

La géographie administrative régionale:
répartitions, sous-ensembles et réseaux territoriaux

Fiorenzo FERLAINO

LYON: Colloque 'Les découpages du territoire: zonage et maillages du savoir, du pouvoir et de l'action',
8-10 décembre 1997

In: INSEE, 1997, Les Découpages du territoire, INSEE Méthodes, n. 76,77,78, Lyon.

1. LA GEOGRAPHIE ADMINISTRATIVE

Les réponses qui sont fournies aujourd'hui à la question ce à quoi il faut entendre par espace régional font référence à des conceptions plurielles du territoire et de ses dynamiques, à des paradigmes souvent conflictuels entre eux peinant à trouver une synthèse unitaire. Cependant, il nous a semblé opportun d'effectuer, grâce au travail de l'IRES-Piemonte "La Géographie Administrative du Piémont. Répartitions, sous-ensembles et réseaux territoriaux" (IRES, 1995), une oeuvre de systématisation des concepts et des catégories qui examinent le territoire.

Désormais, la géographie administrative est une discipline, depuis longtemps, consolidée, surtout dans les pays occidentaux de langue anglaise qui se sert d'une méthodologie propre touchant l'ensemble de l'organisation territoriale des fonctions publiques (F. Merloni et A. Bours, 1994).

La caractérisation des répartitions territoriales ainsi que la définition de ses constantes appartiennent à la sphère propre de la géographie administrative. Cette activité scientifique a sa valence autonome parce que c'est une "nomologie", c'est-à-dire un discours aussi bien sur le "nomòs", sur la province, sur le district, sur les régions, sur les objets du territoire, que sur le "nòmòs" à savoir sur les normes, sur les lois, sur les seuils et sur les indicateurs qui définissent ces objets. En terme général, l'étude nomologique de la "géographie administrative" fait l'identification des éléments de base qui constituent le territoire. Des études de cette nature utilisent une instrumentation statistique et une méthodologie tout au plus inductive qui part de données empiriques pour formuler des théories et des critères de définition.

La géographie administrative s'occupe principalement de:

- étude des critères de délimitation à même de déterminer les répartitions territoriales et sous-ensembles ou réseaux de connexion, par rapport à un objectif spécifique de nature, généralement, institutionnelle,

- étude des limites territoriales de l'exercice de fonctions publiques,
- étude de l'organisation territoriale et des finalités de telles fonctions,
- évaluation de l'efficacité tant des répartitions caractérisées que de leur organisation territoriale.

Il existe donc un filon d'enquête qui s'occupe d'identifier les éléments, de tracer dans le territoire des limites, des frontières, des seuils, à travers lesquels définir les objets élémentaires du territoire en question. Dès que les unités élémentaires de base ont été adoptées, en général les communes, on procède à:

- l'identification des indicateurs de référence et des critères significatifs par rapport à l'objectif à atteindre,

- le calibrage et l'identification des seuils quantitatifs que ces critères doivent respecter,

- l'explication du processus d'aggrégation des unités de base et la constitution de la répartition et des groupes élémentaires qui la constituent.

Le but est de donner un nom précis et mesurable aux objets territoriaux ainsi que de découper le territoire dans ses objets élémentaires homogènes à leur intérieur. Chaque répartition du territoire définit des objets de ce type.

2. LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL

Le "*paysage institutionnel*" est un système dynamique et symbolique qui se présente soit en tant qu'appareil sémiotique soit en tant que modèle de phénomènes réels de nature sociale et économique et de genre de vie. La région est l'espace dans lequel cette forme d'organisation sociale et économique, ce "genre de vie", se déploie. Les poids et les mesures adoptent un sens dans la comparaison entre les différentes "cristallisations" territoriales, ses répartitions, les sous-ensembles, qui arrivent à déterminer particularité et homogénéité à travers lesquels dessiner la frontière toujours mobile et indéfinie des processus réels. Certes, dans le paysage institutionnel s'encastrent donc les thématismes (italique en minuscule entre guillemets) et les découpages (italique avec initiales en majuscule entre guillemets) qui structurent l'hyper-texte relatif à la géographie administrative du Piémont, telles que "*les ressources territoriales et ambiantales*" mais aussi "*la culture et la formation*", les "*fonctions économiques*", etc.

La référence à la morphologie du territoire est perçue sous différents aspects physiques et naturels: le climat, la structure du terrain, les cours d'eau, la flore. Ces références existent et se configurent aussi bien comme "*obligations et lois territoriales*" que comme "*caractéristiques orographiques et morphologiques*". En ce sens, les actions régionales à même de repérer et d'engager des ressources s'insèrent d'une manière claire dans le contexte territorial en défense des équilibres existants.

