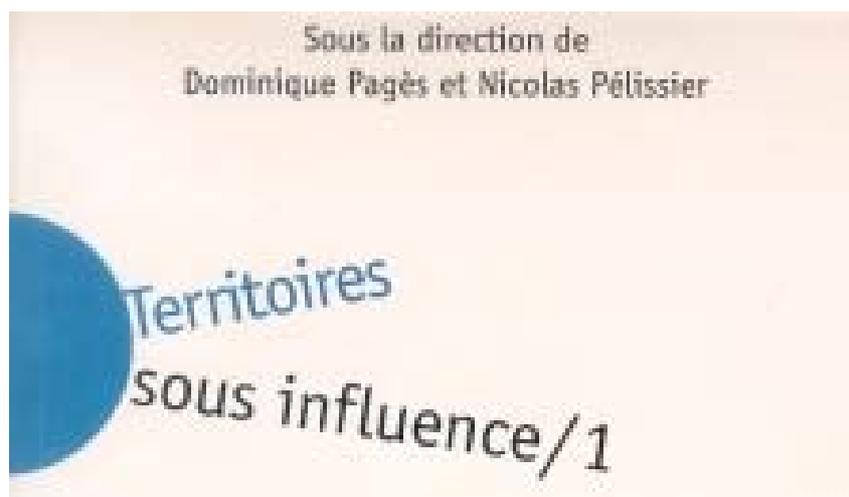


Extrait de :



2000

Collection l'Harmattan

Les nouveaux territoires de l'action publique

DANIEL BEHAR

La question du territoire est loin d'être nouvelle pour les politiques publiques en France. On peut même affirmer que rares sont les pays comparables ayant réalisé -sur le temps long- une telle interpénétration du local et du central, tant par le mode de recrutement des élites politiques, par le maillage du territoire par les services de l'Etat territorial, que par la multiplicité de liens qui lient bureaucrates et notables. Cependant, dans ce modèle historique (celui, pour simplifier, de la III^{ème} République), le territoire ne constitue pas, à proprement parler, un objet pour l'action publique, en ceci que les agents de l'Etat ne sont pas porteurs de projet pour le (ou les) territoires.

La conception d'une véritable action publique territoriale viendra plus tard, avec la V^{ème} République. Le bouleversement opéré lors de ses dix premières années d'existence est tel qu'on pourra, après coup, identifier durablement un modèle de référence. Celui-ci agence une représentation prospective du territoire, un projet d'administration politique et un appareillage juridique. La première -de type fordiste- propose une division spatiale du travail au sein du territoire national, au travers d'une " pyramide urbaine ", dont chaque degré doit produire un effet d'entraînement et de redistribution sur le degré inférieur. Le second tend à affaiblir le pouvoir des notables, en favorisant l'élection au second degré (communautés urbaines) et en renforçant les administrations de mission (de la DATAR au Préfet de Région) dont on espère une " prise de distance " vis-à-vis de ces mêmes notables. Enfin, l'appareillage juridique organise une hiérarchie de documents et procédures de planification, du Schéma Directeur (SDAU) à la Zone d'Aménagement Concertée (ZAC), en passant par le Plan d'Occupation des Sols (POS).

Cette ambition gaullienne vis à vis du territoire -dont on peut dire, pour faire vite, qu'elle prétend substituer le projet à l'arrangement- tourne court. Les années soixante dix et quatre vingt en signent l'échec. Symbole apparent d'une " victoire " des territoires, la décentralisation marque en fait le renoncement à un projet territorial d'ensemble pour l'action publique, qui se confirmera par le rétrécissement progressif de l'intervention de l'Etat aux territoires en crise (bassins en reconversion, quartiers en difficultés) et de nouveaux arrangements, non plus entre l'Etat et les collectivités locales, mais entre collectivités territoriales.

Réglée en apparence sur le plan institutionnel par la décentralisation, la question territoriale disparaît pratiquement de l'agenda politique, davantage occupé par la gestion des bouleversements sociaux et économiques de la société contemporaine. Depuis quelques temps, après ce long moment d'effacement, on perçoit une nouvelle actualité du territoire pour l'action publique, qui place celui-ci au cœur de celle-là.

Trois mouvements simultanés justifient cette affirmation. De nouveaux territoires apparaissent pour les politiques publiques. Qu'il s'agisse des quartiers en crise, des pays ou des agglomérations, semble enfin à portée de mains, l'aboutissement pour l'action publique, d'une longue quête, celle du territoire pertinent, c'est-à-dire adapté à la prise en charge des enjeux économiques et sociaux.

Cette redéfinition des territoires de l'action publique paraît s'accompagner d'une mutation tout aussi radicale de la régulation territoriale qui verrait enfin une logique ascendante, émanant des territoires et reconnaissant leur diversité, succéder à une logique tayloriste et normative.

Mieux, cette double transformation des territoires points d'appui de l'action publique et de la régulation territoriale constituerait alors en retour un puissant facteur de modernisation de l'action publique elle-même.

