

INSTITUT DE RECHERCHE DU VAL DE SAONE-MACONNAIS

Colloque

**Territoires institutionnels
Territoires fonctionnels**

Mâcon 25 et 26 septembre 2003

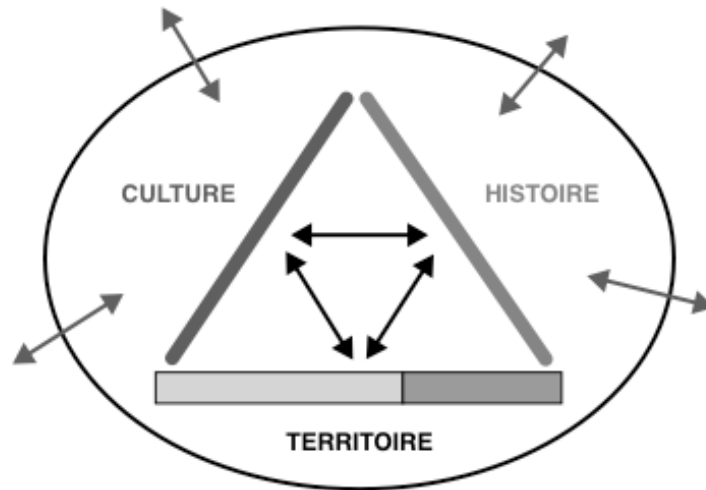
Communication de Pierre-Yves Le Rhun

***"Le respect des territoires, principe de base d'une organisation régionale
démocratique"***

(à partir de l'exemple de la France de l'Ouest)

Le système générateur de l'identité collective

Les trois composantes de l'identité collective



cercle des contraintes et influences extérieures

↔ liaison interactive

↔ liaison extérieure

LE RESPECT DES TERRITOIRES, PRINCIPE DE BASE D'UNE ORGANISATION REGIONALE DEMOCRATIQUE

(à partir de l'exemple de la France de l'Ouest)

La récente révision de la Constitution autorise notamment des modifications de limites territoriales et il est possible que des remaniements du découpage régional soient demandés par des collectivités locales ou des parlementaires, dans une procédure comportant la consultation des électeurs. L'origine de ces demandes en Bretagne ou en Normandie, ou ailleurs, est le non-respect de territoires par le découpage régional.

Au sens plein du terme, le territoire est un espace approprié sur lequel vit une population qui nourrit un sentiment d'appartenance envers ce territoire. Ce lien est peu étudié car il se place aux confins de la sociologie et de la géographie, qui accepte le concept de région historique, sans trop se poser de questions sur la réalité du sentiment d'appartenance et le rôle qu'il pourrait jouer dans la dynamique sociale et économique.

Il a semblé utile d'éclaircir les liens évolutifs entre identité territoriale et territoire avant de rappeler que la conséquence de sentiments d'appartenances multiples est l'emboîtement des territoires. Enfin, l'affirmation de territoires régionaux, en remettant en cause le découpage régional de l'Ouest de la France, incite à proposer une solution pour aboutir à des régions à la fois plus fortes et plus démocratiques et, on peut l'espérer, de ce fait plus fonctionnelles.

LE TERRITOIRE ET LA GENESE D'UNE IDENTITE TERRITORIALE

“Je crois avec les Indiens que le lieu où l'on vit vous influence et vous modèle, que l'on ne peut comprendre quelqu'un et se lier avec lui sans comprendre et sans aimer également sa terre.”(1)

Le territoire est un espace qu'il a fallu parfois conquérir puis défendre. Ses limites ont pu varier dans le temps: le territoire est le fruit de l'Histoire, un espace patrimonial. Inversement, les caractéristiques physiques du territoire, sa position dans l'espace mondial, sa protection ou non par des obstacles naturels, ont influé sur le cours de ses relations au monde extérieur et son destin.