Sont également examinés les aspects économiques et dans ce cas, il est possible d'avoir l'émergence de nouvelles définitions sur les "*fonctions économiques*". La région économiquement spécialisée (le "*District Industriel*", par exemple) peut être interprétée comme forme d'homogénéité localiste. Son opposé, en termes économiques, peut être la région fonctionnelle qui définit sa propre identité économique dans un réseau ayant des fonctions économiques distinctes et mutuellement nécessaires au développement. A cause de cette modalité, le développement des "*réseaux de communication et des niveaux*

d'accessibilité" apparaît déterminant. Enfin, tout autre apparaît la troisième modalité de développement basée sur le concept de région polarisée où *l'Area Metropolitana* (Aire Métropolitaine) joue un rôle particulièrement significatif en tant que son centre moteur.

En dernier lieu, sont examinés les "*services à la personne*", les "*travaux publics*" et la "*gestion du territoire*" ainsi que l'organisation propre de l'Etat, à savoir "*défense, sécurité et justice*" et "*comptabilité et finance*".

Tout cela est présenté dans le travail multimédia que l'IRES-Piemonte a effectué sur la géographie administrative de la Région Piémont. Les cristallisations institutionnelles du territoire constituent, dans l'ensemble, une multiplicité complexe de perception de l'espace régional que nous avons tenté de restituer dans l'élaboration de l'hypertexte "*La Géographie Administrative du Piémont*" et donc à travers des renvois et des "jeux relationnels" entre les diverses répartitions.

L'espace socio-économique peut être pensé comme l'ensemble des relations que les systèmes économiques et leurs acteurs établissent avec d'autres systèmes et avec d'autres acteurs. Tout cela se produit sur le territoire qui n'est pas indifférent aux dynamiques sociales mais, plutôt est modelé par celles-ci tout en maintenant d'elles une mémoire dans les répartitions, dans les divisions administratives, dans les réseaux connectifs de trafic, etc. Le territoire se structure dans une pluralité de modes et en particulier comme expression géomorphologique, comme contenu d'un plan, comme champ dynamique de forces, comme ensemble homogène, comme champ normatif et administratif.

L'expression géomorphologique du territoire est l'expression propre de la géographie descriptive qui s'occupe d'informer des signalements territoriaux, des caractéristiques orographiques, etc. Ces caractéristiques se sont cristallisées dans des "découpages" particuliers qu'ont décelé les *Altimetrie e Zone Agrarie ISTAT* (Altimétries et les Zones Agraires), la classification des territoires en *Montagna, Collina, Collina depressa e*

Pianura (Montagne, Colline, Colline déprimée et Plaine), les domaines des *Comunità Montane* (Communautés Montagnardes), ceux des *Piani Agricoli Zonali* (Régions agricoles).

Aussi nombre de obligations et lois territoriales reparcourent la structure géomorphologique et explicitent les nombreuses ressources ambiantales qui se déploient sur le territoire régional. C'est le cas des *Aree Protette e dei Parchi* (Aires Protégées et Parcs), des aires soumises à *Vincolo Paesaggistico* (lois de sauvegarde du paysage), des *Aree Boscate* (Zones boisées), des *Fasce Montane* (Bandes montagnes), etc. Ressources quelquefois insérées dans des programmes de sauvegarde et de gestion du territoire.

Une troisième modalité est donnée par l'espace entendu comme champ dynamique de forces. Il existe sur le territoire diverses attractivités, positives ou négatives, qui créent des situations innovantes pour les acteurs socio-économiques. Le champ de forces peut être représenté par des entités dynamiques, des pôles et foyers, des noeuds, d'où se dégagent des forces centrifuges et auxquelles se dirigent des forces centripètes.

Même dans ce cas, les relations tendent à se structurer et à définir des frontières territoriales particulières. Pensez aux *Distretti Industriali di PMI* (Districts industriels de PMI), aux *Bacini di Trasporto* (Bassins de transport), aux *Zone di Indirizzo dei Fondi Strutturali CEE* (Zones de destination des fonds structureaux CEE), c'est-à-dire aux *Aree di Declino Industriale, obiettivo2* (Aires de déclin industriel ,objectif 2), etc. toutes exprimant de particulières relations et actions, particulières connotations sociales et économiques de domaines territoriaux spécifiques qui varient dans le temps.

Une autre modalité de l'action territoriale fait référence à l'espace homogène. La région homogène peut être entendue aussi bien en sens local - c'est le cas, par exemple, des districts industriels des PMI ou bien de l' dell' *Area Metropolitana* (Aire métropolitaine), ou encore des *Sistemi Locali del Lavoro* (Systèmes locaux du travail, bassins d'emploi), - que par rapport aux objectifs de plan d'aire vaste. C'est dans ce cas que rentrent les tentatives de programmation des années soixante et soixante-dix qui ont engendré les *Aree*

Ecologiche (Bassin de vie), les *Comprensori* (Zones de vie) et les plus récentes *Aree Programma* (Aires Programme).

