

APRÈS LA FIN DU CUMUL DES MANDATS, LE PAYSAGE COMME VECTEUR DE DÉMOCRATIE ET D' ACTIONS À LA BONNE ÉCHELLE

novembre 2018, Christophe Bayle

avec l'aimable et bienveillante relecture d'Odile Marcel

Signé PAP, n°25

Soucieux d'assurer la transition énergétique et, plus généralement, la transition de nos sociétés vers le développement durable, 40 professionnels de l'aménagement se sont réunis en association afin de promouvoir le rôle central que les démarches de paysage peuvent jouer dans les politiques d'aménagement du territoire.

Relatant des expériences, analysant des processus, identifiant des méthodes, notre plateforme éditoriale diffuse périodiquement des notes et des billets pour approfondir le débat et faciliter la diffusion des initiatives conduites par les territoires.

Ce mois-ci, Christophe Bayle, architecte-urbaniste et membre de PAP, replace la question du paysage dans les structures administratives de la gouvernance territoriale.

Merci de la diffusion que vous pourrez donner à cet article !

Retrouvez nous le 6 décembre, au Louvre-Lens, pour les rencontres européennes "Territoire de l'après-pétrole : l'atout du paysage". Plus d'infos : <http://www.paysages-apres-petrole.org/rencontres-europeennes-pap-2018/>

A l'heure où des maires de communes rurales, en renonçant à leur mandat, arguent la difficulté à exercer le pouvoir des territoires dans le cadre des dispositions actuelles adoptées par le gouvernement¹, le moment est venu d'interroger la façon dont la structuration administrative de la gouvernance locale informe l'action territoriale. Et si, comme un coin dans ce débat, on posait la question du paysage, comme le fut en son temps celle du logement ?

L'époque moderne a tiré une bonne part de son dynamisme des découvertes de la science, mais s'il est un domaine qui n'a pas récolté ses fruits autrement que de façon idéologique, c'est bien celui de l'organisation de la ville. Même si elle est amenée à s'y référer, l'organisation urbaine ne relève pas du champ de la rationalité pure, mais plutôt de la relativité historique et culturelle des constructions humaines. Fondé sur des représentations religieuses jusqu'à la renaissance, cet espace n'a donc pas été clarifié ni maîtrisé par le champ de rationalité qui avait percé les secrets des forces physiques, thermodynamiques ou chimiques². De ce fait s'est ouvert un espace de liberté inouïe pour les forces économiques et politiques, mais aussi pour les intentionnalités

1 « Usés par la fonction, de plus en plus « de petits maires » jettent l'éponge », *Le Monde* du 10/08/2018.

2 Métaphorisant la cosmographie de l'époque, la ville classique déploie sa géométrie comme le font les astres dans les cieux. Ce faisant, elle illustre aussi la toute puissance du pouvoir baroque des rois-soleils européens.

idéologiques qui n'ont eu de cesse de vouloir combler ce vide - ce *vacuum* urbain, sans jamais y parvenir.

Les systèmes qui ont engendré le totalitarisme ou les Congrès internationaux d'Architecture Moderne (CIAM) qui promouvaient les « grands ensembles » illustrent l'échec de l'idéologie à savoir organiser l'espace. Aujourd'hui encore, nous continuons à peiner pour identifier la logique de référence qui aurait suffisamment de force pour s'opposer aux fragmentations de l'espace si souvent décriées, tandis que l'on voit poindre de nouveaux millénaristes qui tentent de prendre le relais.