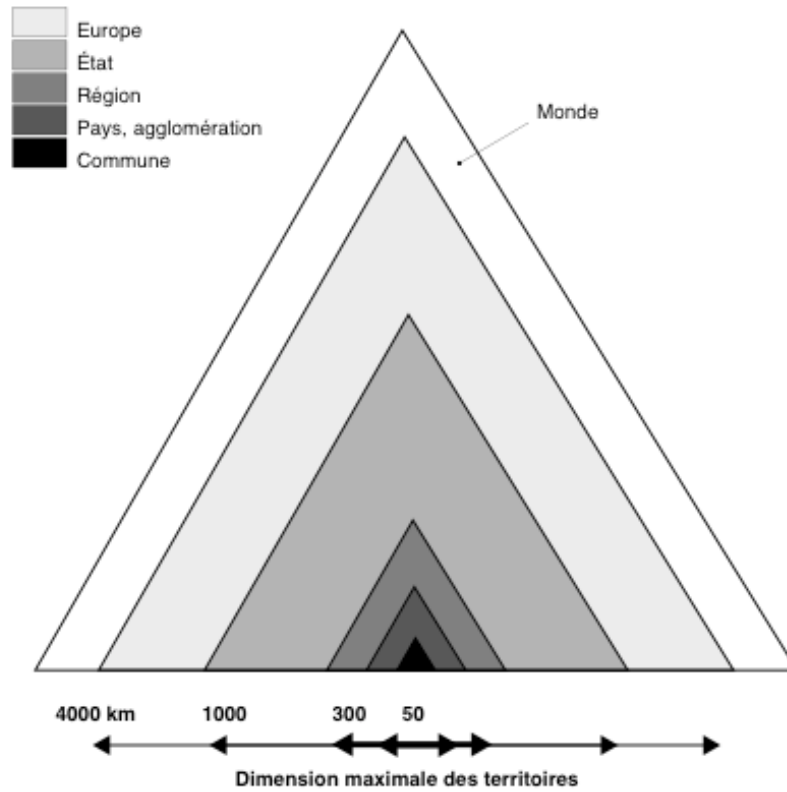
D'autre part, le territoire recèle un bâti qui démontre l'évolution de la culture au fil des siècles et les influences externes. Il est couvert de paysages ruraux illustrant une certaine vision de l'espace (habitat dispersé ou concentré, clôture ou non des champs). Il est facile de montrer combien le territoire influence la culture (en Bretagne, la mer et la lande: terrains d'aventures et de rencontres dans la littérature, les chants populaires, la peinture...)

Quels sont les liens du territoire avec l'identité collective? Il est utile de préciser que l'identité collective se dessine dans les réponses aux questions "*qui êtes-vous? qu'est-ce qui vous unit? qu'est-ce qui vous distingue des populations voisines?*" Toutes les populations de la planète, sauf rares exceptions, accordent une place importante à l'amour de la terre natale, c'est-à-dire au territoire, dans ce qui cimente une société et la distingue des autres.

(1) Erdoes R. "*De mémoire indienne*", 1978, Collection Terre Humaine, Plon, 340 p., p 307

Le territoire, dans ses dimensions terrestre et maritime, est à la fois le support d'activités économiques et sociales mais aussi un ensemble de lieux familiers auxquels on s'attache: c'est un élément constitutif de l'identité régionale, tout comme la culture et l'histoire. (La culture est ici prise dans le sens très large du savoir et du comportement dans les multiples aspects de la vie de l'individu et de la société).

L'emboîtement des territoires



La commune fait généralement moins de 10 km de large, le Pays ou les principales agglomérations avec leurs banlieues 50 km, la Bretagne 300 km, la France 1 000 km, l'Europe 4 000 km et le Monde, territoire de l'Humanité

Les liens interactifs entre les trois composantes déterminent un système. Le graphe montre (en simplifiant une réalité très complexe) que l'identité d'une population résulte des interactions constantes entre Culture, Histoire et Territoire, dont le jeu est soumis à des influences externes. Il en découle que l'identité collective évolue en permanence.

Le territoire est façonné par la politique et l'économie, ce que n'indique pas le graphe dont l'objet se limite aux relations territoire-identité. La création des paysages ruraux et les modifications ultérieures répondent à une certaine conception de l'espace mais aussi et surtout à des nécessités économiques. La politique encourage ou freine les évolutions économiques, favorise des villes au détriment d'autres (cas des préfectures), etc. En France, le poids politique de l'Etat reste bien supérieur à celui de la région et donc participe puissamment au cercle des contraintes et influences externes.

Le sentiment d'appartenance

On peut se poser la question de savoir si le système générateur d'identité collective fonctionne aujourd'hui au niveau régional en France. Existe-t-il un territoire breton ou normand au sens plein du terme? Si oui, comment concilier cette réalité avec l'existence du territoire national?

Un sentiment collectif d'appartenance à un espace donné est la condition sine qua non pour que cet espace constitue réellement un territoire. Alors qu'une identité collective est complexe, difficile à définir avec précision et donc sujette à controverses, le sentiment d'appartenance se mesure par de classiques enquêtes d'opinion qui fournissent des résultats fiables si les questions sont claires.

Le territoire breton n'est pas seulement un fait historique, un héritage. Il est aujourd'hui une réalité vivante, un fait sociologique avéré puisque différentes enquêtes d'opinion ont mis en évidence la force du sentiment d'appartenance à la Bretagne et la volonté majoritaire (65% en moyenne) de la population de vivre dans une région correspondant à ce territoire.

