

SIREY

Dictionnaire de sciences politiques et sociales

Sous la direction de
David Alcaud et Laurent Bouvet

Jean-Gabriel Contamin, Xavier Crettiez,
Stéphanie Morel et Muriel Rouyer



21

Discrimination

La notion de discrimination renvoie à l'idée d'un traitement différentiel de certains individus ou de groupes, généralement minoritaires, par rapport aux autres. Ces minorités se distinguent de la majorité de la population par ses particularités ethniques, religieuses, sexuelles ou sociales.

→ **La discrimination est tout d'abord un fait** : elle résulte de la position minoritaire et dominée des individus ou des groupes concernés, qu'il s'agisse des minorités ethniques, des femmes ou encore des handicapés. Cette discrimination, source d'un sentiment plus ou moins fort de relégation, peut alors donner lieu à des revendications de reconnaissance.

→ Transformée en problème public, **la discrimination est ensuite un mode d'action publique** : afin de corriger les inégalités et les discriminations qui freinent l'intégration sociale ou oppriment les populations concernées, un certain nombre de gouvernements se sont engagés dans un programme de lutte contre les discriminations qui utilise la *discrimination positive* pour rétablir l'égalité. De la lutte contre les discriminations raciales dans les universités américaines à la loi sur la parité en France, diverses formes de politiques antidiscriminatoires proposent une justice sociale *équitable* privilégiant certaines catégories de populations minoritaires afin d'enrayer les processus de dévalorisation à l'œuvre dans les rapports sociaux.

Dès lors, le débat relatif à l'équité porte sur l'identification des groupes bénéficiaires, la légitimité des critères mis en œuvre pour définir ces groupes et améliorer leur situation. Il est également question des effets de ces politiques qui misent sur la différenciation pour réaliser l'égalité, dans des contextes politiques et culturels nationaux plus ou moins favorables à la distinction entre les groupes.

1 Discriminations, égalité et droits de l'Homme

→ D'un point de vue de philosophie politique, **la question de l'égalité et des discriminations est une question moderne** : elle renvoie aux fondements historiques du libéralisme politique.

Les textes fondateurs des États modernes, qu'il s'agisse la *Bill of Rights* anglaise de 1689, de la Déclaration d'indépendance américaine de 1776 ou encore de la Déclaration française des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, proclament un certain nombre de droits inaliénables contre l'absolutisme monarchique. L'égalité, visée à l'article 1^{er} de la Déclaration française des droits de l'Homme et du Citoyen, énonce : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune ». Ce principe s'est concrétisé à travers un ensemble d'applications sectorielles avec, par exemple, la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, qui sanctionne la provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence, la diffamation, l'injure, envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou non-appartenance à une ethnie, une nation, une race, une religion... Réaffirmé dans le Préambule de 1946 et dans la Constitution de 1958, le principe de l'égalité des droits de tous les citoyens « sans distinction d'origine, de race ou de religion » fonde la démocratie libérale française.

Le refus des discriminations constitue également un principe fondamental dans les textes de droit international, qu'il s'agisse de la Charte des Nations unies — et de ses deux conventions sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965) et de discrimination à l'égard des femmes (1980) — ou de la Convention européenne des droits de l'Homme qui condamne les distinctions fondées sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, toutes les formes d'opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

À l'origine, l'idéal égalitaire libéral hérité du xvii^e et du xviii^e siècle en Europe promeut l'égalité *de droits* mais ignore les inégalités de moyens parmi les hommes : elle constitue un principe politique fondateur de la communauté nationale au même titre que la séparation des pouvoirs comme garantissant l'État de droit.

→ Cette conception libérale de l'égalité juridique a cependant évolué avec l'intervention croissante de l'État dans l'organisation de la société et le renforcement de son rôle de garant des droits civils et politiques mais aussi des droits économiques et sociaux, notamment le droit au travail, la garantie de la protection de la santé et de la sécurité matérielle. Maître du jeu économique, régulateur du lien social, l'État providence s'institue garant de la justice sociale et protecteur des citoyens jugés vulnérables : travailleurs, mères, enfants, personnes âgées, malades...