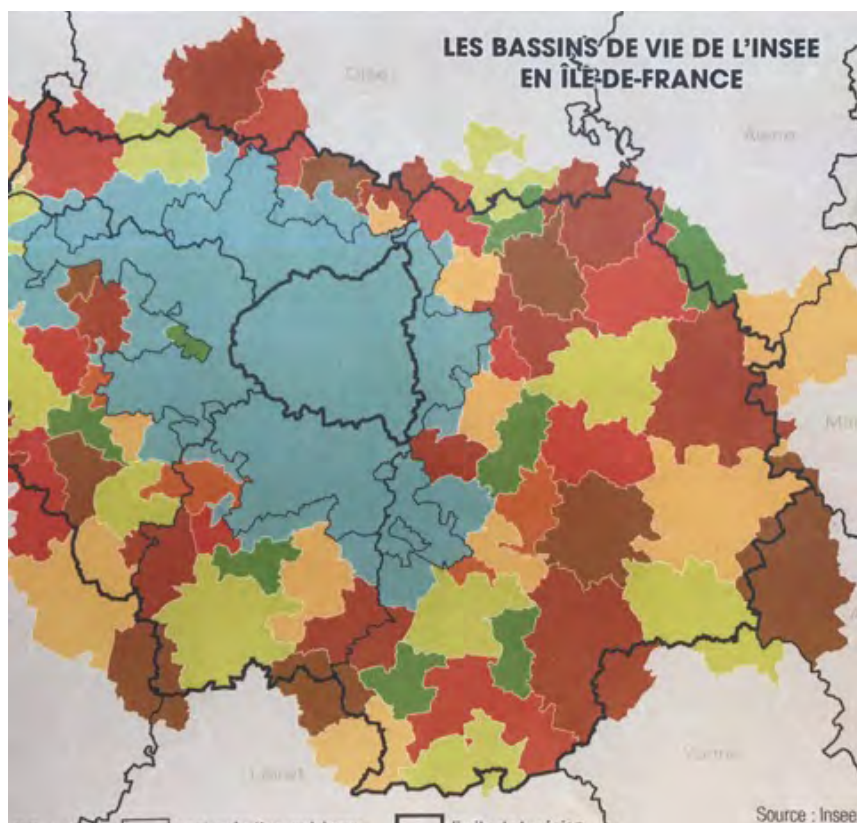
De même que certains se sont appuyés sur l'analyse rationnelle de l'exploitation des ouvriers pour imposer un nouveau type de société, d'autres, au moment où la crise climatique a cessé de passer pour une simple hypothèse scientifique, retrouvent la même posture pour imposer des théories organisatrices de l'espace qui se veulent « incontournables » en se fondant sur la science environnementale.

Mais la ville ne trouve son fondement dans aucune rationalité scientifique pure qui lui aurait donné naissance. A l'inverse, la dimension d'arbitraire culturel de la pensée urbanistique ouvre naturellement la porte à une diversité de modèles qui ne sont pas toujours exempts d'idéologies. Les appels actuels à la science évoquent de mauvais

souvenirs. On peut se rappeler à cet égard comment le système des grands ensembles, fondé sur un faisceau d'intentions exacerbées de rationalité, a contraint une génération entière d'architectes à adopter un modèle de « modernité » dont il lui était quasiment impossible de s'extraire, en tout cas ouvertement. Les choses n'ont changé que très récemment avec quelques ouvrages critiquant ponctuellement le versant totalitaire de la pensée de Le Corbusier.

Aujourd'hui, des pressions nouvelles prennent donc des allures de chronique d'une apocalypse annoncée, pour paraphraser le titre du livre de Gabriel Garcia Marquez. Cependant, parce qu'elle n'est fondée sur aucune science sûre, la ville demeure un projet artistique et culturel d'organisation de l'espace qui donne une forme à la réalité économique et s'articule aussi à la dimension politique et administrative de la gouvernance (« La forme mobilise les forces, les forces valorisent les formes », Gilles Ritchot) ; ce que l'on appelle plus classiquement le bon gouvernement de la cité humaine. Depuis que celui-ci ne se pense plus comme découlant du droit divin, son domaine est celui de l'action publique. Qu'en est-il de cette action, au regard précisément du rôle que peut jouer le paysage dans une transition climatique ?

On a oublié en effet à quel point la politique de décentralisation conçue par Gaston Deferre, en



1983, à la mesure d'une ville comme Marseille, fut une véritable révolution pour les collectivités locales quand elle se trouva généralisée à tout le territoire. 36 000 maires, devenus souverains sur le leur et jaloux de leurs frontières, privilégiaient désormais une vision purement juridique et légitimiste du pouvoir local. Celle-ci a poussé les élus à ignorer ce qui était hors de leur « périmètre de compétences » tel que défini par cette loi, c'est-à-dire à ignorer les préoccupations des communes voisines et des « autres collectivités », voire leur existence. C'est ainsi que les communes françaises se sont lancées dans une concurrence stérile voire destructrice. Que des périphéries ont été ravagées par des opérations de greffes ratées, et de nombreux centres villes ont été rendus exsangues pour cause de dévitalisation commerciale. C'est ainsi que, de la même façon, des jeunes, des nouveaux entrants et des migrants qui n'appartiennent pas à un territoire propre se trouvent marginalisés au profit des installés. Les urbanistes le disaient, les élus le constatent.

