

Extrait de :



2001

## L'INTERCESSION TERRITORIALE

Daniel BEHAR

### La fin de l'emboîtement spécialisé des niveaux ?

En dépit de sa brève durée de vie réelle et de son efficacité relative, le modèle gaullien d'aménagement du territoire fait aujourd'hui encore figure de référence. 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. C'est encore cette logique structurelle qui, quinze ans après, guide les transformations ultérieures de ce modèle d'aménagement du territoire et qui en particulier, sur le plan institutionnel, organise la décentralisation autour de blocs de compétences spécialisés par niveau de collectivités territoriales.

Les quinze années suivantes —entre 1980 et 1995— mettent en évidence une situation paradoxale. Ce modèle territorial demeure 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 est globalement mis de côté, au profit d'une logique localiste.

L'Etat abandonne sa prétention à développer une vision d'ensemble du territoire et à quadriller le local ; il resserre 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 ville, dans la compétition territoriale.

Le 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.

Depuis le milieu des années quatre vingt dix, de la loi Pasqua à la loi Voynet, les pouvoirs publics manifestent la volonté d'une relance de l'aménagement du territoire. Il ne s'agit plus, comme dans les années soixante, d'« équiper » le territoire pour qu'à la fois, il se mette au service et tire parti de l'expansion économique, mais de penser une action publique qui, face à la mondialisation, à la montée en puissance de l'Europe, replace le territoire au cœur de son projet.

L'approche territoriale apparaît comme la condition d'une articulation —introuvable globalement— entre développement et solidarité. A tout le moins, il s'agit que « la fracture

territoriale » ne redouble pas la fracture sociale. Cette volonté de relance de l'approche territoriale dans l'action publique doit tenir compte d'une double déstabilisation du modèle de référence : il faut d'une part prendre en compte l'affirmation d'une légitimité territoriale globale de chaque niveau de collectivité territoriale et d'autre part prendre acte de l'incapacité de l'Etat à énoncer un projet global d'emboîtement. Après de multiples tâtonnements, entre l'ébauche infructueuse d'un Schéma National d'Aménagement du Territoire et des esquisses perdues dans les sables administratifs de « Directives Territoriales d'Aménagement », cette relance trouve son expression autour d'une affirmation simple et claire : « 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 d'adaptation différenciée des politiques sectorielles de l'Etat aux situations locales, autrement dit leur territorialisation ; et enfin celle institutionnelle, de contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales concernées.

## Un territoire, un projet : un modèle discutable

Pour justifier qu'il soit en regard de l'obsolescence avérée du modèle de l'emboîtement spécialisé des niveaux, ce basculement stratégique apparaît discutable. Chacun des deux principes qui le fondent —la « déspecialisation » de l'emboîtement et la globalisation de chaque niveau— peut être mis en débat.

### Projet de territoire et interdépendances territoriales

En mettant l'accent sur la conception et la mise en œuvre d'un projet global de territoire à chaque niveau géographique, le modèle contemporain de gestion territoriale suggère l'hypothèse implicite d'un emboîtement mécanique entre ces projets de territoire. Cela ne paraît pas pourtant aller de soi lorsqu'on examine la complexité croissante des dynamiques territoriales et de leurs interdépendances scalaires.

#### □ Aux échelles interurbaines

L'énonciation de projets de territoire globalisés, 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. La question est pourtant d'importance.

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.

#### □ Aux échelles ville/territoire

Sur ce registre, la logique du projet de territoire global est explicite. Il s'agit de mettre l'action publique à hauteur du processus d'étalement urbain pour mieux le maîtriser. Autrement dit, il faut identifier pour chaque agglomération les catégories du centre et de la périphérie pour gérer leurs relations et contenir l'extension de la dernière catégorie nommée. 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 publique prétendant fonder son action sur une approche globale du centre et de la périphérie.

#### □ Aux échelles ville/quartiers

Sur ce registre, la globalisation de l'action publique autour d'un projet de territoire vise là encore à concilier développement et solidarité, c'est à dire plus précisément à raccrocher les quartiers qui vont mal à la dynamique de l'agglomération, en garantissant par-là la mixité urbaine et fonctionnelle.

Cette représentation stratégique suppose qu'il existe une continuité entre les processus de spécialisation socio-spatiale et ceux de « décrochage » territorial. Or différentes analyses —notamment celles conduites au titre de l'évaluation de la politique de la ville— soulignent la nécessaire distinction, d'un point de vue spatial, entre deux dynamiques sociales : celle de l'amplification des inégalités et celle de la concentration de la pauvreté. Dans le temps et dans l'espace, ces deux processus présentent des dynamiques interdépendantes mais distinctes. Autrement dit, il faut prendre en compte de façon différenciée l'exclusion « absolue », mesurée en termes de concentration de handicaps et exigeant une action

publique catégorielle et focalisée et l'exclusion « relative », mesurée en termes de risques d'étirement, de différentiels d'évolution, et nécessitant une action publique de régulation des interdépendances territoriales.