C'est ce triple mouvement qui verrait ainsi la question territoriale constituée à la fois en objet et en moteur de la transformation de l'action publique que l'on veut ici tenter d'analyser et de mettre en débat.

LE TERRITOIRE, OBJET ET MOTEUR DE LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE

La quête des territoires pertinents

La première transformation de la relation entre l'action publique et la question territoriale -la plus évidente- concerne l'émergence de " nouveaux territoires ".

Cette émergence concrétise une aspiration ancienne à la modernisation de l'action publique. Sous ce terme, on entend son redéploiement aux échelles pertinentes, c'est-à-dire celles auxquelles s'organisent les dynamiques sociales et économiques contemporaines.

La mise en cause des échelles ordinaires d'organisation de l'action publique -essentiellement la commune et le département- n'est pas nouvelle. Leur obsolescence est régulièrement dénoncée. Dès les années soixante, elle justifiait les tentatives de construction institutionnelle du niveau régional. Malgré ces appels récurrents à la modernisation, la prudence restait de mise. En 1982, la décentralisation, occasion ratée, ne faisait que renforcer la légitimité institutionnelle de la commune et du conseil général.

Il a fallu attendre les années quatre vingt dix pour que les catégories territoriales de l'action publique évoluent significativement. Sous la pression des événements et du sentiment grandissant de " fracture " au sein des villes, curieusement, le premier changement majeur apparaît par le bas et contribue à l'émiettement territorial de l'action publique. On évoque là la prise en compte des quartiers comme catégorie des politiques publiques.

Au début, cette reconnaissance est discrète : elle prend la forme d'une " géographie prioritaire ", modeste et floue, autour de quelques quartiers relevant de la procédure de " Développement Social des Quartiers ". Progressivement, cette géographie prioritaire prend de l'ampleur territoriale et de la vigueur administrative. En 1995, instaurant les zones franches urbaines (ZFU) et autres zones de redynamisation urbaine (ZRU) et zones urbaines sensibles (ZUS), le Pacte de relance pour la Ville inscrit dans la loi une nouvelle catégorie de territoire pour l'action publique.

Précisément désignée (périmétrage à l'îlot), cette catégorie nouvelle -le quartier en difficulté- prend une portée universelle (toutes les agglomérations françaises sont concernées), tout en justifiant des mesures législatives et réglementaires (dérogations fiscales....) strictement définies.

Si cette désignation est rapidement décriée pour son formalisme excessif, le pli est pris : le quartier est durablement constitué en catégorie générique pour l'action publique. Porté paradoxalement sur les fonds baptismaux par la Politique de la " Ville ", il est aujourd'hui pris en compte par les différents acteurs publics ou parapublics (Etat, Conseil Régional, Conseil Général, commune, RATP, La Poste...) et décliné par la plupart des politiques publiques sectorielles. Au-delà du traitement des " quartiers à problèmes ", il exprime pour elles plus largement l'exigence d'adaptation à la " nouvelle question sociale ". Des incivilités urbaines à l'insertion des jeunes, en passant par les discriminations raciales, le quartier apparaît comme le prisme révélant aux politiques publiques les nouveaux enjeux socio-territoriaux auxquels elles doivent s'adapter.

Décentrée vers le bas et les micro territoires des quartiers dans un premier temps, la nouvelle géographie de l'action publique est depuis peu rééquilibrée vers le haut, par la prise en compte, inédite du pays et de l'agglomération, et renforcée de la région.

Ayant affiché sa volonté de prendre en charge avec le quartier, les nouveaux territoires émergents du social, l'action publique se trouve confortée pour poursuivre son redéploiement et s'attaquer à ce qui préoccupe depuis longtemps ses modernisateurs les plus zélés : la constitution de territoires adaptés aux réalités économiques contemporaines et aptes à affronter efficacement la concurrence inter-territoriale.

C'est cette double préoccupation de la cohérence interne des territoires et de leur compétitivité

externe qui guide ce redéploiement généralisé. Le renforcement du niveau régional, par le biais de la relance des Contrats de Plan Etat/Région et de l'incitation à la signature de Contrats de Plan interrégionaux fait écho à cette exigence de compétitivité nationale et internationale.

En dépit de son apparence " passéiste " de rappel des terroirs, la légitimation du pays vise bien à la fois à conforter les liens entre la ville et son arrière pays, le rural et l'urbain, et à faire atteindre aux unités territoriales de base de l'espace national, une taille viable, si ce n'est concurrentielle. La logique est identique pour ce qui concerne les agglomérations, doublement légitimées par la loi Chevènement sur le plan de l'intercommunalité politique et par la loi Voynet en termes d'aménagement du territoire et de contractualisation avec l'Etat. L'enjeu là encore est double : prendre acte du processus de dilatation urbaine et s'y adapter pour garantir la cohésion interne de l'agglomération et par contrecoup positionner efficacement celle-ci dans une concurrence interurbaine exacerbée.

Enfin, en mettant en place, fait inédit, un " volet territorial " destiné à contractualiser avec les pays et les agglomérations au sein de chacun des prochains Contrats de Plan Etat/Région, les pouvoirs publics bouclent leur redéploiement territorial et instaurent un lien formel entre les nouveaux territoires de l'action publique.

