



Editions de l'aube
Avril 1999

Les fausses évidences de l'impératif territorial

DANIEL BEHAR

L'approche territoriale apparaît aujourd'hui comme une réponse à de multiples exigences. Elle constituerait la condition de la modernisation et de la performance des institutions publiques, qu'il s'agisse de l'ANPE, de la Poste, des Caisses d'Allocations Familiales ou de la RATP ; elle permettrait de garantir aux politiques de l'Etat (le logement, la sécurité, l'éducation...) leur pleine efficacité ; enfin elle participerait de la légitimation des collectivités territoriales elles mêmes, qui de Nantes à Strasbourg en passant par Brest et Orléans, s'engagent dans des processus dits de " territorialisation ".

Ce mouvement d'ensemble se revendique de deux lignes de transformation. En premier lieu, la territorialisation oppose le proche au lointain, exprime une exigence de proximité de l'action. En se rapprochant du local, on réenracine l'action publique tout en affirmant la reconnaissance du " mouvement d'en bas ".

Second basculement, celui qui avec la territorialisation rend caduque l'approche verticale, sectorielle, au profit d'une transversalité de l'action. C'est à la condition d'une approche globale, décloisonnée que correspond la territorialisation.

L'approche territoriale serait ainsi parée de la double vertu de la proximité et de la transversalité. Cette double assertion qui assimile la démarche territoriale à la question du local et à la recherche de transversalité relève de l'évidence. Elle mérite pourtant d'être questionnée. Deux hypothèses sont à considérer. Ne faut-il pas davantage distinguer l'approche locale de l'approche territoriale et interpréter cette dernière comme la mise en oeuvre d'une nouvelle interface entre le local et le global ?

De même, ne s'agit-il pas de mettre en doute la " transversalité " de l'approche territoriale pour voir en celle-ci davantage la condition d'émergence d'une nouvelle catégorisation pour l'action ?

LE LOCAL OU LE TERRITOIRE ?

UNE ASSIMILATION DISCUTABLE

Quels que soient les domaines considérés, le processus est en général identique. On assimile l'approche territoriale à une approche au plus près du terrain, au plus près du local.

Pour les institutions ou entreprises publiques, il s'agit de passer d'une organisation centralisée et hiérarchique à une déconcentration au plus près des réalités. Pour les politiques publiques l'enjeu consiste à substituer —ou à tout le moins à compléter— le mouvement d'en haut par le mouvement d'en bas. C'est là le sens des contrats locaux de sécurité, des contrats éducatifs locaux ou de la reconnaissance des pays. D'une certaine manière, la territorialisation pourrait constituer un parachèvement de la décentralisation.

Cette vision est pourtant discutable. Peut-on d'abord considérer l'injonction à agir au plus près comme un objectif finalisable ? En réalité, le mouvement de rapprochement n'a pas de fin ; il relève de la fuite en avant. On n'est jamais assez près du terrain. Il n'est qu'à observer les heurs et déboires de la politique de la ville depuis 15 ans. Elle est apparue à ses débuts comme la politique de proximité par excellence, au travers de son dispositif d'intervention sur les quartiers notamment (Chef de projet, maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale...). Peu à peu, parce qu'une certaine distance vis à vis du terrain se serait à nouveau instaurée, il lui a fallu susciter des structures associatives de relais (régies de quartier, associations d'aide aux devoirs...). Aujourd'hui, celles-là mêmes paraissent mises en cause du point de vue de leurs rapports au terrain et on leur substitue progressivement des prises de terre individualisées (parents relais, femmes relais, agents de médiation...). Jamais réalisée, l'exigence de proximité constitue une mise en abîme de l'action publique.

Seconde interrogation, l'injonction à agir au plus près constitue-t-elle un objectif pertinent pour l'action publique ? Loin d'être une condition de sa légitimité, ne présente-t-elle pas un risque de dilution de cette dernière ? La mission du service public est double ; il s'agit de rendre service, tout en incarnant la puissance publique. L'immersion totale du service public, de ses agents au plus près, dans la société (cf. certaines pratiques aventureuses d'îlotage) ne va-t-elle pas alors à l'encontre de cette fonction d'incarnation de la puissance publique ? Plus que se fondre dans le local, le service public doit assurer la tension entre une exigence de proximité de la prestation et un impératif de mise à distance de sa fonction de représentation symbolique de la puissance publique.

