



INEGALITE ET INTERCOMMUNALITE
EN ILE-DE-FRANCE

Pour une territorialisation stratégique de
l'action publique

Daniel BEHAR
Emre KORSU
Laurent DAVEZIES
Jean-Marc OFFNER
Pierre BECKOUCHE
Géraldine PFLIEGER
Marie POULET

Octobre 2001 - N° 57

PRESENTATION

SOMMAIRE

Chapitre I :

Vers de nouveaux modes d'action publique sur les territoires : la territorialisation stratégique

- 1- Solidarité, contractualisation, adaptation territoriale des politiques publiques : trois enjeux à distinguer, et articuler.
- 2- Ni "déconcentration" ni "priorisation" : la territorialisation stratégique
- 3- Le référentiel francilien

Chapitre II :

La solidarité entre les territoires franciliens

- 1- Principaux résultats de l'étude
- 2- Retour sur les politiques de solidarité territoriale en Île-de-France
- 3- Exception ou spécificité francilienne ?

Chapitre III :

La coopération intercommunale en Ile-de-France

1. L'exception francilienne
2. Faiblesse de l'intercommunalité forte, force de l'intercommunalité faible.
3. Des situations contingentes, mais des effets d'apprentissage réels.

Chapitre IV :

Enjeux territoriaux et action de l'Etat en Île-de-France

Proposition d'un référentiel territorial.

- 1- Reformulation des enjeux territoriaux de l'Île-de-France
- 2- Un référentiel territorial pour l'action publique en Île-de-France

Annexe

Découpages et regroupements territoriaux : les géographies problématiques de l'intercommunalité de projet

Comme le numéro 55, qui portait sur la réforme régionale en Angleterre et en Italie, cette nouvelle synthèse de 2001 Plus est consacrée aux transformations de l'action publique à l'échelle des territoires. Mais il s'agit, cette fois-ci, d'un territoire très particulier – l'Île-de-France, avec ses 11 millions d'habitants, densité dix fois supérieure à la moyenne française, un des niveaux de développement parmi les plus élevés d'Europe, mais aussi de très profondes inégalités entre groupes sociaux ou entre communes...

L'"exception" de la région parisienne est interrogée ici à travers une question d'actualité qui est celle de la mise en œuvre opératoire des deux lois de juin et juillet 1999 sur "le renforcement de la coopération intercommunale" ("loi Chevenement") et "l'Aménagement durable du territoire" ("loi Voynet"). Comme on le sait, ces deux textes complétés, en décembre 2000, par la loi "Solidarité et renouvellement urbain" définissent une nouvelle organisation des territoires à l'échelle intercommunale qui s'inscrit dans une triple perspective : une perspective sociale de redistribution et de solidarité fiscale et financière entre communes riches et communes pauvres ; une perspective économique de mise en cohérence des stratégies de développement aux "échelles pertinentes" ; et enfin une perspective institutionnelle de modernisation des formes d'interventions de l'Etat sur le territoire, intégrant à la fois plus de décentralisation et plus de contractualisation. Dans quelle mesure ces objectifs sont-ils adaptés à la spécificité politique, économique et sociale d'une région aussi complexe que l'Île-de-France ? C'est la question précise, posée par la préfecture de Région, à laquelle s'efforcent de répondre les trois équipes de recherche du LATTIS (Ecole Nationale des Ponts et Chaussées), de l'CEIL (Université Paris 12), et d'Acadie.

Pour les chercheurs consultés *"il est vain d'espérer un seul principe de découpage pertinent et universel qui permettrait d'assurer à la fois plus de cohésion sociale, plus de cohérence économique, une légitimité politique renforcée et une meilleure efficacité des politiques publiques à l'échelle locale"*. Parmi les nombreuses raisons invoquées pour justifier ce scepticisme, plusieurs remettent en cause certains des postulats implicites sur lesquels reposent les deux lois de 1999. Ainsi, nous montrent les auteurs, n'y a-t-il pas de lien direct entre la réduction des inégalités et la lutte contre l'exclusion ou la pauvreté ; et on ne peut donc s'attendre à ce qu'une plus grande solidarité fiscale entre communes conduise "automatiquement" à une prise en charge plus efficace des problèmes de ségrégation, de marginalisation, de chômage, ou de pauvreté qui touchent une partie de la population francilienne. Il n'y a pas, non plus, de cohérence économique évidente à associer entre elles les communes les plus proches : et c'est sans doute à l'échelle de la région qu'il faudrait rechercher de nouvelles logiques de développement. Enfin, les auteurs s'interrogent sur l'efficacité et les limites d'une territorialisation des politiques qui passerait essentiellement par la déconcentration, la contractualisation, et la définition de "zones d'action" prioritaires – mais ne remettraient pas fondamentalement en cause les politiques sectorielles existantes.