Cette émergence de nouveaux territoires -le quartier, l'agglomération, le pays, la région- constitue à elle seule un changement radical de la donne territoriale pour l'action publique. Tout en laissant subsister -pour mieux les voir dépérir?- ses territoires traditionnels (la commune, le département) elle semble marquer la fin d'un cycle : celui qui, depuis l'après guerre, a vu invoquer de façon récurrente l'exigence de mise en place de territoires pertinents, adaptés au fonctionnement spatial de la société contemporaine.

Majeur, ce renouvellement des territoires de l'action publique, n'est pourtant pas le seul changement en cours actuellement.

Le renversement de la régulation territoriale

En dépit de ses effets limités sur " l'aménagement " du territoire national proprement dit, le modèle gaullien -parce qu'il " met en scène " une logique jacobine bien ancrée dans les traditions françaises- marque encore aujourd'hui fortement l'action publique territoriale.

La spécificité de ce modèle tient notamment au principe d'emboîtement spécialisé et hiérarchisé des niveaux territoriaux qui le sous-tend. Si on l'observe sur le plan conceptuel, la vision organique du fonctionnement des territoires qu'il développe, sa volonté d'organiser le territoire selon le schéma taylorien -la division spatiale du travail- font directement écho à ce principe d'emboîtement spécialisé des niveaux. Si on l'examine sur le registre de son outillage juridique, l'appareillage de la Loi d'Orientation Foncière (LOF - 1967) confirme la mise en œuvre de ce principe.

Malgré son importance, la décentralisation ne remet pas en cause ce modèle emboîté et spécialisé de régulation territoriale. Certes, la décentralisation insiste sur la non-subordination entre les différents niveaux de collectivités territoriales. Pour autant, en instaurant des blocs de compétences spécialisés pour chacune d'elle, la décentralisation confirme un principe d'emboîtement fonctionnel entre les niveaux territoriaux. Comme le dit A. Frémont, la région, sur le registre de la liberté, assure le développement territorial, tandis que le département, en référence au principe d'égalité, garantit la redistribution territoriale et que la commune, au nom de la fraternité, organise la solidarité entre citoyens.

Autrement dit, ce modèle de régulation est fondé sur deux principes. Le premier peut être qualifié de " taylorisme territorial " : en affectant à chaque niveau une fonction spécialisée, la cohérence de l'action publique n'apparaît qu'au niveau global de la nation. Le second tient au caractère " descendant " de cette régulation interscalaire. Au travers de l'emboîtement des niveaux, les effets d'entraînement et de redistribution sont toujours attendus du niveau supérieur.

Ce modèle territorial demeure aujourd'hui encore la référence conceptuelle. La notion d'armature urbaine persiste dans sa capacité à nourrir les diagnostics publics et constitue encore le point

d'appui technique : tout en dénonçant son obsolescence, les politiques locales tirent aisément parti de la plasticité de l'outillage (SDAU - POS - ZAC) offert par la LOF.

Pourtant, dans les faits, ce principe d'emboîtement spécialisé des niveaux a été largement mis de côté, au profit d'une logique localiste. L'Etat a abandonné sa prétention à développer une vision d'ensemble du territoire et à quadriller le local ; il a resserré son intervention sur les territoires en crise : zones en reconversion économique pour l'administration emblématique du modèle gaullien qu'est la DATAR ; quartiers en difficultés pour son double et néanmoins rival, la DIV . Mieux, l'Etat renonce à toute vision de l'emboîtement des niveaux pour se placer -avec le concept de " réseau de villes "- au côté de telle ou telle strate de villes, dans la compétition territoriale.

Ce retrait de l'Etat autorise les collectivités territoriales à ignorer l'affectation ordonnée des compétences issues de la décentralisation pour organiser un *modus vivendi* par lequel les grandes villes s'autogouvernent, la région dialogue avec les villes moyennes et les pays, tandis que le département s'intéresse au milieu rural et aux chefs lieux de canton.

Prenant acte de l'épuisement de facto de ce modèle de régulation territoriale, les pouvoirs publics affirment aujourd'hui leur volonté d'en renverser la logique. En faisant de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire l'instrument du " passage d'une logique de guichet à une logique de projet ", le gouvernement exprime clairement sa volonté de voir inverser le sens de la régulation territoriale, au profit d'une démarche ascendante : le projet local prime.

Si la régulation territoriale change de sens, elle change aussi de nature. Une autre formule en exprime la portée : " un territoire, un projet, un contrat ". Cette formule ramasse deux principes qui viennent tirer un trait définitif sur le modèle gaullien. Si l'emboîtement demeure, la spécialisation des niveaux disparaît. L'emboîtement ne relève plus de la métaphore organique, il tient des poupées russes. Chaque niveau ne constitue plus une partie d'un tout mais bien une entité autonome.

