

Extrait de :

*Informations
sociales*

partenariat
en théorie et en pratique

N° 95 - 2001

Partenariat et territoire : une nouvelle donne ?

Daniel BEHAR

Si le partenariat constitue depuis une quinzaine d'années l'horizon obligé pour la mise en œuvre des politiques publiques territoriales, cette exigence est maintenant redoublée : ce partenariat doit s'inscrire à la bonne échelle. Il y aurait un « optimum territorial » pour le partenariat. Cette injonction repose sur deux fondements. Il s'agit en premier lieu de déterminer le niveau géographique qui permette de « globaliser » l'action publique, de mettre en cohérence ses différentes facettes sectorielles et notamment d'articuler efficacement les politiques traitant du développement et celles relatives à la solidarité.

Par contrecoup, cette bonne échelle pour le partenariat doit produire un second résultat : simplifier le partenariat lui-même, mettre un terme à la démultiplication à l'infini des scènes et des niveaux de partenariat.

En effet, en organisant le partenariat à la bonne échelle, on met en avant les niveaux « pertinents » d'action publique, la région, le pays, l'agglomération —ceux qui permettent la globalisation des politiques sectorielles— et par-là même on enclenche le processus d'effacement progressif des niveaux obsolètes, par exemple la commune et le département.

C'est donc bien une dynamique vertueuse qui doit être amorcée : l'optimum territorial garantit l'efficacité de l'action publique partenariale et en retour ce partenariat à la bonne échelle contribue à la simplification et à la modernisation de l'architecture institutionnelle et territoriale française. A

l'examen des multiples productions législatives et administratives récentes, ce processus, appuyé sur l'outil incitatif de la contractualisation, est largement engagé autour des trois optima territoriaux que constituent la région, l'agglomération et le pays¹.

Sur la base du contrat de Plan Etat-Région (CPER), le niveau régional voit son rôle en matière de planification de l'action publique renforcé et mobilise à ce titre un partenariat élargi, du Conseil Economique et Social Régional (CESR) à la Commission Régionale d'Aménagement du Territoire (CRADT). Quant à l'agglomération et au pays, ils constituent l'échelon privilégié de mise en œuvre des politiques publiques. Ils sont donc chacun équipés d'un outil contractuel global (contrats d'agglomération et de pays), dotés d'un dispositif partenarial (conseil de développement) et les partenaires relevant de politiques sectorielles (logement, transports, jeunesse, social...) sont invités à construire leurs politiques à cette échelle : Programme local de l'habitat ou Plan de déplacements urbains d'agglomération, Conférence intercommunale d'attribution des logements sociaux, Contrat de ville d'agglomération...

DES PARTENARIATS SECTORIELS AUX PARTENARIATS FONCTIONNELS

Pourtant cette harmonie, territoriale et partenariale, ne résiste pas à l'épreuve des faits. A première vue, l'injonction à placer le partenariat au bon niveau en multiplie paradoxalement les scènes.

Ainsi récemment, la signature —laborieuse— de contrats de ville à l'échelle des agglomérations n'a pas épuisé les négociations partenariales en matière de politique de la ville. Leur statut de contrats-cadre a justifié la multiplication de conventions d'application partenariales, soit sectorielles (jeunesse, insertion, culture, gestion urbaine de proximité...), soit territoriales (par commune et par quartier).

Mieux encore, l'émergence des agglomérations —comme instance politique et niveau d'organisation des politiques publiques (contrat d'agglomération, dispositifs sectoriels...)— a fait surgir simultanément un niveau inattendu, celui du

¹ Loi n°99-533 du 25/06/99 : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (Loi Voynet).

« pays urbain » qui lui-même génère ses propres dispositifs partenariaux (conseil de développement...). Assisterait-on simplement à une manifestation momentanée des conservatismes locaux, dans un mouvement inexorable de modernisation, ou observe-t-on un processus de transformation plus complexe ? Il semble bien que l'appel à une réorganisation des niveaux territoriaux de l'action publique ait suscité une dynamique plus profonde de redistribution des fonctions et partant des scènes de partenariat.