Comme on le verra, tous ces arguments, accompagnés d'un ensemble très impressionnant d'analyses, ne conduisent pas les chercheurs à tirer une conclusion définitive – et négative – sur "l'applicabilité" des lois Chevenement et Voynet à l'Ile-de-France. Une évaluation faite sur le passé montre d'ailleurs que l'intercommunalité y a connu des développements multiples – sous des formes, il est vrai, relativement "faibles". Simplement, les opportunités institutionnelles ouvertes par ces deux lois ne doivent être considérées que comme un des éléments d'une démarche plus globale de **"territorialisation stratégique"** de l'action publique – dont les auteurs, dessinent en conclusion, quelques axes : mieux distinguer spatialement les démarches de solidarité, de

contractualisation, et d'adaptation des politiques publiques – pour ensuite mieux les articuler ; réformer en profondeur les politiques sectorielles ("école, logement, sécurité, santé") qui sont des clés de cette intégration ; et enfin assurer une véritable "dialectique" – "un aller-retour permanent" entre les projets locaux restitués dans une vision plus globale, et des politiques nationales ou régionales explicitant clairement leurs enjeux spatiaux. Il est finalement proposé d'appuyer cette "territorialisation stratégique" sur un **"référentiel territorial"**, défini par ses promoteurs comme *"un vade-mecum pour l'exercice de reformulation – en situation – des objectifs de l'Etat"*.

Toutes ces recommandations et ces réflexions seront sans doute utiles au moment où s'engagent de nouveaux travaux sur le schéma directeur de la région Ile-de-France. Mais leur portée dépasse très certainement le cadre étroit de cette région "d'exception". Et tous les lecteurs intéressés à l'aménagement du territoire, au développement local ou à la réforme de l'Etat devraient pouvoir en tirer des analyses ou des orientations pour l'action extrêmement stimulantes.

Jacques THEYS
Responsable du Centre de Prospective
et de Veille Scientifique

AVERTISSEMENTS

Les analyses présentées dans cet ouvrage sont le résultat d'une réflexion collective de trois équipes entreprise à la demande de la Préfecture d'Ile-de-France. Ces trois équipes sont Acadie (réseau Reflex) ; le Latts (Ecole des Ponts et Chaussées - Université Paris XII) et l'Oeil (Institut d'Urbanisme de Paris - Université Paris XII).

Le chapitre I constitue la synthèse de l'ensemble de ces travaux, rédigée pour l'essentiel par Daniel Béhar (Acadie, professeur associé à l'université Paris XII).

Le chapitre II rend compte d'analyses développées pour l'essentiel par Emre Korsu (chercheur à l'Oeil) avec Daniel Béhar (Acadie, professeur associé à l'Institut d'Urbanisme de Paris - Université Paris XII) et Laurent Davezies (l'Oeil, professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris-Université Paris XII).

Le chapitre III ainsi que l'annexe "Découpages et regroupements territoriaux : les géographies problématiques de l'intercommunalité de projet" ont été préparés par Jean Marc Offner (Directeur de recherche, Latts, professeur à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées), avec l'aide de Marie Pouplet (doctorante au Latts).

Le chapitre IV a été préparé par Pierre Beckouche (l'Oeil, professeur à l'Université Paris I) avec l'aide de Géraldine Pflieger (doctorante).

Les rapports complets dont sont tirées ces synthèses sont disponibles auprès des auteurs :

- Acadie : acadie@acadie-reflex.org
- Latts : offner@latts.enpc.fr
- Oeil : Institut d'Urbanisme de Paris, oeil@univ-paris12.fr

Chapitre I

Vers de nouveaux modes d'action publique sur les territoires : la territorialisation stratégique

Les trois études commandées en fin 1998 par la Préfecture d'Ile-de-France au groupement ACADIE-LATTS-OEIL visaient à dire comment la "Loi Voynet" et la "Loi Chevènement" peuvent être appliquées à l'Île-de-France, territoire complexe, "exceptionnel" dit-on parfois eu égard à la dimension de cette région urbaine. La question, en particulier, était de savoir si l'on pouvait à travers un découpage géographique commun de l'espace régional, unifier les trois enjeux de ces lois :

- celui de la *solidarité territoriale* (Loi Chevènement), qui vise à une moins grande fragmentation des finances comme des politiques publiques locales ;
- celui —sur le registre politique— de l'intercommunalité et de la *contractualisation* Etat/Collectivités locales (Loi Voynet), qui vise à élargir l'expérience contractuelle Etat-Régions des vingt dernières années à un traitement coopératif des territoires urbains ;
- celui de la *gestion publique*, qui vise une meilleure adaptation des politiques sectorielles de l'Etat (et d'autres collectivités publiques) aux réalités territoriales locales (Loi Voynet).