Ce basculement est confirmé par le second principe aujourd'hui affiché : la globalisation de l'action publique à chaque niveau territorial. Chacun d'eux -et en particulier celui, pivot, de l'agglomération- doit être à même de faire concorder trois démarches : celle qui vise, d'un point de vue stratégique, à articuler développement et solidarité et par contre coup, son pendant opérationnel, la redistribution des ressources notamment fiscales ; celle institutionnelle, de contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales concernées ; celle enfin d'adaptation différenciée des politiques sectorielles de l'Etat aux situations locales, autrement dit de leur territorialisation.

La territorialisation des politiques publiques

Cette troisième démarche -la territorialisation des politiques publiques- constitue le dernier registre de transformation des relations entre l'action publique et le territoire, qui fait de celui-ci le moteur de la modernisation de celle-là.

Certes, à première vue, la territorialisation consiste d'abord à ajuster les politiques publiques, tant en termes de contenus que de modalités de mise en œuvre aux nouveaux territoires évoqués précédemment. La politique de la ville s'érige en levier de territorialisation des politiques de droit commun en ce qu'elle vise à leur faire prendre en charge le traitement des quartiers en difficultés. Les futurs contrats d'agglomération ont pour objectif de conduire les différentes politiques sectorielles -de la culture à l'environnement- à raisonner à cette échelle nouvelle.

Mais plus largement, c'est une transformation d'ensemble de l'action publique qui est attendue de ce processus de territorialisation. Ainsi, au titre de la modernisation de l'Etat, un des objectifs premiers affichés consiste à énoncer dans chaque département un " Projet Territorial de l'Etat ".

Cette exigence de prise en compte du territoire ne touche pas que l'Etat. L'ANPE, la Poste, les Caisses d'Allocations Familiales, la RATP, la plupart des entreprises publiques s'engagent dans des processus de territorialisation. En réorganisant leurs interventions autour d'une approche territoriale, elles espèrent mieux concilier leurs missions de service public et une exigence de performance de leurs prestations.

Mieux, les collectivités territoriales elles-mêmes, grandes villes ou conseils généraux notamment, développent des démarches de territorialisation. Avec ce vocable, elles expriment une double volonté, de renouvellement de leurs modes de relations avec les citoyens et de transformation de leurs modes d'intervention technique.

Si le territoire est ainsi au cœur des démarches de modernisation des institutions publiques, c'est qu'il est supposé offrir à ces dernières deux vertus majeures : celle de la proximité et celle de la transversalité.

En premier lieu, la territorialisation oppose le proche au lointain, exprime une exigence de proximité de l'action. 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 du moins à compléter- le mouvement d'en haut par le mouvement d'en bas.

Second basculement, l'approche territoriale rendrait caduques les logiques verticales, sectorielles, au profit d'une transversalité de l'action. Par essence, l'approche territoriale serait globale et décloisonnée.

Quels que soient les domaines, elle produirait ainsi un changement de mode d'appréhension du réel en suscitant le basculement de catégories verticales et fragmentées vers des catégories horizontales donc globales. Ainsi, parce qu'elle se réclame de l'approche territoriale, la politique de la ville est d'emblée décrite comme une politique sociale transversale. 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 décloisonnement et à l'interministérialité attendus.

Ainsi paré de telles vertus modernisatrices, le territoire change de statut pour l'action publique. Il n'est plus seulement un support pour le déploiement de ses interventions, voire même un objet pour celles-ci, il devient un moteur de la transformation de l'action publique. Le territoire fournit à la fois du sens et le sens à l'action publique. Il est érigé simultanément en finalité et en méthode pour cette dernière.

Conférer une telle place à la question territoriale au sein de l'action publique peut paraître démesuré. Que vont produire sur le fonctionnement des territoires, cette émergence d'une nouvelle géographie de l'action publique et ce renversement de la régulation territoriale ? Le territoire est-il effectivement en mesure d'induire une transformation de l'action publique ? Il est aujourd'hui trop tôt pour mesurer la portée des bouleversements en cours. Il est en revanche possible de discuter la pertinence des lignes de transformation en question et donc leurs dynamiques prévisibles, en regard même des finalités qu'elles se donnent.

DES LIGNES DE TRANSFORMATION DISCUTABLES

Quelle pertinence territoriale ?

Le redéploiement géographique de l'action publique se présente comme un processus rationnel, d'adaptation aux nouvelles réalités sociales et économiques, s'appuyant donc sur des nouveaux territoires aux identités clairement définies. Le quartier est convoqué pour sa capacité supposée à favoriser la prise en compte par l'action publique de la vie quotidienne des habitants, dans sa globalité. L'agglomération permet de prendre acte de l'extension urbaine et d'agir de façon cohérente sur le centre et la périphérie des territoires urbanisés. De la même manière, le pays reconnaît l'épuisement de la distinction urbain / rural et suggère d'intervenir sur la globalité d'une ville et de son environnement.

