



## Confins et contexte institutionnel. - Etude de cas d'un renversement paradoxal

Emmanuelle Bonerandi

### ► To cite this version:

Emmanuelle Bonerandi. Confins et contexte institutionnel. - Etude de cas d'un renversement paradoxal. Benoît Antheaume, Frédéric Giraut et Brij Maharaj. Rencontres scientifiques franco-Sud-Africaines de l'innovation territoriale, Jan 2002, Grenoble - Avignon, France. pp.5, 2003. <halshs-00749747>

**HAL Id: halshs-00749747**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00749747>**

Submitted on 8 Nov 2012

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Colloque Recompositions territoriales, confronter et innover, Territorial restructurings, comparisons and innovations. Proceedings of the French-South African meeting on territorial innovation. Actes des Rencontres franco-sud-africaines de l'innovation territoriale janvier 2002**

***Partie II Villes secondaires, confins et métropoles : l'innovation au cœur ou à la périphérie ?***

**Emmanuelle BONÉRANDI (ENS Lyon) :**

***Confins et contexte institutionnel - Etude de cas d'un renversement paradoxal***

## **CONFINS ET CONTEXTE INSTITUTIONNEL – Etude de cas d’un renversement paradoxal**

**Emmanuelle BONERANDI**, Maître de conférences, ENS Lyon, Géophile,  
[ebonerandi@ens-lsh.fr](mailto:ebonerandi@ens-lsh.fr)

### **La Thiérache, un territoire à la fois de marge et de confins**

Reprenant les définitions établis par Frédéric Giraut<sup>1</sup>, le territoire étudié relève à la fois de la marge et du confins. La Thiérache, ancienne région géographique au sens vidalien, se situe en marge de plusieurs entités administratives, qu’elles soient nationales (proximité de la frontière belge) ou régionales (Nord-Pas-de-Calais, Picardie et Champagne-Ardenne). Elle représente également un angle mort du territoire français, éloigné des principales voies de communication rapides et dépourvu de toute réelle concentration urbaine digne de ce nom. Sur quelques 300 communes, seules 8 dépassent le seuil de 2000 habitants et pas une ne regroupe plus de 15 000 habitants

En outre, la Thiérache représente également, et peut-être même plus pour la problématique qui nous intéresse, une situation de confins. On est en effet confronté à un territoire fragmenté, séparé entre espaces contigus caractérisé par un ensemble de contraintes liées à l’imposition d’une coupure qui ampute ou qui limite le recours à des ressources et à des solidarités de proximité (cf. carte de localisation). C’est de cette situation que ressort l’intérêt du cas présenté. En effet, on se trouve ici face à un exemple quelque peu paradoxal d’innovation territoriale. C’est en effet dans un contexte de gestion territoriale centralisée que le territoire a fait valoir son unité de destin afin de mettre en place une structure d’action dépassant les contraintes de la discontinuité. Alors même que le contexte décentralisateur, considéré libérateur pour les initiatives locales, a renforcé les limites pré-existantes en en créant de nouvelles. Mais le paradoxe n’est peut-être pas si paradoxal que cela ?

La Thiérache, pays de confins et de marge, a bénéficié des principaux outils des politiques d’aménagement rural définies dans les années 1970 sous une gestion encore très centralisée de l’aménagement du territoire. Au-delà des contrats signés et des crédits affectés, l’originalité (l’innovation ?) tient dans la mise en place en 1973 d’une structure intercommunale, le Syndicat Mixte pour le Développement de la Thiérache (SMDT), premier syndicat mixte interdépartemental et interrégional de France. Cette expérience fondatrice relève du défi de par la volonté des élus locaux (maires, conseillers généraux et députés), appuyés par les services déconcentrés de l’Etat, de dépasser les limites administratives contraignantes et de faire reconnaître un territoire caractérisé par un destin commun de crise démographique, socio-économique et spatiale. On parle alors d’« union sacrée ».