Trois enjeux différents mais qui, pris ensemble, donnent corps à la notion de ce qu'il est désormais convenu de nommer « **territorialisation de l'action publique** ». Pour éclairer les conditions de leur articulation dans le cas du territoire francilien, on a procédé à trois investigations :

- l'une relative aux rapports entre solidarité fiscale locale et solidarité sociale — la question posée étant : ces deux solidarités sont-elles géographiquement équivalentes ? (chapitre II) ;
- l'autre relative à l'intercommunalité —état des lieux et potentiel d'évolution (chapitre III) ;
- la dernière relative aux enjeux territoriaux propres à l'Île-de-France auxquels sont confrontées les politiques publiques, notamment celles de l'Etat (chapitre IV) ;

Ces approches ne constituent qu'une vue partielle de la territorialisation. Elles reflètent davantage l'hétérogénéité, dans l'urgence du calendrier, de questions posées par la commande politique qu'une vision exhaustive de la question. Le processus est encore neuf, les ajustements à opérer par les acteurs publics, dans leurs analyses comme leurs actions, demandent du temps. Pour autant, la confrontation de ces trois premières approches permet d'esquisser un « chemin critique » pour la territorialisation.

1- Solidarité, contractualisation, adaptation territoriale des politiques publiques : trois enjeux à distinguer, et articuler.

La notion de territorialisation agrège ces trois enjeux (solidarité, contractualisation politique, adaptation des politiques sectorielles). Elle amène spontanément à l'idée, souhaitable, d'une coïncidence spatiale entre les trois démarches. Il s'agirait dès lors de rechercher le bon périmètre, tel qu'il corresponde à la fois :

- à une légitimité politique, c'est-à-dire à un découpage en territoires susceptibles d'être portés par une intercommunalité politique ;
- à une pertinence du point de vue de la solidarité territoriale, c'est à dire un territoire efficace en terme de redistribution, associant communes riches et communes pauvres ;
- à une pertinence socio-économique pour la gestion publique, c'est à dire à un territoire cohérent, par homogénéité (profil social, histoire,..) ou par complémentarité de ses éléments constitutifs (emploi, logement, commerce, équipements publics...);

Or il ressort des trois études qu'en Île-de-France —comme probablement ailleurs— cette coïncidence géographique est impossible ; il est vain d'espérer un seul principe de découpage, pertinent et universel, qui, à l'échelle régionale et nationale, permettrait une réalisation simultanée des trois objectifs de la nouvelle action publique territoriale. Cela pour au moins quatre raisons.

La première raison est que ce qu'on appelle « cohésion », en Île-de-France comme ailleurs, n'est pas une question univoque, car elle comporte au moins deux versants : celui de l'inégalité et celui de la pauvreté, plus distincts que l'on ne le croit habituellement, particulièrement sur le plan spatial, et qu'il convient de traiter par des politiques publiques elles aussi distinctes. L'étude présentée au chapitre II montre que lorsqu'on compare les communes de la région sur une période donnée, la pauvreté augmente quand les disparités diminuent, et inversement ! Autrement dit, l'inégalité est une des facettes du développement , qu'il soit local, régional ou national, la croissance comme la récession affectant relativement davantage les couches sociales et les espaces les plus riches.

