

## Avant-propos

# À qui appartiennent les territoires ?

Par Marie-Josèphe CARRIEU-COSTA\*

Si un terme est polysémique, c'est bien le terme de « territoire ». Cette polysémie est souvent génératrice de contradictions, de confusions, voire de blocages. Or, les enjeux économiques, sociaux et culturels sont importants.

Des contours observés physiquement ou définis par le satellite à ceux tracés par le géographe, de l'espace donné à l'espace construit, du lieu de vie individuel ou « tribal » et identitaire à un système de réseaux complexes éventuellement planétaire, du patrimonial à l'administratif, de l'antiquité à l'avenir..., ce sont les acteurs qui créent le territoire en l'investissant de leur activité, de leurs projections et de leurs projets, de leurs intérêts, en lui conférant par des logiques de cohérence formes, contours, contenus, sens et performances.

### **C'est le champ d'action qui « fait territoire », ce sont les représentations qui supplantent les définitions**

Faut-il, dès lors, s'étonner que des enjeux multiples s'y retrouvent, s'y articulent, s'y contredisent (ou s'y égarent, parfois) jusqu'à remettre en cause la légitimité des acteurs qui y interfèrent. Que devient le sens exact de formules telles qu'« une politique industrielle des territoires » ou « les ressources territoriales », quand chacun parle d'un objet différent, ayant ses contraintes et ses opportunités propres ? Explorer ces ambiguïtés pourrait paraître vain ou gratuit. Mais l'idée n'est pas ici de chercher à préciser des mots, mais plutôt de rechercher quels défis, quels outils, quelles approches méthodologiques, quels acteurs, quelles articulations, quelles gouvernances se combinent pour transformer en espaces stratégiques ces lieux aux morphologies indécises et aux constitutions floues : l'urbain, le rural, l'industriel, le virtuel, différents à tous les niveaux, qui parfois, pourtant, s'unissent, se reconfigurent entre eux pour devenir plus étendus, plus adaptés ou plus compétitifs : nous citerons, à titre d'exemples, le Grand Paris, les indications géographiques protégées IGP, AOP ou la construction d'interterritorialités. Les visions systémiques, l'informatisation des relations, les économies d'échelle, les mobilités accélérées, les perspectives historiques ou touristiques, les promotions convoquées (le vin ou le fromage), les protections invoquées (la biodiversité, les littoraux, les zones...) conjuguées à la décentralisation, conduisent plutôt (pour le moment) à étendre les territoires pour en augmenter l'efficacité.

Les compétences, les découpages administratifs, les réseaux de distribution, les activités s'empilent, les agents territoriaux se multiplient, pour assurer au mieux, alors qu'*a priori* les fonctions se concentrent (voir les polémiques actuelles sur le « millefeuille administratif »). Il va s'agir de mettre en évidence et de pondérer les pertinences et les cohérences de ces espaces parfois redondants, qui sont souvent les fruits de logiques anciennes et/ou obsolètes, pour trouver par la même occasion des souplesses pour agir, des interstices abandonnés et des acteurs représentatifs et négociateurs, en évitant trop de crispations et de replis. Il va falloir inventer des configurations nouvelles pour plus de service, d'ambitions, de rigueur et d'exigences, permettant des développements et des évolutions, des intégrations conceptuelles, opérationnelles et culturelles, notamment. Pour le moment, le brouillage des appellations et des découpages ne permet pas l'efficacité nécessaire aux mesures, aux aménagements, qu'il s'agisse d'établir des politiques économiques et sociales ou des politiques industrielles, démocratiques, énergétiques et environnementales, etc.

Les adaptations ne sont pas simples entre des distributions implantées de longue date, toujours utilisées aujourd'hui comme autant de ressources organisées et structurantes liées à la lecture de l'espace (électricité, télécommunications) et des sollicitations à la fois modernes, globales, et à vocation individualisée.

Beaucoup de pays européens aux territoires historiquement porteurs d'autonomie et à l'État moins présent qu'en France, comme l'Italie ou les Länder allemands, ont poursuivi leur évolution grâce à des dynamiques historiques localement construites, à des proximités moins bureaucratiques, à des organisations moins centralisées (y compris en matière de réseaux), et à des responsabilités moins projetées sur l'État et du même coup grâce une prise en charge de l'international plus naturelle en temps de crise (il en est ainsi de l'immigration italienne, par exemple, dont les districts ont pu essaimer les réseaux économiques dans tous les continents, et de l'industrie allemande des machines-outils à l'adaptabilité et à la vocation internationales, ou encore de l'existence dans ces deux pays de banques ayant une présence davantage locale).

Les liens entre géographie et territoires sont évidents, immédiats et manifestes. Mais il faut faire en sorte que l'espace dont on parle soit rendu visible et que sa définition soit largement partagée et reconnue. Les temporalités des

actions engagées sont, quant à elles, souvent décalées les unes par rapport aux autres : trop tôt, trop tard, trop long, trop vite. Les acteurs, les dispositifs et les procédures sont rendus incompréhensibles, inefficaces, et la politique territoriale, illisible. Croisée avec d'autres politiques, l'action territoriale devient même impraticable : comment gérer par des rationalités territoriales cohérentes les échéances et les cartes du réchauffement climatique global lorsque l'on a affaire à des productions industrielles et sociales qui, elles, sont locales ? Comment imaginer le devenir des « réfugiés de la soif », allant de leurs territoires asséchés, non protégés, vers d'âléatoires autres territoires...

