

# REVUE POLITIQUE ET PARLEMENTAIRE

121<sup>E</sup> ANNÉE | N° 1093 | TRIMESTRIEL | OCTOBRE-DÉCEMBRE 2019

## TERRITOIRES SOUS TENSION



PAUL ALLIÈS | LIONEL ARNAUD | BERNARD ATTALI | ALEXIS BACHELAY | JACQUES BAUDOIN | DANIEL BÉHAR  
ARNAUD BENEDETTI | PIERRE BRÉCHON | MICHEL CANTAL-DUPART | MARYSE CARMES | BRUNO CAUTRÉS  
BERTRAND CAVALLIER | SÉBASTIEN CHENU | GILLES CLAVREUL | HUGUES CLEPKENS | ÉRIC COQUEREL  
ROBIN DEGRON | GÉRARD-FRANÇOIS DUMONT | ÉRIC GIUILY | THOMAS FLICHY DE LA NEUVILLE  
GÉRARD LARCHER | PIERRE LARROUY | NICOLAS LEBLANC | CLAUDY LEBRETON | SYLVIE LE CLECH  
LAURENT MARCANGELI | CHARLES MELMAN | BENJAMIN MOREL | RÉGIS PASSERIEUX | GAËL PERDRIAU  
BRUNO QUESTEL | CLAUDE ROCHET | LUC ROUBAN | OLIVIER ROUQUAN | JÉRÔME SAINTE-MARIE  
JEAN-ÉRIC SCHOETTL | SÉBASTIEN SÉGAS | ALFRED SPIRA | MARIE-CHRISTINE STECKEL-ASSOUÈRE  
PIERRE STEINMETZ | JEAN-PIERRE SUEUR | PERRINE TARNEAUD

# LES IMPASSES DE LA PROXIMITÉ

COMMENT AGIR LOCALEMENT  
QUAND LE LOCAL SE GLOBALISE ?

*La proximité est généralement présentée comme l'atout majeur des pouvoirs locaux, gage à la fois de leur légitimité et de leur efficacité. Est-ce toujours aussi évident à l'heure de la société en réseaux et du local globalisé ? N'est-ce pas plutôt le moment de passer d'une politique des lieux à une politique des liens ?*

**Daniel BEHAR**

Géographe

Professeur à l'École d'Urbanisme de Paris

## LA DÉCENTRALISATION OU LES VERTUS DE LA PROXIMITÉ

### LA PROXIMITÉ : UNE PROMESSE POLITIQUE

À son origine, dans les années soixante, la décentralisation constitue une promesse politique d'émancipation sociale<sup>1</sup>. Cette promesse a pour corollaire

1 - Michel Rocard, *Décoloniser la province*, Rapport à la Rencontre socialiste de Grenoble, 1966, <https://www.institut-tribune-socialiste.fr/1966/04/30/decoloniser-la-province/>

la mise en avant des valeurs positives véhiculées par la proximité.

Le contexte est à la fois celui de la centralisation du modèle politique français, et en regard d'une société encore très organisée sur une base locale : malgré l'exode rural et l'industrialisation, la France demeure celle des terroirs et des bassins de vie, avec un peuplement réparti de manière assez homogène sur le territoire. Dans ce contexte, un mouvement vertical, plus ascendant, de recomposition des lieux du pouvoir confère une double vertu à la proximité. Elle est d'abord gage d'efficacité de l'action publique en ce qu'elle permet l'adaptation « au cas par cas » des politiques et



des prestations tout en constituant un vecteur de transversalité, par opposition à la sectorisation tendancielle en silos, induite par la centralisation de l'action de l'État et de ses départements ministériels. Simultanément, sur un plan plus politique, elle exprime une forme de reconnaissance de la « société civile », de sa capacité d'organisation collective et de prise d'initiatives. Participant à la fois d'une meilleure efficacité et d'un enrichissement de la représentation démocratique, la réorganisation de l'action publique autour de la proximité doit contribuer à sa modernisation.