Cela signifie qu'il est improbable qu'une politique s'attaquant à l'inégalité touche, comme sur une table de billard, la pauvreté (ou le contraire). Par ailleurs, on observe que les zones les plus affectées par la pauvreté ne sont pas celles où elle augmente le plus vite. Une diffusion spatiale de la pauvreté peut à la fois être une bonne nouvelle sur le front de la guerre aux inégalités spatiales, et une nouvelle alarmante sur celui de la lutte contre la pauvreté. Les mécanismes de la géographie de la pauvreté renvoient aux comportements des ménages (localisation résidentielle, impact de la bi-activité des ménages sur la ségrégation résidentielle, effets d'accélération répulsive du système scolaire public,...). Les mécanismes explicatifs de l'inégalité socio-spatiale dépassent de loin le cas des plus pauvres et se forme sur l'ensemble du spectre social et spatial de la région. Pour bien faire comprendre la différence de nature entre les deux phénomènes, on peut donner l'exemple des secteurs les plus affectés de la Seine Saint-Denis, dont la caractéristique la plus frappante est, au fond, moins la sur-représentation de catégories sociales les plus basses, que la sous-représentation des catégories moyennes et supérieures. Traiter exclusivement la pauvreté dans ces zones alors que ce dont elles souffrent est la

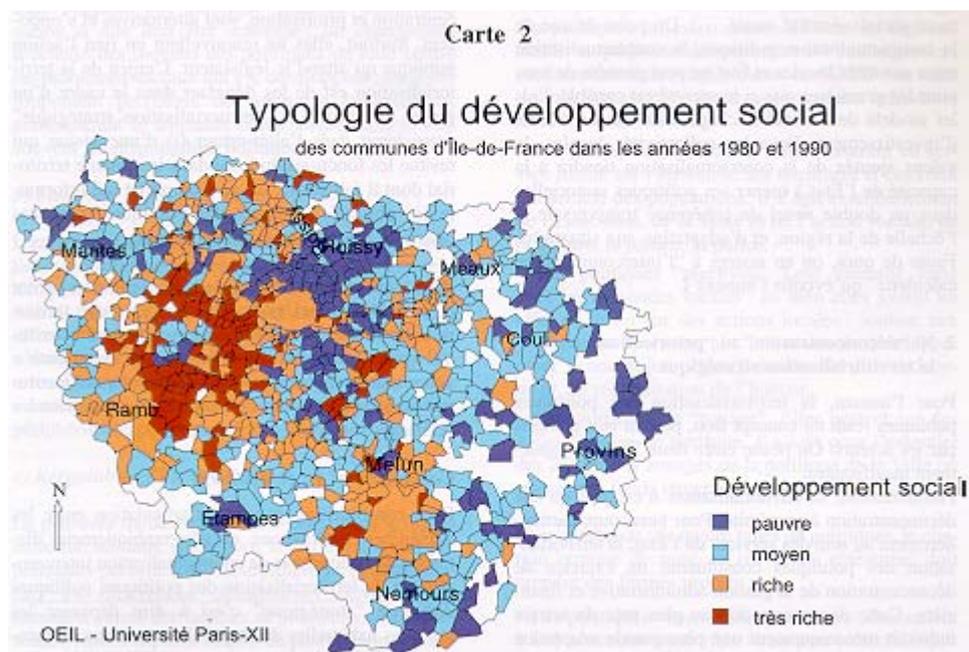
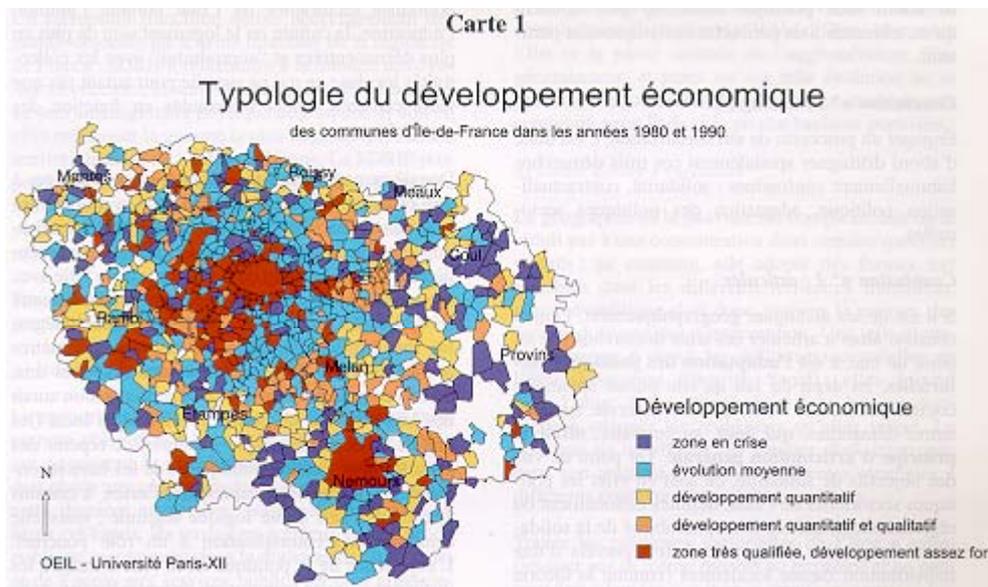
fuite et l'absence de classes moyennes et supérieures, revient à lutter contre un résultat sans s'attaquer à la cause.