En dépit de cette justification rassurante, la pertinence de cette géographie est tout aussi discutable que la précédente. Le ressort de cette " pertinence territoriale " (agir au plus près et au plus global) ne définit pas un ou plusieurs niveaux exclusifs. D'un côté, la recherche de la proximité ne peut s'arrêter à tel ou tel niveau, le quartier par exemple. Elle induit un processus qui n'a pas

de fin. En quinze ans, au nom de cette proximité, la politique de la ville a d'abord privilégié le quartier et mis en place à cette échelle des dispositifs ad hoc pour ensuite le dépasser et organiser son intervention par rue, par îlot ou par cage d'escalier. On développe ainsi aujourd'hui une "gestion sociale de proximité", autour de "contrats de rue". Entre l'action publique et les habitants, les "parents relais", les "médiatrices interculturelles" succèdent à la régie de quartier, toujours au nom de la proximité. La prise de terre doit être toujours plus proche, toujours plus individualisée.

Le processus est symétrique pour ce qui concerne les échelles macro-territoriales. L'agglomération n'est pas plus tôt érigée en niveau pertinent pour l'action publique qu'une autre échelle fait référence pour appréhender la dilatation de la ville : l'aire urbaine. De la "Région urbaine de Lyon" à "l'aire urbaine 2000", englobant Belfort et Montbéliard, les agglomérations existantes se sentent déjà à l'étroit dans leurs habits neufs.

Qu'on l'examine à petite ou grande échelle, la "pertinence territoriale" correspond ainsi moins à une géographie strictement définie qu'à des horizons, par essence inatteignables. En ce sens, les nouveaux territoires de l'action publique ne résolvent pas définitivement la question de la pertinence territoriale ; ils la renouvellent.

Quel projet entre les territoires ?

Rompant avec le modèle organique de division du travail entre les territoires, la nouvelle logique de régulation territoriale qui se met actuellement en place concrétise assurément un changement radical de perspective. On acte ainsi la prétention -légitime- des collectivités territoriales à agir au nom d'une compétence territoriale davantage que sectorielle.

Pour autant, ce basculement laisse entière la question de la régulation territoriale proprement dite. Si on considère pour acquis l'énoncé "un territoire, un projet, un contrat", restent à définir les conditions de régulation entre ces différents projets globaux de territoires.

Comment emboîter ces poupées russes, revendiquant chacune la globalité de sa légitimité territoriale, alors même qu'est réaffirmé le refus de toute hiérarchie entre collectivités territoriales ? Quel principe de régulation va s'instaurer entre des niveaux territoriaux dont on tend en fait à accroître les concurrences, par exemple en faisant monter en puissance les villes, "à hauteur des Régions", au travers de leur implication dans la négociation des contrats de plan Etat - Régions notamment ? Là encore, ce changement de perspective, ne mettant pas en forme une nouvelle régulation territoriale suscite davantage d'interrogations qu'il n'en résout.

Proximité et transversalité : quel potentiel de transformation des politiques publiques ?

L'approche territoriale offrirait un potentiel de transformation à l'action publique en ce qu'elle inciterait mécaniquement à agir à la fois au plus près et de façon globale. A la lumière des enseignements de la Politique de la Ville qui a largement contribué à diffuser cette proposition, on peut sembler-il discuter cette capacité mécanique du territoire à transformer les modes d'action publique.

Agir au plus près, cela constitue-t-il un axe de transformation de l'action publique ? On peut en douter. En réalité, on peut même considérer -sous réserve d'inventaire- que l'action publique s'est depuis longtemps préoccupée d'agir au plus près. Depuis une vingtaine d'années au moins, parce que la logique consumériste a progressivement pénétré la sphère de l'action publique, celle-ci cherche peu à peu à s'adapter à la demande sociale, à agir au plus près de cette dernière.

En ce sens, les processus actuels de territorialisation viennent moins inverser la tendance du temps long que la confirmer, en renforçant une approche territoriale pragmatique implicite de l'action publique. Ce processus d'adaptation pragmatique au terrain est tellement inscrit dans la dynamique actuelle de l'action publique qu'on assiste plutôt à un mouvement réactif inverse. Pour garantir les objectifs et les priorités propres à l'action publique, celle-ci doit se mettre à "distance relative"

de la demande sociale et développer une approche territoriale plus normative, centrée sur des catégories prioritaires de territoires.

La politique de l'Education constitue dans la durée un bel exemple de ce mouvement itératif entre territorialisations pragmatique et normative. Dans un premier temps, l'Ecole " colle " à la demande sociale locale et laisse de fait varier ses modes d'intervention, au plus près de la diversité des exigences sociales en matière de réussite scolaire. Dans un second temps, pour résister à ce processus de territorialisation / différenciation pragmatique qui conforte les inégalités sociales, l'Ecole se définit une priorité catégorielle, les territoires en ZEP , autour desquels elle construit un processus de territorialisation normative.

Cet exemple, comme bien d'autres, la sécurité, le logement notamment, démontre que la proximité constitue bien souvent pour l'action publique moins un levier de transformation qu'une ligne de plus grande pente.

