

# Introduction

## Des territoires et de la démocratisation des sociétés

France GUÉRIN-PACE et Évelyne MESCLIER

Depuis les années 1990, l'accroissement des échanges à l'échelle de la planète, le développement accéléré de nouvelles technologies de la communication, l'ouverture presque générale des frontières, ont semblé affaiblir le rôle des États. De fait, c'est le territoire dans son acception politique – qui implique un contrôle souverain (Johnston *et al.*, 2000), dans un certain nombre de domaines, sur une portion bien délimitée de la superficie terrestre – qui a été remis en question.

Cependant, si ce contexte est favorable à des formes de « revanche de la société civile sur l'État » (Beckouche *et al.*, 2012, p. 18), la « fin des territoires » prévue alors par B. Badie (1995) n'a pas pour autant eu lieu. Les États détiennent toujours la souveraineté sur leurs territoires et, sauf exceptions, il ne s'agit pas, pour les autres acteurs, de s'emparer du contrôle total d'un espace. En revanche, ils sont de plus en plus nombreux à vouloir intervenir dans les processus de décision qui lient cet espace à la société dont ils sont partie prenante, à un titre ou un autre. Ce sont donc les formes d'expression territoriale qui se sont diversifiées, aboutissant à des territoires plus labiles, aux contours parfois imprécis, régis davantage par des logiques de réseaux que de contiguïté, fondés sur des revendications identitaires, des mouvements spontanés, des projets portés par la société civile ou par des acteurs économiques puissants. On assisterait à « un nouvel âge des territoires, [...] ce que l'on observe en fait c'est un double processus de fragmentation territoriale et de recomposition à des échelles diverses selon des modalités différentes autour de représentations et de pratiques d'un nouveau genre (des territoires du naturel, des territoires

de pratiques sportives, des territoires de l'urbanité...) » (Gumuchian, 2005, p. 168); «l'émergence d'innombrables territorialités très différenciées constitue, sans doute, la nouveauté la plus flagrante de ces dernières décennies.» (Di Méo, 2006, p. 17). Ainsi, la multiplication des travaux portant sur le territoire durant ces deux dernières décennies n'est paradoxale qu'en apparence et exprime l'éclosion de ces nouvelles formes de territorialité (Antheaume et Giraut, 2005; Beckouche *et al.*, 2012).

Mais quels sont précisément ce ou ces acteurs qui président à la production de ces nouvelles territorialités? Ces dynamiques s'accompagnent-elles d'une démocratisation du pouvoir de décision ou renforcent-elles, au contraire, l'expression des inégalités? L'affaiblissement du rôle de l'État, qui certes génère des contraintes sur les individus mais pouvait également porter des projets de société approuvés par une majorité d'entre eux, ne laisse-t-il pas place à l'expression d'un renforcement du pouvoir des plus forts sur les plus faibles, des élites économiques et sociales sur les gens ordinaires? Comment se recomposent les pouvoirs alors que se recomposent les territoires? Quels sont les objectifs et quelles sont les marges d'action des nouveaux « producteurs » de territoire?

Ces interrogations traversent l'ensemble des contributions rassemblées dans cet ouvrage, issues du colloque « Fronts et frontières des sciences du territoire », organisé par le Collège International des Sciences du Territoire. Présentées et discutées en séance plénière ou lors des sessions consacrées à la co-construction territoriale, elles abordent des situations et des contextes géographiques variés à partir de diverses disciplines des sciences sociales, aux approches complémentaires. Certains auteurs ont participé, eux-mêmes, en tant qu'experts ou en tant que citoyens engagés, à la production territoriale qu'ils décrivent et aux débats qu'elle a suscités.

Ces contributions permettent donc, à partir d'un éventail large de situations analysées avec précision, l'identification des acteurs qui développent une intentionnalité sur le territoire, des stratégies et des modes d'interaction qu'ils déploient, des échelles qui sont mises en jeu. Elles autorisent à lancer quelques pistes de réflexion sur les liens entre la multiplication des territoires et la démocratisation des sociétés.