Or, ce passage de l'État libéral à l'État libéral-démocratique a également signifié le passage d'une conception théorique à une conception

réparatrice de l'égalité qui vise à corriger les inégalités dues aux diversités de situation *de fait* et à réaliser l'*égalité des chances* pour tous. C'est précisément cette philosophie de l'égalité qui, sur le principe d'une intervention forte de l'État dans la correction des inégalités, préfigure la philosophie de l'*équité* qui, devant l'accroissement des phénomènes de discrimination, organise les politiques *positives* mises en œuvre dans la deuxième moitié du xx^e siècle pour lutter contre les discriminations.

2 La lutte contre les discriminations et la mise en œuvre du principe d'équité

La nécessité de prolonger le principe d'égalité par la mise en œuvre d'un principe d'équité au travers de politiques volontaristes visant à rétablir l'égalité des chances au bénéfice d'individus ou de groupes défavorisés a imposé un travail de légitimation permettant de rompre avec l'égalité juridique tout en justifiant la mise en œuvre de l'équité pour assurer une meilleure égalité. « Exigence d'égalité concrète » (Conseil d'État), l'équité suppose en effet de s'écarter de la loi et de faire des distinctions pour mieux réaliser les fins de l'égalité universelle.

→ Mise en œuvre **aux États-Unis** à partir de la fin des années 60, l'*affirmative action* (discrimination positive) repose sur un traitement préférentiel à des groupes minoritaires, définis à partir de critères ethniques (Noirs, Hispaniques, Asiatiques) et de genre (les femmes), notamment dans le domaine du travail et dans l'accès à l'enseignement supérieur. Fragilisée par un certain nombre de recours contentieux, cette politique a provoqué des effets pervers en redoublant la stigmatisation et la dévalorisation des bénéficiaires, par exemple des diplômes obtenus.

→ **En France**, la progressivité de l'impôt et sa répartition entre les citoyens *en raison de leurs facultés* sont considérées comme une *discrimination justifiée* au regard de l'article 1^{er} de Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen qui admet la différence de traitement pour un motif d'intérêt général, « l'utilité commune ». Au-delà de cette « autorisation constitutionnelle » en matière d'impôts, l'égalité universelle constitue un fondement essentiel d'une conception politique fortement marquée par l'unité, celle du peuple, du territoire et de l'organisation administrative. Malgré cette tradition jacobine, la France s'est progressivement engagée dans **une philosophie de l'équité** et a inventé des catégories d'action publique différencialistes destinées à lutter contre

l'exclusion sociale et territoriale ainsi que les discriminations fondées sur le sexe et sur l'origine ethnique.

La mise en œuvre de la politique des Zones d'éducation prioritaires dans les années 80, inspirées des *Aeras* anglaises, pour lutter contre l'exclusion sociale et scolaire a constitué une première brèche. Définies à partir de critères pédagogiques et sociologiques liés aux populations scolaires, ces zones bénéficient d'un traitement préférentiel en termes de moyens. Les divers territoires de la politique de la ville (ZRU, ZUS, ZFU) définis depuis une trentaine d'années participent de la même logique. Plus récemment, les admissions de jeunes bacheliers issus de ZEP à Sciences Po en fonction de leurs résultats scolaires et d'un examen d'entrée différent des voies traditionnelles ont permis de rompre avec les logiques sociales de sélection scolaire.

Aussi la France a-t-elle innové en 2003 en inscrivant dans l'article 3 de la Constitution de 1958 le principe de l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. Depuis la fin des années 90, elle s'est également engagée, sous l'impulsion européenne, dans une politique de lutte contre les discriminations raciales inédite qui remet en cause ses catégories officielles fondées sur la nationalité et engage une série de programmes destinés à punir les actes de discrimination raciale et à favoriser le développement d'une société plus tolérante (loi du 16 novembre 2001 relative à lutte contre les discriminations). Enfin, elle s'engage aujourd'hui sur le terrain de l'égalité des droits et des chances, et la participation à la citoyenneté des personnes handicapées.