### LA SUBSIDIARITÉ COMME CONSTANTE : LA PRÉFÉRENCE COMMUNALE

Pour Michel Rocard et ses promoteurs des trente Glorieuses, la décentralisation comme acte d'émancipation était en fait assimilable à un processus de régionalisation<sup>2</sup>, seule à même de stimuler le développement local, tout en contribuant à la croissance nationale.

Si bien sûr d'autres facteurs explicatifs entrent en ligne de compte (les divergences entre première et deuxième gauches notamment), il faut bien constater, rétrospectivement, après quarante ans de décentrali-

2 - Xavier Desjardins et Philippe Estèbe « La décentralisation comment faire revivre le projet émancipateur ? », *Revue d'Économie Financière*, n° 132, 2019, pp. 21-37.

sation, que les résultats sont d'une autre nature. Loin d'avoir installé la régionalisation, la décentralisation s'est organisée selon une logique de subsidiarité, consacrant le niveau le plus local, celui de la commune. Au-delà de la consolidation du millefeuille des échelons territoriaux et la quête d'un impossible partage des compétences, c'est la préférence communale qui a prévalu. C'est le seul niveau dont personne n'a remis en cause la clause générale de compétence<sup>3</sup>, et ce en dépit de la multiplicité des projets de réforme territoriale ces dernières années. Certes, ce choix s'inscrit dans la continuité du modèle historique français qui fait des petites patries le contrepoids de la grande nation sous la forme d'un État en modèle réduit. Mais il est réactivé par la décentralisation. À elle seule la commune (et son maire) incarnent ces vertus de la proximité (efficacité globale et capacité d'initiative collective).

### LE PARADOXE CONTEMPORAIN : GLOBALISATION DU LOCAL ET DÉ-GLOBALISATION DE L'ACTION LOCALE

Un demi-siècle plus tard, cette promesse et l'hypothèse qui la sous-tend sont largement déstabilisées par les mutations de

3 - Cf. la loi communale de 1884 et son article 61 : « Le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune ».

la société et les transformations de notre rapport au local qui viennent remettre en cause les attentes formulées à l'égard de la proximité.

## LA GLOBALISATION DU LOCAL

Une lecture convenue de ces mutations consiste à y voir une dynamique d'opposition croissante entre la globalisation – assimilée et réduite à la mondialisation – c'est-à-dire à un processus qui se limiterait aux échelles macro-territoriales et la permanence du local, à l'abri de ces transformations.

En réalité, c'est l'inverse que l'on peut constater : plus l'échelle est réduite, le territoire considéré limité, plus ce dernier est recomposé par les flux qui le traversent. Plus il est globalisé, c'est-à-dire pris dans des interdépendances multiples, moins il apparaît comme un « objet total », moins il est appréhendable selon une approche « holistique ». Le global ne correspond plus à une échelle spécifique, qui serait située au-dessus du local : le global est local ; il est partout<sup>4</sup>.

Cette mutation radicale – du local comme un tout au local éclaté dans des systèmes complexes d'interdépendances – est lisible

sur tous les registres du fonctionnement territorial.

Sur le plan économique, sur lequel les effets de la mondialisation sont les plus apparents et décriés, les dynamiques actuelles de relocalisation ne réactivent pas le modèle historique des « bassins industriels ». Elles mettent en avant la notion d'écosystèmes ou de chaînes de valeur à géométrie variable, au sein desquels les « clusters » localisés ne constituent que des « hubs » au sein de systèmes en réseau, multiscalaire. C'est une économie d'archipels qui s'organise<sup>5</sup>.