### **Des acteurs diversifiés aux intentions multiples**

Si l'État n'est plus seul à contrôler les relations autour des territoires, il faut toutefois relativiser l'amoindrissement de son rôle. D'une part, il n'a jamais été le seul acteur du « territoire », même dans les contextes les plus autoritaires. Parmi les « armes des faibles » (Scott, 1985), la capacité à créer des périmètres

d'autonomie a toujours existé : à défaut de prendre le contrôle de la terre, les paysans ont ainsi souvent trouvé à recréer des petits lopins d'usage individuel ou à prélever les ressources des forêts et des friches au sein des coopératives d'État ou des domaines seigneuriaux. D'autre part, l'État reste très présent dans les décisions relatives au territoire, dans son rôle de producteur de normes, de facilitateur d'accès pour les entreprises, ou encore de financeur de grands projets dans le cadre de partenariats public-privé, qui se sont aujourd'hui généralisés à l'ensemble de la planète. Il faut donc conserver en tête ce rôle toujours prégnant de l'État. La contribution de F. Sandron à propos du cirque de Mafate, sur l'île de la Réunion (cf. le chapitre 1), montre ainsi l'importance de l'acteur public, dont l'action sous-tend et permet les initiatives qui émanent d'associations.

Cependant l'État central ne prétend plus aménager et gérer le territoire de manière exclusive et n'en a d'ailleurs plus la capacité. Ainsi, « the state is now seen as only one of a number of actors (albeit a very powerful and resilient one) to which attention needs to be directed » (Storey, 2009, p. 252). D'autres acteurs « territorialisés » dans la mesure où « ils participent de façon intentionnelle à un processus ayant des implications territoriales » (Gumuchian *et al.*, 2003, cité dans Di Méo, 2006, p. 12) apparaissent tour à tour, certains de manière ponctuelle, d'autres de façon plus pérenne. Si une part des acteurs surgit précisément dans l'action territoriale, d'autres se révèlent comme acteurs du territoire *a posteriori*. Pour la plupart, il s'agit de collectifs s'appuyant sur des catégories très diverses (habitants, employés, consommateurs, syndicats, groupes ethniques, etc.) qui se constituent de façon temporaire ou durable pour défendre ou s'opposer à une utilisation particulière de l'espace ou préserver un droit sur celui-ci. Ces collectifs peuvent être constitués en associations, en ONG ou en groupements. D'autres acteurs agissent à titre individuel en qualité d'expert, de représentant d'un collectif, de juriste, etc. Si beaucoup de ces acteurs ont un statut public, les sociétés privées ont aussi un rôle non négligeable sur le territoire, comme en témoignent les contributions réunies dans cet ouvrage. Cette intervention directe des acteurs privés dans des décisions qui concernent le territoire, au-delà de la seule activité économique, peut s'exercer à très grande distance de la région d'origine, comme le montrent plusieurs des contributions (cf. le chapitre 7 de Chaléard et le chapitre 6 de Tardif et Sarrasin).

Les transformations ne sont par ailleurs pas linéaires et ne vont pas systématiquement de la prédominance de l'action publique vers celle de l'intervention privée. Dans le Longwy des années 1980, J-L. Deshayes montre ainsi le relais pris par l'acteur public, mais aussi par des acteurs locaux, quand l'acteur privé déserte la ressource qui n'est plus rentable. C'est une situation presque inverse que l'on observe à travers l'industrie du gaz de schiste (cf. le chapitre 4 de Fortin et Fournis), avec l'arrivée de l'acteur privé intéressé par la ressource, suivie de l'apparition de nouveaux acteurs « citoyens », liée à la capacité des

individus de s'informer (réseaux sociaux, éducation publique). Les intérêts économiques constituent un moteur très puissant de l'action sur le territoire, de l'échelle individuelle, quand la survie quotidienne guide la défense de l'accès aux ressources, à l'installation d'une multinationale, résultat d'une stratégie de localisation ou d'une exploitation de ressources.