La seconde vertu attribuée à l'approche territoriale -la transversalité- peut donner lieu à une critique semblable. L'approche locale n'exclut 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, on peut affirmer que l'approche territoriale ne garantit pas mécaniquement la transversalité des interventions publiques, tant qu'elle ne change pas les catégories qui la fondent. En effet, 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, récemment produites, ont été 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. Approche verticale et approche horizontale ont alors en commun de s'appuyer sur des catégories d'état, descriptives de l'état de l'objet qu'elles prétendent traiter.

Ainsi construites, les catégories territoriales des fonds structurels européens ou de la politique de la ville n'ont rien de transversal ou de globalisant. Si elles favorisent une certaine coordination des interventions au sein du territoire en question, en revanche elles renforcent les cloisonnements entre l'action sur ce territoire et celle sur son environnement. En ce sens, on peut dire que la territorialisation actuelle de l'action publique court le risque de voir succéder à un cloisonnement " horizontal ", " en mille feuilles " des interventions, un cloisonnement vertical, en " tranches de pain d'épices ".

Ces quelques notations montrent que la nouvelle configuration de l'action publique sur le territoire ne peut prétendre décrire un modèle stabilisé réglant une fois pour toutes les questions posées. Les nouveaux territoires institués sont moins pertinents dans l'absolu que stimulants et laissent entière la question de la régulation territoriale, au-delà de son renversement de perspective. Il n'y a pas de fatalité à la modernisation de l'action publique par le local et celui-ci ne garantit pas davantage la transversalité entre politiques sectorielles.

Tout cela suggère que pris au pied de la lettre, les nouveaux rapports qui s'instaurent entre territoire et action publique n'auront sans doute pas les effets escomptés. Ils sont en revanche révélateurs d'une prise de conscience progressive d'une mutation radicale de la question territoriale et en ce sens ouvrent une perspective de transformation en continu.

LA GESTION DE L'INCERTITUDE TERRITORIALE

De la contiguïté à la connexité : le brouillage du jeu des échelles

Cette émergence du territoire sur la scène publique est à l'évidence corrélée au sentiment que celui-ci se dérobe, doublement pourrait-on dire. Dans un sens, chacun perçoit que l'action publique a de moins en moins de prise -si tant est qu'elle n'en ait jamais eu- sur le territoire. L'étalement urbain, la métropolisation ou la désertification rurale vont à l'encontre d'un demi-siècle d'intentions publiques. Dans l'autre sens, l'action publique, confrontée à la mondialisation et au brouillage de sens lié à la complexité croissante de ses interventions, a besoin d'une prise de terre.

C'est bien ce double constat qui guide le changement de perspective actuelle. Cette réforme d'ensemble de l'architecture territoriale de l'action publique vise à la fois à substituer des niveaux plus pertinents à ceux dont l'obsolescence est accusée afin de garantir l'efficacité de ses interventions, et à partir du local, afin de retrouver cette prise de terre qui lui fait défaut.

Aussi importante soit-elle, cette transformation atteint rapidement ses limites, parce qu'elle conserve -en dépit du changement de niveaux d'intervention et de sens de régulation- une représentation invariante du fonctionnement territorial. Or c'est bien celui-ci qui aujourd'hui se recompose, au travers d'une dynamique de brouillage des interdépendances scalaires.

Ainsi entre la ville et le quartier, l'analyse duale qui fondait jusqu'alors les politiques publiques, opposant des quartiers qui vont mal à des villes qui vont mieux, apparaît aujourd'hui fortement contestable. D'une part, la géographie des quartiers en difficulté n'est pas homogène et renvoie à des processus de natures variées (concentration absolue de la pauvreté, montée des inégalités...). D'autre part, les facteurs qui déterminent le décrochage de certains quartiers sont de plus en plus liés aux mécanismes de développement des agglomérations concernées. Autrement dit, le quartier et plus particulièrement le " quartier en difficulté " ne constitue ni une échelle en soi ni une catégorie autonome de l'action publique.

De même, entre la ville et son territoire, le concept d'agglomération vise à appréhender globalement les relations entre centre et périphérie. Cette représentation ne tient pas seulement de la course poursuite souvent dénoncée entre dilatation urbaine et mise en cohérence de l'action publique, elle repose sur une catégorisation dont la pertinence fait question. L'exemple de l'Île de France montre combien aujourd'hui la métropolisation dissocie les notions de centralité -c'est à dire de capacité à organiser en contiguïté, une dépendance périphérique- et de polarité. Chaque ville nouvelle d'Île de France constitue à l'évidence une polarité, c'est-à-dire un lieu de concentration spatiale des hommes et des activités. Toutes les villes nouvelles d'Île de France ne développent pas pour autant une fonction de centralité vis-à-vis de leur environnement proche.

Simultanément, bien des situations urbaines actuelles conduisent à s'interroger sur les identités respectives du centre et de la périphérie lorsque la dynamique de la périphérie, la pluralité de ses fonctions (loisirs, culture...) la conduisent à s'octroyer les attributs ordinaires du centre.