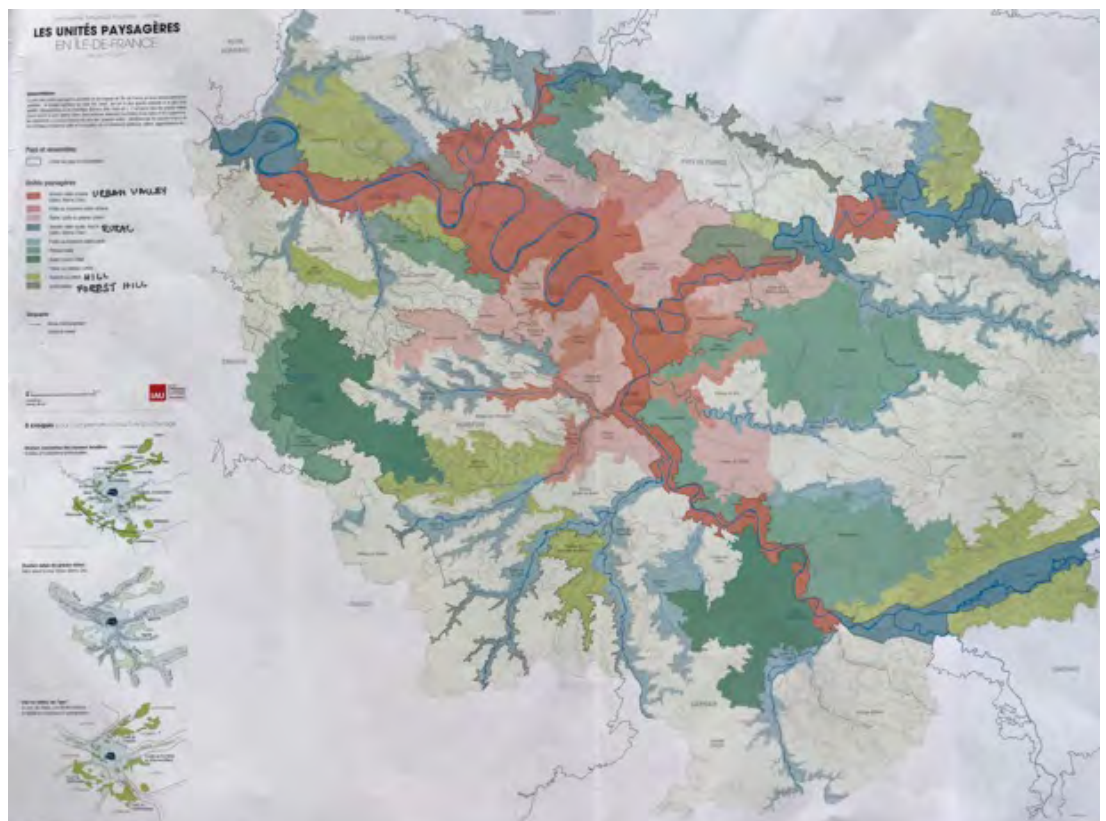
L'EXTENSION DES PÉRIMÈTRES

Heureusement, « ces voisins ignorés » ont incité les pouvoirs publics à étendre la notion d'intérêt général aux communes limitrophes en élargissant les périmètres de compétences des communes par la création de communautés de communes. Mais

sans toucher au fond, c'est à dire à la mentalité et aux logiques profondément autocentrées du pouvoir local. Pendant que, dernier avatar des girondins, les élus de tous bords sont devenus, sans en avoir conscience, des souverainistes du local ne jurant que par la dépossession des pouvoirs de l'Etat à leur profit, mus qu'ils étaient par une nouvelle idéologie de la proximité, le territoire national s'ouvrait « en même temps », *nolens volens*, à la mondialisation et à l'Europe. Ce mouvement de décentralisation, vécue localement comme une multiplication de la centralisation, et celui de la libre circulation des flux et des marchandises sont entrés en dissonance. Et si la France a connu un épisode souverainiste lors des dernières élections nationales, c'est qu'elle était déjà souverainiste au niveau local, tout en se montrant incapable d'articuler les régimes de gouvernance aux différentes échelles.

