

Roger Brunet, géographe, membre de l'AVF Tours depuis 2006, qui y anima des randonnées et siégea au Conseil d'administration, a déjà publié en 2016 l'Atlas de la Touraine. Il vient de publier *Nouveaux Territoires, nouveaux noms de la France*. Nous vous en proposons ci-après quelques «bonnes feuilles» comprenant une discussion de la notion de *territoire* à la mode des médias et du monde politique, et sa conclusion.

### **Territoires... Vous avez dit territoires ?**

Ces réformes et ces innovations ont révélé et parfois créé certains malaises, contribuant à faire émerger dans les médias et les discours politiques un mot-clé essentiel : territoire. Mieux même : *les Territoires*.

Nous avons déjà eu *les Quartiers*. Ce nom commun banal désignant des parties d'une ville plus ou moins bien définies, reconnaissables et délimitées, a pris dans les médias un sens particulier, ne s'appliquant plus qu'aux quartiers « en difficulté », « sensibles », « à problèmes » ou tout simplement « pauvres ». On a voulu faire court, et simultanément éviter les gros mots : mieux valait euphémiser. Tous ces endroits sont devenus simplement « les quartiers », alourdis de sous-entendus. Tantôt avec un soupçon de compassion, tantôt avec l'évidence d'une crainte. Évoquant « les quartiers », on ne vise qu'une partie de la ville : il ne se passe rien ailleurs, et l'on n'ose plus parler des « beaux quartiers » chers à Aragon.

Avec quelques années de décalage, les mêmes esprits simples ont découvert les « territoires ». Le mot lui-même ne désigne qu'un fragment de l'étendue : « Portion de la surface terrestre » écrit le *Trésor de la Langue Française*. On lui prête éventuellement des limites et un contenu. Quand on évoque en France l'Aménagement du Territoire, on entend par là l'ensemble de l'étendue géographique de la nation. Toutefois, le territoire est souvent entendu comme fraction d'un État : une région, un département, une commune sont des territoires ; une intercommunalité a un territoire, un nouveau canton aussi. En la matière, un mot équivalent est circonscription, voire ressort, s'agissant de divisions électorales, juridiques, administratives. Il advient même en ces domaines que territoire implique un statut différent, voire un peu inférieur : TOM contre DOM, les Territoires d'Outremer se distinguent des Départements par une moindre intégration à l'État.

En même temps, la notion de territoire est volontiers chargée d'un ensemble de qualités qui le *distinguent* de ses voisins : peuplement, paysages, activités, équipements. À un certain niveau de taille, il est alors l'équivalent de pays ou de contrée. Il se charge aussi d'une dimension d'appropriation et de dépendance : un territoire appartient à quelqu'un, à une communauté, une collectivité, et certains ont le sentiment d'« appartenir » à un territoire, devenu base de vie. On s'est battu, on se bat pour des territoires depuis des millénaires.

Tous ces sens riches, voire profonds, à aborder avec prudence et rigueur compte tenu de leurs implications, sont aujourd'hui balayés par le vent politico-médiatique. *Les territoires* sont entendus comme l'équivalent rural des *quartiers*, un peu plus lointain, presque exotique. Il faut comprendre par-là l'ensemble de ces contrées moins peuplées, qui ont perdu des services, des commerces, des équipements au fur et à mesure des concentrations métropolitaines, et qui parfois expriment leur désarroi. Une différence

majeure avec les quartiers s'est toutefois glissée dans l'imaginaire collectif : « les territoires » sont une idée positive, on n'en peut dire que du bien, on ne craint pas les territoires.

D'ailleurs, la pandémie de 2020 est venue assurer la promotion des « territoires » : nombreux furent les Parisiens à en redécouvrir les vertus en se confinant au grand air, au point que les experts prévoient pour les années prochaines d'amples retours, sinon à la nature, du moins aux campagnes et aux petites villes, un marché immobilier relancé, une déconcentration des grandes villes — des lendemains écolo-chantants. Ce sont articles de foi plus que certitudes ; mais l'air du temps flatte les territoires.