Les formes d'action qui permettent aux acteurs d'exprimer leur position sur le territoire sont par nature variées : mobilisations, occupations, production de normes, législation, discours, organisation d'événements, installation d'équipements ou d'infrastructures dans le cadre d'actions caritatives, construction de barrières ou de murs dans l'espace public, entre autres. L'emploi de la force, en particulier celui de la force « légitime » de l'État, n'a bien sûr pas disparu, mais il coexiste avec bien d'autres formes d'expressions plus pacifiques. Par ailleurs l'interaction entre acteurs s'exprime aussi de manière extrêmement diversifiée selon le contexte : dans certains cas il n'y a aucun contact entre les acteurs, chacun agissant de manière autonome ; dans d'autres situations, se manifestent une volonté de concertation ou des prises de position contraires, qui parfois aboutissent à des conflits et témoignent de formes d'arbitrage variées. Ces différentes expressions ne sont pas nécessairement exclusives les unes des autres et peuvent parfois se succéder au sein d'un même processus.

### **Des modes d'interaction qui se renouvellent**

Les stratégies et les pratiques d'action sur le territoire sont *a priori* très différentes d'un acteur à l'autre, dans la mesure où leurs moyens le sont. La force légitime n'est plus l'apanage des États, si elle l'a jamais été. Partout à travers le monde, des entrepreneurs de l'agriculture d'exportation, soutenus par l'État, garantissent l'ordre et la sécurité dans les bourgs de travailleurs qui entourent leurs propriétés (Marshall, 2014). Les déplacements de population accompagnent de grands projets miniers ou de construction d'infrastructures, souvent dans le cadre de partenariats publics-privés : policiers, militaires et gardes privés sont simultanément présents sur les chantiers. Une fois l'activité minière installée, elle peut être sécurisée de façon totalement privée, avec l'accord tacite des États (Magrin, 2013). Ces formes d'action ne sont bien sûr pas nouvelles : en Europe, des propriétaires terriens ont pendant de longs siècles, et avec la bienveillante complicité des États, fait régner leur loi et empêché toute démocratisation, comme le notait déjà É. Reclus (1882). L'innovation réside peut-être dans les formes de l'association entre l'État et les acteurs privés, et plus sûrement dans les discours qui accompagnent l'emploi de la force. Ceux-ci s'appuient sur la nécessité du développement, régional ou national,

voire même invoquent la protection de la nature. Au nom de cette dernière, l'État cambodgien autorise ainsi une grande ONG internationale à faire régner l'ordre sur un territoire et même à procéder à des arrestations dans les communautés locales (cf. le chapitre 6 de Tardif et Sarrasin). Ce type d'intervention de grandes ONG environnementales dans la formation d'« enclaves écologiques et de sécurité privatisée » a été également relevé en Afrique (Magrin, 2013). Dans un autre registre, les pratiques qui ont cours au sein des communautés d'experts pour imposer certaines « vérités » scientifiques au détriment d'autres, au sein des territoires de la connaissance, relèvent également d'une intervention en sous-main d'une alliance d'acteurs publics et privés, toujours au nom du développement (cf. le chapitre 9 de Feldman).

Cependant la période actuelle est marquée par l'apparition d'autres formes d'interactions que celles basées sur une relation de force entre l'État, les acteurs privés les plus puissants et les associations de simples habitants, les acteurs de la société civile et les groupes identitaires. Même si les pratiques de l'entreprise paternaliste, décrites par Deshayes (cf. le chapitre 5), supposaient la participation active d'acteurs publics, on assiste aujourd'hui à la mise en place de nouveaux instruments de négociation dont l'existence crée un précédent. Ainsi, les acteurs qui aujourd'hui veulent exploiter les ressources d'un territoire ont pour obligation de procéder à une consultation des habitants, soit parce que ces derniers sont des « peuples originels » (en vertu de la convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail), soit simplement parce qu'ils sont résidents du territoire administratif et politique concerné (cf. le chapitre 4 de Fortin et Fournis). Si les pratiques de *management* des entreprises semblent parfois à l'origine de la « bonne gouvernance » qui se met en place autour du territoire, l'État, lui-même, peut chercher à organiser son intervention en concertation avec les acteurs locaux (cf. le chapitre 2 de Baron, Crampes et Ursat). Il peut aussi prendre l'initiative de politiques qui octroient à des groupes ciblés une légitimité accrue sur le territoire, comme c'est le cas en Colombie, par exemple, avec l'application de politiques multiculturelles. Ces groupes, s'appuyant sur cette légitimité, mettent en place, à leur tour, des mécanismes de concertation internes qui leur permettent de s'entendre, alors que leurs territoires se superposent ou s'imbriquent (cf. le chapitre 3 de Hoffmann).

