

Entretien avec Daniel Béhar, professeur associé à l'Institut d'urbanisme de Paris

« Le territoire est un millefeuille »

Qu'est-ce qu'un territoire ?

Un territoire est défini par la relation entre les hommes, les activités et l'espace. Selon le schéma historique, les ressources de l'espace sont la condition de la localisation des activités, qui elles-mêmes attirent les hommes. Mais aujourd'hui les hommes s'installent là où le territoire est attractif et les activités suivent. D'où l'accroissement démographique sur le littoral, dans l'espace rural. Cette nouvelle donne complique l'action publique. Les territoires étaient une contrainte. Ils sont devenus une variable. Les agents économiques, ménages et entreprises, choisissent en fonction de stratégies complexes.

La mobilité ne se limite-t-elle pas aux classes aisées ?

Non, les pauvres aussi sont mobiles. Sinon, comment expliquer que le plus fort taux de RMI se trouve dans le Midi ? Les quartiers de la politique de la ville connaissent le même taux de mobilité que le reste de la ville. Ce qui pose un problème. La politique de la ville s'intéresse-t-elle à des personnes ou à des territoires ? En Seine-Saint-Denis, les personnes en promotion sociale vont dans l'Oise. Résultat : la Seine-Saint-Denis connaît un fort taux de création d'emploi et un faible taux d'emploi sur place. Elle s'enrichit, ses habitants s'appauvrissent.

Les stratégies d'implantation des entreprises semblent plus simples...

Non, elles aussi sont diverses. H&M produit ses vêtements partout dans le monde, Zara autour de son siège social. Tous les territoires ont leur chance. Pour preuve, le fantastique renouveau du rural avec une dynamique de création d'emploi supérieure à celle des métropoles. Il est paradoxal d'avoir un ministre de l'Espace rural quand cet espace ne s'est jamais aussi bien porté depuis un siècle.

Que signifient ces évolutions pour les territoires ?

Plus les habitants ont le choix plus le territoire devient compliqué. Il est constitué désormais de nombreuses couches qui ne fonctionnent pas ensemble. Il faut le voir comme un millefeuille. Ceci signifie que l'on ne peut être sûr de l'impact d'une décision. On agit à un endroit, les effets se ressentent ailleurs. La politique des pôles de compétitivité a des effets très différents



DANIEL BÉHAR est directeur de la coopérative Acadie qui mène des études sur les politiques publiques. Professeur associé à l'Institut d'urbanisme de Paris (université Paris XII Val-de-Marne), il est l'auteur de « Décentralisation : la fin du millefeuille territorial ? », paru dans « L'état de la France 2009-2010 » (éd. La Découverte).
www.acadie-reflex.org

selon les métropoles. Ils irriguent toute la région de Grenoble. A Toulouse, ils ont un impact sur l'image de la ville et son attractivité résidentielle. Et sur le plateau de Saclay, l'effet est nul.

Comment les élus peuvent-ils agir ?

Le problème est que les élus le sont par ceux qui dorment sur le territoire, pas par ceux qui y vivent vraiment. La solution est l'interterritorialité qui permet une géométrie variable de l'action, des coopérations différentes selon les enjeux. Saint-Etienne, Lyon, Nantes, Lille créent de petites intercommunalités au-dedans et des coopérations au-dehors, avec par exemple des conférences métropolitaines. Définir le périmètre des métropoles ne résoudra aucun problème.

La mobilité modifie-t-elle les relations des élus locaux avec la population ?

Les maires ont une vision d'un électorat stable. Or, entre deux mandats, 40% de la population en moyenne change de commune et ceux qui en font la vie et la richesse ne sont pas toujours ceux qui y habitent. Les élus doivent donc ouvrir le chantier de

la démocratie locale. Dans les pays scandinaves, il existe des formes de démocratie sur les questions territoriales qui ne sont pas toutes aux mains des pouvoirs locaux. L'exemple des comités de lignes de la SNCF est très intéressant. Les participants sont pris dans la pratique réelle des mobilités, des territoires. Les élus doivent aussi intégrer la mobilité dans leurs politiques. Par exemple, comment organiser une politique d'insertion pour des RMIstes de passage ? Michel Delebarre a par exemple mis l'apprentissage du flamand dans sa politique d'insertion, pour aller travailler en Flandre.

Peut-on définir une fois pour toutes les compétences des collectivités ?

Non. Il faut absolument garder la clause de compétence générale. La spécialisation est une idée d'avant les années 60, de l'époque de la taylorisation. Cette vision est paradoxale avec les enjeux du développement durable qui implique de réduire les contradictions entre l'environnement, le social et l'économique. L'action publique doit tenir les trois. Comment faire si on la spécialise sur l'un ou sur l'autre ? Ce qui plaide aussi pour le cumul des mandats qui permet de jouer sur les niveaux et de manier les différents points de vue. Le cumul est interterritorial.

Comment arbitrer alors entre les différents intérêts ?

L'Etat doit avoir une vision nationale sur la question territoriale. Il doit se demander si le modèle de développement du Languedoc-Roussillon est bon pour la France. Cette question n'est jamais débattue. Il ne doit pas se centrer sur la réforme institutionnelle, comme si elle allait résoudre les problèmes.

Comment concilier mobilité et identité des territoires ?

L'élu doit valoriser l'identité mais l'intégrer dans ses politiques de la mobilité. La Seine-et-Marne a compris que sa richesse venait de sa dépendance vis-à-vis de Paris. Elle ne cherche pas à créer des pôles de compétitivité. Par contre, elle développe la logistique, accueille les artisans qui travaillent à Paris, a deux fois plus de maison de retraite que nécessaire pour sa population. Tous les territoires ne sont pas faits pour l'économie de la connaissance.

Propos recueillis par Martine Kis