### *Libérer et réarmer les territoires !*

Les territoires sont ainsi devenus un leitmotiv de l'action politique et des discours associés, quitte à changer encore un peu de sens à la mesure de l'emphase : en certains milieux, « les territoires » désignent l'ensemble des collectivités territoriales, du moins des communautés de communes, surtout considérées face à l'État — et aux Métropoles. Trois associations d'élus, l'Association des Maires de France, l'Assemblée des Départements de France, Régions de France ont fondé en 2018 *Territoires Unis*, avec pour ambition d'obtenir plus de décentralisation en faveur des pouvoirs locaux ; la gestion de la pandémie de 2020 a accru leur pression. Réinventer les territoires (ou le territoire) est aussi un leitmotiv de rencontres et colloques de ces dernières années. Il a été repris par le Président Macron lui-même dans un discours du 19 novembre 2019 au congrès de l'Association des Maires : « ce que nous avons à faire, c'est réinventer notre territoire. »

Le nouveau Premier Ministre de la France, Jean Castex, n'a pas ménagé ses envolées dans la présentation de sa politique aux assemblées parlementaires les 15 et 16 juillet 2020 : « Permettez-moi devant la Chambre des territoires (sic, le Sénat), de me revendiquer comme un Premier ministre des territoires, des territoires et de la vie quotidienne des gens » et « La France, Mesdames et Messieurs les députés, c'est aussi celle des territoires, avec leurs identités et leurs diversités. C'est à cette France des territoires, à cette France de la proximité que nous devons impérativement faire confiance, car c'est elle qui détient en large part les leviers du sursaut collectif. Les territoires, c'est la vie des gens. Libérer les territoires, c'est libérer les énergies. C'est faire le pari de l'intelligence collective. Nous devons réarmer nos territoires ; nous devons investir dans nos territoires, nous devons nous appuyer sur nos territoires. »

On peut apprécier cette intention affichée de s'intéresser en priorité aux « oubliés » de la croissance ; et rester perplexe devant les tentatives de définition de ces oubliés. Curieusement, J. Castex s'est essayé à cette même occasion à une énumération de territoires qui laisse rêveur : «... il y a beaucoup de France qui se sentent loin et laissées pour compte, France des banlieues, France rurale, France des vallées, France des Outremer, France dites périphériques, France de ceux, y compris au cœur de nos villes, qui n'ont pas droit à la parole » (discours du 15 juillet à l'Assemblée).

France des banlieues ? Mais il est des banlieues riches, et bien plus que la ville qu'elles jouxtent. France rurale ? Mais il est des campagnes actives, voire opulentes, aux agriculteurs compétents, formés, mobiles et influents. France des vallées ? L'image est

inattendue, d'autant plus incompréhensible que les vallées sont par excellence lieux de passage, de circulation, d'échanges. Périphériques ? En quel sens, alors que les métropoles et les autres territoires les plus dynamiques sont, hors Paris, aux principales façades de l'hexagone ?

Rien ne se gagne à ces généralisations immodérées et à ces perceptions énarquiques de la nation. Du moins peut-on espérer, au-delà et à la place des discours faciles et creux, un renouveau de sérieux et d'application dans la connaissance et l'analyse des territoires de la nation, de tous ses territoires, de leurs population et de leur écologie. Et, même, de leurs dénominations.

## **CONCLUSION : L'ILLUSION NOMINALISTE**

« Il faut veiller à ce que toutes les réformes, toutes les inflexions des politiques publiques, particulièrement en matière de mobilités, d'universités, de recherche, de sécurité, soient jugées en fonction de leur impact territorial. » (J.-P. Duport)  
(1)

Quand des territoires obtiennent de se nommer Val'Aigo, Capavenir, 4B ou Hypercourt ; quand une agglomération s'arroge les pouvoirs d'un département en laissant en lambeaux ce qui reste de ce département ; quand une loi débouche sur l'organisation minutieuse et la généralisation de communautés de communes et qu'un an après une autre loi oblige à les bouleverser et contraint à des mariages forcés, et la contredit sur les compétences ; quand le gouvernement prône un « droit à la différence » introduisant des inégalités de compétences entre territoires de même niveau — alors on peut se poser des questions sur la solidité et la clarté de l'ordre républicain appliqué au territoire.