L'empilement pervers que l'on reproche au millefeuille administratif n'a pas épargné « la société de la connaissance et de l'innovation », comme les outils et les dispositifs de la recherche. Comment pallier, dans ces domaines, l'invasion grandissante du faux temps de travail : des échanges de courriels aux dossiers de demandes de fonds, aux « copié-collé » et aux bibliographies bâclées, aux universités, CNRS, pôles de compétitivité, fonds européens, etc. qui se chevauchent et s'entrechoquent parfois – un faux temps de travail chronophage et énergivore, à cause de structures administratives qui s'empilent aussi, sans qu'aient été menées dans tous les cas les analyses utiles ni les restructurations nécessaires de leurs champs d'actions.

L'accélération et « l'accumoncellement » (1) de toutes les paroles « légitimes » en rendent la sélection infaisable et multiplient les controverses et les constitutions de lobbies. À chaque question sa réponse institutionnelle, qui impose à son tour ses procédures et ses acteurs... Et les dossiers d'enquêtes publiques ou de recherches contestées s'épaississent, sur les étagères, opposant les inerties aux initiatives, les cacophonies à des rationalités.

Ne faudrait-il pas attirer l'attention aussi sur les « compétences » (au sens juridico-administratif de décision déléguée) et sur les nouvelles pratiques démocratiques : qu'il s'agisse de territoires administratifs, technologiques ou autres, comment faire pour entendre les paroles différentes, les organiser et leur donner sens et valeur, quand l'un parle du petit village pittoresque et l'autre d'indispensables usines de déchets, l'un des lotissements et l'autre des inondations ? Quels temps et quels dispositifs vont être à même de répondre à ces opinions diluées, certes parcellaires et souvent brouillonnes, mais, du même coup, assurément frustrantes.

Certains territoires se retrouvent désertifiés malgré ce qui pourrait être considéré comme intéressant : coût du foncier, par exemple. Il faut bien pourtant en repenser, en imaginer la valorisation (sauf à en considérer certains comme « en déshérence »). Il convient de mobiliser les ouvertures et les possibilités d'innovation économique et sociale, dans un monde où la densification sera un enjeu. Là encore, le temps compte : un territoire qui perd collectivement et progressivement ses qualifications ne peut que se précariser de plus en plus une fois ainsi marginalisé. Articuler les objectifs, les savoirs et les moyens pour faire s'exprimer les atouts d'un territoire devient un défi particulièrement difficile à relever quand les acteurs pos-

sibles et porteurs d'avenir en ont disparu. La reconquête de la pertinence, de la culture, de la pensée foisonnante en des temps où tout s'accélère, ne suppose-t-elle pas des dispositifs appropriés à cette fin ?

La créativité et la productivité de ces univers multiples tiennent sans doute pour une grande part à l'intelligence de leurs gouvernances, non pas simplement juxtaposées, mais engagées dans des synergies dynamiques entre des pensées opératoires et des fertilisations mutuelles. Cette gestion éclairée des territoires, de leurs savoirs, des acteurs, des enjeux, des rythmes... suppose aujourd'hui de nouvelles interventions collectives, face à de nouveaux défis (liés notamment à une internationalisation généralisée), que cette gestion soit opérée au niveau concret ou dans le virtuel. Elle est susceptible d'impliquer, à terme, jusqu'à des déplacements d'acteurs stratégiques (nomadisme, départ de talents, déplacements de populations). Ce contexte de plus en plus complexe exige une gestion éclairée qui étalonne, croise, évalue, prépare, reconfigure...et donc une réflexion poussée sur les forces qui déterminent ces nouvelles interrogations.

**Sans ces prises en compte, ne risque-t-on pas des déchirures du tissu social**, avec toutes leurs conséquences, en bousculant les temporalités, en confisquant les narrations, les délibérations, les temporalités et les proximités ? Comment recoller ces mosaïques multiples sur lesquelles le silence des déçus et des exclus finit par s'agréger négativement ?

Les territoires sont donc des objets très divers, quelquefois contradictoires, dans leurs finalités ou dans leurs modes de fonctionnement, des objets connotés *a priori* positivement, mais qui véhiculent aussi les idées de propriété, de lieu d'exclusion, d'entre-soi, d'appartenance identitaire et de repli, de compétitivités nuisibles, et qui font trop souvent la confusion entre « faire identité » et « faire société »...

C'est une évolution (sinon une révolution) des mentalités qui devra faire vivre de nouvelles représentations : les territoires ne pourront rester dans les esprits comme autant de prés carrés de petits propriétaires de surcroît organisés hiérarchiquement. Il leur faudra retrouver des proximités d'intérêts, de rythmes, de paroles, d'innovations démocratiques. Tel est le paradoxe apparent : « feront territoire » ceux qui, par leurs expériences et leurs savoirs « d'ailleurs », créeront des ressources et des contenus locaux nouveaux, des croisements fertiles, des capitalisations de partages et de mixages de connaissances et d'informations. Sans doute, dans un monde se caractérisant par le repli sur soi, révolutionner les territoires pour en faire des espaces d'excellence, d'ouvertures, où s'exprimeront des intelligences collectives et partagées, des solidarités et des perspectives d'avenir, représente un très grand défi qu'il est cependant urgent de poser.

## Notes

\* Amble - Consultants.

(1) Terme forgé par un ancien directeur d'EDF.