La deuxième raison est que la question de la redistribution des ressources financières publiques ne se pose pas de manière adéquate à l'échelle locale. La solidarité redistributive, celle qui intéresse la fiscalité locale, ne saurait avoir comme enjeu la constitution de regroupements intercommunaux de solidarité financière locale, car l'enjeu de la redistribution se lit à une autre échelle : celle de la région (mécanismes de péréquation notamment Est-Ouest notamment), voire celle de la nation. L'étude montre que **la géographie francilienne des zones de basse et de haute pression fiscale, ne permet pas d'associer harmonieusement, par zones entières, des communes riches à des communes pauvres.**

Sur le plan géographique tout d'abord : marier communes riches et communes pauvres ne peut passer que par l'association de communes non limitrophes et souvent distantes de plusieurs dizaines de kilomètres. Ensuite, la notion usuelle de communes riches ou de communes pauvres, comporte plusieurs composantes, notamment une composante sociale et une composante fiscale. Contrairement à ce qu'on pense souvent, les communes socialement pauvres ne sont pas toujours pauvres sur le plan fiscal : les communes dans lesquelles vivent les 20% de la population francilienne la plus pauvre du point de vue du revenu des habitants, disposent en fait de ressources financières publiques locales par habitant largement supérieures à la moyenne francilienne (i) parce qu'elles disposent de bases de TP par habitant proches de la moyenne francilienne, (ii) parce qu'elles fixent des taux de TP beaucoup élevés que la moyenne francilienne, sans que les bases les fuient —fait établi en théorie et observé empiriquement, (iii) parce qu'elles « bénéficient », par le chaînage des taux de la fiscalité locale, de taux de taxe d'habitation élevés, (iv) parce qu'elles reçoivent, en tant que communes socialement pauvres, des dotations de l'Etat par habitant supérieures à la moyenne francilienne. Contrairement à ce qu'on entend généralement dire, le système financier public n'aggrave pas les inégalités socio-spatiales, il les réduit —pas assez peut-être, c'est un autre débat, mais il les réduit. La distinction entre richesse sociale et richesse fiscale est d'importance pour la nouvelle politique de redistribution locale imaginée par la loi Chevènement : une association de communes, à quelque échelle que ce soit en Île-de-France, qui marie communes socialement riches et pauvres à des fins de redistribution fiscale, peut, dans nombre de cas, aboutir à une réduction des ressources publiques locales des communes socialement pauvres au profit des communes socialement riches !

La troisième raison est que **les enjeux d'une politique d'aménagement** d'une aire métropolitaine **ne s'expriment pas en termes de sous-territoires locaux juxtaposés, d'« aires locales » dont l'échelle serait celle des intercommunalités.** Le référentiel territorial esquissé dans cette étude montre que les diagnostics, les enjeux et les cibles des politiques publiques dessinent moins des périmètres que les lignes de force et de tension du système territorial, notamment entre l'Est et l'Ouest, entre départements, entre zone dense et zone peu dense, bref à des échelles variables mais qui en tout cas ne se réduisent pas à un local homogène qui serait établi une fois pour toutes. L'indicateur communal agrégé proposé (cf carte), montre tout à la fois une forte différenciation des situations socio-économiques communales, en même temps qu'une homogénéité de vastes sous-ensembles du territoire francilien interdisant l'espoir d'une unique convention de regroupement intercommunal.

Comme l'indiquent du reste le chapitre III et l'annexe I, les conventions ou critères « substantiels » de l'intégration territoriale peuvent aussi bien relever de la ressemblance des territoires communaux que de leur complémentarité.



Enfin, la quatrième raison est que **le fondement politique des regroupements intercommunaux n'a que rarement à voir avec une pertinence socio-économique objective**. Dans bien des cas de regroupements de communes contigües, l'adéquation entre les objectifs poursuivis par le législateur et ceux portés par les élus locaux concernés, reste à prouver. Car le chapitre III montre que les regroupement intercommunaux s'organisent généralement sur des bases de connivence politique beaucoup plus souvent qu'en référence à un périmètre analytiquement pertinent.