#### □ De la contiguïté à la connexité territoriale

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 entre les échelles : diversité des interdépendances inter-urbaines, implosion de la relation centre/périphérie, différenciation des formes d'inscription spatiale de l'exclusion sociale.

Ces processus qui tendent à dissocier les échelles où se déploient les enjeux du développement et celles où se focalisent les problématiques de solidarité mettent en porte à faux un modèle d'action publique qui paraît privilégier une conception par niveau du projet territorial.

### L'impossible concordance territoriale

Ce constat relatif à la dissociation entre les échelles d'inscription des dynamiques territoriales contemporaines interroge par là même le second principe du modèle aujourd'hui proposé : celui de la concordance entre les démarches de redistribution et de solidarité territoriale, de contractualisation inter-institutionnelle et de territorialisation des politiques publiques, à chaque niveau géographique, et en particulier à celui de l'agglomération.

Cette quête d'un optimum territorial à même de globaliser l'action publique à un niveau de territoire, autour d'un périmètre, s'avère illusoire.

Parce que les dynamiques socio-économiques centrifuges fracturent les territoires métropolitains à petite échelle —l'Est et l'Ouest de l'Île de France, Aix vis à vis de Marseille...—, les enjeux de redistribution et de solidarité fiscale concernent des ensembles géographiques de plus en plus vastes et distants des niveaux plus modestes de construction des intercommunalités politiques. Le législateur l'a bien compris : alors que le projet de loi Chevènement confondait les périmètres de solidarité fiscale et d'intercommunalité politique, il les a dissociés pour l'Île de France en instaurant un dispositif de péréquation fiscale de niveau régional. Mais peut-on encore considérer la situation francilienne comme exceptionnelle ?

De même, les démarches de contractualisation et de territorialisation doivent aujourd'hui correspondre à des dynamiques distinctes. Par essence, la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales relève d'un principe de continuité territoriale : les communes s'associant pour contractualiser avec l'Etat ne peuvent le faire que sur une base de proximité géographique. Quelle que soit, au-delà de l'arbitraire politique, la volonté d'assurer une certaine pertinence socio-économique à tel ou tel regroupement, celui-ci concernera toujours des communes contiguës. En revanche la territorialisation des politiques sectorielles —qu'il s'agisse de l'habitat, de l'emploi, des transports ou de l'environnement— a pour enjeu majeur la maîtrise et la régulation des interdépendances territoriales. Or celles-ci —on l'a dit précédemment— concernent des espaces souvent disjoints et des échelles différentes.

Ainsi, en Île de France devra-t-on probablement imaginer à l'Ouest une contractualisation à l'échelle de la Boucle Nord de la Seine, autour de Gennevilliers et une territorialisation des politiques de l'Etat entre le pôle de La Défense et ce secteur. De même à l'Est, sans doute contractualisera-t-on différemment avec Marne la Vallée et le Pays de Meaux alors que les démarches de territorialisation devront associer ces deux ensembles.

Il s'agit bien d'articuler sans les confondre, des démarches d'action publique fondées l'une sur la contiguïté, l'autre sur la connexité des territoires.

## Compétences ou registres territoriaux ?

Certes le modèle de l'emboîtement spécialisé des niveaux territoriaux qui affectait à chacun un bloc de compétences sectorielles au sein d'un mécanisme d'ensemble apparaît obsolète. Pourtant, pris au pied de la lettre, le modèle qu'on cherche à lui substituer semble en porte à faux avec les dynamiques territoriales actuelles s'il prétend organiser à chaque niveau une globalisation de l'action publique.

Ne faut-il pas davantage considérer que tout en rompant avec la spécialisation par blocs de compétences et en affichant la globalisation du projet à chaque niveau de territoire, l'approche contemporaine laisse en réalité ouverte la question de l'emboîtement entre les niveaux ? Elle serait ainsi en phase avec ce qu'on observe aujourd'hui, c'est à dire une recomposition d'ensemble de la régulation entre niveaux.

### Niveaux de gouvernance et de gouvernement territorial

Le premier constat relatif à cette recomposition de la régulation entre niveaux semble montrer que l'on n'assiste pas à un processus de substitution entre les modes habituels de gouvernement public et ceux de la gouvernance territoriale, mais davantage à une cohabitation, à des niveaux différents, entre ces deux configurations géopolitiques.