La diffusion de normes constitue plus largement un mode d'action d'acteurs interétatiques ou privés susceptibles d'intervenir à une échelle globale : Banque mondiale, mais aussi grandes chaînes de supermarchés, élaborent des indicateurs, fixent des objectifs à atteindre et imposent des modes d'évaluation de la qualité qui ont une influence immédiate sur les espaces locaux (cf. le chapitre 7 de Chaléard). Les consommateurs, à leur échelle, produisent aussi des normes : leurs pratiques quotidiennes, liées à des préférences culturelles

ou à des préoccupations éthiques, sont en effet valorisées par des mouvements planétaires, favorables aux circuits courts, à l'agriculture urbaine ou à d'autres modèles alternatifs, et leur mode d'action est l'achat. À travers ces différentes interactions, les acteurs élaborent et mobilisent des discours qui expriment leur représentation du territoire concerné, leurs motivations et les raisons de leur légitimité. « Quelle que soit la situation de l'acteur par rapport au territoire, on notera que son discours est essentiel. C'est le vecteur du sens (des sens différents) qui lui est conféré et qui nourrit les actions dont il est l'objet » (Di Méo, 2006, p. 12). Il émane le plus souvent de personnes légitimes pour s'exprimer, tels que les responsables syndicaux, les experts scientifiques ou encore les élus. La production de représentations du territoire peut être un moteur puissant dans des moments de transformation et de rupture, soit pour imposer une vision plus positive d'un territoire, comme dans le cas de Mafate, territoire repoussoir qui s'est métamorphosé en destination prisée (cf. le chapitre 1 de Sandron), soit pour acter le caractère inéluctable des changements, comme dans le cas de Longwy transformée en musée à l'air libre (cf. le chapitre 5 de Deshayes), soit pour alerter l'opinion sur les risques de disparition d'un territoire ou de tout un pays, comme en témoigne l'exemple des îles Tuvalu (cf. le chapitre 8 de Vallot). Ces discours tirent leur force de leur schématisation mais peuvent dissimuler des enjeux moins spectaculaires et plus réels, comme l'emploi ou les conditions de vie.

Si ces différentes interactions s'exercent sur un espace délimité, les enjeux, quant à eux, se construisent en lien avec d'autres échelles spatiales de décision. Les contributions rassemblées dans cet ouvrage éclairent la manière dont s'articulent les échelles d'action des différents acteurs de ces expressions territoriales émergentes.

### **Échelles d'action, dynamiques spatiales et territoires**

Les « diagnostics » territoriaux, qu'ils soient issus du *management* sous forme de matrices (matrices « SWOT »), repérant leurs forces et faiblesses, ou de tentatives de modélisations, tendent à se centrer sur les acteurs et les faits qui interviennent au sein d'un périmètre donné. C'est cependant oublier que les politiques et les stratégies se décident très souvent à d'autres échelles que l'échelle locale. E. Swyngedouw a ainsi montré que si les multinationales pensent leur stratégie à l'échelle globale, elles restructurent également les espaces locaux, créant par exemple des différenciations entre lieux et entre groupes d'individus pour améliorer l'efficacité de leur action, phénomène qu'il a dénommé « glocalisation » (Swyngedouw, 1997). Dans le cas de Tuvalu,

c'est le changement climatique planétaire qui est en cause, mais aussi la puissance d'un discours porté au niveau international, qui évoque d'un même élan enjeux globaux et micro-territoire, négligeant les intérêts plus pragmatiques des habitants (cf. le chapitre 8 de Vallot). Autre exemple, les États réunis au sein de l'EICSTAD (Évaluation Internationale des Connaissances, des Sciences et des Technologies Agricoles pour le Développement, IAASTD en anglais) peuvent décider de l'avenir de l'agriculture mondiale grâce à leur coalition qui leur confère une légitimité sur le sujet, sans que les représentants des sociétés civiles aient leur mot à dire (cf. le chapitre 9 de Feldman). Ces réflexions font écho aux questions soulevées par U. Beck sur la réorganisation nécessaire des « pouvoirs et contre-pouvoirs » à l'heure de la mondialisation (Beck, 2003).

