



À qui appartiennent les territoires ?

Par Jean-Louis GUIGOU*

Les territoires vécus échappent de plus en plus au contrôle de l'État pour appartenir de plus en plus aux citoyens, aux habitants, qui les perçoivent comme un bien collectif, et aux entreprises, qui agissent et y travaillent (métropolisation, technopoles, districts).

La question de savoir à qui les territoires appartiennent est pertinente. Cependant, avant d'y répondre, il faut s'entendre sur le sens de deux notions très voisines et néanmoins opposées : la notion de « territoire » et celle « d'espace ».

Les territoires sont des objets produits par les hommes qui les habitent, alors que l'espace est un objet donné.

Les territoires sont des êtres à « sang chaud » pour lesquels il y a eu des rivalités et des guerres, ou des fêtes et des communions. Par exemple, on parle de territoire national, des territoires palestiniens, de territoire communal... : les territoires sont toujours pluriels, ils sont spécifiques, peuplés de symboles, vécus et façonnés par les propriétaires terriens et par les habitants. Les territoires sont des lieux/espaces vécus et représentés auxquels les citoyens sont attachés, ils y entretiennent leurs racines, leurs mémoires et leurs projets. Le territoire, c'est là où bat tout le cœur de la Démocratie, de la mémoire et de l'Histoire.

À l'opposé, l'espace est un être à « sang froid », un objet donné, découpé par des pouvoirs « d'en haut » : on parle alors d'espaces géographique, administratif, aérien, maritime, piétonnier... Au même titre, on parle d'espaces régional et départemental, c'est dire toute la différence qui existe entre eux et la Nation et les communes, qui sont, quant à elles, des territoires construits et vécus, alors que les régions et les départements sont des espaces fonctionnels et administratifs.

L'espace a toujours un caractère fonctionnel : il est le lieu d'application d'une fonction administrative, économique ou technique qui a peu à voir avec les territoires vécus.

La presse d'ailleurs ne s'y trompe jamais : lorsqu'elle parle de la Nation, elle fait référence aux populations et aux territoires. Lorsqu'elle parle de l'aérien, c'est à l'espace fonctionnel qu'elle renvoie.

Dès lors, à qui appartiennent les territoires, ces êtres à « sang chaud » qui sont façonnés et appropriés par les hommes dans leur quotidien, dans leurs rêves et dans leur mémoire ?

Un ouvrage collectif récent dirigé par Pierre Musso et Franck Cormerais donne un très bon aperçu de tous les débats sur le retour de l'objet local (1).

La thèse que je défends est que les territoires vécus échappent de plus en plus au contrôle de l'État et qu'ils appartiennent de plus en plus aux citoyens, aux habitants, qui les perçoivent comme un bien collectif, et aux entreprises, qui y agissent et y travaillent (métropolisation, technopoles, districts).

Les territoires échappent aux États du fait de la mondialisation

Tout au long des XIX^e et XX^e siècles, les États-nations ont dominé leurs territoires. Surtout en France, où l'État (Royauté, administration, armée) a précédé la Nation (le vouloir vivre ensemble). L'État jacobin, puissant depuis Louis XIV, a imposé l'unification à une Nation (la France) peuplée de tribus frondeuses, telles que les Bretons, les Basques, les Corses, les Provençaux, les Languedociens, les Alsaciens, les Bourguignons, etc.

En contrepartie de cette unité nationale, le pouvoir central et la République leur garantissent la Liberté, l'Égalité et la Fraternité. L'État français centralisé, autoritaire, protecteur et redistributeur a imposé « sa loi » au nom de l'intérêt général, et trop souvent au prix du renoncement aux singularités locales et territoriales. L'État a ainsi maintenu les 36 000 communes, moyen pour lui de diviser pour mieux régner. Il a imposé des découpages administratifs politico-fonctionnels, tels que les départements et les régions. L'« Étoile de Legrand », en mettant en évidence la concentration vers Paris des lignes de chemin de fer, illustre cette mainmise de l'État sur les territoires et leur assujettissement à l'administration centrale. En 1964, Jérôme Monod, alors délégué à la Datar, avait sollicité le prospectiviste américain Herman Kahn ; ce dernier pensait que la France jacobine allait devenir une très grande puissance économique, parce qu'il y avait des synergies entre les concentrations des pouvoirs administratifs, politiques et économiques et les grandes innovations technologiques (le nucléaire, le TGV et la fusée Ariane).