De même sur le plan social, ce sont aujourd'hui les mobilités des personnes qui recomposent en profondeur les fonctionnements locaux. Si les mobilités résidentielles ne paraissent pas globalement en croissance, elles bouleversent néanmoins les ordonnancements territoriaux de deux façons. Elles ne sont d'abord plus « univoques » (comme à l'époque de l'exode rural) mais affectent tous les territoires. On assiste simultanément à une polarisation de la croissance démographique sur les espaces métropolitains et à une attractivité renouvelée des campagnes, même si cette arrivée de populations nouvelles ne compense pas partout les effets du vieillissement. Ces mobilités et ces flux de personnes qui traversent les espaces locaux se complexifient et

4 - Saskia Sassen, *La globalisation, une sociologie*, Gallimard, 2009.

5 - Pierre Veltz, *L'économie d'archipel*, PUF, 1996.

se diversifient à tous les rythmes et selon toutes les séquences du cycle de vie. Au-delà des mobilités résidentielles, s'accroissent et se combinent les mobilités du quotidien (domicile/travail) et celles liées aux loisirs. Plus largement, les mobilités au long du cycle de vie se diversifient et élargissent leurs horizons, qu'il s'agisse des déplacements liés aux études, de celles induites par les changements d'activités ou avec les départs en retraite.

Les territoires sont alors à la fois liés et traversés par ces mobilités. Les territoires de l'Île-de-France sont ainsi des lieux d'accueil, comme la Seine-Saint-Denis, véritable « sas » pour les populations issues des migrations internationales et simultanément le solde migratoire de l'Île-de-France vers les métropoles régionales est maintenant structurellement déficitaire pour toutes les tranches d'âge à partir de la trentaine. À l'opposé, dans des régions d'accueil comme l'Occitanie ou la Côte d'Azur, l'importance des arrivées ne doit pas occulter le poids des flux de sortie. Ainsi, l'Occitanie, région la plus attractive de France, a accueilli 120 000 nouveaux arrivants en 2014, alors que plus de 93 000 personnes l'ont quittée.

Enfin, les enjeux environnementaux mettent en évidence, par essence, les logiques d'interdépendances territoriales, qu'il s'agisse du mode de fonctionnement naturel des territoires (les écosystèmes de la biodiversité) ou des impératifs contem-

porains de maîtrise et valorisation des ressources : entre territoires producteurs et consommateurs (cycle alimentaire, économie circulaire...), ou entre ressources (mix énergétique par exemple).

Résultante de ces multiples transformations, le local ne fait plus « territoire », au sens de la coïncidence périmétrale entre une société, l'espace de déploiement de ses activités et son organisation politique. On passe insensiblement partout d'un fonctionnement en bassins de vie à des pratiques en archipel. Ce basculement est évident dans les grandes villes et espaces métropolitains (mobilités domicile/travail toujours plus importantes, généralisation des mobilités de loisirs...). Cela n'oppose pas pour autant métropoles et France périphérique sur le mode « *anywhere/somewhere* »<sup>6</sup> bien au contraire. Les habitants des espaces moins denses et du rural pratiquent encore davantage la multi-appartenance et le zapping territorial.

La crise des « gilets jaunes » ne reflète pas la géographie des territoires perdants ou « délaissés » : cette géographie des territoires socialement fragilisés ou moins bien traités par l'action publique traverse les catégories spatiales ; selon l'indicateur retenu, le poids relatif ou absolu considéré, tous les types de terri-

6 - David Goodhart, *The Road to Somewhere: The Populist Revolt and the Future of Politics*, C. Hurst & Co, 2017.

toires urbains ou ruraux sont concernés. En revanche, cette crise, d'un point de vue territorial met davantage en évidence une forme de « souffrance spatiale des Français »<sup>7</sup> et le désarroi des « perdus » : ceux qui, au travers de leurs propres pratiques, brouillent les repères territoriaux, mettent à mal un certain « ordre territorial »<sup>8</sup>. Loin de s'inscrire dans un ordre territorial hérité, évoqué par la figure de la communauté villageoise, les multiples portraits de « gilets jaunes », dans leur diversité, décrivent une même forme de relations aux territoires, en archipel, de ménages, souvent biactifs, naviguant en permanence entre leurs lieux d'habitat (le rural ou le périurbain), de travail (la ville moyenne) et de loisirs ou de consommation (les métropoles). Nous sommes tous à la fois de « quelque part » et de « partout », avec la crainte de se sentir de « nulle part ».