Le citoyen peut éprouver un sentiment d'appartenance pour des espaces d'échelle fort différente selon ses préoccupations et centres d'intérêt. Au niveau local (le quartier, la commune) se vivent les relations de voisinage. Le Pays ou l'agglomération correspond aux réseaux de travail (bassin d'emploi) et de la vie privée. La région est un niveau d'organisation et d'action d'une communauté pour les questions qui se posent à cette échelle (développement économique et culturel, formation, environnement, etc). Puis vient le territoire national rassemblant la communauté française.

L'Europe est en voie d'organisation et deviendra sans doute à terme une référence identitaire forte face aux Etats-Unis et au reste de la planète. Le sentiment d'appartenance au Monde, encore très faible, apparaît cependant à l'occasion de phénomènes menaçant la sécurité des habitants de la planète (l'effet de serre, la pollution des océans, les armes de destruction massive, le pouvoir des multinationales géantes, la fracture Nord-Sud, etc).

Le graphe ci-après visualise la façon dont les territoires réels ou en gestation sont emboîtés les uns dans les autres et pour chacun d'eux le même individu peut ressentir un sentiment

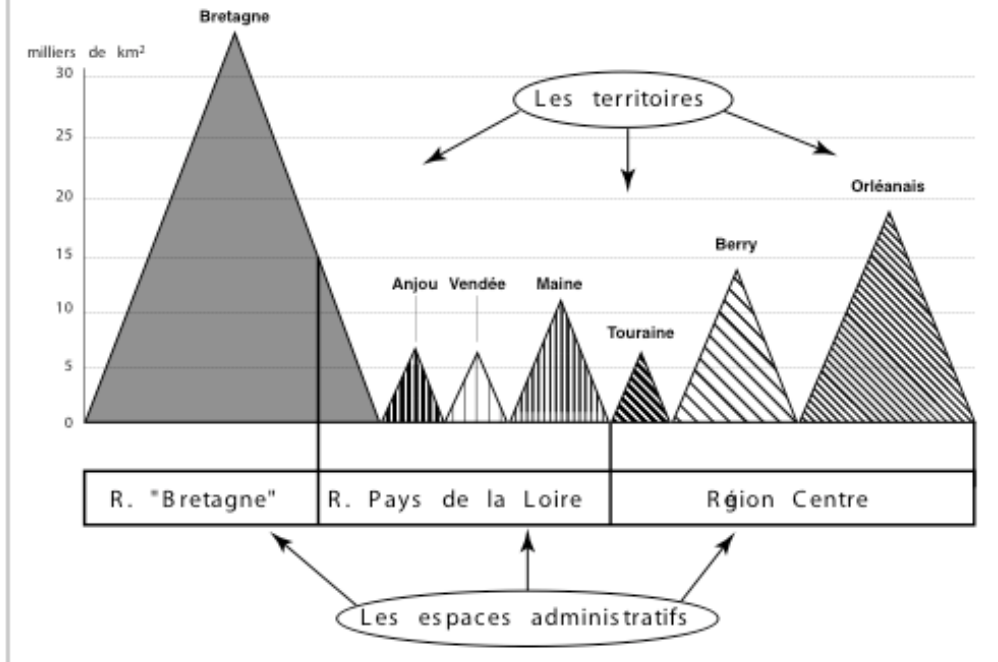
d'appartenance plus ou moins fort et mesurable par des enquêtes et sondages. Les différents territoires d'appartenance sont donc fondamentalement complémentaires.

Le nationalisme des XIXe et XXe siècles a privilégié l'appartenance à un territoire national quasiment sacralisé, au détriment notamment des territoires régionaux. Aujourd'hui l'émergence d'un territoire européen où les régions prennent une place importante, mais aussi les réactions à la globalisation des marchés, semblent favoriser une tendance au renforcement du sentiment d'appartenance à des espaces plus proches, et la région en bénéficie. L'appartenance au territoire national n'est pas reniée pour autant, mais elle est relativisée en s'insérant dans le dispositif de niveaux complémentaires que décrit le graphe.