Mais c'était sans compter sur les effets de la mondialisation. Kenechi Ohmae, en 1996, dans un texte remar-



quable intitulé *The end of the Nation State* (2), a très bien analysé le déclin des États-nations et la montée de ce qu'il appelait « les États-régions » et de ce que nous appelons les niveaux régional et local. En 2001, alors à la Datar, je résumais ainsi, à ma façon, cette tendance lourde sous une forme dialectique (3) :

- ✓ d'un côté, une première force – la mondialisation des échanges (que personne ne peut contrôler parce qu'elle est propulsée par l'économie de marché) – génère l'homogénéité des produits et des modes de consommation, engendre la mobilité des acteurs, la rapidité des échanges, propulse les modes et, finalement, privilégie l'éphémère et les destructions créatrices (SCHUMPETER) ;
- ✓ de l'autre, une force opposée à la première se développe. Les hommes réagissent pour ne pas tomber dans la banalité et pour ne pas « disparaître ». Ils recherchent l'hétérogénéité à travers le retour des langues régionales et des coutumes locales, ils recherchent la sédentarité à travers les maisons secondaires, ils militent pour le maintien des repères et des symboles qui peuplent les territoires, qu'il s'agisse d'églises, de monuments, de bâtiments, de haies, de forêts... Jacques Beauchard aimait à nous répéter, à la Datar : « Si tu ne sais plus dire qui tu es, croyant ou agnostique, tu sais toujours dire d'où tu es ». Le territoire est source d'identification.

Actuellement, la recherche des racines, des appartenances locales et des identifications constitue une tendance lourde qui menace les Nations d'éclatement. Ces dernières ont tendance à se fragmenter : l'Écosse veut se séparer de l'Angleterre, la Catalogne de l'Espagne, les Wallons et les Flamands veulent se séparer, les Corses militent pour leur autonomie. Et, plus récemment, l'Ukraine, mais aussi le Mali et la République centrafricaine, voient leur intégrité territoriale menacée de dislocation.

À l'évidence, les « territoires vécus » échappent aux États-nations. Les États unitaires et centralisés, comme la France, sont des exceptions, qui sont incontestablement fragilisées. Seuls les États fédéraux arrivent à accompagner les poussées décentralisatrices irréversibles des régions découlant de la mondialisation. Il apparaît ainsi que la France est affaiblie parce qu'elle n'a pas su trouver une forme de décentralisation qui soit compatible avec le maintien d'un État unitaire : chez nous, les métropoles combattent les régions, l'État déconcentré combat l'administration décentralisée, les départements sont pris en sandwich entre des régions trop petites (tant en compétences qu'en taille) et des intercommunalités toujours plus puissantes. Les élus, comme un essaim d'abeilles affolées, butinent toutes les opportunités électorales, ils cumulent les fonctions et accumulent les illusions et les déceptions ; les maires des métropoles sont heureux, tandis que les maires ruraux sont désespérés.

Profitant de ce désarroi et de cette retraite, dans le désordre, de l'État central, la société civile et les entreprises en profitent pour se réapproprier les territoires.

Les habitants (ou les citoyens) se lancent à la reconquête de leurs territoires

La reconquête des territoires remonte aux années 1970-1980. François Mitterrand a ensuite levé les obstacles qui bloquaient la décentralisation, permettant enfin à celle-ci de se déployer. En faisant cela, il a démontré qu'il partageait profondément les convictions du Général de Gaulle, qui déclarait dans un discours prononcé à Lyon en 1967 : « La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a désormais besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire ».

Les radios régionales, puis les grandes lois de décentralisation de Pierre Mauroy et Gaston Defferre ont accéléré la reconquête de leurs territoires par les citoyens. Plus récemment, l'autonomie des universités, la démocratie participative, mais aussi l'identification régionale et métropolitaine des équipes de football ou des produits d'appellation d'origine protégée (AOP) sont autant de manifestations de cette reconquête des territoires par les propriétaires terriens, les habitants et les citoyens.

Ce mouvement de reconquête des territoires est soutenu, en France notamment, par le retour de l'intérêt porté à la gestion des « biens collectifs ». Elinor Ostrom (4), prix Nobel d'économie en 2009 et spécialiste des biens communs, a étudié les comportements des tribus indiennes dans la gestion des biens collectifs. Cette économiste pensait que l'action collective et l'autogestion pouvaient être conçues comme une troisième voie de l'action des sociétés humaines, se situant entre la privatisation et la gestion étatique. Des théoriciens israéliens ont à leur tour développé cette thèse : entre les biens privés et les biens publics étatiques, il existe des biens collectifs, tels que le paysage, la beauté des territoires, le silence ou la paix sociale, qui ne peuvent être gérés que par les usagers réunis en coopératives, en mutuelles ou en associations. Dans les pays scandinaves, cette économie sociale et solidaire représenterait 20 % du PIB, mais seulement 10 % en France, où l'État jacobin a tué l'autogestion locale des biens collectifs. Il nous faut désormais inventer des services collectifs gérés par les usagers.