→ Argument rhétorique des politiques publiques, **l'équité comme vecteur d'égalité propose de réparer la discrimination de fait par la discrimination dans l'action publique.** Elle connaît à ce titre un problème de légitimation en ce que les politiques mises en œuvre sont susceptibles de susciter des réactions de mécontentement, de ressentiment, voire de rejet par les populations non touchées, notamment dans un contexte économique et social difficile. Le revers de la discrimination positive se situe également au niveau des effets pervers qu'elle peut entraîner : la dévalorisation de ce qui est acquis car « aidé » (un diplôme ou une poste par exemple), la catégorisation négative des territoires où se concentreraient les problèmes sociaux (telle la ZEP ou le quartier de la politique de la ville, définis en fonction des divers *handicaps* des populations) ou encore la dévalorisation identitaire des individus liée à la catégorisation et à l'intériorisation de la catégorisation, renforçant la *disqualification sociale* (Serge Paugam).

La discrimination, au cœur des rapports entre les individus et les groupes, pose *in fine* la question récurrente des limites de l'interven-

tionnisme de l'État pour corriger les inégalités et poursuivre l'idéal de l'*égalité des conditions* (Tocqueville) au fondement de la démocratie.

S. M.

📖 *Citoyenneté, Démocratie, Droits de l'Homme, État, Parité, Universalisme.*

☑ Borgetto M., « Équité, égalité des chances et politique de lutte contre les exclusions », *Droit social*, n° 3, mars 1999, pp. 221-229.

Burgi-Golub N., « Égalité, équité. Les catégories idéologiques des politiques publiques », *Politix*, n° 34, 2nd trimestre 1996, pp. 47-76.

Rawls J., *Justice et démocratie*, Paris, Seuil, 1993.

Sabbagh D., *L'égalité par le droit : les paradoxes de la discrimination positive aux États-Unis*, Paris, Économica, 2003.

70

Proximité (Démocratie de)

La démocratie de proximité est une invention récente en France, résultant d'un affaiblissement de l'identification politique nationale d'une part et d'un échec du modèle centralisé de politiques publiques d'autre part. La démocratie de proximité renvoie en effet à deux processus contribuant à un assouplissement des rapports de l'État aux instances locales, aux territoires et aux citoyens : d'une part l'invention d'un nouveau modèle de politiques publiques, territorialisé et diversifié, d'autre part la volonté d'associer les citoyens aux choix locaux. Initié dans les années 80 et renforcé très récemment avec l'institutionnalisation de la démocratie de proximité et l'accroissement des responsabilités locales, le nouveau modèle de régulation politique repose sur la volonté de concilier efficacité de l'action publique et démocratisation du fonctionnement politique. Du point de vue des politiques publiques, les divers processus de territorialisation ont fait de la gestion de proximité, du

partenariat et de la coopération de la société civile et des habitants un gage d'efficacité et une alternative aux lourdeurs administratives centrales. Du point de vue politique, l'approfondissement du processus de décentralisation consacre l'idée d'un rapprochement de la décision du citoyen et la possibilité pour ce dernier de « demander des comptes » aux élus sur les politiques menées. En ce sens, la gestion de proximité des politiques publiques et la démocratie locale transforment les modes de gouvernement des affaires publiques et le lien citoyen.

1 La gestion de proximité comme mode de résolution des problèmes sociaux

Depuis les années 70-80, que l'on a considérées comme étant celles de la crise de l'État et de la gouvernabilité, la recomposition de l'action publique en France s'est effectuée à partir du territoire et du local. Reposant sur une logique de proximité, le nouveau modèle de politiques publiques propose une action adaptée aux besoins locaux et développée en partenariat avec l'ensemble des acteurs locaux. Alors que les relations entre l'État et la société civile étaient traditionnellement définies par une domination du premier sur la seconde, le citoyen étant tenu à distance de la gestion des affaires publiques, la philosophie de l'action publique des trente dernières années prône la proximité et la participation locale. Le niveau local est ainsi valorisé à la fois comme l'échelon pertinent pour traiter les problèmes sociaux et comme l'espace légitime de participation, dans ce qui a été présenté comme un desserrement de l'état étatique aux profits des instances locales.