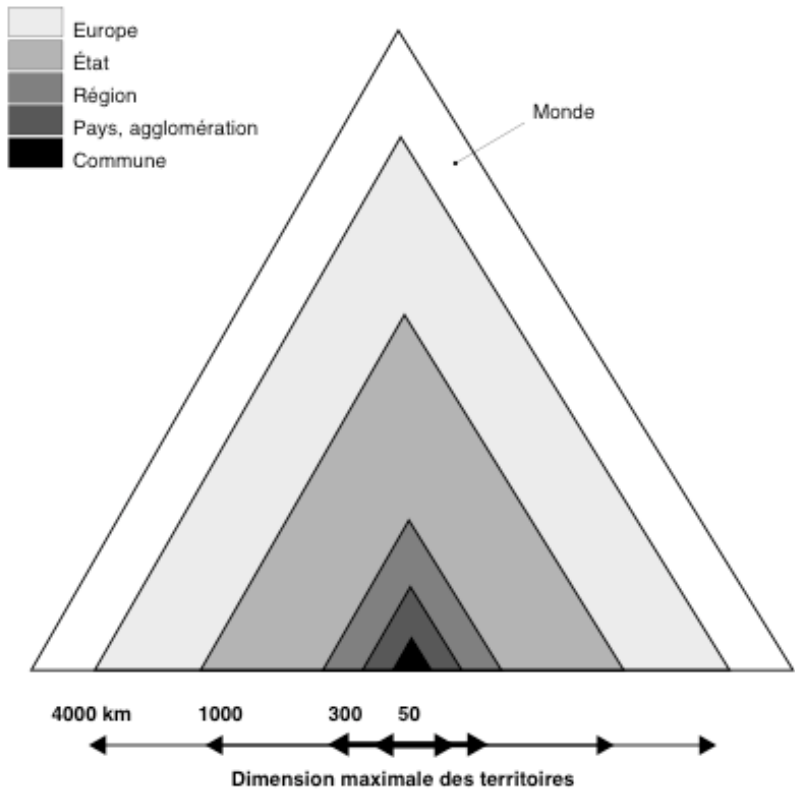
Joseph Rovin, professeur émérite à l'université Paris III, a fort bien perçu tout l'intérêt de *“la coexistence de plusieurs identités superposées”*. Il écrit: *“Il ne s'agit alors plus - si cela a jamais été le cas - de choisir entre les divers étages identitaires, mais d'organiser leur complémentarité. C'est là un vaste programme pour les politiques et les gens de culture.”*

(ROVAN J., 1994. "Identité et territoire dans l'histoire de la France et de l'Allemagne" *Hérodote* N°72-73, p.29.)

Territoires et régions administratives Bretagne / Pays de la Loire / Centre

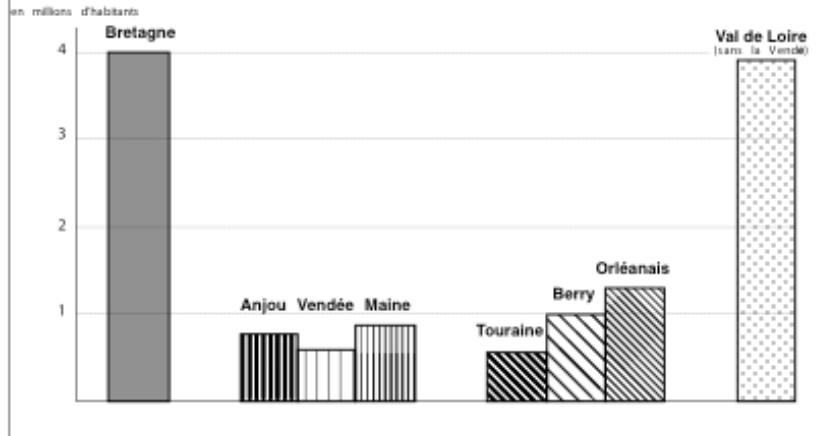


L'emboîtement des territoires



La commune fait généralement moins de 10 km de large, le Pays ou les principales agglomérations avec leurs banlieues 50 km, la Bretagne 300 km, la France 1 000 km, l'Europe 4 000 km et le Monde, territoire de l'Humanité

La population des territoires de la Bretagne à l'Orléanais



Enquêtes de l'O.I.P. de 1998 / 99 (réponses en région Bretagne)				
Question: <i>Etes-vous très fier d'être de la région / Français / Européen ?</i>				
Territoire	Moyenne régions France		rang de la région Bretagne	
Bretagne	65 %	53 %	2^e	(1^{er} Corse)
France	60 %	51 %	1^{er}	(2^e Alsace)
Europe	44 %	33 %	2^e	(1^{er} Alsace)

Source: NICOLAS M., 2001, *Bretagne, un destin européen*, Presses Universitaires de Rennes, 310 p .