Avec ce débordement systématique des limites administratives et politiques, un constat s'impose : le territoire ne fait plus société<sup>9</sup>.

7 - Bruno Latour, « La mondialisation fait-elle un monde habitable ? », Territoires 2040, Prospective périurbaine et autres fabriques de territoires, *Revue d'étude et de prospective* n° 2, Datar, 2010, pp. 9-18, <http://www.bruno-latour.fr/node/68>

8 - Daniel Behar, « La crise des gilets jaunes révèle l'histoire d'une France qui disparaît », [www.theconversation.com](http://www.theconversation.com), 4 décembre 2018.

9 - Martin Vanier, *Demain les territoires*, Hermann, 2015.

## LA DÉ-GLOBALISATION DE L'ACTION LOCALE

Ce changement de donne de la relation entre la société et le territoire met à mal le postulat fondateur de la décentralisation sur les deux plans de l'efficacité des politiques publiques territoriales et de la légitimité politique des pouvoirs locaux.

La montée en puissance d'un fonctionnement en systèmes territoriaux vient radicalement remettre en cause la capacité à « agir global » du local. Quel que soit le périmètre considéré et la taille, il est aujourd'hui impossible de trouver localement la réponse « globale » à ses enjeux. Ce qui fait maintenant largement consensus pour les observateurs à l'échelle des États-nations, c'est-à-dire le constat de leur incapacité croissante dans le cadre des territoires nationaux à ajuster leurs interventions et les processus socio-économiques qu'il s'agirait de maîtriser, est encore plus prégnant au niveau local. On assiste à un processus de « dé-globalisation » de l'action locale qui, loin de la compenser, redouble la « dé-globalisation du national »<sup>10</sup>. Ce constat est d'autant plus problématique que l'on vit aujourd'hui dans une société de l'efficacité globale<sup>11</sup>, qui exige de concilier toujours davantage les réponses sectorielles. Le débat actuel

10 - Pierre Muller, *La société de l'efficacité globale*, PUF, 2015.

11 - Pierre Muller, *op. cit.*

relatif à l'impératif d'articulation entre les exigences sociales et environnementales en est une illustration. Deux phénomènes viennent contredire ce postulat de la globalité (ou transversalité inter-sectorielle) de l'action locale.

En premier lieu, les enjeux et les champs de l'action publique s'organisent selon des réseaux et des systèmes d'interdépendances singuliers. Pour reprendre, les trois dimensions du fonctionnement local évoquées précédemment, les configurations géographiques des chaînes de valeurs économiques, des écosystèmes environnementaux et des trajectoires résidentielles coïncident de moins en moins.

En second lieu, c'est l'hypothèse même qui fonde le principe de subsidiarité – c'est-à-dire la capacité d'un pouvoir local à agencer à son niveau détection d'un problème et modalités de sa solution – qui s'estompe. Dans une société de flux et d'interdépendances, les lieux d'émergence d'un problème ne sont plus ceux où l'on peut traiter les mécanismes qui l'ont produit. C'est là toute la limite de la politique de la ville qui prétend traiter au niveau des quartiers, au travers de leurs requalifications, des mécanismes d'inégalité et de relégation qui se jouent, non seulement à l'échelle de la commune ou de l'agglomération, mais aussi selon des interdépendances encore plus étendues. Ainsi les causes des difficultés de la Seine-Saint-Denis sont à chercher d'abord dans un