Ce mouvement est irréversible et va s'imposer du fait du repli de l'État central. S'y opposer, ce serait continuer à affaiblir la Nation – il serait bon que l'État central jacobin comprenne, enfin, où se situe l'intérêt général de la Nation en 2010 !

À terme, les usagers contrôleront et organiseront de plus en plus leurs territoires, d'une façon spécifique et autonome. L'État doit accompagner ce mouvement et assurer la péréquation entre les entités riches et les entités plus pauvres. La décentralisation est une revendication légitime ; l'État central unitaire doit s'y adapter ou s'effacer au profit d'un État fédéral ou d'une Europe des régions (5) ; et ce d'autant plus que le monde industriel est, à son tour, acteur de cette recomposition des territoires.



Photo © Nicolas Thibaut/PHOTONONSTOP

« Entre les biens privés et les biens publics étatiques, il existe des biens collectifs, tels que le paysage, la beauté des territoires, le silence ou la paix sociale, qui ne peuvent être gérés que par les usagers. », artiste peintre sur le port de Collioures (avec l'église Notre-Dame-des-Ange en arrière-plan).

Les entreprises expriment de plus en plus clairement leur volonté d'organiser et de contrôler les territoires

Pierre Veltz est le meilleur théoricien des relations entre les entreprises et les territoires. Dans son dernier ouvrage (6), il affirme qu'il est nécessaire de « repenser l'économie par les territoires ». Il y a une parfaite adéquation entre, d'une part, ces territoires, où les gens se sentent bien, où l'économie résidentielle prime sur l'administration fonctionnelle et où la division du travail ne conduit plus nécessairement à la division de l'espace et, d'autre part, les exigences des entreprises. Ces territoires qui forment une communauté de citoyens sont propices pour former, avec des entreprises, de véritables communautés d'intérêts. Là encore sous l'effet de la mondialisation (le capital est maître du jeu), les entreprises modifient leur stratégie territoriale : plutôt que de se disperser pour partir à la conquête des consommateurs et des parts de marché (stratégie par l'« aval »), les entreprises se concentrent dans des pôles spécialisés (stratégies de l'« amont »).

Ainsi, la mondialisation conduit à la spécialisation des territoires pour une raison simple, faire face à la concurrence, les entreprises réalisent le maximum d'économies d'échelle internes puis, très vite, elles réclament aux élus et à l'administration des économies externes ou des éco-

nomies d'agglomération (Léon Walras), telles que les formations, les recherches, les incubateurs, les réseaux de télécommunications à très haut débit... Or, les élus et l'administration ne peuvent pas produire des économies externes qui soient utilisables ou valables pour tous les secteurs d'activité ; les spécialisations industrielles s'imposent donc. Ainsi, naissent les districts à l'italienne, les *clusters* américains, les technopoles français. La Silicon Valley, en Californie, en est l'exemple même. Les entreprises d'un même secteur se regroupent et spécialisent les territoires avec des métropoles, des pôles et des réseaux.

Avant la révolution imposée par la mondialisation et les technologies de communication, les régions faisaient les villes : le vignoble faisait Montpellier, la houille faisait Lille, et l'agroalimentaire faisait la réputation de Toulouse. Désormais, ce sont les métropoles qui font les régions : Montpellier la Surdouée, avec les TIC, Lille, en tant que carrefour des TGV et des cultures, et Toulouse, avec l'aéronautique (Airbus).

Le mouvement de spécialisation et de territorialisation des activités renforce le mouvement de décentralisation et de réappropriation des territoires par les habitants, et ce, au détriment des États.