Tout d'abord, le mouvement amorcé depuis une vingtaine d'années de globalisation de l'action publique —au-delà des compétences sectorielles des uns et des autres— est aujourd'hui amplifié parce que légitimé par les initiatives nationales récentes, largement référées à l'énoncé « un territoire – un projet – un contrat » qui invite de facto à s'affranchir de la spécialisation tayloriste des compétences inscrites dans les lois de décentralisation de 1983². Ce mouvement renvoie à deux constats : toute instance territoriale (quel que soit son niveau géographique) tire sa légitimité politique vis à vis du citoyen non des compétences sectorielles dévolues par la loi, mais de son ancrage global au territoire. Par ailleurs, l'efficacité de l'action publique nécessite de maîtriser toujours davantage les interdépendances entre secteurs de compétences (l'éducatif et l'habitat, la sécurité et le social...). Dès lors, les processus partenariaux sont soumis à cette contrainte très forte : tous les acteurs locaux sont concernés par tout. Il y a de moins en moins de domaines réservés. Tous les acteurs techniques (CAF – HLM – Police...) et toutes les collectivités territoriales (de la région à la commune) doivent être mobilisés conjointement sur tous les champs sectoriels. Pour autant, cette dynamique de globalisation de l'action publique, au-delà des approches sectorielles, n'entraîne pas un mouvement d'intégration notamment géographique, de l'action publique autour de niveaux pertinents.

A l'inverse, pourrait-on dire, plus les compétences sectorielles se diluent, plus les fonctions politiques assurées par les différentes instances territoriales se distinguent.

Ainsi, au niveau local, le passage d'une intercommunalité de services —assise sur la délégation de compétences sectorielles— à une intercommunalité politique multipliant les responsabilités relevant de « l'intérêt communautaire » ne

² D. BEHAR, P. ESTEBE, « Intercommunalité : le local entre en politique », *Etat de la France 2001-2002*, Ed. La Découverte, A paraître.

signifie pas pour autant une absorption de l'ensemble des registres de l'action publique locale³.

En prenant en charge la fonction de représentation politique, à l'échelle d'intercommunalités relativement restreintes, les agglomérations laissent le champ libre pour d'autres fonctions de régulation de l'action publique territoriale. Ainsi, « au-dessus » des agglomérations, se multiplient les « pays urbains » chargés de concevoir des projets de territoire, à l'échelle des aires urbaines. Au-delà de ce dédoublement, les autres niveaux de l'action publique ne disparaissent pas pour autant. Ainsi, porté tant par les services de l'Etat que par certains conseils généraux, le niveau départemental semble prendre une vigueur nouvelle. Il ne s'agit pas d'y concevoir de véritables « projets de territoire », comme à l'échelle locale, mais davantage de développer une fonction d'« intercession territoriale » : cela signifie dans un sens organiser l'action des administrations sectorielles supra-locales de telle manière qu'elles s'adaptent à ces projets de territoire locaux, et dans l'autre sens interpellier ces mêmes projets afin qu'ils prennent en compte les impératifs macro-territoriaux et les « valeurs affichées » au niveau national (mixité sociale, développement durable...).

AU NIVEAU DU "TERRAIN" ...

De façon symétrique, au niveau du « terrain », celui du quartier, de l'îlot, on mesure aujourd'hui combien, en dépit des injonctions répétées, la proximité ne constitue pas une fin en soi pour l'action publique. Loin d'identifier un objectif mesurable, la proximité relève pour l'action publique, d'une mise en abyme ; on n'est jamais assez proche du terrain. Tout dispositif de proximité exige son dédoublement au plus près. La proximité fait courir à l'action publique un second danger largement éprouvé depuis vingt ans : celui d'une soumission absolue aux errements de la demande sociale (consumérisme scolaire, sécuritaire...). Au travers de la double exigence de proximité dans la délivrance de ses prestations et de mise à distance dans sa fonction d'incarnation de la puissance publique, l'action publique locale doit aujourd'hui considérer le terrain, la proximité comme un des niveaux, parmi d'autres de son déploiement⁴.

³ CFDT, « Les dégâts du progrès », *Seuil*, 1977.

⁴ D. BEHAR, P. ESTEBE, L. DAVEZIES, P. BECKOUCHE, « Diagnostic socioéconomique de la Plaine de France », Mission Plaine de France, 2000.

Cette différenciation fonctionnelle des niveaux territoriaux induit par contre coup une spécialisation à l'identique des partenariats mis en œuvre à chacun de ces niveaux. Ainsi le niveau départemental paraît de plus en plus organiser, non un partenariat de projet, mais un partenariat d'organisation administrative, se mettant au service et interpellant les projets locaux. C'est là par exemple le glissement progressif de la fonction des plans départementaux pour le logement des plus démunis.

A des niveaux territoriaux inédits —le pays urbain autour de la plupart des agglomérations françaises, la Plaine de France, le territoire Centre Essonne, ou la vallée scientifique et technologique de la Bièvre en Ile de France— émergent des scènes partenariales nouvelles associant l'Etat local, les collectivités territoriales et la société civile (entreprises, universitaires...), pour assurer une fonction d'énonciation de «référentiels d'action publique». On entend par-là la fabrication de cadres stratégiques partagés pour les acteurs locaux.