changement de contexte qui tend à opposer l'historique « banlieue rouge » qui concentrait un « stock » de situations de pauvreté que l'on pouvait espérer résorber par un volontarisme public, et la situation actuelle qui voit se concentrer là un flux de situations sociales précaires, constant et en permanence renouvelé via les migrations internationales. À cela, il faut ajouter des mécanismes socio-économiques tout aussi globaux : l'importance de la redistribution – publique et privée – de l'Île-de-France vers les autres régions françaises. Ce mécanisme – bénéfique à la cohésion nationale – prive la région capitale de revenus importants induits par sa productivité et partant d'un potentiel significatif de création d'emplois qui auraient pu bénéficier à ses résidents, notamment les plus fragiles<sup>12</sup>. La proximité – postulat fondateur de la politique de la ville – explique pour une large part son épuisement et son inefficacité structurelle, qu'un élargissement à un pilotage intercommunal, voire régional, ne résorberait que très partiellement.

Sur un plan davantage politique, cette tension entre la société en réseaux et son institutionnalisation locale se manifeste au travers de ce que d'aucuns nomment le malaise des maires. Lorsque les citoyens perdent leurs repères territoriaux, sont pris dans des contradictions croissantes entre leur imaginaire – le village – et leurs

12 - Laurent Davezies, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Le Seuil, 2008.

pratiques – le rond-point <sup>13</sup>, les élus locaux eux, par contrecoup, ne savent plus qui ils représentent.

L'espace local voit se superposer des usages divers : citoyens « en CDD »<sup>14</sup>, électeurs de la démocratie du sommeil<sup>15</sup>, usagers « invisibles » et guère reconnus du jour (actifs, étudiants, touristes...)... Cette complexification induit une dissociation des statuts sociaux (citoyen, contribuable, usager...) qui, historiquement et dans l'imaginaire collectif, s'agrégeaient autour de la figure de l'habitant pour structurer l'unicité de la relation de l'élu à la société locale. Il faut aujourd'hui certes toujours agir pour le citoyen-électeur – figure constitutive de la démocratie représentative – mais on doit en même temps tenir compte des usagers du local, dans leur diversité. L'usager des services ou aménagements décidés par l'élu local ne sera plus mécaniquement le citoyen qui l'a mandaté pour cela ou le contribuable qui les a payés. « Pour qui dois-je agir ? » et comment arbitrer entre des intérêts toujours plus divers voire divergents ? C'est à une forme de « dé-globalisation » du lien politique local que

l'on assiste et qui probablement participe de la crise de la représentation locale tout autant si ce n'est davantage que la réduction des capacités à agir des élus communaux.

## D'UNE POLITIQUE DES LIEUX À UNE POLITIQUE DES LIENS

### LE LOCAL : ENTRE DÉNI, FUITE EN AVANT ET CONTOURNEMENT

Le constat ici décrit des limites de l'action locale et des impasses de la proximité est de plus en plus, si ce n'est explicité et accepté, largement reconnu. Mais il induit des attitudes divergentes quant à l'objet local : le déni, la fuite en avant ou le renoncement.

Le déni consiste à accentuer de façon incantatoire l'invocation du local comme valeur refuge, par opposition au global et à la mondialisation. À mesure que les territoires, comme inscription spatiale d'une communauté sociale, s'effacent, ils sont, comme jamais, mis en avant par la presse et la sphère politique. La « France des territoires » devient paradoxalement le point de passage obligé pour décrire le monde réel, alors même qu'elle relève toujours plus de l'imaginaire. On peut considérer qu'il s'agit là d'une réaction bien connue d'invocation

13 - Daniel Behar, « La France des ronds-points enterre la France des territoires », *Libération*, 12 décembre 2018.

14 - Rappelons qu'environ 7 % des ménages changent de commune chaque année. Autrement dit, plus du tiers de la population sur la durée d'un mandat municipal !

15 - Jean Viard, *Éloge de la mobilité*, Éditions de l'Aube, 2006.



rassurante d'un monde qui disparaît, amenée elle-même à s'effacer si une représentation alternative crédible du monde qui vient s'y substitue progressivement.