En conclusion, les territoires appartiennent de plus en plus aux usagers et aux entreprises, et de moins en moins aux États. À eux de s'adapter ! Car si les États persistent dans leur attitude de résistance face à la recomposition

FRANCE 2020

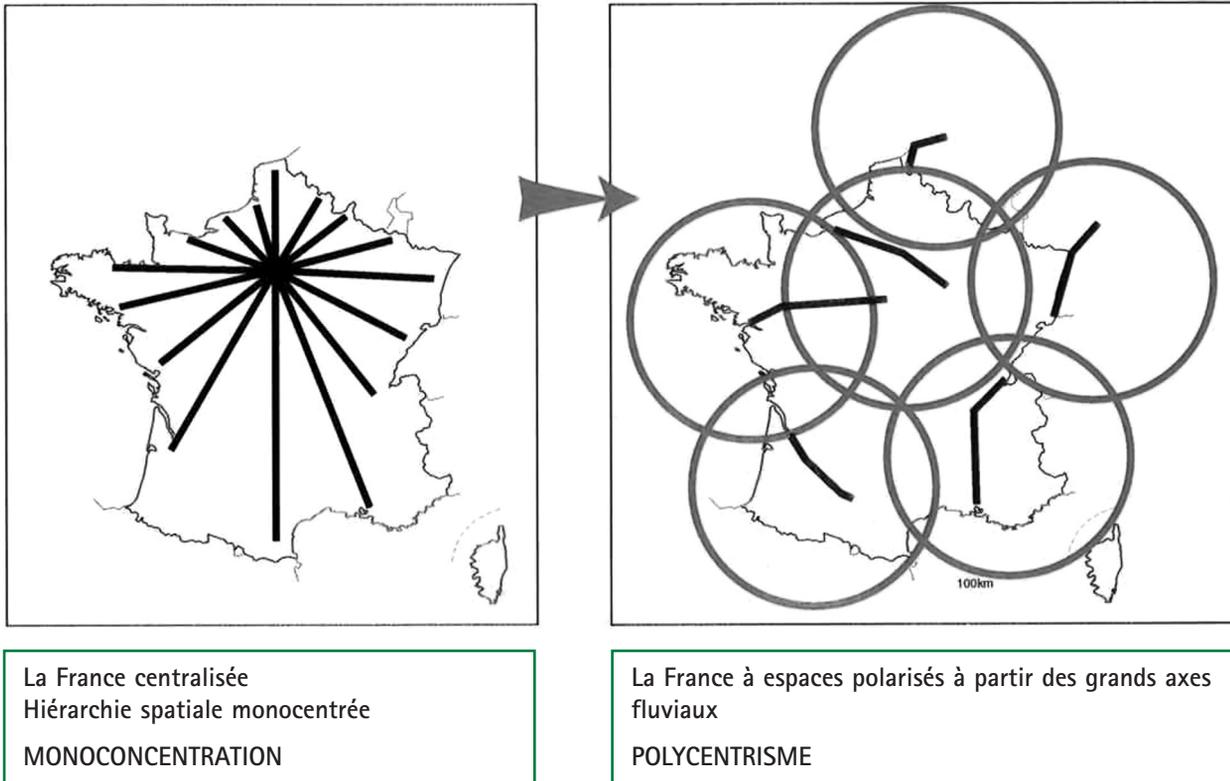


Figure 1 : De la monoconcentration au polycentrisme.

des territoires, alors pourrait renaître le « tribalisme régional ». Ce serait une véritable re-féodalisation.

Je ne pense pas que cela arrivera, mais je le crains...

Déjà en 2000, dans un ouvrage intitulé *France 2020*, la Datar dénonçait ce centralisme français excessif. Certes, Paris est pour la France un atout dans la compétition mondiale et peut rivaliser avec New York, Londres et Tokyo. Mais le rôle international de Paris n'a rien à voir avec le centralisme administratif qui caractérise notre pays : la France mono-concentrée doit laisser la place à une France polycentrique, avec un nombre réduit de grandes régions (de par leur taille et leurs compétences).

Notes

* Délégué général de l'Institut de Prospective Économique du Monde méditerranéen (IPEMED).

(1) CORMERAIS (Franck) & MUSSO (Pierre), *La société éclatée - Le retour de l'objet local*, Éditions de L'Aube, 2014.

(2) OHMAE (Kenechi), *De l'État-nation aux États-régions*, Dunod, 1996.

(3) GUIGOU (Jean-Louis), « Une nouvelle pensée territoriale », in *Économie rurale*, janvier-février 2001.

(4) OSTROM (Elinor), *La gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Éditions de Boeck, 2010.

(5) *Le Monde*, 17 février 2012, « La Catalogne pourrait parfaitement être un État dans l'Union européenne », déclare le Président Arthur Mas de la Région catalogne, qui résume ainsi sa pensée : « Notre idée de l'Europe du futur, c'est plus d'Europe, moins d'États centraux et plus de gouvernements territoriaux ».

(6) VELTZ (Pierre), *Paris, France, Monde : repenser l'économie par le territoire*, Éditions de L'Aube, Aube Poche, 2013.