En Bretagne, le puissant attachement au territoire breton se conjugue avec un fort sentiment d'appartenance à la France (selon les enquêtes de l'Observatoire Interrégional du Politique qui est financé par les régions) et à l'Europe (référendum sur le Traité de Maastricht en 1992). Cette triple appartenance, illustrée par le tableau (page 4), s'affiche sur beaucoup de mairies et d'entreprises qui arborent les trois drapeaux breton, français, européen.

Ce tableau démontre qu'une identité régionale très affirmée peut être parfaitement compatible avec un fort attachement à des territoires supra-régionaux, ce qui dément l'accusation de repli identitaire. Dans les enquêtes d'opinion, il faut d'ailleurs se méfier de la question hélas trop classique du genre: "*vous sentez-vous d'abord Caennais? Normand? Français? Européen?*" qui oblige la personne interrogée à privilégier une appartenance parmi d'autres et donc dissimule la réalité des appartenances multiples.

LE RESPECT DES TERRITOIRES POUR DES REGIONS PLUS FONCTIONNELLES

La "résurrection" de la Normandie

Le principe de découpage de l'espace généralement retenu par les géographes est "*celui qui tient compte des espaces polarisés, des espaces correspondant à l'influence des grandes villes exerçant des fonctions régionales*", selon l'expression de Daniel Noin (2) Ce choix conduit l'auteur à dessiner une grande région parisienne englobant la Normandie.

Un tel principe suppose que l'on tient pour secondaires d'autres critères, et notamment l'existence de territoires que leurs populations considèrent comme ayant vocation à constituer une région. Le découpage actuel qui divise la Normandie en deux régions est aujourd'hui contesté. En novembre 1999, un sondage révéla l'existence d'une forte majorité (65 %)

favorable à la réunification de la Normandie. Une active association d'élus, menée par le député de l'Eure Hervé Morin, milite pour la fusion des deux régions dont l'avantage serait de *"redynamiser un certain nombre de secteurs et de zones économiques... Notre capacité à attirer ou préserver les entreprises et leurs sièges sociaux sera renforcée.."* (3)

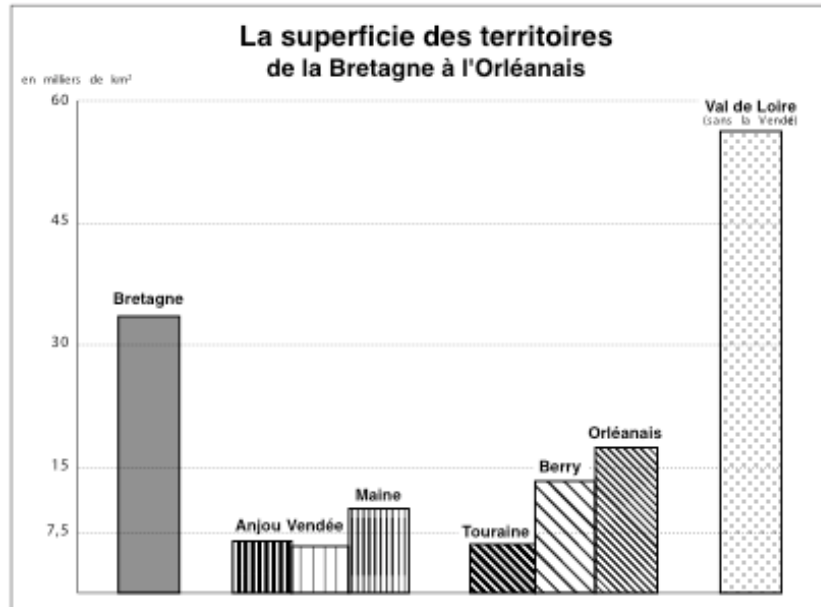
Le sondage de 1999 démontre que la Normandie existe en tant que territoire réel et du coup le découpage proposé par D. Noin apparaît non opérationnel, et son critère d'analyse spatiale comme secondaire. Oui la Normandie est bien sous influence parisienne, mais cette réalité n'empêche pas une région normande d'exister parce que *"l'histoire, la culture, l'économie, l'efficacité des structures administratives plaident en ce sens"*. (3) Pour disposer d'une région économiquement fonctionnelle, les promoteurs d'une Normandie réunifiée privilégient le critère territorial. L'absence de référence à la géographie mériterait d'être éclaircie.

Ce critère peut-il être utilisé pour que d'autres espaces de l'Ouest de la France accèdent au rang de région? Cela soulève un problème qualitatif et un problème de dimension, ce qui apparaît nettement sur le graphe suivant.