Conclusion n° 1 : distinguer

Engager un processus de territorialisation, c'est donc d'abord distinguer spatialement ces trois démarches habituellement confondues : solidarité, contractualisation politique, adaptation des politiques sectorielles.

Conclusion n° 2 : articuler

S'il est nécessaire de les distinguer géographiquement, l'enjeu consiste alors à articuler ces trois démarches. De ce point de vue, c'est l'adaptation des politiques sectorielles, en dépit du fait qu'elle puisse apparaître comme secondaire voire comme asservie au deux autres démarches, qui peut, au contraire, offrir le principe d'articulation générale. Du point de vue des objectifs de solidarité, ce sont en effet les politiques sectorielles de l'Etat, définies nationalement ou régionalement, qui ont la responsabilité de la solidarité redistributive, tout en évitant les effets pervers d'une redistribution menée localement (comme la théorie du fédéralisme fiscal mais aussi le simple bon sens permettent de la comprendre). C'est bien dans le domaine de l'action publique sectorielle que les disparités socio-spatiales semblent, à la lumière des études disponibles, les plus accusées (école, logement social, sécurité, santé,...). Du point de vue de la contractualisation politique, la contractualisation entre autorités locales et Etat ne peut prendre de sens pour les premières que si le second est capable d'aller au-delà de l'actuel fléchage local de ses crédits d'investissement. Pour les collectivités locales, la valeur ajoutée de la contractualisation tiendra à la capacité de l'Etat à mener ses politiques sectorielles dans un double souci de cohérence transversale, à l'échelle de la région, et d'adaptation en situation. Faute de quoi, on en restera à l'« intercommunalité calculée » qu'évoque l'annexe I.

2- Ni « déconcentration » ni « priorisation » : la territorialisation stratégique

Pour l'instant, la territorialisation des politiques publiques reste un concept flou, peu ou mal compris par les acteurs. On hésite entre deux logiques également insuffisantes. Premièrement, la territorialisation n'est pas qu'une déconcentration à proximité. Pour beaucoup, particulièrement au sein des services de l'Etat, la territorialisation des politiques constituerait un exercice de déconcentration de la gestion administrative et financière. Cette déconcentration au plus près du terrain induirait mécaniquement une plus grande adaptation des actions aux réalités locales. Cette interprétation peut conduire à une logique de découpage exhaustif périmétrant la totalité du territoire francilien.

Cette approche ne reviendrait qu'à habiller d'un nouveau vocable une pratique déjà largement engagée : les politiques sectorielles de l'Etat comme l'emploi, l'éducation, la culture ou le logement sont et de plus en plus déconcentrées et « coproduites » avec les collectivités locales ; ce qui ne signifie pour autant pas que leurs contenus soient reformulés en fonction des enjeux locaux.

Deuxièmement, la territorialisation ne se réduit pas à une priorisation, elle ne saurait être la gestion des priorités territoriales de l'Etat. Là encore, la priorisation des objectifs de l'Etat est déjà effective, particulièrement dans le cadre de la politique de la ville avec son concept de géographie prioritaire. Dans cette acception, il s'agirait non plus de découper l'intégralité du territoire francilien en multiples périmètres pertinents, mais de n'en définir que quelques uns, définis comme prioritaires. La territorialisation aurait dès lors pour but de permettre au niveau local (les préfets de département par exemple) de repérer des priorités pour l'action publique et de les faire reconnaître par les niveaux supérieurs. Certes, à certains égards, il s'agit d'une logique légitime ; mais elle cantonne la territorialisation à un rôle ponctuel. L'expérience de la politique de la ville a montré les distorsions -avec leur cortège de ressentiments politiques- que peut produire une application mécanique d'un principe de discrimination territoriale.

Ces deux acceptions de la territorialisation, déconcentration et priorisation, sont alternatives et s'opposent. Surtout, elles ne renouvèlent en rien l'action publique qu'attend le législateur. L'enjeu de la territorialisation est de les dépasser dans le cadre d'un projet territorial : la « territorialisation stratégique » consisterait dans l'aller-retour (i) d'une vision qui resitue les fonctions du local dans le système territorial dont il fait partie, (ii) et d'un projet qui reformule les objectifs généraux des politiques publiques dans une situation spatialement donnée.

Pour assurer cet interface (dans les deux sens) entre le local et le global, pour construire un projet territorial, il est nécessaire d'élaborer un référentiel territorial qui remplisse cette double fonction ascendante -situer une situation locale dans son contexte territorial au sens large ; et descendante -spatialiser les politiques sectorielles globales.