De plus, l'espace socio-économique et territorial est un espace réglé par des normes. Nombre de services se basent sur des valeurs sociales acquises et sur les relatifs droits réglés par des normes et offerts par des établissements organisés territorialement. Le droit à la "santé", à la "culture", à l'"habitation", etc. ne sont que certaines de ces normes sociales relatives aux valeurs et, souvent, en contraste avec une rationalité économique rigide. En ce sens, les normes définissent un trajet spécifique dans lequel l'action économique peut se structurer et elles défendent, à travers la "sécurité et la justice", des modes de vie acquis, traditions consolidées, valeurs transmises, goûts, dans lesquels se structure la société.

Il existe, également, une autre "cristallisation" du territoire relative à son histoire administrative (Gambi L. e Merloni F, 1995) qui s'explique dans les répartitions constitutionnelles du territoire national. La *Provincia* (Département) et l'on peut dire la même chose des *Regioni* et des *Communi* (Régions et Communes) qui sont les éléments maximaux et minimaux de référence spatiale de la recherche de l'IRES-Piemonte, expriment les unités de rapport constitutionnel qui structurent le territoire national.

Enfin, dans le sens spatial, le paysage administratif peut être organisé en trois typologies qui sont respectivement les répartitions, sous-ensembles et les réseaux territoriaux.

3. LES REPARTITIONS

Par "répartition" (A. Erba et annexe, 1990), on entend une division homogène, complète et exhaustive du territoire.

Lorsqu'on tente de découper une portion de territoire, on adopte en tant que référence la catégorie plus ou moins implicite de région homogène. Elle peut être définie par des modalités systémiques: on fixe un nombre 'n' de pré-requis au moyen duquel on construit la fonction d'homogénéité et par conséquent, on vérifie quels sont les pré-requis identifiés, présents dans les aires territoriales spécifiques. La classification et la détermination des limites sera alors donnée par la présence ou l'absence, sur les aires objet, des pré-requis multiples nécessaires, de telle manière qu'aux régions homogènes correspondent des pré-requis identiques.

Il est clair que cette procédure implique une analyse des propriétés définissant l'homogénéité territoriale et cela entraînera des choix entre les infinis pré-requis possible. En pratique: quelles sont les propriétés qu'il est nécessaire de fixer pour définir l'homogénéité d'une région territoriale? Combien de pré-requis est-il nécessaire de formuler? Ici le caractère objectif de l'analyse ne peut qu'intervenir avec les options subjectives relatives dans le but de poursuivre, aux options politiques, aux possibilités et disponibilité des données, etc.

Boudeville en affirmant que "la région homogène (...) correspond à un espace continu dans lequel chacune des parties constituantes, ou zone, présente des caractéristiques le plus possible proches de celle de l'autre" (J. Boudeville, 1980) met en évidence l'impossibilité de définitions précises et catégoriques et renvoie donc aux choix qu'on fait lors de la détermination d'une répartition, d'un sous-ensemble, d'une connexion. Il en dérive que la "*structure socio-économique et administrative*" ne perçoit jamais un ensemble précis et de ce fait, les répartitions, les sous-ensembles et les réseaux dont on parle lorsqu'on définit un territoire se ressentent de cette première condition.

Une seconde condition qu'il faut prendre en considération est relative au fait que les limites régionales, même si institutionnellement bien délimitées, admettent toujours une prégnance dynamique. Ce mouvement est un mouvement d'idées, d'organisation historique et institutionnelle, de culture, de production et reproduction selon que l'on parle de régions en sens historique, géographique, administratif, urbain, etc. Ce mouvement fait en sorte que certaines répartitions disparaissent - c'est le cas des *Comprensori* (Zones de vie), par exemple - et que d'autres naissent.

Au Piémont, dès le début des années soixante, on s'est sensibilisé à l'identification des *Aree Ecologiche* (Bassin de vie), c'est-à-dire des systèmes territoriaux homogènes découpés afin d'obtenir dans la région une distribution juste des ressources humaines et matérielles en s'axant sur un bassin d'emploi autour d'un noeud urbain important. L'IRES travaillera afin de réaliser cet objectif dans les années soixante et arrivera à proposer dans le "Rapport de l'IRES pour le programme de développement du Piémont" de 1967, l'articulation de la région en 15 *Aree Ecologiche*. Sur cette base méthodologique vont se constituer les *Comprensori* (Zones de vie), les *Bacini di Trasporto* (Bassins de Transport) et, substantiellement en coïncidence, les *Aree Programma* (Aires Programme).