Les diagnostics sont parfois cruels : « Nous avons tous cru que les villes et les régions seraient plus efficaces si elles s'agrandissaient mais c'est faux. On a voulu nous faire croire au ruissellement et aux coopérations, mais il n'en est rien » (Ph. Grosvalet) (2). L'administration et la gestion des territoires se sont encore compliquées en dépit de la division par deux de certaines listes sous François Hollande. Des noms d'instances et d'institutions ont changé sans qu'ait vraiment changé leur contenu ou leur fonction : les ZUS devenues QPV, les pays PETR et TI, les ZFU ZFU-TR, les MSAP France Services. Il a fallu se résoudre à désigner des ZSP et des ZRR, quartiers de « reconquête républicaine ».

Le président Macron prône ouvertement, à l'appui de ces projets, un « droit à la différence » dans la gestion du territoire national, « en même temps » qu'il exige la disparition de ce « droit » dans le domaine des retraites, avec les conséquences que l'on connaît depuis l'automne 2019. Le risque est d'avoir des territoires gérés différemment, les uns peuplés de citoyens à part entière, pourvus d'un maximum de compétences et de responsabilités, et d'autres peuplés de citoyens entièrement à part, gérant tout au plus quelques services quotidiens mineurs dans « les territoires ». Il s'agit là de projets et de dispositions dont on peut penser qu'elles s'écartent des lois et de l'esprit même de la République, et dont les dangers pour l'unité de la nation ont déjà été souvent dénoncés. À ce prétendu droit à la différence, source de nouveaux communautarismes, on a le droit

de préférer un rappel du devoir de citoyenneté. Il est vrai que, « en même temps », le gouvernement promeut, à juste titre, une loi contre tout « séparatisme ».

On a beaucoup joué avec les mots depuis dix ans et plus : ceux des lois, ceux des ministères, ceux des institutions, ceux des lieux. Mais la réalité des territoires n'est pas nominaliste. C'est une cruelle illusion de croire, ou de vouloir faire croire, qu'en changeant un nom on change la chose nommée — tout autant qu'en changeant sa forme ou son nombre on change son contenu. Or ce mirage a accompagné la plupart des décisions territoriales des années 2010, en particulier de la présidence Hollande. Faute de vrai projet, on a divisé par deux ce qui pouvait l'être, comme s'il fallait passer du mille-feuille à la rame, et changé des noms.

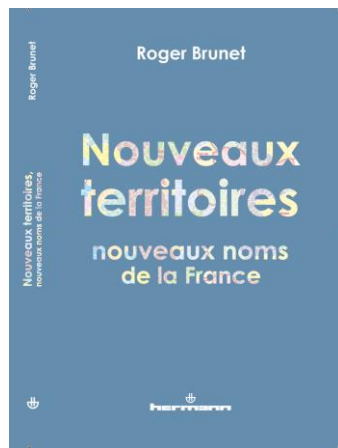
« Réinventer notre territoire », « libérer les territoires », « réarmer les territoires » sont des figures de style, qui risquent à leur tour de porter à faux : le territoire a ses logiques, ses régularités, ses nervures et ses réseaux, ses dynamiques propres dont une partie relève de l'environnement européen et mondial, de décisions prises ailleurs, de comportements sociaux et culturels qui ne s'ordonnent pas. Un gouvernement peut aménager la gestion de son territoire, la simplifier, mieux redistribuer la part de la richesse mobilisée par l'impôt, équiper et protéger certains lieux. Changer la taille des communes et des régions, instaurer des communautés en partie contraintes et aux pouvoirs inégaux, transférer des responsabilités du département à la métropole, démultiplier et modifier les sigles ne sont que palliatifs pour bonne conscience, ou jeux médiatiques.