Dernière interrogation, l'injonction à agir au plus près exprime-t-elle un objectif politique ? Assimiler territoire et local, processus de territorialisation et processus de rapprochement ne conduit-il pas à une impasse politique ? En effet, si l'on raisonne en ces termes, le projet politique de la territorialisation consiste à prendre acte de la singularité du local, à s'adapter au mieux à chaque situation. Comment alors l'addition des spécificités locales peut-elle donner un sens commun à ce processus, à l'action publique ? Si l'on considère qu'une des fonctions majeures de l'action publique consiste à donner du sens au fonctionnement de la société, la territorialisation —considérée comme une simple adaptation aux singularités locales— exprime en quelque sorte une négation de cette dimension constitutive de l'action publique.

De là découle le renversement d'hypothèse ici proposé. Il ne s'agirait plus d'assimiler approche territoriale et processus de réenracinement, territoire et local, mais d'appréhender l'approche territoriale comme une nouvelle forme de régulation entre le local et le global.

LE TERRITOIRE : ENTRE DÉCISION ET CONSULTATION DÉMOCRATIQUES

Considérons une première mise à l'épreuve de ce retournement problématique : la question de la démocratie locale.

Là encore, l'acception commune de l'approche territoriale tend à faire de celle-ci un facteur de rapprochement de l'action publique et du citoyen, en quelque sorte l'étape ultime de la décentralisation. Autour de l'approche territoriale, se nouerait principalement un enjeu

d'approfondissement de la démocratie participative (la consultation), comme complément de proximité de la démocratie représentative (la décision).

Cette distinction proche/lointain au sein des processus démocratiques est discutable. Elle instaure un grand écart entre une nécessaire capacité décisionnelle qui exigerait de prendre en compte des ensembles territoriaux toujours plus vastes (l'agglomération) et un impératif de consultation qui ne pourrait s'inscrire que sur des territoires toujours plus réduits (le quartier). Autrement dit, c'est bien à un écartèlement entre consultation et décision démocratiques qu'incite l'assimilation de l'approche territoriale à la démocratie de proximité.

Pourtant, les processus de territorialisation sont à même de contribuer à combiner décision et consultation, davantage qu'à les distinguer.

Face à l'implosion ou à la perte progressive de légitimité des corps intermédiaires qui jusqu'alors organisaient l'articulation entre consultation et décision (les partis, les syndicats...), l'approche territoriale peut s'avérer fort utile. Par sa capacité à mettre en relation le proche et le lointain, l'approche territoriale peut susciter l'émergence de dispositifs contribuant à " situer le citoyen ", entre le local et le global.

En rompant avec cette identification du territoire ou local, ou de la territorialisation à l'enracinement dans les identités locales et la démocratie de proximité, l'enjeu consiste en la création de " corps intermédiaires territoriaux ", de configurations productrices de nouvelles références collectives.

De tels dispositifs émergent aujourd'hui un peu partout en France : Conseil de Développement du Pays Basque, Comité de Développement du Val de Marne, Assises du Pays Minier (Nord Pas de Calais...), en dépit de la banalité de leurs intitulés, ces structures renouvellent radicalement le sens de l'approche territoriale. Par leur composition et leur mode d'intervention, elles conjuguent en permanence consultation et décision, mobilisation des forces vives et implication des décideurs politiques. Leur objet territorial constitue moins leur raison sociale identitaire qu'un prisme pour faire interagir le proche et le lointain : de la vallée de la Bièvre à la métropole francilienne pour le Val de Marne, des rives de l'Adour à l'eurocité basque pour le Pays Basque.

LA TERRITORIALISATION : ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

La question institutionnelle constitue un autre registre privilégié de mise à l'épreuve de ce retournement problématique relatif à l'approche territoriale.