Ces répartitions qui, à l'origine, ont été pensées comme axes de référence des politiques de programmation se sont peu à peu dessinées dans leur être en tant que simples objets administratifs, toutefois chargées d'attentes politiques excessives, d'une conception de la gestion territoriale qui attribuait à l'instrument du plan et à la programmation régionale des valences ne répondant pas aux possibilités réelles, aux instruments effectifs, à la force des intérêts et des sujets qui agissent sur le territoire. De toute façon, il demeure des répartitions de base qui ont engendré, à travers leur subdivision dans des cadres plus spécifiques, les " *Zone Circostrizionali per l'Impiego* (Agences locales pour l'emploi), les *Aziende Sanitarie Locali* (Secteur sanitaires) et bon nombre des répartitions qui figurent dans la Région.

4. LES SOUS-ENSEMBLES TERRITORIAUX

Un second niveau d'enquête territoriale s'occupe de la définition des objets plus complexes. Dès qu'une répartition est adoptée, on construit son sous-ensemble en identifiant les indicateurs et les seuils statistiques. En d'autres mots, sur une répartition spatiale donnée, on caractérise, à l'aide de méthodes statistiques, des constantes territoriales qui ne partagent pas tout le territoire mais en déterminent des sous-ensembles.

Un exemple canonique de sous-ensemble territorial est donné par les Aires Métropolitaines. En Italie, Svimez (Cafiero et Busca, 1970) a identifié les "Aires métropolitaines" comme des aggrégations de communes contigues et ayant dans l'ensemble des seuils dimensionnels minimum de 100.000 hab., 35.000 employés extra-agricoles et 100 hab/km². Dans les années quatre-vingt une élaboration ultérieure du modèle (Cafiero et Cecchini, 1990), dans lequel on a introduit de nouveaux critères comme celui inhérent au rapport entre résidences et lieux de travail, a identifié 39 "aires urbaines" dont 3 aires métropolitaines avec plus de 3 millions d'habitants en conurbation (Milan, Rome et Naples), 11 "grandes aires urbaines" comprises entre Turin et Catane et 25 aires urbaines plus petites. Dans l'ensemble, ces "villes étendues" touchent 31,7 millions d'habitants de 1449 communes (55% de la population du pays) dont environ la moitié dans la seule aire métropolitaine milanaise et occupent 11% de la surface nationale.

Les villes apparaissent donc des objets qui ont en commun une série d'indicateurs mesurables. Le processus de classification qui, dans ce cas, caractérise un seul sous-ensemble en opposant aux villes le reste du territoire (les non-villes) peut être plus ou moins complexifié et définir des constantes diverses, clusters plus ou moins ouverts ou flous (analyse fuzzy).

Un autre exemple à signaler est donné par la "cristallisation" statistique qui a classifié les groupes homogènes dans les divers centres urbains.

En Italie, l'ISTAT (ISTAT, 1986) a réalisé une classification des communes en quatre différents groupes dérivant d'une élaboration du facteur principal, extrait à travers une analyse des composantes principales, effectuée sur une douzaine de variables. Elles comprenaient, la densité, le taux d'activité, le pourcentage de population active non agricole, le pourcentage d'adultes ayant le baccalauréat, le taux de chômage, la dimension moyenne des familles, le pourcentage d'actifs occupés en dehors de la commune de résidence, la proportion de logements en propriété, la typologie des logements et le nombre de téléphones par habitants. Le premier facteur, définissant justement le degré d'urbanisation, a donné lieu à 862 communes urbaines, équivalant à 51% de la population nationale et à 10,7% du nombre des communes globales, à 2815 communes semi-urbaines (23,7% de la population et 34,8% des communes totales), 2259 communes semi-rurales (6,8% de la population, 27,9% des communes) et 2150 communes rurales (comprenant 18,5% de la population globale et 26,6% des communes totales).

Il existe des classifications similaires en France où l'INSEE depuis 1962 distingue les "communes-centres" (villes isolées ou communes qui donnent le nom à une agglomération urbaine multi-communale), les "communes de banlieue", les "communes rurales appartenant à des Zones de Peuplement Industriel et Urbain" et les communes rurales en déclin ou en stagnation désignées comme "communes rurales profondes". En Espagne et en Grèce où on regroupe la population en zones urbaines (avec plus de 10.000 hab), semi-urbaines (entre 2.000 et 10.000 hab.) et rurales. Aux Pays-Bas où on classifie les communes comme rurales, rurales urbanisées, communes dortoir et communes urbaines, ainsi que dans d'autres nations avec des classifications parfois complexes, comme la danoise qui regroupe les communes en trois typologies et douze classes selon la dimension du noyau urbain principal (Pumain D., 1991).