Mais en contrepoint, une seconde attitude relève davantage de la fuite en avant que de l'alternative. Il s'agirait de retrouver les formes et les fonctions du local, en changeant d'échelle, dans une fuite en avant vers des « territoires en XXL ». La dilatation des périmètres institutionnels locaux constitue depuis une vingtaine d'années le mode de réponse privilégié à cette crise de la proximité. Pourtant, loin de résoudre cette contradiction entre l'organisation périmétrée du pouvoir local et la société en réseaux, cette dilatation l'exacerbe<sup>16</sup>.

Ainsi l'extension généralisée des périmètres intercommunaux, allant jusqu'à la constitution d'intercommunalités XXL, donne à voir encore davantage cette incapacité à appréhender localement l'ensemble des enjeux qui s'y déploient. Au Pays basque, en dépit de la création de la plus importante intercommunalité de France par le nombre de communes (158) et par la superficie considérée, celle-ci est loin de maîtriser la complétude des enjeux qu'elle doit traiter : débordement périurbain et mobilité quotidienne avec les

Landes, interdépendances économiques avec le Pays basque sud, écosystèmes environnementaux (eau, énergies) avec le Béarn.

Ce constat se vérifie aussi aux échelles plus larges, des régions notamment. Loin d'avoir constitué des ensembles autonomes, la nouvelle carte des régions fusionnées a révélé les systèmes qui les traversent. Ainsi la Région Grand Est, en dépit de sa taille, trouve son identité moins « au-dedans » qu'au travers de la multiplicité de ses relations à l'extérieur, autour des enjeux transfrontaliers avec quatre pays européens ou avec la région capitale.

S'il paraît bénéfique en ce qu'il conduit les acteurs locaux à prendre encore davantage conscience des interdépendances territoriales et des logiques de réseaux avec lesquels ils doivent agir, ce changement d'échelle du pouvoir local ne résout pas le problème posé ; il le transpose.

On observe enfin une troisième attitude qui tend à faire le deuil du local, à constater l'impuissance des pouvoirs locaux face à la puissance réticulaire. L'avenir ne serait plus aux territoires et à leur organisation politique exhaustive (les communes et les États) mais à une structuration politique calquée sur le fonctionnement de la société en réseaux. Actant de la « fin des territoires », c'est alors vers un modèle substitutif, centré sur le gouvernement des

16 - Xavier Desjardins, « La réforme par le changement d'échelle : retour sur une ambition déçue de la coopération intercommunale », *Géographie, économie et société*, vol. 16/2, 2014, pp. 147-153.

« hubs » (les villes mondiales) et de leurs coopérations que l'on s'orienterait<sup>17</sup>.

Aucune de ces trois attitudes n'est en mesure de prendre acte du monde tel qu'il est, tout en proposant à nos concitoyens des repères collectifs renouvelés. On plaide donc ici pour une autre perspective, celle de la refondation de l'action territoriale, au travers de la recherche d'une combinaison systématique entre les lieux et les liens.

### VISER L'EFFICACITÉ PAR LA COOPÉRATION

Quel que soit le périmètre local, il n'est plus possible d'y organiser une action publique efficace. L'efficacité passe alors par la coopération à géométrie variable entre les territoires.

C'est au travers de sa capacité, sur la base d'un périmètre donné, à se projeter aux divers azimuts et échelles des interdépendances et des liens qui structurent ce périmètre que l'action territoriale retrouve de la pertinence. Les acteurs locaux sont d'ores et déjà, depuis une quinzaine d'années, engagés dans cette voie<sup>18</sup>. Instances inter

SCoT<sup>19</sup>, pôles métropolitains<sup>20</sup>, contrats de réciprocité... : les dispositifs inter-territoriaux occupent une place croissante dans la boîte à outils de l'action territoriale. Cette multiplication suggère une hypothèse institutionnelle : à terme, les intercommunalités vont-elles passer de la mise en œuvre de tel ou tel champ de compétences sectorielles à une responsabilité généraliste « d'autorité organisatrice », déléguant la maîtrise d'ouvrage des actions à des instances coopératives *ad hoc*, selon des configurations territoriales diverses ?