Enfin, on ne peut qu'observer la multiplication de cas de disjonction relative entre des villes centres et leurs périphéries, ces dernières réagissant à des dynamiques extra-locales, régionales par exemple dans le cas du Bassin Parisien.

Distinction polarité / centralité, inversion des fonctions centrales et périphériques, disjonctions centre / périphérie... ces multiples recompositions soulignent à l'évidence le porte à faux d'une action prétendant se fonder sur une approche globale du centre et de la périphérie.

Aux échelles inter-urbaines, l'énonciation de projets de territoire globaux, à chaque niveau géographique, semble évoquer une possible catégorisation de ces projets par strate urbaine : le projet de territoire d'une ville moyenne n'est sans doute pas identique à celui d'une métropole. Mais en renonçant de facto au concept d'armature urbaine qui fondait le modèle précédent, on reste silencieux quant à la nature des relations inter urbaines qui lui succèdent et qu'il s'agirait

d'organiser.

Dans les régions d'ores et déjà métropolisées (Nord Pas de Calais, Provence Alpes Côte d'Azur ou Alsace) si la représentation d'une armature urbaine aux niveaux territoriaux bien distincts n'a plus de sens, l'identification d'objets urbains autonomes, exprimant une fonctionnalité propre et à même de susciter un projet de territoire global n'est pas davantage d'actualité. Les analyses récentes évoquent plutôt des systèmes urbains intégrés au sein desquels l'accroissement des spécialisations relatives -sans doute moins hiérarchisées qu'auparavant- va de pair avec une amplification des interdépendances.

Dans bien d'autres régions, en Bretagne, Basse Normandie ou Franche Comté par exemple, la persistance apparente d'une armature urbaine maillée alliant capitale régionale, villes intermédiaires et bourgs centres est en réalité profondément déstabilisée. Cette représentation rassurante ne dit rien des bouleversements internes qui lient aujourd'hui les résidents des anciens espaces ruraux aux villes moyennes, voire à la capitale régionale, " par-dessus la tête " des bourgs centres. Elle ignore les effets de la métropolisation de quelques grandes aires urbaines, hors de la région considérée et qui pourtant satellise une bonne part de l'ex-armature urbaine régionale.

Ces quelques observations rapides n'ont pas prétention à dresser le paysage des dynamiques territoriales contemporaines mais à en souligner la tendance majeure. La complexification du fonctionnement des territoires exprime le passage de relations fondées sur la contiguïté et la proximité à des articulations reposant sur des connexités hétérogènes entre les échelles : diversité des interdépendances inter-urbaines, implosion de la relation centre / périphérie, différenciation des formes d'inscription spatiale de l'exclusion sociale.

Des catégories d'état aux catégories de processus

En regard de ces évolutions, l'apologie de la proximité, de l'approche locale n'a guère de pertinence, dès lors qu'elle identifie le territoire dans les mêmes termes que les autres objets de l'action publique, c'est-à-dire en construisant des catégories d'état. Cette catégorisation (les quartiers en difficultés, les zones en reconversion...) découpe le réel en regroupant des territoires considérés comme similaires, parce que présentant des caractéristiques internes voisines.

Les dynamiques actuelles incitent pourtant davantage à passer de ces catégories d'état à des catégories de processus, c'est-à-dire à des territoires regroupés du point de vue de l'action publique, parce que présentant des caractéristiques relevant d'interdépendances scalaires du même type.

Ainsi une " catégorisation de processus " relative aux quartiers en difficultés telle qu'on la voit poindre aujourd'hui, après quinze ans de surplace du diagnostic fondant la politique de la ville, doit distinguer selon la nature des contrastes territoriaux entre les quartiers et leurs agglomérations, les poches de pauvreté enkystées, la massivité de certains processus de dualisation spatiale, ou la précarité diffuse d'autres territoires.

Autrement dit, la territorialisation de l'action publique signifie moins une confiance absolue dans les vertus de transversalité du local qu'une mise en tension entre le global et le local, à travers l'emploi de nouvelles catégories pour l'action, fondées sur la prise en compte des processus interscalaires.

De la régulation à l'intercession territoriale

Les constats rapidement rappelés ici relatifs aux dynamiques territoriales actuelles éclairent alors différemment les démarches de modernisation des niveaux de mise en œuvre de l'action publique. Dès à présent, deux constats peuvent être faits. D'une part, l'hypothèse d'une concordance entre logique financière (redistribution fiscale), logique politique (contractualisation) et logiques sectorielles (territorialisation des politiques) paraît de facto invalidée. Dans bon nombre de cas, les agglomérations qui se mettent en place sur le plan institutionnel et contractualisent avec l'Etat ne sont ni en mesure de produire une mutualisation fiscale maximisant la redistribution sociale locale,

ni à la bonne échelle pour traiter simultanément les enjeux d'étalement urbain, de positionnement stratégique des villes et de cohésion interne. Les nouveaux territoires de l'action publique ne peuvent intégrer toutes les dimensions de cette dernière.