Par conséquent, chaque classification caractérise plusieurs sous-ensembles territoriaux. Mais les sous-ensembles sont également les *Zone Transfrontaliere* (Zones Transfrontalières), les *Comunità Montane* (Communauté Montagnardes), les *Zone di Destinazione dei Fondi Strutturali CEE* (Zones de Destination des Fonds Structuraux CEE) ainsi que les *Aree di Distretto industriale di PMI* (Aires de District Industriel des PMI) qui constituent un exemple canonique de comment on construit un sous-ensemble territorial correspondant à un objectif spécifique, de politique industrielle régionale pour les PMI.

5. LES RESEAUX TERRITORIAUX

Il existe une troisième modalité de découpage des fonctions qui est de type réticulaire et qui définit davantage la géographie administrative et d'une région.

Un réseau est fondamentalement une paire $G = (X,R)$, où X est l'ensemble des noeuds du réseau et R l'ensemble des relations connectives entre eux. A la différence d'un graphe, R ne représente pas une relation générique mais une relation connective et donc, de flux entre deux noeuds. Par conséquent, R représente l'ensemble des arcs entre deux noeuds terminaux, c'est-à-dire l'ensemble des parcours du réseau.

Etant donné cette définition, on peut expliciter une série de conditions relatives aux réseaux et parler de sous-réseau, de réseau complet, de réseau hiérarchique ou arbre, de parcours du réseau, de longueur du parcours et son optimisation, de réseau fortement ou faiblement connexe, etc.

En sens territorial, les réseaux ont été classés en: réseaux à hiérarchie déterminée, réseaux multipolaires et réseaux équipotentiels (Dematteis, 1991).

Les premiers, les réseaux à hiérarchie déterminée, sont des systèmes territoriaux en équilibre de type hiérarchique, dans lequel les relations entre les noeuds sont dissymétriques et définies entre les valeurs de seuil et portée qui lient les noeuds aux aires complémentaires respectives.

Les réseaux multipolaires agissent sur plusieurs noeuds en une combinaison de relations, basées principalement sur la complémentarité, qui structurent des processus cumulatifs de développement local spécialisé. C'est cependant un réseau ouvert sans centre ou limite définie.

Les réseaux équipotentiels ne sont pas différents des multipolaires sinon par le fait qu'ils ne sont pas sujets aux processus cumulatifs orientés à la spécialisation territoriale mais sont à tendance indifférente de localisation.

Lors du travail de systématisation hypertextuelle que l'IRES-Piemonte a conduit, afin d'illustrer à travers des techniques multimédia la géographie administrative de la région, a été privilégié l'aspect zonal grâce auquel on explicite, en général, la structure même de l'organisation administrative. L'aspect réticulaire, déjà objet d'un travail "ad hoc" du Consorzio per il Sistema Informatico del Piemonte, CSI (Consortium pour le Système Informatique du Piémont) qui a effectué une recherche sur plusieurs consortium communaux existants dans la région, a été abordé en ce qui concerne les services à réseau tels que les réseaux "*Télécom*" (téléphones), "*ENEL*" (énergie électrique), "*ANAS*" (rues), "*Italgas*" (gaz), "*Ferrovie*" (Chemins de fer), qui concernent en général le contexte national et qui sont, à l'heure actuelle, en phase de réaménagement profond passant de régies de droit public à régies de droit privé.

6. L'ETUDE DE L'IREN-PIEMONTE

Trois motivations se pliaient à l'étude de la géographie administrative de la région Piémont:

1. Le débat sur le fédéralisme et/ou la décentralisation administrative implique en premier lieu une connaissance exhaustive du moteur de l'organisation régionale.

2. Une réorganisation des petites communes et la tentative de la Région Piémont d'en déduire le nombre, à travers des formes de participation d'aggrégation qui requiert une connaissance spécifique des structures figurant sur le territoire régional.

3. Les politiques qui nécessitent toujours de nouveaux découpages alors que la connaissance des anciens pourraient aider à en réduire la redondance et à se concentrer sur certains d'entre eux. En effet, ils pourraient définir des cas optimaux en regard des divers thématismes et des diverses politiques à réaliser.

Le débat sur le fédéralisme est une question qui n'est pas encore résolue dans le cadre national. Pour le moment, il y a une réelle activité de décentralisation - vers les régions, les provinces et les communes - de très nombreuses fonctions publiques relatives à l'environnement, à la gestion des ressources territoriales et de la défense du sol, à la protection civile, aux ouvrages publics et au cadastre, à la viabilité et transports et de tous les autres secteurs administratifs ne concernant pas l'armée, la justice et la finance qui a comme objectif: l'assouplissement et une plus forte organisation de la machine administrative publique à laquelle reste la définition des adresses et des critères généraux, la décentralisation gestionnelle de l'appareil administratif et des services collectifs qui sont souvent peu rentables et à coût élevé de gestion.