Cette coopération inter-territoriale, horizontale, reste encore marginale au sein de l'action des collectivités locales, mais le bouleversement rapide des référentiels des politiques publiques à dimension territoriale contribue à changer la donne de façon accélérée. C'est autour de deux référentiels inédits que tend à se recomposer actuellement l'action territoriale : la cohésion et la transition<sup>21</sup>. Or ni l'un ni l'autre ne sont susceptibles d'être mis en œuvre au travers de politiques et de dispositifs inscrits dans des périmètres circonscrits. Si l'égalité des territoires pouvait relever d'une logique

19 - Schéma de cohérence territoriale (SCoT).

20 - Cf. [www.poles-metropolitains.fr](http://www.poles-metropolitains.fr)

21 - Cf. les intitulés des deux ministères en charge de l'action vers les territoires : « ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales » et « ministère de la Transition écologique et solidaire ».

17 - Benjamin Barber, *Et si les maires gouvernaient le monde ? Décadence des États, grandeur des villes*, Paris, Rue de l'Échiquier, 2015, 492 p.

18 - Daniel Behar, « Après l'intercommunalité : l'intercommunautaire ? », *Pouvoirs Locaux*, 2007, pp. 15-20.

d'intervention localisée, autour d'une géographie prioritaire, ce n'est par définition plus le cas d'une politique de cohésion des territoires qui adopte pour perspective la volonté de « faire tenir ensemble » les territoires<sup>22</sup>, donc un mode d'intervention nécessairement inter-territorial. De même, tant que la référence des politiques environnementales était le « développement durable », chaque territoire pouvait imaginer s'inscrire à son niveau dans une trajectoire vertueuse, à la condition de combiner des actions de développement, de solidarité et de protection des ressources. Ce n'est plus le cas lorsqu'il s'agit d'engager des processus de transition qui exigent, eux, d'infléchir ou de faire bifurquer les trajectoires d'écosystèmes globaux. Là encore, l'inter-territorialité devient une condition de l'action.

Cette montée en puissance passe par un véritable basculement de la conception même de l'ingénierie politique locale. L'affirmation des pouvoirs locaux avec la décentralisation a consisté pendant quarante ans à construire une ingénierie politique de l'échange vertical entre les moyens financiers du niveau supra et les projets locaux. C'est ce qui a fondé la contractualisation, d'abord entre l'État et les collectivités territoriales, puis entre les différents échelons de collectivités terri-

toriales. Avec la coopération horizontale, l'enjeu de l'échange entre territoires et de sa contractualisation est d'une toute autre nature : il s'agit de passer d'interdépendances de fait, plus ou moins subies à des relations « gagnant/gagnant ». Dans cette perspective, la substance de la négociation et du contrat ne repose plus sur l'échange entre les moyens financiers de l'un et les projets de l'autre, mais sur la co-construction de politiques publiques. Se joue là le passage d'une culture toujours présente de la « défaisance », marquée par la puissance tutélaire du « global » (l'État) sur le local, à celle d'une autonomie du local dans la co-construction inter-territoriale de son efficacité.

Dans le même ordre d'idées, cette construction collective inter-territoriale est au cœur du processus de différenciation tant évoqué aujourd'hui. En la matière, l'attention est centrée sur ce qui constitue un combat d'arrière-garde : la différenciation au sein du meccano institutionnel et en particulier autour des compétences prises en charge par les uns ou les autres. À ce stade de la décentralisation, comme processus de défaisance des compétences de l'État, les marges de différenciation sont de l'ordre au mieux de l'ergonomie administrative, au pire d'une vaine tentative de pacification des rivalités entre niveaux de collectivités locales. La différenciation ne consiste pas à donner davantage de souplesse au meccano des statuts et des compétences des institu-

22 - Daniel Behar, « De l'égalité à la cohésion des territoires : le modèle français à l'épreuve de la métropolisation », in *Géographie économie société*, vol. 21, 2019, pp. 251-267.

tions territoriales<sup>23</sup> mais plutôt à faciliter et reconnaître ces multiples agencements coopératifs, à en imaginer les règles du jeu, à l'image de ce qui se joue au niveau international (COP21...). C'est moins dans l'inventaire et la répartition des compétences prises en charge que dans l'invention de modes d'exécution coopératifs de ces dernières que réside l'exigence d'innovation et de différenciation.