### **Quand l’innovation territoriale profite d’un système de gestion centralisé**

La zone d’action du SMDT est clairement définie comme interdépartementale et interrégionale par ses statuts. Elle regroupe 229 communes. La frontière administrative est officiellement abolie pour reconnaître au niveau national un territoire de 160 000 habitants unique dans ses problèmes et dans son devenir

Très rapidement, le SMDT fait preuve de son effectivité et de son efficacité. Cela lui assure une assise indéniable auprès des élus locaux encore réticents et, plus généralement, auprès des instances départementales, régionales, nationales et européennes. Les premières années sont consacrées à combler des lacunes importantes en matière d’équipement. Entre 1973 et 1978,

---

<sup>1</sup> in « Les confins : du handicap à l’innovation. Borderlands : remote areas ot cutting edge ? », Newtown Zebra (*Cahier IFAS Recherche*) 20, 14-15.

le SMDT obtient près de 63 millions de francs de subventions diverses affectées pour 42% à l’électrification rurale, 33% à l’adduction d’eau et 24% à l’assainissement. A cela s’ajoutent, entre 1973 et 1975, 4.7 millions de francs de crédits du Fonds d’Aménagement Rural et 8.8 millions de francs de crédits FEOGA-Orientation qui permettent la réalisation de 67 millions de francs de travaux. Trois autres postes sont privilégiés : infrastructures routières (mise hors-gel, déviation et élargissement de chaussée), télécommunications et structures d’accueil sanitaires et sociales.

Au-delà de l’obtention de crédits d’équipement ou d’aménagement de base, le SMDT a surtout utilisé les procédures alors mises en place au niveau national pour définir son aire d’intervention comme un territoire de projet. Le 8 janvier 1976, le Plan d’Aménagement Rural (PAR) de la Thiérache est mis à l’étude dans le cadre de la deuxième tranche de la procédure nationale. Son périmètre regroupe toutes les communes adhérentes. C’est la première fois en France qu’un territoire dépendant de deux régions administratives est retenu. A la faveur de relations privilégiées de certains élus locaux avec les instances nationales (notamment le Délégué Général de la DATAR), le PAR est complété entre 1976 et 1984 par sept contrats de pays plus opérationnels pilotés par le SMDT. L’effervescence contractuelle bat son plein pour lutter contre le dépérissement du territoire.

### **Une structure qui s’essouffle et perd son assise territoriale**

Dès l’origine, la présence de l’Aisne est affirmée par la localisation du siège à La Capelle qui accueille les bureaux et le secrétariat, même si les réunions du bureau syndical sont délibérément itinérantes. La structure intercommunale est placée sous tutelle administrative du Préfet de l’Aisne et sous tutelle financière du trésorier-payeur général de l’Aisne. Enfin, si les statuts imposent l’élection du président tous les deux ans, c’est un conseiller général de l’Aisne qui conserve la présidence de 1973 à 1987.

La transgression des limites administratives a permis, un temps, d’obtenir des fonds supplémentaires à ceux qui auraient été versés si l’on avait conservé les structures en l’état. En cela, on peut reconnaître une réussite opérationnelle indéniable. On peut malgré tout douter de l’émergence réelle d’un nouveau territoire. Le SMDT n’a pas permis d’initier une véritable conscience territoriale commune aussi bien chez les élus que parmi la population, largement tenue à l’écart. Paradoxalement, ce sont les lois de décentralisation du début des années 1980 qui, tout en apportant plus de libertés aux collectivités locales, éloignent deux territoires qui n’avaient été réunis que par opportunité.

Les propos de deux des fondateurs du SMDT, un élu et un technicien, recueillis à la fin des années 1990 sont explicites sur ce point : « La décentralisation a marqué le début d’un certain déclin. Il n’y a plus eu moyen de coordonner les actions entre la Picardie et le Nord-Pas-de-Calais. Les élus du Nord se sont rétractés. Ils attendaient de la Région qui est une région puissante. » ; « après 1981, on n’a plus vu les fonctionnaires de l’Etat. Ils ne savaient plus trop où ils étaient. ».