Toutefois, certaines questions restent ouvertes, à savoir celles relatives au rôle désormais dépassé ou en voie d'expiration, après la constitution de l'Europe Unie, des régions avec un statut spécial ou celle relative à l'harmonisation dimensionnelle des Régions (Pacini M. et al., 1993).

De notre point de vue, il s'agissait plus simplement de répondre à une question de connaissance et fournir un instrument utile au décideur public: combien et quelles sont les divisions administratives qui se trouvent dans la Région Piémont? Voici la question initiale.

La seconde question concerne la problématique de l'organisation institutionnelle que la Loi 142 de 1990 devait résoudre et qui est encore aujourd'hui à l'ordre du jour. En effet, si les rôles de gouvernement et les fonctions des régions et provinces se sont définis ou de toute façon, sont en train de se définir davantage, il demeure ouverts deux problèmes de contexte local qui concernent la formation des aires métropolitaines et la définition d'une politique stratégique des grandes aires urbaines et, enfin, la question de l'aggrégation des communes de petite dimension. C'est un problème qui se pose surtout pour les régions proches de la France et de la Suisse (Piémont et Lombardie) où la fragmentation de la grille communale est majeure.

Ce sont des questions qui requièrent des instruments et des moyens adaptés tant législatifs que financiers qui vont certainement au-delà de notre compétence. Avec notre travail, une sorte d'atlas multimédia de l'administration territoriale de la Région, nous avons tenté de mettre en évidence les appartenances communes qui intéressent les différents bassins de communes limitrophes et qui, souvent, sont là pour démontrer l'absence de fondement, le gaspillage et l'incohérence de quelques divisions qui forment la grille administrative communale de la Région. Bon nombre de communes qui appartiennent aux mêmes unités administratives dans chaque champ et secteur peuvent à notre avis constituer

des "réseaux locaux administratifs" et des services qui optimiseraient tant la gestion que la fonctionnalité du service en question.

7. LES RESULTATS

Qu'émerge-t-il de l'étude sur la géographie administrative du Piémont? Il nous semble important de mettre en évidence certains points analytiques.

En premier lieu, il est nécessaire de souligner que, dans la plupart des cas, le principe de coïncidence et d'exhaustivité entre territoire des collectivités locales et territoire des administrations fonctionnelles est respecté (*Archivi Notarili* (Archives Notariées), *Forze Armate* (Forces Armées), etc.). C'est le cas des *Comunità Montane* (Communautés Montagnardes), des *Sezioni Circoscrizionali per L'Impiego* (Agences locales pour l'emploi) et en général de nombreux, mais non de tous, les découpages fonctionnels administratifs définis par l'Etat.

Cependant, on remarque que le principe de coïncidence est de moins en moins respecté et respectable parce que nombre de fonctions économiques et sociales dépassent les cadres territoriaux définis par l'art. 114 de la Constitution (la République se répartit en Régions, Provinces et Communes). Cela se produit sur l'ensemble des trois ordres territoriaux, mais plus particulièrement au niveau:

- provincial, qui n'est pas respecté par exemple pour les "ASL", pour les *Distretti Scolastici* (Districts Scolaires), pour le *Sistema Bibliotecario Regionale* (Système Bibliothécaire Régional), pour les *Ambiti di Gestione dell'Edilizia Residenziale Pubblica* (Aires de Gestion de la Construction Résidentielle Publique), pour les *Zonizzazione per la*

Difesa del Patrimonio Boschivo (Aires de Préservation du Patrimoine Boisé), pour les aires de *Distretto Industriale de PMI* (District Industriel de PMI). On pourrait penser qu'étant donné ces découpages de compétence de la région, il y a une intention institutionnelle, mais alors comment expliquer les *Preture Circondariali* (Tribunaux de compétence ministérielle, Ministère de la Justice).

- Au sujet de la Vallée d'Aoste. Nombre de découpages publics comprennent également la région d'Aoste. Ils vont des compétences territoriales de la *Corte d'Appello di Torino* (Cour d'Appel de Turin), au *Commando Regionale dei Carabinieri* (Commandement Régional de la Gendarmerie), au *Commando delle Forze Armate* (Commandement des Forces Armées), au *Sovrintendenza scolastica* (Surintendance scolaire), aux *Provveditorato alle opere pubbliche del Ministero dei lavori Pubblici, ex Genio-civile* (Ouvrages Publics du Ministère des Travaux Publics, ex Génie Civil), aux compétences régionales INPS, ecc.. C'est une situation qui suggère quelque chose pour une réforme fédérale et/ou pour la décentralisation des fonctions publiques.