Conclusion n° 3 : être stratège

Pour constituer un principe d'articulation entre les démarches hétérogènes et géographiquement distinctes de solidarité et de contractualisation intercommunale, la territorialisation des politiques publiques doit être « stratégique » c'est à dire dépasser les logiques habituelles de rapprochement et/ou de priorisation. Elle doit s'appuyer sur un référentiel territorial qui constituerait le *vade-mecum* (on n'ose pas dire la bible...) de l'exercice de reformulation en situation des objectifs de l'Etat.

3- Le référentiel francilien

Un référentiel francilien dérive nécessairement des grands objectifs du Sdrif, reformulés à la lumière des évolutions récentes, et surtout sans se limiter comme lui au seul aménagement physique de l'espace. Il doit en effet embrasser la gamme la plus large des problèmes territorialisables de l'action publique. Le Sdrif propose une représentation catégorielle des territoires francilien (zone dense vs diffuse, Est vs Ouest, pôles vs périphéries,...) ; le référentiel doit offrir une représentation intégrée de ces enjeux.

Pour déterminer le projet territorial en Île-de-France, on peut identifier quatre axes, partiellement intersectés :

a) Valoriser la zone dense

La territorialisation de l'action de l'Etat ne peut avoir comme objectif une lutte contre l'étalement urbain qui opposerait la grande couronne à la petite. Elle doit plutôt articuler zones dense et diffuse, et intégrer cette dernière au système métropolitain francilien. Dans cet esprit, les territoires à enjeux pour l'action publique, notamment dans le domaine des transports et de l'accès aux services publics et plus généralement dans le cadre des schémas de service public, sont dès lors les espaces à la jonction entre zones dense et peu dense, particulièrement les villes nouvelles. Par ailleurs, la valorisation de la zone centrale suppose une politique foncière ambitieuse, même si elle doit être coûteuse ; un changement d'échelle des moyens des politiques de lutte contre les problèmes sociaux qui s'y développent ; un développement privilégié des relations tangentielles contrecarrant le tropisme radial auquel cèdent trop souvent les responsables politiques.

b) Favoriser le polycentrisme

L'enjeu est aussi de garantir les potentiels d'intégration territoriale de pôles choisis - parmi lesquels, mais pas seulement, les villes nouvelles- afin de fournir une alternative à l'étalement urbain. Les effets d'entraînement des pôles de développement n'étant plus mécaniques, en intensité comme en orientation géographique, une stratégie publique doit s'intéresser à la connexion entre ces pôles et leurs périphéries respectives.

c) Rééquilibrer l'Est et l'Ouest

La poursuite du déséquilibre Est-Ouest dans la région constitue un autre enjeu pour la territorialisation des politiques publiques. Ce déséquilibre ne peut se résumer en différences quantitatives (revenus des ménages, valeur des facteurs de production,...), certes réelles, mais s'exprime de plus en plus en termes structurels. Une orientation stratégique de la territorialisation doit comprendre un effort d'adaptation et de différenciation qualitatif des politiques publiques menées dans ces deux grands espaces. Les politiques publiques doivent notamment assurer les connexions au sein de l'Est (par exemple entre Marne-la-Vallée et Roissy, entre la Seine-Saint-Denis et le Val d'Oise,...) et entre l'Est et la partie centrale de l'agglomération. Plus généralement, et parce qu'une telle évolution ne se produit pas spontanément, elles doivent retrouver une continuité entre Paris et la proche banlieue populaire.

d) Lutter contre l'exclusion

La géographie de la pauvreté est complexe, elle ne se réduit pas à une concentration dans certains quartiers repérés ; au contraire, elle adopte des formes

fort variables dans les différents territoires franciliens. L'action publique doit donc trouver, là encore, des formes différenciées d'intervention. Une telle urgence interroge d'abord les politiques sectorielles de l'Etat (éducation, sécurité, santé,...) ; elles doivent faire l'objet d'une réévaluation dans leur capacité réelle à attaquer les problèmes qu'elles visent. La politique de la ville est, au premier chef, interrogée dans son aptitude à adapter différentes stratégies à différents contextes de problèmes urbains.

