

## 5- Gouvernance, identité et images des territoires

**Conférence de Patrick MOQUAY, politologue, enseignant chercheur au CEMAGREF, qui a notamment travaillé sur le sentiment d'appartenance, les liens entre coopération intercommunale et société locale, et plus généralement le rôle que joue l'attachement à une région dans toutes les facettes de son développement. C'était le 11 décembre 2006, dans la salle d'assemblée de l'hôtel de région. Il développait ce thème sous ses deux aspects que sont l'organisation et la capacité à se gouverner et l'image d'un territoire.**

---

**Le développement des territoires s'appuie sur l'engagement des hommes et des femmes qui y habitent. La relation qu'ont les individus avec leur territoire est un élément fort de cet engagement.**

Le regard qu'ils portent sur leur territoire fonde leur propre motivation à s'engager - ou non - dans l'action et influe sur l'image qu'ils donneront à voir à autrui. Inversement, le regard des autres peut être un facteur d'évolution de l'identité locale ou régionale. La caractérisation des différentes représentations du territoire et des relations qu'ont ses acteurs avec lui offre un socle pour la définition de stratégies de développement partagées. Ces représentations renvoient aux questions de gouvernance sous différents angles :

- celui de **l'implication des acteurs locaux** dans la définition et la mise en œuvre des stratégies de développement territorial
- celui de la **définition de cadres territoriaux d'action** (notamment intercommunaux) faisant sens pour les populations et les acteurs concernés
- celui de **l'articulation entre différents niveaux d'action**, dans un cadre institutionnel de plus en plus fragmenté et complexe, avec la mise en place des nouvelles intercommunalités et des pays

Trois voies sont maintenant ouvertes quant à la manière d'agir et de résoudre le problème de la complexité institutionnelle :

- laisser libre cours à la compétition ouverte entre institutions et entre territoires (risque de surenchère) ;
- encadrer les actes de chacun avec des contrats généralisés (problème de définition des responsabilités) ;
- clarifier les compétences de chaque institution et/ou réduire ces dernières (problème de faisabilité évident).

Laquelle choisir ? Résumé de la conférence.

### ***Territoire, Identité, image :***

- **Le Territoire** : Un espace sur lequel vivent des personnes et qui « fait sens » pour elles, qui évoque une réalité quotidienne de lieux, d'évènements, de déplacements, de visages. C'est ce qu'on appelle l'attachement au territoire, une relation subjective d'un individu ou d'un groupe à un territoire.

Le « sentiment d'appartenance » est éprouvé par rapport à la communauté, à la collectivité qui vit sur ce territoire. Il recouvre également des aspects émotifs, affectifs. Dans la réalité, chacun d'entre nous vit une appartenance à de multiples territoires. Suivant le lieu où je me trouve, je me présente en disant que je suis de Louyat, d'Aubusson, Haut Viennois, Corrèzien ou Creusois, mais aussi Limousin, Français ou Européen.

- **L'image** : évoque plutôt la surface des choses, c'est ce que l'on donne à voir, le résultat d'une perception. L'image évoque le cliché, un schéma, une réduction à quelques grands traits, pas vraiment à la réalité. L'image est néanmoins un socle important de construction de l'identité.
- **L'Identité** : renvoie à la définition de soi et se trouve aussi dans le regard de l'autre. Cette notion est valable tant pour un individu que pour une communauté. Elle est liée à une histoire, à un « sentiment d'appartenance » à un ou des territoires, à des capacités d'être ou de faire (les compétences).

Une identité valorisée ou dévalorisée va selon le cas pousser à l'action, ou au contraire, l'inhiber. L'image marque ainsi une forme de consolidation de la communauté, et en cela renvoie à la notion de gouvernance : elle en constitue un des leviers.

### **Gouvernance :**

- **La recomposition territoriale :**

Avec la décentralisation et la régionalisation, on se trouve face à une multiplicité d'acteurs : Région, département, communautés d'agglomération, de communes, Pays, Parcs Naturels Régionaux, communes, sans oublier les syndicats de communes qui restent. La décentralisation contraint L'Etat lui-même à se reconfigurer.

- **Au niveau sociologique :**

L'élevation des niveaux de formation de la population se traduit par une diffusion de la capacité critique, de réaction face aux propositions politiques et fonde des capacités de contre-expertise multiple. En parallèle la disponibilité de l'information s'accélère à une vitesse fulgurante. Enfin, le temps libre disponible augmente globalement : trois raisons qui font que la demande de participation est en forte croissance. Plus que jamais valorisée, la mobilité devient pratiquement une norme. Le caractère « casanier » est dévalorisé et interroge sur la valeur du sentiment d'appartenance à un territoire.

- **Reconstruire un cadre d'actions :**

On se trouve aujourd'hui dans un système fragmenté, avec une multiplicité d'acteurs dont aucun ne peut gouverner seul. De même, en matière économique, même les plus libéraux le reconnaissent, le marché seul ne suffit pas à réguler l'économie : il lui faut des règles, ainsi que des formes de coordination spontanées. En matière de « gouvernement » (tant dans l'entreprise que pour les territoires) la hiérarchie ne suffit plus (mais a-t-elle jamais suffi ?). **Plus de questions que de réponses, et pourtant...** Ainsi, si le but de l'action territoriale est de développer et d'aménager le territoire (faire ensemble), de nouvelles relations de coordination sont à construire : coopérations entre institutions et participation des acteurs. Et déjà répondre à ces questions : pourquoi ensemble ? Pourquoi nous ensemble ? Et pour quoi faire ? Ne serait-ce que parce qu'on partage un destin commun...

- **La participation :**

Les institutions publiques seules sont impuissantes face à la complexité de la tâche ; elles ont besoin d'obtenir une contribution d'autres acteurs. Au-delà de l'argument militant selon lequel la participation est « une nouvelle étape démocratique », on peut s'arrêter sur le fait avéré que la participation est un gage d'efficacité de l'action : une expression plus complète des besoins, un approfondissement des solutions envisageables, une meilleure acceptation des arbitrages (la transparence rend les arbitrages plus légitimes, malgré les insatisfactions inévitables), et enfin une implication dans la mise en œuvre. La participation n'est pas synonyme de consensus : son intérêt réside dans la diversité. On peut observer plusieurs types de motivation des acteurs dans une démarche participative, la participation étant perçue comme :

- moyen d'information : c'est le moyen pour certains de « porter à connaissance »
- apport de compétence (on transmet ou on utilise nos compétences)
- négociation : c'est la conception du rapport de force, on participe pour négocier. (Ce n'est pas de la Co - construction)
- utopie politique : pour certains, c'est un moyen de réformer le système... la déception est souvent au bout du chemin !

Par contre la participation, comme la coopération suppose plusieurs conditions :

- Une réelle volonté de dialogue
- Une reconnaissance mutuelle : reconnaître la légitimité des autres
- Des formes de débat adaptées : le cadre, la méthode importent autant que le contenu
- Un rythme de rencontres raisonnable : on a parlé de « surexploitation » de bénévoles ou d'élus
- Penser à la voix des « sans voix »... Ce n'est pas parce que le système devient complexe qu'il faut infliger cette complexité au citoyen. Il convient de garder une interface, parfaitement identifiable qui permette au citoyen de trouver un interlocuteur ; et c'est peut-être l'avenir pour la commune qui reste de ce point de vue un niveau pertinent.