Par ailleurs, cette incapacité des collectivités à penser au-delà de leurs propres frontières est de plus en plus contrariée par l'évolution des modes de vie des habitants qui, eux, franchissent les limites. L'incertitude qui règne sur les limites des bassins de vie comme c'est le cas de la « région capitale » de Paris, qui s'étend au-delà de la métropole du Grand Paris et même de la région Île-de-France, font que cette organisation reste en suspens plutôt même qu'à l'état d'ébauche.

Trois cartes d'un même territoire ; les bassins de vie , le découpage administratif des communautés de communes, les unités paysagères de l'Île de France. Il ne s'agit pas de les faire coïncider mais de les relier entre elles.



Pour faire face de façon efficace à des évolutions permanentes en matière d'accroissement de population, de mobilité vers les lieux de travail mais aussi d'accès à l'enseignement ou de renforcement des polarités urbaines articulées aux pôles de logistique, avec le thème complémentaire de la protection des ressources agricoles, le « cumul des mandats » était le contrepoids brandi par les élus. Ceux-ci entendaient ainsi résoudre les contradictions du système tout en le faisant perdurer. Les difficultés et les problèmes étant d'échelles multiples, « il fallait bien que quelqu'un se dévoue », disaient-ils, pour se doter d'une vue globale justifiant qu'ils soient à la fois maire, conseiller général, député ou sénateur ; ce qui confortait par ailleurs leur emprise sur les partis. De ce fait, certains estiment que la fin du cumul des mandats permettrait aux élus locaux de sortir de leur schizophrénie pour entrer dans une nouvelle logique de décentralisation des pouvoirs, qui favoriserait le dialogue comme le renouvellement des élus.

Entrer dans cette démarche, c'est admettre qu'il est possible de penser le territoire à ses différentes échelles sans avoir à inventer chaque fois une strate administrative supplémentaire au prétexte, par exemple, qu'une commune soit trop petite pour s'intéresser à une vallée dans son entièreté. C'est précisément ce que le monde du paysage a fait jusqu'à présent en inventant des structures *ad hoc* : les parcs nationaux, les parcs naturels régionaux, le Conservatoire du littoral, les grands sites de France etc. Cette logique spécifiée par objet compense la disjonction généralement existante entre territoires administratifs et paysage en donnant la priorité, de façon localisée, à des entités territoriales plus cohérentes. Les parcs naturels peuvent ainsi toucher plusieurs départements voire même des régions. Sans remettre en cause l'existence de ces niches paysagères d'excellence, il est patent que la question est celle, précisément, de l'inclusion d'un territoire dans une entité géographique et politique plus large, et de la relation que ce territoire et cette entité peuvent nouer pour donner jour à de nouvelles cohérences. Ce qui revient à poser la question de la relation d'un territoire avec son environnement climatique au sens large.

LES COLLECTIVITÉS EN ALLEMAGNE ET EN FRANCE

Une des raisons pour laquelle les maires ruraux donnent leur démission est, disent-ils, « qu'il leur

est difficile de faire entendre leur voix auprès d'entités plus larges ». La question est en effet centrale. L'Allemagne l'a résolue en organisant une hiérarchie entre les villes de rang un, de rang deux ou de rang trois, auxquelles s'appliquent les lois décidées au niveau du territoire (*Land*). Ces lois répartissent les programmes et les équipements en fonction de la taille des collectivités. Certaines villes auront droit à un opéra et d'autre pas, tandis que l'équidistance territoriale permet à chaque habitant d'avoir accès à peu près à tous les genres d'équipements.

En France, malgré une géographie urbaine quasiment monocéphale et hyper-hiérarchisée, le pays s'est doté d'une organisation administrative et de pouvoirs égalitaires et non emboîtés entre collectivités. C'est même un principe républicain qu'aucune collectivité ne puisse exercer un pouvoir sur une autre collectivité. Cette absence d'emboîtement de responsabilités entre collectivités entendait-il conjurer et mettre un terme à la logique de sujétion historique entre vassaux et suzerains ? Il explique à mon sens que certains élus ne se satisfassent plus de défendre la cohérence des échelles territoriales par le seul cumul des mandats. Pour réduire l'écart entre égalité républicaine et géographie, ils sont devenus demandeurs d'une cohérence nouvelle.

