

IHEDATE

Séminaire 8

Cohésion sociale et territoriale dans les pays industrialisés

Coordonnateur : Laurent Davezies

Partenaire : Anne Barlet, direction des affaires publiques, SNCF

Un séminaire sur le thème de la cohésion sociale et territoriale dans les pays industrialisés est peut-être une drôle d'idée pour conclure le cycle 2010 de l'IHEDATE, dont le fil rouge était « infrastructures et développement durable ». On a cependant pu constater, tout au long des séminaires en 2010, combien la dimension nationale demeure prégante dès lors qu'il s'agit d'aménager le territoire. La dimension nationale, c'est à la fois le type de pouvoir politique, les modalités de régulation sociale et économique, mais aussi une géographie particulière. Le cadre national reste donc une référence pour les politiques d'infrastructures, même si l'on commence à ébaucher des réseaux d'échelle européenne. Or il se trouve que ce cadre est questionné au cœur même de l'Europe, là où, d'une certaine façon, il a été inventé et trouvé sa forme la plus aboutie.

Nous avons donc jugé utile de faire le point sur les forces centrifuges, qui viennent contester les unités nationales, et en comprendre les incidences dans le champ de l'aménagement du territoire.

L'inflation étatique

Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, la forme de l'Etat nation restait une figure rare du pouvoir politique. Depuis, les Etats ont proliféré, à la suite des indépendances coloniales, mais aussi, de plus en plus, de l'affirmation d'identités culturelles, religieuses ou ethniques. Patrice Gourdin (Géopoliticien, professeur à l'école de l'air de Salon-de-Provence) dresse un portrait plutôt inquiet de ce processus, en montrant qu'il conduit souvent à des Etats qui ne sont que faiblement des nations, ou des nations sans Etat ou encore des formes hybrides, peu nationales et faiblement étatiques. Entre les deux grandes théories de l'Etat-nation, celle de Fichte (la nation regroupe un peuple uni par le sang, la langue et la culture) et celle de Renan (la nation est un projet, fruit d'une adhésion volontaire de ses membres), c'est aujourd'hui la nation identitaire qui tend à être le moteur de formation des Etats. Laurent Davezies (économiste, professeur au CNAM et à Paris XII) complète ce propos : si l'on juge de l'identité culturelle au fait de parler une même langue, alors le processus de fragmentation identitaire est loin d'être terminé, puisqu'il existe plus de 8000 langues parlées et moins de 200 Etats. Le nombre réduit d'Etat par rapport au réservoir identitaire théorique tend à montrer que, si les forces sécessionnistes sont plutôt de nature identitaire, le « stock » des Etats existants est plutôt de nature politique. Autrement dit, si l'histoire a donné raison à Renan, le futur pourrait donner raison à Fichte.

D'autant que la doctrine économique a, depuis quelques années, évolué à cet égard. Traditionnellement, les économistes se prononcent en faveur de grands Etats stables, susceptibles de prélever l'impôt, d'assurer la gestion des biens publics, et de garantir les trois fonctions budgétaires énoncées par R. Musgrave : allocation, distribution et stabilisation. Plus récemment, cependant, la croissance de la mondialisation des échanges et des firmes a conduit certains économistes à privilégier la petite taille comme étant mieux adaptée aux guérillas économiques contemporaines : plus ouverts, plus compétitifs, plus souples que les grandes machines providentielles empêtrées dans leur bureaucratie et leurs corporatismes. La dernière crise tendrait plutôt cependant à redorer le blason des grands Etats nation, par leur capacité à résister à des chocs conjoncturels et à gérer les ajustements structurels.

Le néo régionalisme en Europe

Aujourd'hui les revendications sinon sécessionnistes, du moins d'une très forte autonomie, sont le fait des régions riches, constituant souvent la ou l'une des locomotives nationales : la Lombardie et plus largement l'Italie du Nord, la Flandre, la Catalogne et le Pays Basque et, de façon moins affirmée, la Bavière. Dans tous ces cas, se combinent de façon variable, des facteurs identitaires, des facteurs politiques et des facteurs économiques, comme l'expliquent Michaël Van Cutsem (prospectiviste, Institut Destrées) à propos de la Belgique et Dominique Rivière (géographe, Paris IV) à propos de l'Italie. L'affirmation identitaire est très forte en Catalogne qui s'affirme comme une nation ; elle prend des allures de revanche en Flandre par réaction à un Etat Belge qui s'est construit historiquement sur

un modèle francophone ; elle est en revanche moins forte en Lombardie. La question politique vise un Etat central dont les actes sont considérés comme défavorables, mais s'exprime différemment d'un pays à l'autre : en Italie, derrière la revendication de la ligue du Nord, c'est l'autonomie urbaine qui est le moteur de la revendication politique ; en Espagne et en Italie, l'espace politique de référence est clairement la région, qui correspond aussi à une unité culturelle et linguistique. Enfin, la dimension économique est déterminante : ces territoires veulent se séparer, ou acquérir une très grande autonomie car ils considèrent payer un tribut trop lourd à la cohésion territoriale, dans des pays, comme l'Italie notamment où les écarts de richesse sont très importants et ne se sont pas comblés. Un peu partout « I want my money back » est un slogan partagé par ces régions riches pour qui la solidarité territoriale est un boulet qui grève leur compétitivité.