Enfin, il en ressort que le principe de coïncidence n'est même pas respecté dans le cadre des politiques UE (et à ce point, au niveau du découpage élémentaire communal) où dans l'objectif 2 ne rentre qu'une partie de Turin; par conséquent, on est en dessous du NUZT5 qui est la base minimale UE. Cela en ce qui concerne la morphologie institutionnelle.

En ce qui concerne la question de l'aggrégation des communes avec une élaboration ultérieure, à partir de ces données de base, nous sommes allés vérifier la redondance des découpages. En pratique, nous avons sommé divers découpages pour déterminer les bassins minimum d'aggrégation. C'est comme si nous avions mis un transparent sur un autre et donc, découpé les bassins communs. Les bassins qui résultent de cette désaggrégation encore en cours d'élaboration et qui peut donc avoir de petites erreurs numériques (mais ce sont des ordres de grandeur très intéressants), seront des entités communales proches qui

auront toutes les mêmes correspondances administratives et de services, n'ayant donc aucune raison de rester séparées, ni en termes fonctionnels ni en termes de services et d'appartenance. On a subdivisé les différents découpages en trois niveaux:

1. les collectivités locales: 8 Provinces et 36 Communautés Montagnardes pour un total de 44 collectivités de niveau supérieur

2. Les collectivités nationales

3. Les collectivités régionales

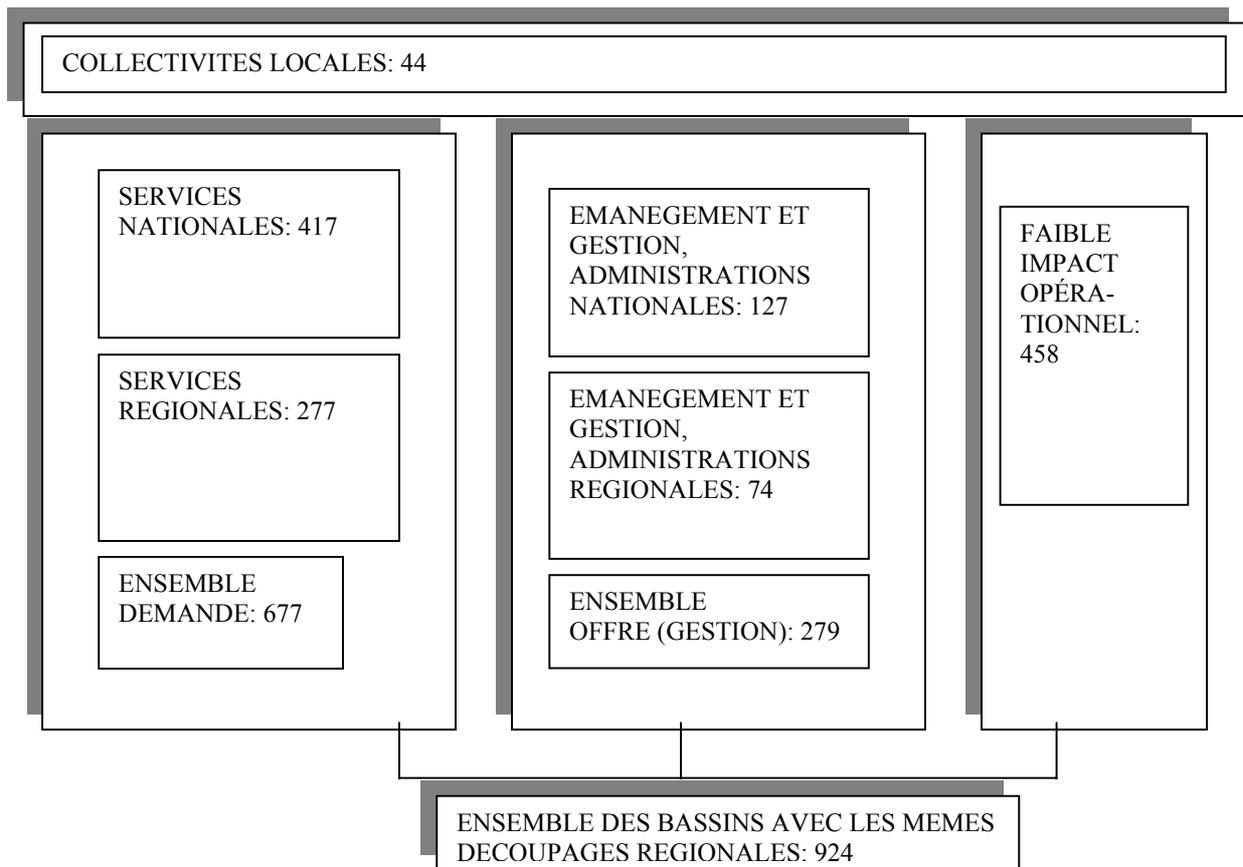
Et l'on a subdivisé les différents découpages en trois secteurs:

a. l'un relatif à la demande et donc aux services

b. l'un relatif à l'offre et donc à la gestion du territoire

c. et enfin, un secteur à faible impact opérationnel tant sur la demande que sur l'offre