### REFONDER LE LOCAL EN FAISANT TERRITOIRE

Cette capacité des pouvoirs locaux à agir dans la coopération inter-territoriale, seule à même de peser sur les enjeux du fonctionnement réticulaire contemporain, repose sur une condition préalable : retrouver leur légitimité en tant qu'expression d'un intérêt général local. C'est le rôle politique du maire et des élus locaux qui est en cause. Lorsque l'espace local ne fait plus mécaniquement société, la responsabilité première des élus locaux consiste à redonner du sens au local. Il s'agit de passer du local comme niveau de proximité de l'action au territoire comme construction socio-politique. Il y a quarante ans, la décentralisation avait pour finalité de reconnaître la capacité collective d'une société organisée sur une base locale, aujourd'hui l'enjeu consiste à « refaire société » sur cette

base. Il faut prendre acte que le territoire n'est plus un acquis mais un projet. Là où aujourd'hui les intérêts et les trajectoires divergent, les élus communaux ont la difficile responsabilité de « refaire communauté », d'identifier les communs autour desquels peut à nouveau se fabriquer un intérêt général local. À condition de bien considérer qu'il ne s'agit pas d'un état de fait mais d'une ambition, leur rôle devient central dans « l'ingénierie politique de la reconstruction démocratique »<sup>24</sup>.

En énonçant cette double perspective de la co-construction horizontale de politiques inter-territoriales d'un côté et de refondation du territoire commun de l'autre, c'est en quelque sorte un nouveau partage des rôles au sein du bloc local que l'on esquisse : aux unes (les intercommunalités) la politique des liens territoriaux ; aux autres (les communes) la politique des liens sociaux. Mais il faudra alors bien admettre que cette dynamique – d'ores et déjà à l'œuvre sous nos yeux – de dissociation entre les instances en charge des politiques publiques et celles responsables du politique vient directement percuter le modèle de souveraineté territoriale absolue propre à la France. Dans cette perspective, c'est une différenciation des fonctions politiques des élus locaux qui serait en jeu, comme dans bien des pays européens : aux uns l'exécutif, aux autres le délibératif ; aux

23 - Daniel Behar, « Différenciation » in *Dictionnaire de la décentralisation*, Berger Levrault, 2017.

24 - Pierre Rosanvallon, *Notre histoire intellectuelle et politique 1968-2018*, Seuil, 2018.



---

uns la conduite des politiques publiques, aux autres la fabrication du lien social et politique...

## **LA DÉCENTRALISATION ACTE IV OU ÂGE II ?**

---

L'approfondissement de la décentralisation est à nouveau à l'agenda politique. Mais l'éventuel « acte IV » annoncé va se jouer – au-delà de la sphère étroite des acteurs directement concernés – dans le désintéret général. La décentralisation n'est plus une promesse politique.

La question ici posée n'est pas l'approfondissement d'un acte IV mais la rupture d'un Âge II. Après quarante ans de décentralisation fondée sur le déploiement à tous les niveaux d'une politique des lieux, multipliant les investissements et les équipements, il faut reconnaître qu'une société largement transformée n'y trouve plus son compte. Elle attend de sa représentation politique, de façon sans doute paradoxale, qu'elle s'adapte à son fonctionnement réticulaire et qu'en même temps elle rétablisse les conditions du vivre ensemble. Cela passe par une politique des liens, liens sociaux et liens territoriaux, voie étroite pour un impératif réenchantement de la décentralisation ■