La crise de la sectorialité — ou la prise de conscience des limites d'une approche sectorisée des problèmes sociaux — et l'aggravation des problèmes sociaux, notamment urbains, ont conduit à une remise en cause des modes d'action publique traditionnels et à une revalorisation de la territorialité. Dans ce cadre, la proximité et la territorialité sont considérées comme la solution aux difficultés de gestion de la *complexité sociale*, comme favorisant le lien social et l'intégration face à une fracture sociale qui est aussi une fracture territoriale, liée à une fragmentation urbaine croissante. Cette nouvelle façon de penser le rapport spatial entre les administrés et la chose publique, qui imprègne les politiques publiques, notamment urbaines, a imposé une transformation des référentiels de l'action publique. Caractérisés par la diversification des moyens d'action, la pluralisation des acteurs intervenant dans l'action publique et l'appel aux forces associatives et citoyennes, les répertoires d'intervention politique et le rapport aux territoires ont

mué vers une conjonction des forces locales dans la gouvernance de la complexité sociale.

2 La démocratie participative comme « remède à la crise du politique »

Si les processus de territorialisation ont produit un modèle de gouvernance des politiques publiques plus souple, la première décentralisation et l'accroissement des libertés locales ont principalement profité aux collectivités et aux élus, et non à la population. La participation des habitants est apparue dans les années 80 comme une solution aux écueils de la politique de la ville, l'objectif étant de faire participer les habitants aux décisions concernant le quartier dans des lieux où leur rapport aux institutions est complexe, marqué par une défiance et une forte demande. La territorialisation des politiques de lutte contre l'exclusion sociale a également entraîné une attention plus importante des élus vis-à-vis des revendications des citoyens. Traditionnellement faible dans l'État jacobin français, la « démocratie locale » est devenue une réelle préoccupation politique à partir des années 90 avec la loi d'orientation de 1992 qui améliore l'information et la participation des habitants, et avec l'institutionnalisation du référendum communal et le développement des sondages locaux.

→ Ce n'est cependant que très récemment que la proximité, la délibération et la participation ont été portées par la volonté gouvernementale comme un gage de démocratisation et d'efficacité, et traduites dans un dispositif législatif. L'acte II de la décentralisation consacre l'idée selon laquelle le renforcement des libertés locales est indissociable d'une consolidation des formes et des conditions de participation politique des citoyens. La réforme des responsabilités locales, engagée en 2003 par la réforme constitutionnelle qui proclame désormais que l'organisation de la République est « décentralisée », s'est accompagnée d'une loi de février 2002 relative à la démocratie de proximité consacrant le principe de participation aux politiques d'aménagement du territoire et à l'élaboration des grands projets. Adoptée en juillet 2004, la loi sur les responsabilités locales, qui entrera en vigueur en janvier 2005, transfère de nombreuses compétences aux collectivités locales : la décision décentralisée se rapprocherait du citoyen et serait ajustée en fonction des spécificités locales. Ainsi, le Gouvernement entend-t-il « assurer, grâce à une gestion de proximité, un service public de meilleure qualité et moins coûteux ».

→ Au-delà de l'accroissement des modes d'information des citoyens, un ensemble de procédures favorisant le dialogue entre les habitants et les autorités publiques a été mis en place et des instances participatives locales se sont développées afin d'associer les usagers à la prise de décision des autorités publiques. La loi sur la démocratie de proximité rend obligatoire les conseils de quartier pour les communes de plus de 80 000 habitants. Chaque quartier est doté d'un conseil dont la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par le conseil municipal. Le conseil de quartier peut être consulté par le maire et lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Qu'il s'agisse des transports, de la politique de la ville, de l'environnement, du logement... Des structures de concertation avec les habitants sont organisées pour délibérer des projets locaux et échanger avec les usagers sur la qualité des services publics et la pertinence des actions menées. De même, les collectivités de plus de 10 000 habitants doivent créer une commission consultative pour les services publics comprenant des représentants d'associations locales et des élus. Enfin, la consultation des acteurs de la société civile dans le processus de création des pays ou encore des contrats d'agglomération au travers de comités et autres conseils de développement apparaît-elle comme essentielle dans l'élaboration des différents projets de territoires.