Sur cette base, s'organisent alors des partenariats de mise en œuvre, à des échelles plus réduites, de l'agglomération au quartier, dont la finalité consiste à assurer la gestion coordonnée des projets et dispositifs locaux. Cette déclinaison fonctionnelle du partenariat s'inscrit dans le processus plus général de territorialisation de l'action publique.

TROIS TYPES DE TERRITOIRES STRUCTURANTS

Celle-ci ne consiste pas à unifier l'action publique autour de quelques niveaux territoriaux pertinents. Il s'agit davantage d'identifier les trois grands types de territoires qui structurent l'action publique locale : les territoires politiques, ceux de l'expression et de la représentation citoyenne (les collectivités territoriales), les territoires administratifs, ceux de l'organisation rationnelle de la prestation de services (les services publics) et les territoires pertinents, ceux des dynamiques socioéconomiques (les agents économiques, ménages, entreprises...). Tout l'enjeu des dispositifs partenariaux consiste alors à rendre visible chacun de ces types de territoires, puis à les agencer, les mettre en musique.

L'abandon progressif des configurations sectorielles (les partenaires de l'habitat, de l'action sociale...) au profit de

spécialisations fonctionnelles des partenariats participe de ce processus de territorialisation de l'action publique locale.

DU PARTENARIAT CONTRIBUTIF AU PARTENARIAT STRATEGIQUE

Ce basculement de l'architecture du partenariat territorial — du sectoriel au fonctionnel— s'imbrique aujourd'hui avec un glissement progressif du sens, de la finalité même de ce partenariat, qui lui aussi vient questionner cette quête de l'optimum territorial.

L'émergence de la pratique partenariale en matière d'action publique territoriale est concomitante, au milieu des années quatre vingt, de l'inscription sur l'agenda politique de la question de la solidarité. Le constat implicite de la fin des Trente Glorieuses, de l'épuisement de sa dynamique vertueuse (en dépit des « dégâts du progrès »⁵) d'encastrement entre le social et l'économique —la croissance économique produit de la promotion sociale et réciproquement— et par contre coup de la montée de l'exclusion met au cœur des préoccupations de l'action publique la question politique de la solidarité et plus concrètement de la redistribution. Du national au local, l'enjeu est le même : comment les acteurs publics peuvent-ils se substituer à cette mécanique d'encastrement socioéconomique en dynamisant le développement économique d'un côté pour mieux en répartir les effets compensateurs de l'autre ?

En termes de partenariat, cette logique d'action publique à deux conséquences majeures. Elle suppose la mise en œuvre de l'action publique à la bonne échelle, celle qui permet d'optimiser cette fonction d'induction économique et de compensation sociale via la redistribution publique. Comment placer en particulier les politiques sociales à l'échelle où se joue le développement économique, l'agglomération notamment ? Comment gérer ensemble les pôles de richesse et les poches de pauvreté afin de bénéficier de l'effet d'entraînement des uns pour mettre à niveau les autres ?

Ce souci de redistribution territoriale ne se cantonne pas au registre financier ; c'est aussi le socle de la volonté de

⁵ CFDT, « Les dégâts du progrès », *Seuil*, 1977

rétablissement de la mixité sociale⁶ : comment redistribuer spatialement les hommes au sein de l'espace urbain ? Là encore, cette volonté met en avant l'impératif de la bonne échelle.

Seconde conséquence, au nom de cette acception redistributive, le partenariat local s'organise principalement sur le mode du « tour de table ». Le débat entre partenaires porte moins sur le diagnostic de la situation locale, les orientations à mettre en œuvre que sur le degré de contribution de chacun à la solidarité locale. En ce sens, on peut dire que le partenariat qui s'est développé en France depuis quinze ans, autour de la politique de la ville notamment, est de façon dominante un partenariat contributif.

On prend aujourd'hui peu à peu conscience que cette logique redistributive s'inscrit dans un processus de fuite en avant difficilement maîtrisable. Non seulement le développement économique local n'est plus gage mécaniquement d'effets d'entraînement en cascade, d'un point de vue social et territorial, mais plus encore, la valorisation de certains territoires induit la dévalorisation de territoires avoisinants. Parce que la plupart des agents économiques —les entreprises comme les ménages— disposent de capacité de mobilité toujours plus grandes, les fractures sociales et territoriales s'accroissent. Les lieux de production de valeur économique sont de plus en plus distincts des lieux de dépense des revenus ; un bassin économique « riche et bien portant » peut masquer un bassin d'habitat « pauvre et malade » tel le secteur Nord de l'Île de France, entre la Plaine Saint Denis et Roissy⁷. Il s'ensuit une exigence de redistribution toujours plus importante, ce alors même qu'au niveau local les effets des pratiques « agrégatives »⁸ des agents économiques prennent le pas sur les efforts redistributifs de l'action publique.