En assimilant territoire et local, on s'inscrit habituellement dans un processus de spécialisation des rôles institutionnels et des niveaux d'intervention. Sous couvert de territorialisation de l'action publique, ce mouvement est aujourd'hui largement engagé. Spécialisation des rôles, cela signifie en premier lieu, un recentrage de l'action de l'Etat sur ses métiers de base, la conception de grandes politiques sectorielles (logement, santé, éducation, sécurité). Par contre coup, on renvoie aux collectivités territoriales la responsabilité de la gestion territoriale proprement dite, c'est à dire de l'intégration locale et de la mise en oeuvre effective des politiques sectorielles conçues par l'Etat. A cet égard, la future loi relative à l'aménagement du territoire est explicite : l'Etat déploie des " schémas de services " sectoriels qu'il met à disposition des " projets de territoires " des collectivités éponymes. Derrière le vocable de territorialisation, le mouvement pour l'Etat est paradoxal ; il se retire du territoire.

La spécialisation des niveaux d'intervention signifie quant à elle que ce processus de localisation des politiques publiques doit identifier un niveau géographique pertinent de mise en cohérence et de convergence contractuelle entre dessaisissement de l'Etat et affirmation des collectivités locales. Ce niveau pertinent est désigné à l'unanimité : l'agglomération.

La logique du processus est indéniable : puisque territoire et local sont synonymes, la territorialisation des politiques sectorielles de l'Etat signifie la dévolution de leur mise en oeuvre aux collectivités locales, au niveau local le plus pertinent, l'agglomération.

Ce scénario séduisant est discutable.

D'abord, comment peut-on définir aujourd'hui les " métiers de base " de l'Etat, les politiques sectorielles dont il reste maître de la conception ? S'agit-il de celles correspondant à ses fonctions régaliennes (la sécurité, la justice), ou de celles relevant de ses missions acquises comme Etat Providence (santé, logement, éducation) ? En raison de " l'implosion " territoriale dans le contexte du processus européen, de la mondialisation, la fonction d'intégration territoriale n'est-elle pas aussi au coeur de ses missions prioritaires ?

En second lieu, comment peut-on aujourd'hui distinguer les fonctions selon les niveaux territoriaux ? Sans même évoquer la vanité de la répartition des blocs de compétences lors de la décentralisation, on constate aujourd'hui la difficulté à identifier par niveaux territoriaux les futurs contrats de Plan Etat / Région, contrats d'agglomération et contrats de ville. Développement, solidarité, infrastructures, équipements..., finalités et objets transgressent allègrement les niveaux géographiques auxquels on les assigne.

Et cela rend par contre coup immédiatement illusoire, l'espoir d'une synthèse au niveau de l'agglomération.

Là encore, ces quelques constats rapidement rappelés tendent à souligner que l'identification de l'approche territoriale à la gestion locale conduit à un processus en apparence raisonnable, mais illusoire.

Considérer l'approche territoriale comme un processus de mise en tension entre le local et le global invite à prendre le contre pied de ce raisonnement. Il faut en effet alors admettre qu'une mise en cohérence des territoires politiques, administratifs et socio-économiques au niveau de l'agglomération est une vue de l'esprit. Il s'agit davantage de prendre acte du caractère arbitraire du territoire politique et de susciter à partir de ce dernier la multiplicité des regroupements, des combinaisons territoriales pertinentes.

Dans cette perspective, entre la nostalgie d'un Etat " instituteur du territoire " et l'acceptation d'un " Etat creux ", évidé par le haut (l'Europe) et par le bas (le local), il y a alors place pour l'affirmation d'un Etat " intégrateur territorial ".

La fonction d'un Etat en charge de cette mission consiste à garantir à chacun la capacité simultanée à affirmer son identité locale et à se situer en regard des enjeux nationaux et européens. Cela exige qu'un tel Etat soit à la fois présent aux niveaux européen et local, qu'il soit en mesure de " faire bouger le curseur " de l'un vers l'autre. On a souvent jusqu'à présent filé la métaphore de l'Etat " maître des horloges ", garant de la longue durée, ne faut-il pas aujourd'hui mettre l'accent sur un Etat compositeur des échelles territoriales ?

