de navettes ferroviaires. Les deux gares TGV bisonnines, qui seront au centre de grands projets d'aménagement, accueilleront également les TER qui irrigueront l'intérieur de la région (figure 2).

La contraction des temps de transport a conduit les responsables politiques à appréhender différemment l'espace et à déposer, avec succès, un dossier en réponse à l'appel à coopération métropolitaine lancé par la DIACT (anciennement appelée DATAR) en 2004. Jusqu'alors, la DATAR rattachait le Nord Franche-Comté au réseau du Rhin supérieur et la capitale régionale à un triangle logistique Besançon-Dijon-Chalon-sur-Saône.

Construit sur le scénario volontariste de l'intégration généralisée préconisé par Raymond Woessner, la métropole Rhin-Rhône réunit Le-Creusot, Montceau-les-Mines, Chalon-sur-Saône, Dijon, Besançon,

Montbéliard, Belfort, Mulhouse, l'agglomération trinationale de Bâle et le réseau urbain de Neuchâtel. Elle concerne ainsi plus d'un million d'habitants et se situe au 8<sup>ème</sup> rang des métropoles françaises au regard du nombre d'emplois métropolitains supérieurs, ce qui lui confère une visibilité à l'échelle européenne.

Le réseau métropolitain tient une bonne place dans le CPER 2007-2013. Environ 80 projets ont été identifiés et ont fait l'objet de discussions dans les ateliers thématiques en préparation des premières Assises Rhin-Rhône (Mulhouse, automne 2007). Très naturellement, les transports sont au centre des travaux : fret et mise à gabarit B1 de la ligne Dijon-Mulhouse, raccordement de la LGV à l'Euroairport de Bâle-Mulhouse, TER à grande vitesse entre les agglomérations du réseau. L'innovation et la recherche, autour de six pôles de compétitivité, générateurs d'emplois stratégiques, ont guidé les réflexions sur le plan économique. Les coopérations concernent également l'enseignement supérieur (pôle de recherche et d'enseignement supérieur entre les Universités de Bourgogne et de Franche-Comté qui pourrait intéresser l'Université de Haute-Alsace), le système de soins (coopération et spécialisation des CHU) ou encore la culture (biennale des musées, orchestre Rhin-Rhône, mise en réseau des écoles d'enseignement artistique, etc.). La LGV apparaît alors comme le déclencheur d'une mise en réseau d'espaces dont une partie de leur devenir passe par un regroupement de moyens à grande échelle.

### **Quel avenir pour le réseau métropolitain Rhin-Rhône ?**

La démarche engagée va indiscutablement dans le bon sens et les orientations prises par les acteurs du réseau Métropolitain Rhin-Rhône augurent bien de l'avenir. Pour autant, eu égard à l'expérience observée au niveau local lors de la mise en place de l'intercommunalité, des interrogations viendront certainement jaloner la montée en puissance d'une telle initiative.

La structure en archipel du réseau pose le problème de la mise en cohérence des politiques publiques entre les niveaux locaux et résiliants, celles-ci devant également prendre en considération les aspirations des espaces interstitiels qui ne peuvent être

ignorées. Le principe de subsidiarité l'emportera-t-il sur la défense des intérêts politiques locaux ?

Ceci renvoie à la nécessité d'adopter une approche qui passe par la hiérarchisation des niveaux d'intervention, des fonctions urbaines et des services, tout en prenant en compte et en distinguant ce qui relève du service de proximité de ce qui doit relever des services supérieurs qu'il convient d'organiser, parfois à l'échelle d'un département ou d'une région, parfois à l'échelle du réseau. Le jeu des acteurs, le rôle

des élus, la participation du plus grand nombre au débat sont au cœur des enjeux et constituent une des clés qui éviteront de réduire le réseau à une réponse circonstancielle autour d'un linéaire d'acier. Or, ici comme ailleurs, le rôle de l'État va être déterminant. N'est-ce pas lui qui organise la carte de la santé, la carte judiciaire, la carte universitaire ou encore la grande réforme des Armées et la réorganisation des administrations fiscales ? Comme nous le prouve l'actualité, il faut bien reconnaître que la pratique jacobine qui prévaut encore en France fait que cette organisation s'impose en grande partie aux acteurs locaux.

L'histoire de l'intercommunalité tend à montrer que les territoires de projet se constatent à l'issue d'une pratique de coopération et profitent alors parfois de cadres réglementaires pour s'organiser. Une création *ex-nihilo*, fut-elle sous-tendue par des partenariats plurinominaux (croisés), survivra-elle aux tensions internes et aux conflits d'intérêts ? Qu'en sera-t-il de la cohésion au sein de ce territoire de projet et du réseau d'acteurs une fois la LGV mise en service ? ■



*Photo 1 : quel avenir pour les espaces interstitiels ?  
Cliché : J.-C. Chevaller*