Ce constat émerge peu à peu à l'occasion de la mise en place des nouvelles intercommunalités d'agglomération⁹. Le débat entre collectivités locales met en évidence deux faits,

⁶ Loi n°2000-1208 du 13/12/2000 : Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (Loi SRU).

⁷ D. BEHAR, P. ESTEBE, L. DAVEZIES, P. BECKOUCHE, « Diagnostic socioéconomique de la Plaine de France », Mission Plaine de France, 2000.

⁸ D. COHEN, Richesse du monde, pauvreté des nations, Ed. Flammarion, 1997.

⁹ Loi n°99-586 du 12/07/99 : Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (Loi Chevènement).

confortés par les analyses de niveau national¹⁰ : la solidarité fiscale (mutualisation des moyens au travers de la taxe professionnelle unique) ne recouvre pas la solidarité sociale (entre groupes sociaux sur les territoires) et la redistribution via l'argent public est d'autant plus efficace socialement qu'elle opère aux niveaux macro-territoriaux (régional, national...). Ces différents éléments invitent à changer de paradigme en matière d'action publique locale, à rompre avec le souci redistributif pour privilégier la question de la cohésion sociale et territoriale. Si au niveau national, il s'agit pour l'action publique d'optimiser la redistribution —au travers des transferts sociaux en particulier— la responsabilité de l'action publique locale est autre. Elle doit davantage peser directement sur les mécanismes socioéconomiques qui dissocient les territoires et les groupes sociaux. C'est ce qu'on entend par « cohésion sociale et territoriale » : comment rétablir des interdépendances économiques et sociales au niveau local ?

Il ne s'agit pas de rechercher le développement économique maximum d'un territoire pour en attendre des retombées sociales. Il convient davantage de s'attacher à la nature de ce développement économique, d'optimiser toutes les sources de revenus de ce territoire —fussent-elles à caractère « social » (les retraites ou les revenus de transfert notamment)— en ce qu'elles favorisent la cohésion sociale locale, au travers le développement des emplois de services aux ménages par exemple. Ainsi en matière d'habitat, la cohésion sociale tient moins à l'équivalente répartition des groupes sociaux dans l'espace urbain qu'à l'effectivité et à la nature des interdépendances qui les lient. Si l'on accorde sur cette transformation progressive du paradigme de l'action publique locale, la conséquence en terme de partenariat est majeure.

Alors que la référence à la solidarité par la redistribution ne constitue pas un facteur de différenciation stratégique entre institutions locales, il en va tout autrement avec la question de la cohésion sociale et territoriale. Selon le point de vue géographique des institutions en présence et la fonction politique qu'elles assurent dans le jeu local, leurs représentations de la cohésion territoriale ne seront pas nécessairement identiques. On ne partage probablement pas la même vision de la cohésion territoriale, lorsqu'on

¹⁰ L. Davezies, Les fondements d'une intervention publique en faveur du développement territorial, OCDE : Territorial Outlook 2001, Paris, 2001.

L. Davezies, "revenu et territoires", in Gérard Varet-Mougeot et alii, Aménagement du territoire, rapport du conseil d'analyse économique, n°31, éd. La Documentation française, 2001.

prétend construire celle-ci dans un rapport centre/périphérie (une communauté d'agglomération par exemple) lorsqu'on est plutôt attentif aux nouvelles interdépendances entre la ville et le rural urbanisé (un Conseil Général par exemple) ou qu'on est préoccupé par les processus de spécialisation métropolitaine (l'Etat ou leur Conseil régional par exemple). La solidarité comme la cohésion constituent des valeurs partagées. Mais leurs implications stratégiques diffèrent. Elles font par essence consensus pour la solidarité et dissensus légitime pour la cohésion. Du registre contributif, le débat partenarial local passe au registre stratégique, selon une configuration territoriale qui loin d'unifier les points de vue géographiques cherche à les confronter.

POUR CONCLURE

Au terme de cette rapide évocation des enjeux actuels de l'action publique locale, on peut s'interroger. L'injonction à organiser le partenariat local autour d'un optimum territorial constitue-t-elle un signe de modernisation de l'action publique ou davantage une des ultimes exigences d'une logique redistributive en voie d'épuisement ?

La démultiplication fonctionnelle des scènes partenariales, la référence progressive à l'enjeu, problématique, de la cohésion socio-territoriale conduisent alors à penser qu'on assiste peut être aujourd'hui, vingt ans après la décentralisation et l'exigence corollaire d'organisation pluraliste de l'action publique, à l'arrivée à maturité du partenariat sur les territoires. ■