S'agirait-il alors d'imiter l'Allemagne ? Sur le plan de l'efficacité, il n'est pas sûr que le système allemand soit plus performant que le français dans tous les domaines de la vie locale. Ce qui différencie l'Allemagne de la France se situe au niveau de l'anthropologie sociale et culturelle de chacun des deux pays et de la répartition de leurs habitants dans l'espace. Mais s'il est vain de penser pouvoir substituer ces systèmes politiques l'un à l'autre, il est utile d'identifier leurs dynamiques car elles sont très puissantes. Leur connaissance est une condition nécessaire pour l'agir de demain.

Plutôt que d'interroger la disjonction entre gouvernance et territoires, l'état a confié en date du 18 Juin 2018 à Serge Morvan, commissaire général à l'égalité des territoire, une réflexion sur les « dynamiques territoriales » qui vise à faire émerger un nouveau modèle d'action publique pour remédier aux injonctions paradoxales opposant les priorités d'action politique nationales et locales.

Dans un système administratif et politique verticalisé, l'idée est de proposer des façons d'agir

transversales en créant une mission de maîtrise d'oeuvre au service des territoires. Cependant on peut penser que les difficultés des « pays » à se remettre au travail sont le signe que les solutions ne se situent pas à l'intérieur du cadre préexistant, où l'administration locale auto-centrée peine à articuler différentes échelles, mais dans un espace plutôt à côté, hors champ, décentré et en mouvement.

UNE FONCTION NOUVELLE POUR LE PAYSAGE

La centralité du local a affaibli le sens général de la responsabilité des élus. L'extension du droit de la plus petite unité administrative, la commune, a contribué de fait à figer le débat, à ce que s'étiolent toutes les autres légitimités et avec elles la capacité de faire face aux exigences du réel. Et cela au moment même où l'extension des droits individuels faisait disparaître les classes sociales comme force politique au profit d'une dépolitisation générale. Dans son ouvrage « Technique et Civilisation », Lewis Mumford dénonçait, dès 1934, la façon dont une centralisation trop forte provoquait une perte de la maîtrise des conditions de vie. De la même façon, dans l'économie mondialisée, l'appartenance nationale est aujourd'hui affaiblie par la référence devenue dominante aux droits individuels. Les gens

compensent cette absence par des références à des appartenances d'origine de toutes sortes, régionale, de genre, ethniques ou religieuses parfois fantasmées. Comment remettre de la cohésion dans ce chaos atomisé? Pour sortir de la tentation souverainiste qui, par compensation, s'exprime au niveau local et national comme en Europe, il est temps d'imaginer une mentalité dont le ressort ne soit pas d'abord la reproduction en petit de l'égoïsme sacré des états, mais permette au contraire des relations plus partenariales entre entités au niveau local.

Les territoires locaux peuvent, dans ce contexte, jouer un rôle de soutien à un objectif stratégique de porosité, d'horizontalité, d'autonomie de gestion et d'articulation et dont l'emboîtement d'échelles serait l'exercice quotidien. On en est encore loin. De fait, les communautés de communes ont étendu leurs responsabilités à des entités toujours plus larges afin de pallier les incohérences des entre-deux. Dans un premier temps, ces regroupements sont souvent laborieux. A l'inverse, préfigurant un mode de fonctionnement plus équilibré, on a pu voir une commune de Seine-et-Marne accepter d'accueillir sur son territoire un silo à blé que sa voisine ne pouvait accueillir. Il existe d'autres exemples de cette logique reconstituant des cohérences sur une échelle géographique plus large.

Un paysage à préserver en déplaçant les silos à grains sur une commune limitrophe de Seine et Marne.





Pour préserver les vues sur la butte de Doué en Seine et Marne, la commune voisine a accepté sur son territoire des silos à blé qui auraient altéré le patrimoine visuel existant depuis la guerre de 100 ans. L'intervention de Gérard Larcher, élu local, a permis cette entente sur un périmètre appartenant à plusieurs entités administratives. Ce qui était le propre des parcs naturels régionaux - débordant sur plusieurs départements, voire même régions - le cas de Doué montre que ce peut être aussi initié par des communes banales en donnant un volet de gouvernance lié à une entente paysagère. Depuis, l'inscription du site serait à l'étude.