Toutes les politiques sectorielles de l'Etat n'entretiennent pas le même rapport au territoire et ne peuvent être adaptées aux mêmes stratégies territoriales. On peut distinguer quatre familles de relation des politiques avec le territoire, chacune demandant une mise en oeuvre particulière du référentiel :

- Les politiques « territoriales par nature ». Il s'agit des politiques mises en oeuvre à l'échelon régional (DRE) et qui jouent directement sur l'aménagement, conformément aux engagements du Sdrif : ce sont, essentiellement celle des transports et des infrastructures lourdes.
- Les politiques « égalitaires ». Elles assurent un service maillé sur l'ensemble des territoires et couvrent l'ensemble des populations. Il s'agit essentiellement de l'éducation, de la santé et de l'action sociale, de la culture, la justice, la police.
- Les politiques « réactives ». Leur intensité varie avec les demandes locales ; ou bien elles jouent un effet de levier sur des actions locales: soutien aux associations sportives, aux initiatives de développement économique, d'amélioration de l'environnement, de réhabilitation de l'habitat...
- Les politiques « de zonage ». Elles portent sur des zones définies du territoire. Il s'agit pour l'essentiel des ZEP et des zonages de la politique de la Ville ou encore des fonds structurels européens.

Pour chacun de ces quatre types de politiques, le chemin critique de mise en oeuvre du référentiel doit prendre des formes propres :

- les politiques « territoriales par nature » demandent à être articulées entre elles : transport collectif, équipements publics, urbanisation nouvelle doivent par exemple être pensés et décidés ensemble. Il en est de même pour l'urbanisation et la protection de l'environnement naturel.
- Les politiques « égalitaires » demandent à être différenciées selon les territoires. Par exemple, une politique de polarisation stratégique d'équipements médicaux peut soutenir le développement de certains territoires dotés d'avantages comparatifs dans ces domaines (exemple en Val-de-Marne) et participer ainsi au rééquilibrage Est-Ouest. Dans le domaine de la culture et des bibliothèques, une politique d'armature urbaine hiérarchisée peut permettre à la fois une meilleure couverture de besoins locaux spécifiques et contribuer à la promotion de centralités dans les pôles franciliens.
- Les politiques « réactives » peuvent contribuer à articuler la demande des acteurs locaux aux impératifs du référentiel. Au delà d'un simple accompagnement de projets locaux, ces politiques peuvent aussi stimuler, dans des territoires choisis, le développement de projets (jeunesse et sports, transferts de technologie...) par le biais d'un usage différencié et selon des montants variables d'engagements dans les contrats.

- Les politiques procédant par « zonage » doivent mieux différencier les situations et les actions à entreprendre dans des territoires comparables –ou du moins apparemment comparables parce qu'ils auront été zonés de la même façon. Des indicateurs statistiques moyens peuvent dissimuler des différences majeures de situations (en terme de massivité, d'environnement, d'histoire locale, de nature des phénomènes d'exclusion.). Ce constat, largement partagé aujourd'hui, suppose un plus grande différenciation des stratégies et des instruments d'intervention. Au reste, certains de ces instruments pourraient être 'exportés' vers d'autres zones de la région qui ne font pas partie de la géographie prioritaire.

Conclusion n° 4

Le référentiel territorial n'est pas seulement un programme pour un schéma d'aménagement. Il constitue un guide pour la territorialisation des politiques publiques, qui les amène à une prise en compte de l'hétérogénéité de leurs rapports au territoire, et conduit à organiser pour chacune un chemin critique de territorialisation.

Conclusion générale

La territorialisation pourrait apparaître comme un projet contingent, qui serait l'occasion d'unifier sur le territoire la mise en oeuvre des nouveaux dispositifs d'organisation du territoire : Loi Chevènement (mise en place de nouvelles intercommunalités politiques), Loi Voynet (conception de projets territoriaux et contractualisation) et volet territorial du Contrat de Plan Etat-Région (territorialisation des politiques de l'Etat). Les conclusions des analyses menées par les équipes d'étude suggèrent que la territorialisation est plutôt un processus dans la durée, et dans la différenciation. Elles avancent trois idées principales :

- (i) la territorialisation n'est pas un exercice de découpage géographique homogène et exhaustif du territoire francilien.
- (ii) Elle apparaît en revanche comme une démarche d'articulation entre des problématiques hétérogènes, comme le moyen d'intégrer des objectifs qui sont fort différents (solidarité, aménagement du territoire, meilleure efficacité de la gestion locale) en les rapportant à un référentiel unique.
- (iii) La territorialisation est un processus dans la durée qui doit viser à fournir un contenu à la solidarité socio-territoriale (ni seulement péréquation fiscale, ni seulement réparation sociale) tout en fournissant la matière à la contractualisation locale. ■