On ne sait combien de temps vont durer les fusions de communes, les intercommunalités et leur hiérarchie, voire les cantons actuels, et donc les noms nouveaux qui les accompagnent et qu'il a fallu inventer. Plusieurs de ceux qui avaient été choisis en 1972 ont disparu. Bien des choses peuvent encore changer. Du moins doit-on souligner que la France a la chance de disposer de vastes potentiels pour s'y préparer. Elle a de solides centres d'information et d'étude : saluons la qualité du travail d'organismes publics comme l'INSEE, l'IGN, l'INPN, le CGET devenu ANCT, qui mettent à la disposition du public d'énormes ressources améliorées et traitées grâce à la révolution numérique. Elle a un personnel « territorial » de qualité, des assemblées et des associations d'élus actives, capables de produire des analyses approfondies. Les « quartiers », les « territoires » et les autres parties du pays appellent leur bon usage, mieux que des noms nouveaux.

Des expressions médiatiques comme « la fin des territoires » ou « voici venu le temps des territoires » ne sont que des formules publicitaires creuses. Les territoires ne sont pas que des portions mineures de la nation, rurales et appauvries : les villes et les métropoles, comme les campagnes prospères, sont *aussi* des territoires. Tout lieu, toute personne appartient à *plusieurs territoires* : commune, quartier, intercommunalité, département, région, pôle, zone, bassin d'emploi ou « de vie », parc, réserve, etc. Certains sont dotés d'organes de gestion et de décision. Ils changent, évoluent, se peuplent ou se dépeuplent, s'équipent ou perdent des services et des emplois, mais il y a toujours des lieux et des espaces organisés, vécus et ressentis comme territoires et patrimoines partagés, dont il faut préserver et souvent améliorer l'écologie, servir et soutenir les habitants, tout en leur confiant une part étendue de responsabilité.

(1) Ancien délégué à l'aménagement du territoire puis préfet de Paris et de l'Île-de-France, au colloque Res Publica *Désertification et réanimation des territoires* de 27 février 2018.

(2) Président du Conseil départemental de la Loire-Atlantique, au Colloque de l'Assemblée des Départements de France, Paris 16 mai 2018.



La France a connu ou subi depuis dix ans une série de réformes et d'innovations territoriales : fusions de communes, intercommunalité revue et généralisée, cantons refaits, régions recadrées, métropoles affirmées et départements menacés. Une multitude de parcs, zones et pôles ont fleuri, tant pour la compétition que pour l'écologie. Des milliers de plans et de schémas sont censés assurer la « cohésion » des territoires tout en proclamant leur « droit à la différence ».

Tous ces dispositifs dessinent des cartes, ont acquis des noms et des sigles. Les nouveaux noms en disent long sur les intentions et les prétentions de leurs inventeurs. La néo-toponymie fait éclore les Bio, les Éco, les Euro, les Hauts et les Grands et, d'Hypercourt à Tuffalun, des Hauts-de-France à Cœur de France, jouent de tous

les registres de la Foire aux Vanités. Mais l'illusion nominaliste l'a trop emporté sur l'action. « Territoires » et « quartiers » méritent mieux que des soins palliatifs.

*Sommaire* : 1. Réformer et nommer.- 2. Les fusions de communes.- 3. Les nouveaux cantons.- 4. Les intercommunalités.- 5. Des régions aux pôles.- 6. Enclaves et embrouilles.- 7. Le pays dépaycé.- 8. De zone en parc.- 9. Territoires en plans

Roger Brunet, agrégé et docteur ès-lettres, géographe, a été professeur des Universités (Toulouse, Reims) et directeur de recherche au CNRS (Paris, Montpellier). Il a fondé les revues *L'Espace Géographique* et *Mappemonde*, été membre du Comité National de l'Aménagement du Territoire et du Comité scientifique de la DATAR, chef du département des Sciences de l'Homme et de la Société au Ministère de la Recherche, et a publié une cinquantaine d'ouvrages dont *Découvrir la France*, *Les Mots de la Géographie*, *Le Déchiffrement du Monde* et *Trésor du Terroir, les Noms de Lieux de la France*.

80 figures en couleurs (103 cartes)

240 pages - 170 x 244 cm

32 € ISBN : 9791037006288 (Edition brochée); version électronique disponible

Éditions Hermann 6, Rue Labrouste 75015 Paris

[www.editions-hermann.fr](http://www.editions-hermann.fr)