Promue comme un gage d'efficacité de l'action publique et de démocratisation de la vie locale, la démocratie de proximité ou *participative* soulève néanmoins des interrogations sur ses modes d'application et ses effets sur la prise de décision locale, notamment sur le nombre d'habitants impliqués et leur capacité à s'extraire de leurs propres intérêts (phénomène NIMBY, *not in my back yard*), sur la réelle mise en débat des enjeux décisionnels et sur la place donnée aux associations dans les délibérations territoriales face aux équipes municipales.

S. M.

☑ Commaille J. et Jobert B., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998.

CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale : représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999.

Estèbe P., « L'habitant, ou le cher disparu. Disparition, apparitions et résurgences de l'habitant comme figure de la participation politique en France », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 49, 3^e trimestre 2002.

Neveu C. (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, 1999.

95

Territoire (aménagement, territorialisation)

Étendue de terre dépendant d'un État, d'une ville ou d'une juridiction, le territoire est, avec la population et l'existence d'un pouvoir de coercition institutionnalisé, l'un des trois critères classiques de définition de l'État, entendu comme société juridiquement organisée¹. Ce critère territorial renvoie à l'idée qu'un État recouvre un espace délimité par des frontières qui bornent son territoire d'intervention. Deux impératifs se sont imposés aux États-nations modernes : d'une part la nécessité d'organiser rationnellement le pouvoir politique et administratif sur l'ensemble du territoire et, d'autre part, la volonté d'aménager cet espace pour optimiser son développement de façon équilibrée. Organiser l'espace national et *aménager le territoire* consistent en effet à élaborer une politique dont l'objectif est de rechercher une répartition géographique optimale des activités économiques et sociales en fonction des diverses ressources naturelles, culturelles et humaines. L'aménagement du territoire est une idée ancienne, liée à la centralisation, qui a vu l'État dominer l'organisation administrative, mais aussi les routes, les chemins de fer, les canaux et les écoles. D'un point de vue politique, la volonté d'unifier le territoire et d'en assurer l'organi-

1. P. Braud, *Science politique*. 2. *L'État*, 1^{re} partie, Paris, Seuil, 1997.

sation administrative constitue également un moyen d'asseoir le pouvoir, de conforter l'unité nationale et de soumettre la population à un ensemble de normes applicables sur l'ensemble du territoire.

L'organisation administrative et politique des territoires en Europe varie en fonction des histoires et des traditions culturelles des nations. Le modèle français, dit « jacobin », a pendant longtemps fortement dépendu du centre, jusqu'aux réformes décentralisatrices et aux transformations induites par l'eupéanisation. Renouvelée pendant les années de croissance, l'idée d'aménager le territoire grâce à une allocation optimale des ressources, a constitué un mythe bouleversé par la nouvelle économie et la construction européenne.

1 Territoires et politique : les évolutions du modèle français d'administration publique

Le modèle français d'administration publique traditionnel se caractérise par un pouvoir central fort, hérité de la monarchie absolue, consacré par la Révolution française et l'idéologie jacobine, et institutionnalisé sous l'Empire avec la loi du 28 Pluviôse de l'An VIII qui place l'institution préfectorale au cœur de l'organisation territoriale française. Le modèle jacobin repose sur le dogme d'une unité juridique, culturelle et administrative de la Nation — l'unité territoriale symbolisant l'unité de la Nation. Ce modèle centralisé d'*État fort* dominant la société, différent du modèle anglo-saxon (Badie et Birnbaum, *Sociologie de l'État*, 1978), a nourri les modes d'intervention de l'État sur la société, caractérisé par un pouvoir constant de la machine d'État sur la périphérie, contrôlée par les préfets ou, à partir des années 60, par une administration de mission, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). L'administration républicaine repose donc sur une organisation territoriale déconcentrée de l'État et une faible autonomie donnée aux collectivités locales.