### **Le retour à la norme dans un système de gestion territoriale décentralisée et de renforcement du développement local**

Même si en 1982, les deux Présidents des Conseils régionaux lancent la préparation d’un Programme d’Action Interrégionale pour lequel la Thiérache est directement concernée, les réunions sont organisées séparément. Il en est de même pour la préparation du premier Contrat de Plan Etat-Région. Le SMDT ne fait que participer à ses réunions en ne présentant selon le cas que la partie régionale du territoire concerné et non plus l’entité globale. Il est toujours considéré comme un interlocuteur mais n’est plus le porte-parole d’une Thiérache unie. Même si la complémentarité des actions est encore parfois recherchée, les cadres de réflexion, de proposition et d’action sont désormais distincts. La réforme des fonds structurels

européens et le zonage des objectifs du Fonds Européen de Développement régional (FEDER) ont considérablement dissocié la Thiérache en introduisant un différentiel fort entre l’Avesnois classé en objectif 1 et la Thiérache de l’Aisne classée en objectif 2.

Cette lente désagrégation sous l’égide des puissances régionales respectives conduit depuis la fin des années 1980 à une crise de légitimité territoriale, institutionnelle et financière de la structure intercommunale d’origine. Les communes se désengagent, préférant s’organiser en communautés de communes infra-départementales. Les élus locaux ne voient plus l’intérêt d’une structure qui semble faire doublon face aux treize nouvelles intercommunalités issues de la loi A.T.R. de 1992, dont les compétences et les attributions financières semblent plus clairement définies. Ils accusent le SMDT d’entraîner des dépenses inconsidérées à la lisibilité très limitée et de faire de plus en plus office de structures d’études, souvent coûteuses, et non plus d’action. Outre le chevauchement des compétences, ils reprochent le coût de l’enchevêtrement des structures intercommunales. En effet, d’un côté, ils diminuent la pression fiscale communale, et donc les rentrées financières directes, pour permettre la création d’une quatrième ligne dévolue à la communauté de communes et, de l’autre, ils continuent à verser une cotisation à une structure dont ils ne reconnaissent plus l’utilité.

### **La question de l’adaptation des structures intercommunales : inertie ou redéploiement ?**

En 2002, le SMDT n’a toujours pas disparu. Depuis quelques années, quelques élus, et surtout un directeur, se battent pour faire valoir son rôle de structurateur et d’intégrateur territorial. Le repositionnement se joue à deux niveaux et fait référence à deux types d’interventions. D’une part, il s’agit de se placer en situation de coordonnateur des nouveaux territoires intercommunaux qui le composent, d’autre part, d’élargir le périmètre d’intervention dans le cadre de la reconnaissance d’une « Eurothiérache » englobant les parties ardennaise et belge. Malgré de nombreux efforts pour faire reconnaître ce territoire dans le cadre des lois Pasqua puis Voynet qui instituent les pays, seule la partie de l’Aisne est reconnue par la DATAR comme pays-test de la première phase d’expérimentation.

### **Epilogue**

L’expérience du Syndicat Mixte pour le Développement de la Thiérache est originale, voire innovante. Elle a permis la reconnaissance d’une entité globale et unique de part et d’autre de frontières administratives séculaires. Grâce à des acteurs locaux motivés et influents, l’union sacrée a permis de combler de nombreux retards en matière d’équipements de base. Cependant, l’aventure n’a duré qu’un temps. Les acteurs ont changé, la législation a renforcé les maillages locaux de gestion du territoire et fait éclater l’union conjoncturelle. Les entités se sont un temps rapprochées sans jamais se souder, encore moins fusionner dans une identité territoriale renforcée.

La situation actuelle est complexe. Les structures de développement local s’enchevêtrent et les niveaux d’action ne sont plus clairement définis. Dans le même temps, la nouvelle construction intercommunale conduit à une réorganisation territoriale en construction. La Thiérache se présenterait alors comme un territoire en turbulence sur lequel pointent des territoires en émergence.

Bonerandi E., (2000), « La construction du territoire improbable – Structures intercommunales et élus locaux en Thiérache », in *Politix*, n°49, pp.125-154.

Bonerandi E., (1999), « La Thiérache, un espace intermédiaire entre crise et mutation », in *Hommes et Terres du Nord*, n°2, pp.85-96.

# “Rencontres de l’innovation territoriale”