Sous la grille des espaces administratifs (départements et régions), des territoires existent-ils à l'échelle régionale? La question ne se pose plus pour la Bretagne ou la Normandie depuis que la preuve en a été fournie par des sondages: il s'agit bien de territoires qui par leurs dimensions et leur peuplement ont vocation à constituer des régions administratives (elles se situeraient aux 4^e et 5^e rang des régions françaises).

(2) NOIN D., 1989. L'espace français, Ed. A. Colin, U2, 258 p. p. 109

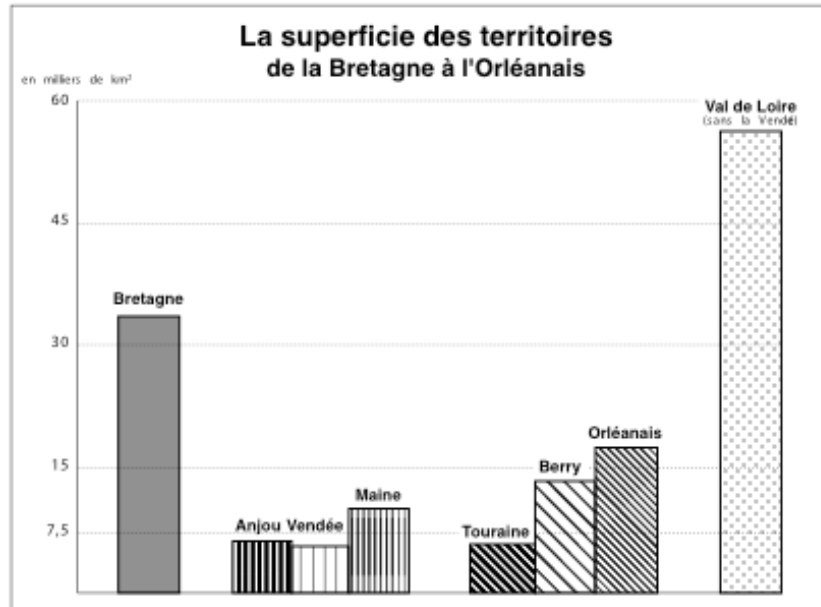
(3) Extrait de l'exposé des motifs d'une proposition de loi déposée en juin 1999 par 8 députés normands.



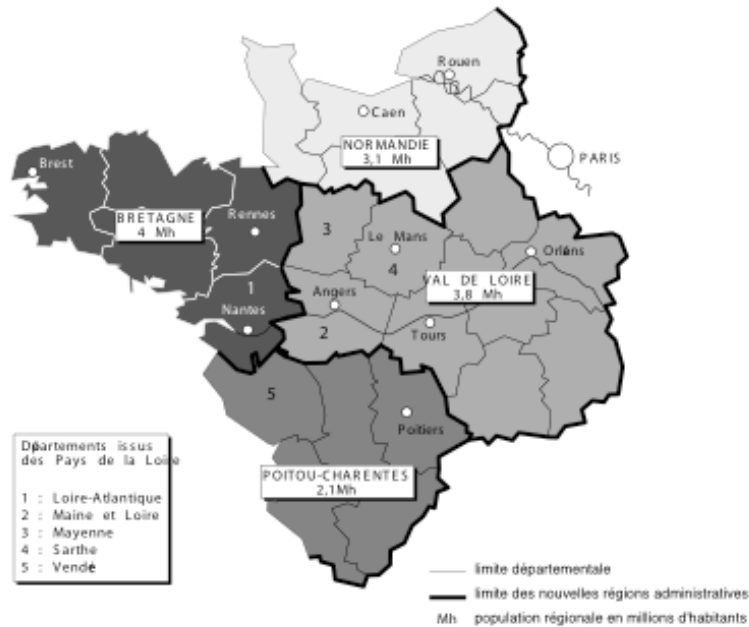
Pour les autres espaces issus des provinces, le manque de données oblige à la prudence. Il est probable que la Touraine et l'Anjou constituent de vrais territoires en dépit ou à cause de leur transformation en départements. Par exemple le Conseil Général de Maine et Loire base sa communication sur le nom "*Anjou*" bien plus porteur que le nom du département. De même la Vendée semble disposer d'une identité vivace sur un vrai territoire. Tout cela demande à être vérifié par des enquêtes d'opinion à mener aussi dans le Maine, le Berry et l'Orléanais.

Admettons par hypothèse l'existence de tous ces territoires. Quel sort leur a fait le découpage régional? La région Centre rassemble plusieurs petits territoires, tandis que **la région Pays de la Loire constitue une anomalie en amalgamant de petits territoires et une partie du territoire breton (la Loire Atlantique)**. C'est à ce niveau que le découpage régional crée un problème majeur dont la solution relève du fonctionnement de la démocratie.