À l'inverse, les revendications exprimées à l'échelle locale, voire domestique (Marston et Mitchell, 2004), peuvent parfois jouer un rôle déterminant à des échelles supérieures, dans le cadre d'une mondialisation qui accélère la diffusion de l'information et favorise le surgissement épisodique et aléatoire de réactions planétaires à des événements ou à des actions micro locales. Les enjeux de l'« échelle de la gouvernance », tels que décrits en particulier dans les travaux anglo-saxons des années 1990 et 2000<sup>1</sup>, sont également pris en compte par des acteurs locaux. Ainsi les groupes ethniques qui forment des ententes pour organiser l'espace au-delà de leurs divers territoires et recourent si nécessaire aux législations nationale et internationale (cf. le chapitre 3 de Hoffmann), les opposants aux projets d'exploitation du gaz de schiste qui esquissent la construction de territoires d'échelle pluri-locale et de nature également plurielle, en s'alliant avec les municipalités (cf. le chapitre 4 de Fortin et Fournis), se positionnent eux aussi à d'autres échelles que leur territoire d'origine.

Par ailleurs, les dynamiques spatiales avec lesquelles les territoires doivent composer sont le résultat aussi bien d'injonctions des acteurs qui se sont positionnés à l'échelle internationale, que de micro-dynamiques, d'initiatives locales, ou de transformations progressives qui résultent d'un jeu d'interactions multiples (Dollfus, 1997). Ainsi, au-delà de l'histoire de Longwy, c'est une dynamique beaucoup plus générale de transformation de l'espace énergétique qui s'exprime, sur laquelle les individus, l'État national ou même l'entreprise, n'ont visiblement que peu de prise (cf. le chapitre 5 de Deshayes). Une des clefs de compréhension du monde actuel est d'analyser simultanément ces dynamiques spatiales et les interactions des acteurs qui expriment leur pouvoir ou leur position sur le territoire.

---

1. Par des auteurs tels que N. Smith (cf. par exemple Smith, 1984), N. Brenner (cf. par exemple Brenner, 2004), ou E. Swyngedouw, déjà cité.

## **Plus de territoires, plus de démocratie ?**

Les situations variées analysées par les différents contributeurs de cet ouvrage permettent de repérer des mouvements synchrones, parfois impulsés par des institutions internationales, parfois résultant de la diffusion de tel ou tel débat, comme par exemple sur le gaz de schiste ou sur le devenir des communautés indigènes, à l'échelle planétaire. On assiste à la fois à une convergence dans le renouvellement des façons d'exprimer des intérêts et des positions qui contribuent à constituer le territoire, et à un maintien de la spécificité de chacun des territoires, pris dans les héritages à la fois « du temps des hommes et du temps de la nature » (Dollfus, 1991), héritages qui se réactivent et se réorganisent de manière continue.

Il n'est pas pour autant certain que ces nouvelles formes d'expression s'accompagnent d'une plus grande démocratisation de l'action territoriale. En effet, même si le nombre et la diversité des acteurs impliqués dans le territoire s'accroissent, il subsiste entre eux des inégalités fortes dans les moyens d'action et leur portée. Certes, la démocratie favorise l'émergence des expressions territoriales mais, néanmoins, il ne suffit pas que toutes les composantes de la société soient appelées à participer aux décisions concernant l'aménagement des territoires pour que l'on puisse considérer qu'elles disposent effectivement de moyens d'action et de droits sur ces territoires. Cette participation peut en effet n'être que symbolique, couchée sur le papier, mais extrêmement limitée dans les faits et parfois même dissimuler la perte d'autres droits, liés au travail, à la souveraineté alimentaire, ou encore à l'utilisation de ressources existantes.

La complexité même du concept de territoire, la polysémie de ce terme, doivent inciter à la prudence. Ainsi, le sentiment d'appartenance collective à un territoire ne se traduit pas nécessairement par une capacité réelle de faire entendre sa voix sur les décisions que prend ce collectif. Par ailleurs, le territoire dit local favorise l'interaction directe entre habitants ou acteurs mais ne garantit pas de pouvoir participer à des décisions territoriales qui se construisent à d'autres échelles spatiales. Tout particulièrement, lorsqu'il s'inscrit dans la matérialité du quotidien, il peut aussi servir de support à l'organisation de relations de clientélisme ou de domination.