Il en émerge donc la situation suivante:



Comme on peut le noter, il existe une grande marge opérationnelle d'aggrégation communale qui va d'une grille étendue à de 924 unités communales, qui réduirait de toute façon la grille actuelle communale de 24%, à la grille de maximisation intensive de 458 unités de base qui réduirait la grille actuelle de plus de 60%. Ces résultats sont théoriquement possibles, ils requièrent toutefois pour être atteints une politique de

déploiement des réseaux locaux administratifs et des instruments législatifs ponctuels qui en favorisent la mise en oeuvre.

8. POUR CONCLURE: UNE INVITATION

Il y a un autre objectif à ce travail, né de l'exigence de donner une information de base sur la situation territoriale du Piémont et de ses communes. Souvent, on nous demande des données relatives aux aires ou au niveau communal et à chaque fois, il faut reprendre les fichiers et récupérer les données. L'idée de standardiser une série d'indicateurs socio-économiques nous est apparue pourtant opportune et nécessaire. Outre les informations relatives à l'origine de la répartition, sous-ensemble ou réseau, la méthodologie employée pour la définir, le type de limites respectées et le non-respect des cadres provinciaux et de ceux de niveau supérieur, l'organisation fonctionnelle, l'activité statistique exercée (sources primaires de données), les problèmes et les noeuds fonctionnels, la carte des limites, la liste et l'organisation des communes, la liste des lois, parfois le graphisme de l'organisation, la bibliographie minimale de référence. Ici, chacun peut trouver pour chaque commune une série d'indicateurs morphologiques, démographiques, relatifs à la structure de l'habitation, relatifs au poids des activités économiques locales, aux services et au tourisme, relatifs au revenu et au rang communal.

Il s'agirait maintenant de continuer ce travail et le remettre à jour par rapport aux variations que la réforme de la décentralisation administrative est en train de réaliser mais aussi de l'intégrer au travail parallèle que l'INSEE a effectué sur les zonages en Rhône-Alpes (INSEE,1997) de sorte à permettre une vision élargie et transfrontalière de la géographie administrative des plus importantes régions qui se trouvent sur l'arc alpin occidental. Ce serait un travail utile pour la connaissance des mécanismes institutionnels et territoriaux qui se plient à l'organisation des deux régions mais surtout, un travail utile pour

les décisions et pour l'aménagement des territoires respectifs. C'est un souhait et une invitation adressée à la Région Rhône-Alpes, à l'INSEE, aux institutions régionales, avec lesquelles nous aimerions apporter notre contribution théorique, avec lesquelles ouvrir une contribution opérationnelle.

Bibliographie

Boudeville J., 1968, L'espace et les poles de croissance, Presses Univ. De France, Paris.

Cafiero S., Busca A., 1970, Lo sviluppo metropolitano in Italia, Svimez, Roma.

Cafiero S., Cecchini D., 1990, Un'analisi economico-funzionale del fenomeno urbano in Italia, in Martellato M., Sforzi F., (a cura di) Studi sui sistemi urbani, Angeli, Milano, pp, 69-105.

Dematteis G., 1991, Sistemi lacali nucleari e sistemi a rete. Un contributo geografico all'interpretazione delle dinamiche urbane, in (C.Bertuglia e A. La Bella, (a cura), I sistemi Urbani, F.Angeli, Milano.

Erba A, D'Angiò A., Marzulli S., 1990, Partizioni funzionali del territorio: il modello Isers, F.Angeli, Milano.

Gambi L. et Merloni F., 1995, Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia, il Mulino, Bologna.

INSEE, 1997, Le zonage en Rhône-Alpes, INSEE, Lyon

IRES, 1995, La geografia amministrativa del Piemonte. Partizioni, sottoinsiemi e reti territoriali, Strumentires 2, Torino.

ISTAT, 1986, Classificazione dei comuni secondo le caratteristiche urbane e rurali, Note e relazioni n.2, Roma.

Merloni F., Bours A., 1994, Amministrazione e territorio in Europa, il Mulino, Bologna.

Pacini M. et al.,1993, Nuove Regioni e riforma dello Stato, Fondazione Agnelli, Torino.

Pumain D.,1992, Le concept statistique de la ville en Europe, NUREC, CEE, Bruxelles.