Si la réunification de la Bretagne se réalise, elle pourrait constituer pour les départements voisins une occasion unique de s'associer librement avec des partenaires. Sur cette base associative pourrait se construire une grande région Val de Loire de 4 millions d'habitants avec une image internationale reconnue, centrée sur le fleuve et ses châteaux.



L'Ouest en 4 régions : une solution pertinente et économique



Source : P.Y. LE RHUN, "Géographie et Aménagement de la Bretagne", Skol Vreizh, 1994

Cette proposition, qui remonte à 1988 (4), est strictement subordonnée à l'accord des populations concernées pour exclure toute manipulation des territoires. Le Val de Loire et Poitou-Charentes-Vendée se définissent alors comme des associations de territoires dont chacun pourrait bénéficier d'une certaine autonomie (à négocier au niveau du Conseil Régional).

Les avantages d'un tel remaniement sont à la fois quantitatifs (des régions plus grandes, plus fortes, des frais de fonctionnement réduits...) et qualitatifs (image plus porteuse, adhésion plus grande des populations et donc capacité plus grande à concevoir et réaliser des projets de développement...). Est-ce réalisable?

Les outils juridiques

Le texte sur la modification de limites régionales est l'article L4122-1 du Code Général des collectivités territoriales:

"Les limites territoriales des régions sont modifiées par la loi après consultation des conseils régionaux et des conseils généraux intéressés. La modification des limites territoriales des régions peut être demandée par les conseils régionaux et les conseils généraux intéressés."

(4) LE RHUN P.Y. 1988, Bretagne et Grand Ouest, Morlaix, Ed. Skol Vreizh, 128 p., p.121

A l'occasion de la récente révision de la Constitution, une innovation très importante a été introduite par l'article 72-1:

"Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans le ressort des collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi."

Le gouvernement affiche une préférence marquée pour cette consultation des électeurs, bien que les textes ne l'imposent pas. En effet, elle permet de passer outre le blocage d'élus ou d'assemblées en place, que gêne une modification du découpage .

On note que le gouvernement garde la haute main sur la procédure à travers sa majorité parlementaire puisque c'est le Parlement qui décide par une loi d'autoriser la consultation des électeurs et qui, au terme de la procédure, décide par une seconde loi de modifier ou non une limite régionale.

Les outils juridiques permettent de satisfaire les demandes d'ajustement du découpage régional à l'existence de territoires et ainsi de réduire les inégalités régionales issues de ce découpage.

L'injustice territoriale au niveau des régions administratives

L'injustice spatiale ne résulte pas seulement de l'inégal accès aux services ou à l'emploi. Le découpage des régions administratives françaises ne traite pas les territoires régionaux de

façon homogène et par conséquent crée une forme d'injustice spatiale collective qui est subie par les citoyens des territoires pénalisés. En voici deux exemples.

Premier exemple: l'Alsace (2 départements) accède au statut de région qui est refusé à la Savoie (2 départements).

Deuxième exemple: la Bretagne a fait l'objet d'un traitement doublement défavorable par rapport à l'Alsace, dont l'identité repose sur les mêmes éléments historiques et culturels que l'identité bretonne:

- son territoire est éclaté entre deux régions alors que tous les Alsaciens sont réunis dans une même région Alsace. Les Normands subissent le même préjudice.
- la dénomination des deux régions "*Bretagne*" et "*Pays de la Loire*" laisse croire que la Bretagne se limite à l'une d'entre elles, puisque le nom "*Pays de la Loire*" occulte le caractère breton de la Loire Atlantique, ce qui a ouvert la voie à un processus de débretonnisation mené par les services de communication du Conseil Régional des Pays de la Loire qui s'efforcent de créer une identité "ligérienne".

- Dans les deux cas évoqués, il y a rupture de l'égalité des citoyens devant la Loi par le biais du sort réservé à leurs territoires dans la réforme régionale.

L'équité territoriale passe d'abord par la reconnaissance des territoires existants, ce qui suppose une consultation des habitants. Ensuite elle dépend de la prise en compte de la volonté des habitants et de leurs élus dans l'organisation des espaces administratifs.

Découpage régional: la diversité des solutions

Les limites administratives ne sont plus taboues et des fusions de départements ou de régions sont évoquées comme des possibilités qui auraient la faveur du gouvernement.

Les résultats de cette étude ne sont pas forcément valables pour l'ensemble du territoire français: imposer aux populations un modèle d'organisation quel qu'il soit serait trahir le principe de la démocratie. La région urbaine, dans sa logique économique, peut également correspondre aux besoins des habitants. Sous ces réserves de fond, le tableau suivant résume les diverses solutions régionales qui, selon les cas, peuvent convenir aux populations concernées.