LA TRANSVERSALITE OU LE CHANGEMENT DE CATEGORIES ?

Catégories d'état / catégories de processus

Le postulat fait consensus : l'approche territoriale permet d'embrasser la réalité dans sa globalité. Quels que soient les domaines, elle produirait ainsi un changement de mode d'appréhension du réel en suscitant le basculement de catégories " verticales ", fragmentées, vers des catégories horizontales donc globales. Parce qu'elle se réclame de l'approche territoriale, la politique de la ville constitue par essence une politique sociale " transversale " ; tout projet de territoire est par définition un projet global... Pour les institutions et entreprises, le ressort de la territorialisation tient alors à sa capacité escomptée à unifier l'organisation tout en globalisant la prestation assurée. Pour les politiques publiques, l'objectif a trait au décroisement et à l'interministérialité attendus.

Peut-on considérer ces effets comme acquis ? Rien n'est moins sûr.

Il n'échappe à personne qu'une approche horizontale, au niveau local, n'exclue en rien le morcellement de l'action. Le procès permanent fait à la décentralisation en raison de sa capacité à réactiver les égoïsmes locaux, à produire de nouvelles féodalités, le rappelle chaque jour. Plus généralement, chacun sait bien ce que signifie une approche transversale : avant tout la régulation des zones de frottement entre approches verticales, l'interministérialité entre insertion et environnement réduite aux " emplois verts " !

En réalité, la transversalité d'une approche horizontale, au niveau des territoires est une illusion. Toute action est fonction des catégories qu'elle utilise afin de définir et appréhender les objets sur lesquels elle agit. Or, en la matière, les catégories " verticales ", habituelles, employées par l'action publique et les catégories horizontales, au niveau des territoires sont du même ordre, construites selon les mêmes principes :

on utilise une critériologie qui permet de regrouper des individus présentant des caractères semblables et on définit des seuils à même de délimiter la catégorie en question vis à vis de l'extérieur. Ce mode de construction des catégories de l'action qui se déploie en matière d'action sociale, de politique du logement, d'éducation...est strictement identique à celui mobilisé plus récemment pour produire les catégories de territoires.

Les politiques européennes et leurs objectifs structurels ont fabriqué de la sorte leurs territoires d'intervention et la politique de la ville a identifié ses zones franches, zones de redynamisation urbaine... en construisant un " indice synthétique d'exclusion " permettant de regrouper les territoires aux handicaps similaires, de les classer hiérarchiquement et de les périmétrer. Au nom d'une approche dite transversale, on opère en fait une construction a-territoriale des territoires. En effet, approches verticale et horizontale ont alors en commun de s'appuyer sur des catégories d'état, descriptives de l'état de l'objet qu'elles prétendent traiter.

Pourtant, parce qu'elle met en tension le proche et le lointain, l'approche territoriale a la capacité de dépasser ces catégories d'état au profit de catégories de processus.

C'est bien la spécificité de l'approche territoriale : non pas globaliser l'action, en complétant les logiques verticales d'une dimension transversale, mais refonder l'action en appuyant son approche du réel sur une catégorisation des processus qui le déterminent.

Ainsi, pour prolonger l'illustration relative à la politique de la ville, celle-ci construit son intervention sur une catégorisation a-territoriale de l'état des quartiers dits en difficultés. Cette catégorisation basée sur le degré de handicaps sociaux fait à ce point abstraction des dynamiques territoriales qu'une première liste des quartiers concernés ignore l'Ile de France ! D'un point de vue national, le degré de concentration de handicaps y est insuffisant pour justifier d'une intervention territoriale, dans la métropole pourtant emblématique du " problème des banlieues ". Une catégorisation basée sur les processus de l'exclusion socio-spatiale prend le contre-pied de cette approche ; elle met l'accent sur l'ampleur des contrastes territoriaux en Ile de France et construit son intervention selon une différenciation de ces contrastes : les poches de pauvreté enkystées dans l'Ouest de l'Ile de France, la massivité des processus de dualisation du croissant Nord Est, la précarité diffuse des villes nouvelles...