L'examen de la situation francilienne montre en effet la résistance et la modernisation d'un niveau de gouvernement public : l'intercommunalité ne s'y développe pas comme un mode de gouvernance territoriale, dans une logique d'adéquation à une quelconque pertinence socio-économique mais bien davantage comme le prolongement et le renforcement de la commune et de l'arbitraire politique qui fonde sa légitimité territoriale.

En revanche, le niveau régional qui se déploie à une échelle pertinente d'un point de vue socio-économique ne peut pour autant revendiquer les attributs d'un niveau de gouvernement public, autrement dit prétendre constituer un « pouvoir d'agglomération », son statut de région-capitale constituant un obstacle insurmontable. Cela n'exclut pas pour autant qu'il évolue, d'une fonction ordinaire de Conseil Régional (guichet des territoires locaux) à une fonction inédite de gouvernance territoriale, assurant un rôle de coordination des politiques sectorielles, d'animation vis à vis des opérateurs régionaux (Assistance Publique, RATP...)... On voit là que s'esquisse un modèle d'action publique faisant durablement cohabiter les niveaux distincts du gouvernement public et de la gouvernance territoriale.

### L'intercession territoriale

Mais ce vis à vis entre niveaux de gouvernement et de gouvernance ne résume pas à lui seul les processus de régulation entre niveaux territoriaux. La complexité territoriale exige le développement de configurations d'action inédites. Il semble en émerger aujourd'hui, en Ile de France notamment. L'originalité de ces configurations est double. D'une part, ni intercommunalité politique, ni force de pression socio-économique, elles agrègent en leur sein les deux fonctions le plus souvent disjointes de la représentation et de la consultation. Autrement dit, représentants de l'Etat, élus locaux, milieux socio-économiques, et universitaires y cohabitent, sans exigence de paritarisme formel, et en décalage de leur position habituelle. D'autre part, constituées autour de périmètres flous, sans frontières

définitives, elles considèrent avant tout leur raison sociale géographique (la Vallée de la Bièvre, le Sud Est du Val d'Oise, ou le centre-Essonnes) comme un dénominateur commun, un point d'appui pour agir, susciter les projets, mettre en réseau les initiatives, tant à un niveau local que dans une fonction de « levier » vis à vis de l'ensemble métropolitain.

C'est donc bien là une fonction d'intercession métropolitaine, autour d'un niveau méso-territorial qui prend corps aujourd'hui. Mais cette fonction n'est pas l'apanage exclusif de ces configurations inédites. Elle peut, s'ils la saisissent offrir une seconde chance aux Conseils Généraux d'Ile de France. En dépit de leur handicap originel (illégitimité tant politique que géographique de leur découpage), il semble bien que certains d'entre eux évoluent de fait vers cette fonction d'intercession. Parce que leur territoire est en totalité urbain, ils ne peuvent se résoudre à traiter exclusivement de telle ou telle catégorie de territoires locaux ou se cantonner à des compétences sectorielles. En matière de politique de la ville, leur compétence est globale ; elle ne peut être réduite à l'action sociale qui leur est dévolue. Pour autant, leur intégration au système métropolitain, leur interdit —au-delà des discours— de développer un projet de territoire « global ». Aussi se positionnent-ils peu à peu —à l'occasion de l'élaboration du Contrat de Plan par exemple— dans une fonction d'intercesseurs entre le local et le métropolitain. C'est là un défi majeur pour les Conseils Généraux : sont-ils en mesure désormais d'assurer une fonction d'interface politique entre la persistance de « l'ancien » (le modèle communal) et la lente émergence du « moderne » (le modèle métropolitain) ?

## Vers un Etat compositeur de niveaux territoriaux ?

La mise en cause explicite du modèle de référence de l'action publique territoriale, le renoncement à l'emboîtement spécialisé des niveaux interrogent fondamentalement la place de l'Etat vis à vis du territoire.

S'il faut sans doute en finir avec une vision de « l'Etat Aménageur du Territoire », s'agit-il pour autant d'accepter la figure d'un Etat subsidiaire qui —au sens strict de ce concept— n'est pas éloignée de celle d'un Etat sans territoire ?

Prise au pied de la lettre, la formule « un territoire = un projet » tend à confirmer ce risque, en ce qu'elle laisse imaginer la possibilité d'une action publique globalisée à chaque niveau territorial, et en particulier aux plus modestes, l'agglomération et le pays.

En réalité, ce principe de globalité de chaque « projet de territoire » laisse de côté la question de leur emboîtement. Par contre-coup, il ouvre une perspective majeure à l'action de l'Etat. Parce qu'en France, la spécificité de l'Etat est de se situer à tous les niveaux territoriaux, lui seul est en mesure de donner sens à l'emboîtement de ces projets de territoire ; autrement dit de négocier, à chaque niveau, les compromis optima entre développement et solidarité, tels qu'ils garantissent ensemble la cohésion du territoire national. ■