D'autre part, ces nouveaux territoires (le pays, l'agglomération par exemple), ne viennent pas se substituer aux précédents. La gouvernance territoriale qui s'esquisse aujourd'hui ne concrétise pas une victoire des Modernes sur les Anciens. A l'inverse, semble-t-il, l'affirmation de ces nouveaux territoires donne un second souffle aux niveaux territoriaux considérés comme obsolètes (la commune, le département).

Au travers de ce processus qui voit les cartes rebattues sans qu'aucun niveau semble en mesure de prendre le pas sur les autres, au nom de la globalisation de l'action publique, émergent de nouvelles modalités de régulation autour en particulier d'une fonction inédite que l'on pourrait qualifier d'"intercession territoriale". On veut signifier par-là qu'il ne s'agit pas pour un niveau donné de développer un projet global sur son territoire qui viendrait se heurter à la globalité des autres niveaux territoriaux. On constate plutôt la volonté de certains niveaux -et institutions territoriales y afférent- de développer leur projet comme un point de vue singulier sur la complexité territoriale.

Autrement dit, la rupture avec l'affectation spécialisée des fonctions, par niveau, produit moins une globalisation de l'action publique à chaque échelle que l'affirmation à chaque niveau d'une fonction de mise en relation entre les échelles inférieures et supérieures du territoire.

Selon le contexte, cette fonction est aujourd'hui développée soit par des institutions territoriales nouvelles sans légitimité électorale et aux intitulés les plus divers (conseil de développement...) soit par des institutions traditionnelles -le Conseil Général par exemple- qui, ne pouvant prétendre à la pertinence territoriale, voient là une possibilité de relégitimation.

Mieux, cette nouvelle donne ouvre une perspective à un Etat dont la fonction territoriale est singulièrement mise à mal. En effet, à première vue, le processus en cours paraît inciter l'Etat à se retirer du territoire, du local, mieux à même de trouver les compromis pragmatiques entre développement et solidarité et à adopter par contrecoup une posture fédérale. On peut aussi penser que cette hypothèse est fort éloignée d'un modèle français dont la spécificité est la présence de l'Etat à tous les niveaux territoriaux. A charge alors pour l'Etat -s'il abandonne sa posture surplombante sans pour autant se résoudre à un modeste accompagnement- de tirer parti de cette position originale pour développer cette fonction d'intercession et donner sens à l'emboîtement des différents projets de territoire qui vont légitimement se multiplier.

On vit aujourd'hui une période de mutation profonde des rapports entre l'action publique et le territoire. Tel qu'il se donne à voir, ce changement a la prétention de substituer une nouvelle vision d'ensemble de ces rapports, à celle, obsolète, qui s'efface.

Autour du triptyque -nouveaux territoires, valorisation de la proximité et globalisation des interventions à chaque niveau- l'action publique devrait renforcer son efficacité pour la gestion des territoires et le territoire disposerait de vertus modernisatrices pour l'action publique.

On a voulu montrer ici combien cette affirmation pouvait laisser dubitatif et comment cette nouvelle relation de l'action publique au territoire pouvait davantage signifier une ouverture pour appréhender l'incertitude territoriale contemporaine. ■

Bibliographie

- Loi n° 99-533 du 25/06/99 Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (Loi "Voynet").
- Loi n° 99-586 du 12/07/99
- Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.
- AUROUX, J., Réforme des zonages et aménagement du territoire, rapport au Premier Ministre, 1998.
- BEHAR, D. "L'action publique entre sens et puissance", in Qui fait la ville aujourd'hui ?, Paris, La Documentation Française, 1997.
- BEHAR, D. et ESTEBE, P. "L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ?", Les annales de la recherche urbaine, n° 82, 1999.
- BEHAR, D. "Territoires et nouvelle question sociale : incertitude des politiques publiques", Quaderni, n° 34, 1998.
- BEHAR, D., ASCHER, F., ETCHEGOYEN, A., FRAISSE, R., Ville et développement, le territoire en quête de sens, Textuel, 1998.
- CHEREQUE, J., La prochaine génération des Contrats de Plan Etat-Région 2000-2007 - Plus de Région et mieux d'Etat, rapport au Ministre de l'Aménagement et Territoire, 1998.
- DAVEZIES, L. "La solidarité financière intercommunale en procès", Pouvoirs Locaux, n° 42, 1999.
- DELEVOYE, JP., Commissariat Général du Plan, Cohésion sociale et Territoires, La Documentation Française, 1997
- DURAN, P. Penser l'action publique, LGDJ, 1999.
- FREMONT, A. France - géographie d'une société, Flammarion, 1988.
- GREMION, P. Le pouvoir périphérique, Le Seuil, 1976.
- LECA, J. "Gouvernance et institutions publiques", in FRAISSE, R., DE FOUCAULD, JB. La France en prospective, Odile Jacob, 1997.
- LEFEVRE, C. "Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux", Politiques et Management Public, 1998
- LE GALES, P. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, RFSP, 1995.
- SAVARY, G. "Le principe d'intégration-subsidiarité solution au dilemme territorial français", Pouvoirs, n° 88, 1999.
- SUEUR, JP. Changer la ville, Odile Jacob, 1999.