Que faire, alors, de l'Etat lorsque l'on se sépare ? En Belgique, selon Van Cutsem, l'Etat « s'évapore ». Il ne disparaît pas tout à fait, car personne ne le souhaite, mais il devient une coquille vide, en charge de fonctions diplomatiques et militaires (largement symboliques). En Italie, le néo régionalisme s'accompagne d'exigences de réformes d'un Etat qui pèse très lourd sur la société (son coût total est très supérieur à celui des pays voisins), mais on n'en souhaite pas la disparition, car les acteurs du Nord ont besoin de l'Etat et de sa capacité à produire des infrastructures (mobilité, santé, éducation) pour se maintenir à niveau de la compétition internationale.

Pour Patrick Legalès (sociologue, Centre d'études européennes), il faut replacer ces processus de fragmentation dans une évolution générale des fonctions et des figures étatiques. L'Etat d'aujourd'hui ne ressemble plus à ce qu'il était il y a encore quarante ans, et ne fait plus les mêmes choses. Il n'a plus la capacité de mobilisation des forces vives dont il disposait jadis, autant pour faire la guerre que pour gérer la paix. De plus en plus de fonctions quittent la sphère gouvernementale pour être confiées à des agences plus ou moins autonomes ; la montée des pouvoirs territoriaux conduit les Etats à devenir des négociateurs permanents dont la légitimité n'est plus donnée ; la crise des finances publiques diminue d'autant leur toute puissance et pousse les Etats à devenir non seulement de bons stratèges, mais encore de bons tacticiens.

France : décentralisation inachevée et effacement de la référence nationale

En France, la tentation sécessionniste n'existe pas véritablement, sauf de manière très marginale. C'est, que, de l'avis de tous, que le pays reste très intégré, trop encore au gré d'Yves Krattinger (sénateur président du Conseil général de Haute-Saône), pour qui la mutation vers la décentralisation n'est pas achevée. L'Etat n'a pas encore mené à terme sa recomposition territoriale et continue de doubler certaines compétences décentralisées ; certaines orientations demeurent trop normatives et n'ouvrent guère de marges de manœuvre aux collectivités territoriales qui sont en situation de pur prestataire. L'Etat devrait, selon Yves Krattinger, jouer un rôle d'orientation, d'évaluation et de contrôle et reconfigurer ses services en conséquence. Symétriquement, les collectivités territoriales devraient afficher plus de solidarité financière entre elles, sans en appeler systématiquement à la redistribution nationale. On trouverait là, selon lui, les bases d'un équilibre dynamique entre l'Etat nation et les territoires.

Que devient, dans ce contexte, l'instrument par excellence de la cohésion nationale qu'est la SNCF ? Pierre Cunéo (direction de la stratégie ferroviaire, SNCF) brosse le tableau d'un groupe à la limite de ses capacités d'investissement et dont la rentabilité s'érode. La dimension de cohésion territoriale, concrétisée par les « trains d'équilibre du territoire » devient une activité distincte au sein du groupe (TER, TGV, gares, maintenance, fret, etc.). Elle est financée par une taxe sur les billets de TGV, une part de la taxe sur les autoroutes et un prélèvement sur les bénéfices du groupe et des autres entreprises ferroviaires. Mais les vaches à lait ne sont plus aussi productives que naguère : le taux de rentabilité du TGV s'érode à mesure que l'on ouvre de nouvelles lignes et les perspectives de gains en voyageurs sont limitées. D'où une interrogation générale : le groupe SNCF est-il toujours un groupe national ou n'est-il pas déjà un groupe international ? Est-il toujours un groupe ferroviaire ou devient-il un opérateur de mobilité plus global, en concurrence avec d'autres opérateurs de mobilité ? Cet exemple montre bien le déplacement de la question de la cohésion territoriale et sociale, vue au prisme des grandes entreprises d'infrastructures : elles en sont plus en mesure de garantir, dans leur économie propre, la péréquation entre les segments rentables et les segments non rentables de leur activité. L'espace national ne constitue plus une référence stratégique. La cohésion territoriale devient une prestation spécifique qui peut être soumise au marché.

Un moment périlleux ?

Jamais la forme étatique n'a eu autant de succès ; rarement est-elle apparue aussi fragile. Les grands mécanismes et les instruments (comme la SNCF) qui en constituaient l'armature sont confrontés à des mutations considérables : pour les grandes entreprises d'infrastructures, l'ouverture à la concurrence et la mondialisation ; pour les mécanismes de solidarité (vieillesse, chômage, maladie) les déficits et le financement par l'emprunt. Les Etats se repositionnent, se recentrent et se veulent plus légers, plus stratégiques ; les acteurs locaux veulent toujours plus d'autonomie ; les acteurs privés sont de plus en plus nombreux à intervenir sur les marchés de la cohésion territoriale et de la solidarité sociale. C'est donc un univers en plein bouleversement où l'ancien monde, celui des Etats providence n'est déjà presque plus là, sans que l'on puisse prévoir la ou les figures du nouveau monde : la multiplication des « petites nations » et la fin des mécanismes de transferts et de cohésion ? La constitution progressive d'une Europe providence ? le maintien des Etats nation historiques mais sous une forme et avec des fonctions radicalement nouvelles ? Ces scénarios restent à construire.