Si l'évaluation des politiques visait à induire de tels fonctionnements en restituant des logiques spatiales de plus grande échelle et en permettant de poser de façon plus rationnelle une adéquation entre les territoires, leurs ressources et les usages de leurs habitants, elle retrouverait la force anthropologique qui est à la base du développement. C'est d'ailleurs ce qu'ont commencé à faire les grands gestionnaires d'administration en valorisant la porosité, l'horizontalité et l'autonomie d'initiatives de managers responsables.

Ce nouveau management consiste à faire que les trajectoires politiques se construisent sur la capacité des collectivités à entrer en dialogue avec leurs voisines. Les projets ne devraient donc plus être financés sur la seule base de leur conformité technique mais aussi en fonction des parcours de concertation qu'elles auraient réussi

à monter entre collectivités concernées. Afin précisément de signifier que l'espace de la ville est cet espace de liberté et de choix possible dont nous avons hérité à la renaissance.

Il y a un paradoxe à exiger de plus en plus de concertation de la part des partenaires économiques, quand les élus eux-mêmes sont encore hésitants à se concerter avec des collectivités voisines que parfois ils impactent. Le feuilleton de la piétonisation des berges de la Seine dans Paris *intramuros*, sans concertation avec les arrondissements ni les communes limitrophes, a ainsi fait l'objet d'une annulation par le tribunal administratif de Paris au motif que l'enquête publique n'avait pas été conduite à la bonne échelle. Si l'absence de bonne échelle fait jurisprudence, un pas reste à franchir ; celui de rendre naturel et fluide des comportements instaurant un dialogue simple à la bonne échelle entre collectivités. Mais comment définir cette « bonne échelle » ?

MOBILISER LA SOCIÉTÉ PAR LE PAYSAGE

Le non-recouvrement des échelles est un fait très généralement observé. Il suffit de comparer la carte des entités paysagères de l'Île de France avec celles de ses bassins de vie et du découpage des intercommunalités pour constater qu'elles ne coïncident pas. Nul ne songe pourtant à aligner les contours administratifs des collectivités sur les thèmes fluctuants qui structurent le territoire. Néanmoins, la carte des découpages politiques n'est utile que si elle permet à une population de vivre. La légitimité donnée par la matérialité des modes de vie peut ainsi servir de fil conducteur à une réflexion sur la bonne échelle.

Ce propos intéresse le paysage de l'après-pétrole. En s'écartant des attitudes millénaristes qui annoncent l'apocalypse dans un discours de marbre dont les prétentions absolutistes instrumentent la science de telle sorte qu'un devenir menaçant semble désormais échapper à toute prise humaine, on peut penser que le changement climatique mesuré par les scientifiques pourrait servir non seulement à alerter mais aussi à inventer des propositions d'organisation des modes de vie et de l'espace propres à la liberté de son établissement.

Alors que les attitudes et les positions alarmistes et catastrophistes créent une stupeur démobilisatrice, les gens qui aiment un territoire sont naturellement aptes à le soigner et à le préserver.

La question du cumul des mandats pose la question de l'échelle à laquelle s'imposent les nouvelles problématiques ; de son côté, la transition attendue appelle une liberté d'emboîtement de ces échelles qui ne soit plus seulement celles de pouvoirs administratifs. Le nouvel impératif catégorique suscité par les catastrophes climatiques à répétition est celui qui mobilisera à la bonne échelle afin de pouvoir continuer à gouverner.

Contrairement aux annonces les plus pessimistes, la faculté de choix qui appartient par définition à la ville reste immense. Le parcours accompli depuis la renaissance l'illustre en matière de stratégie de gestion, de protection des espaces naturels et agricoles ou encore de dimensionnement des nouveaux espaces urbains. Les événements climatiques dessinent devant nous des paysages

qui transcendent les découpages existants, tandis que de nouvelles matérialités nous apprennent à utiliser le territoire d'appartenance vital et le paysage aussi bien comme une échelle de réalité que comme un symbole pour faire face à des problèmes prioritaires nouveaux qui sont aussi susceptibles, par ailleurs, d'aider à construire un langage commun porteur d'innovations.

Le paysage desserre l'étau du conflit dans lequel nous sommes et qui oppose les tenants du court terme et ceux du long terme. La question de paysage, comme celle du logement au 20ème siècle, est le terrain de compromis, qui fait le lien entre les forces sociales présentes et les générations à venir. Si on voulait définir un paysage de l'après-pétrole, ce serait un paysage qui devient à la fois le garant de la survie des générations présentes, mais aussi de celles qui viennent.