DÉVELOPPEMENT ET INTÉGRATION TERRITORIALE

Ce renversement de perspective incite à questionner les problématiques du développement territorial. Celles-ci reposent le plus souvent sur une analyse de l'état du territoire en question : il s'agit alors de valoriser les potentialités qu'il présente afin de mieux le positionner au sein de la compétition interterritoriale. On met en oeuvre une lecture " bilantielle " de ce territoire qui, en mesurant ses forces et faiblesses, permet de le comparer aux territoires voisins ou semblables. Le projet de développement consiste alors à compenser ces faiblesses et à optimiser ces atouts.

Cette vision ordinaire du développement territorial est contestable. Tout en se réclamant de la transversalité de l'approche territoriale, sa structure en atouts et faiblesses conforte les cloisonnements de l'action : compenser les faiblesses en matière d'habitat pour valoriser les atouts en matière d'environnement...

Elle induit en outre une définition a-territoriale de la performance du territoire.

Appliquée au cas du Val de Marne, une telle approche conduit à mettre en avant le potentiel de ses filières logistique et agro-alimentaire, et à montrer du doigt son déficit en emplois stratégiques ; tout cela au travers d'une comparaison à peine voilée avec le " modèle " des Hauts de Seine.

Cette lecture qui décrit certes l'état du Val de Marne est impuissante à analyser les mécanismes territoriaux qui fondent sa situation actuelle et déterminent une stratégie de développement. A l'inverse, un examen de ces processus soulignera le glissement vers l'aval de l'ensemble de ses

filiales d'activités vers une fonction intra-urbaine : l'agro-alimentaire de conditionnement et distribution, la logistique de services aux entreprises... De même, on insistera alors sur le passage progressif d'une fonction d'arrière cour de Paris à celle de charnière au sein de la métropole francilienne. Une telle lecture détermine par contre coup moins une stratégie de compétition que d'intégration territoriale, c'est à dire d'optimisation de sa place spécifique au sein du système métropolitain.

* *
*

Quel sens faut-il donner au processus de territorialisation ? S'agit-il de rapprocher et de coordonner l'action publique, d'agir localement et transversalement ? Ou évoque-t-on ainsi la nécessaire mise en tension entre le global et le local, l'exigence de fondation de l'action sur des catégories de processus ?

Au travers de cette interrogation, c'est en réalité le statut donné à la question territoriale au sein de l'action publique qui est en jeu. Les années 80 ont vu le territoire considéré comme un enjeu résiduel pour l'action publique. Des démarches de reconversion économique à celles du développement social des quartiers, il s'agissait d'abord de garantir le traitement " réparateur " des territoires en crise. Le Pacte de relance pour la ville, légitimant le principe de discrimination positive territoriale a constitué l'apothéose de cette vision du territoire comme problème pour l'action publique.

Aujourd'hui, l'approche semble inverse. Le territoire apparaît comme solution pour l'action publique —voire comme le prétexte à sa " dissolution ". Le territoire n'est plus porteur de problèmes mais de potentialités. L'action publique va par conséquent trouver là, en se mettant au service du local, au niveau des territoires la solution à ses " états d'âme ", que ceux-ci soient énoncés en termes de légitimité ou d'efficacité. L'Etat se positionne en facilitateur de l'action des forces vives territoriales (collectivités locales, associations...), en Providence des territoires.

En cela, le débat relatif à la signification donnée au processus de territorialisation est aujourd'hui majeur : sous couvert de révérence envers les singularités du local et l'expression légitime du mouvement d'en bas, s'agit-il en réalité d'un processus de défausse de l'action publique, la marque implicite de son impuissance ? Ou doit-on considérer ce processus de territorialisation comme un levier de la transformation de la conception même de l'action publique ?