Solutions régionales démocratiques		
Cas de figure	solution	exemples
grand territoire	région mono-territoriale	Normandie, Bretagne
territoire plus réduit mais forte identité	région mono-territoriale	Alsace, Savoie
petits territoires sans grande ville	région pluri-territoriale	Val de Loire

petits territoires autour grande ville	région urbaine	Rhône-Alpes
Espaces polarisés et urbanisés	région urbaine	Ile-de-France

L'enjeu majeur est une plus grande dynamisation des régions. Le sentiment d'appartenance à un espace est un atout considérable pour rassembler une population, ses élus, ses acteurs économiques et sociaux, autour d'un projet de développement. De même, pour une région, disposer d'un nom connu, d'une image porteuse, ce sont là des atouts inestimables qu'apportent les territoires. La reconnaissance des territoires constitue donc une avancée démocratique et un plus pour le développement économique.

Pierre-Yves Le Rhun
Géographe, chercheur associé
Géolittomer, Université de Nantes

Note bibliographique

L'analyse des sondages qui établissent la réalité sociologique du territoire breton se trouve dans le livre de Michel Nicolas (*Bretagne, un destin européen*, Presses Universitaires de Rennes, 2001, 310 p.).

Les avantages économiques de la réunification sont détaillés par Jean Ollivro et Joseph Martray (*La Bretagne réunifiée*, Les Portes du Large, 2001, 158 p.).

Le rôle de Nantes dans l'organisation de la coopération interrégionale est étudié par Yves Lainé (*L'ambition de Bretagne d'un Nantais*, Ed. du Petit Véhicule, 2002, 220 p.).

Quelques échos du colloque de Mâcon

Ce colloque qui a réuni plus de 120 personnes, en majorité des géographes universitaires, a été accueilli par le sénateur-maire de Mâcon, Mr Jean-Patrick Courtois, qui participa à la table-ronde de clôture.

La communication de P.Y. Le Rhun a été présentée dans l'atelier "*Territoires, identités et distance à l'institution*".

La séance était présidée par le professeur Armand Frémont, ancien directeur au ministère de l'Education Nationale et qui a travaillé aussi pour la DATAR. Au cours du débat qui suivit la communication, en tant que géographe normand, il se déclara favorable à la réunification de la Normandie. De plus, dans une récente interview publiée par Normandie magazine et relatée par Armor magazine (novembre 2003), il déclare:

"Il faut faire le désosage de l'absurde région Pays de la Loire; cela rendrait à la Bretagne ce qui lui revient, et peut-être bien que le Maine aurait autant de légitimité à être rattaché à la Normandie qu'à être rattaché à Nantes".

La communication de Jean Renard, géographe (Université de Nantes) sur "Nantes dans l'organisation des territoires de l'Ouest de la France"

Jean Renard entend "*dépasser la querelle*" entre les tenants de la réunification de la Bretagne "*ce au nom des héritages historiques et des traditions culturelles*", et les tenants d'une grande région Ouest "*ce au nom d'un argumentaire économique*".

A partir de deux postulats (Nantes est bretonne et ligérienne, et Nantes est la seule métropole d'équilibre de l'Ouest), il préconise, sur le modèle des länder de Brême et Hambourg, une région nantaise limitée à la Loire Atlantique et entourée de l'actuelle région Bretagne, des Pays de Loire (sans la Loire Atlantique) avec Angers comme capitale, et enfin du Poitou-Charentes.

Une telle proposition appelle les remarques suivantes:

1°) Elle est élaborée à partir de faits économiques et démographiques sélectionnés pour servir la thèse, sans tenir compte des avantages de la réunification (une région Bretagne de 4 millions d'habitants, le poids économique de la 4^e région française, la forte image internationale, etc).

2°) Elle ignore complètement les souhaits des populations concernées par la destinée de leurs territoires et ce qui révèle sa nature technocratique.

3°) L'objectivité dont se réclame l'auteur ne résiste pas à l'examen. Un seul exemple: les sondages favorables à la réunification deviennent "*des consultations non officielles*" dont ni la question, ni les résultats ne sont communiqués et seul est pris en compte le sondage SOFRES de décembre 2002 commandé par la présidence du Conseil Général de Loire Atlantique, alors que tous les sondages sont réalisés par les mêmes instituts et selon les mêmes méthodes.

L'objectif de la manipulation est de persuader le lecteur (non averti du fait que le sondage SOFRES ne porte pas sur la même question que les précédents sondages), que la cause de la réunification est minoritaire en Loire Atlantique.