C'est lorsqu'il résulte d'une construction collective négociée que le territoire peut être un instrument de médiation, un lieu propice aux échanges d'opinions, un appui à des revendications sociales et politiques. Lieu possible de débats et de concertations mais parfois l'expression de règles ou de diktats, le territoire, tout comme d'autres dispositifs sociaux, est finalement ce que les acteurs en font.

## Bibliographie

ANTHEAUME Benoît et GIRAUT Frédéric, (dir.), *Le territoire est mort. Vive les territoires!*, Paris, IRD Éditions, 2005, 384 p.

BADIE Bertrand, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995, 276 p.

BECK Ulrich, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'heure de la mondialisation*, Paris, Flammarion, 2003, 599 p.

BECKOUCHE Pierre, GRASLAND Claude, GUÉRIN-PACE France et MOISSERON Jean-Yves, « Le territoire comme résultante lisible de processus complexes et comme ressource pour l'action », in Pierre BECKOUCHE, Claude GRASLAND, France GUÉRIN-PACE et Jean-Yves MOISSERON *Fonder les sciences du territoire*, Paris, Karthala, 2012, p. 11-35.

BRENNER Neil, *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 351 p.

DI MEO Guy, *Les territoires de l'action*, Bulletin de la Société géographique de Liège, n° 48, 2006, p.7-17.

DOLLFUS Olivier, « Le système Monde » in Roger BRUNET, Olivier DOLLFUS (dir.), *Géographie Universelle. Mondes nouveaux*, Paris et Montpellier, Hachette/Reclus, 1990, p. 274-529.

—, *La mondialisation*, Paris, Presses de Sciences Po., 1997, 166 p.

GUMUCHIAN Hervé, GRASSET Éric, LAJARGE Romain et ROUX Emmanuel, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Economica, 2003, 186 p.

JOHNSTON Ron, DEREK Gregory, PRATT Geraldine et WATTS Michael (éd.), *The Dictionary of Human Geography*, Blackwell Publishing, 2000, 958 p.

MAGRIN Géraud, *Voyage en Afrique rentière. Une lecture géographique des trajectoires du développement*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2013, 424 p.

MARSHALL Anaïs, *Apropiarse del desierto. Agricultura globalizada y dinámicas socioambientales en la costa peruana. El caso de los oasis de Virú e Ica*, Lima, IFEA-IRD, 2014, 362 p.

MARSTON Sallie A. et MITCHELL Katharyne, « Citizens and the State: Citizenship Formations in Space and Time », in Clive BARNETT et Murray LOW, *Spaces of Democracy. Geographical Perspectives on Citizenship, Participation and Representation*, London-Thousand Oaks-New Delhi, Sage, 2004, p. 93-112.

RECLUS Élisée, *Nouvelle géographie universelle – La Terre et les hommes, VII: L'Asie Orientale*, Paris, Hachette, 1882, 884 p.

SCOTT James C., *Weapons of the Weak. Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1985, 389 p.

SMITH Neil, *Uneven Development. Nature, Capital and the Production of Space*, New York, Basil Blackwell, 1984, 200 p.

STOREY David, *Territory. The Claiming of Space*, Harlow, Prentice Hall, 2001, 201 p.

—, « Political Geography » in Nigel THRIFT, Rob KITCHIN, *International Encyclopedia of Human Geography*, Elsevier, 2009, p. 243-253.

SWYNGEDOUW Erik, « Neither Global nor Local: 'Glocalization' and the Politics of Scale », in Kevin R. COX, *Spaces of Globalization. Reasserting the power of the local*, New York, The Guilford Press, 1997, p. 137-166.

Guérin-Pace F., Mesclier Evelyne (2016)

Des territoires et de la démocratisation des sociétés :  
introduction

In : Guérin-Pace F. (ed.), Mesclier Evelyne (ed.).

*Territoires et mobilisations contemporaines : regards  
sur un phénomène planétaire*

Paris : Karthala, p. 7-16. (La Collection du CIST)

ISBN 978-2-8111-1595-1