→ La remise en cause de la centralisation des relations entre le pouvoir central et les collectivités locales a lieu à partir des **années 60 avec la reconnaissance du rôle des régions dans le développement économique et la démocratisation progressive du système local**. Desserrant l'emprise de l'État sur la société civile, les réformes décentralisatrices de 1982-1983 ont constitué une véritable « révolution normative et juridique » (Jean-Claude Thoenig, *L'action publique*, 1996), ouvrant la voie à une profonde transformation des modes d'action publique et à l'apparition d'un nouveau rapport au local, dans le cadre d'une remise en cause globale du rôle de la puissance publique. Au-delà de la décentralisation, c'est toute une philosophie de l'action qui se renouvelle : alors que les espoirs de progrès social et d'égalité reposaient principa-

lement dans les mains de l'État, la crise économique et sociale du milieu des années 70, la crise de l'État-providence qui s'en est suivie et l'effritement de la croyance en un État porteur de progrès ont imposé un nouveau mode de régulation sociale et territoriale axé sur le local, la proximité et le partenariat.

2 Le territoire au cœur des recompositions de l'action publique

Les nouvelles modalités d'administration publique, axées sur le territoire, ont pris plusieurs formes avec la décentralisation politique qui fait des collectivités locales des gestionnaires de l'action publique sur leur territoire, et avec la mise en œuvre de politiques territoriales et transversales telles que la politique de la ville.

- **La territorialisation** est l'organisation localisée de l'action publique en vue de résoudre des problèmes publics conçus comme devant être traités localement par une action globale, transversale et partenariale. Les territorialisations de l'action publique renvoient à plusieurs processus et à des dynamiques différentes selon qu'il s'agit des politiques locales, des politiques territorialisées ou encore les politiques territoriales¹.
- **Les politiques locales** concernent l'ensemble des actions menées à l'initiative des collectivités locales, en particulier des communes.
- **Les politiques territorialisées** renvoient au processus de localisation des politiques nationales et de mise en application des politiques gouvernementales à tous les niveaux du territoire. Dans ce cadre, les décentralisations des années 80 et 2000 ont élargi la capacité des collectivités locales à transformer les perspectives posées par les politiques nationales bien que l'État conserve une main-mise sur la régulation territoriale des politiques publiques.
- Enfin, **les politiques territoriales** définissent l'ensemble des actions conjuguées et volontaristes du pouvoir central et des autorités locales qui sont dans une situation de partenariat et de contractualisation, bien que, à nouveau, l'État demeure l'arbitre de la négociation collective et que les grandes orientations soient fixées par lui (par exemple, dans les contrats de ville, les contrats de pays ou les contrats de plan État/région). Se pose néanmoins la question de l'autonomie des politiques menées par les élus et, par conséquent, celle de la multiplication des comportements autogestionnaires.

1. A. Mabileau, *Le système local en France*, Paris, LGDJ-Montchrestien-EJA, 1994.

→ Les politiques territoriales ont connu un **renouveau** notamment depuis le milieu des années 90 avec les lois d'orientation pour l'Aménagement du territoire (1995-1999) et sur l'Intercommunalité (1999) et avec le Pacte de relance pour la ville (1996), ayant créé une géographie volontaire et positive du territoire (les « pays ») ainsi qu'une géographie du handicap (ZUS, ZRU, ZF) qui transforment en profondeur les relations entre l'État local et les partenaires territoriaux. Ces dernières, en appliquant le principe de la discrimination positive territoriale et en faisant du territoire une catégorie de l'action publique, tel le quartier ou la zone, inventent un nouveau type de territoire : un « territoire de gestion » (Patrice Duran, *Penser l'action publique*). Ces territoires de la discrimination positive constituent des cadres fonctionnels détachés de la cohérence sociologique, politique, sociale, économique ou culturelle qui définit traditionnellement le territoire. C'est autour du « pays » que les collectivités cherchent aujourd'hui une cohérence territoriale, économique, historique et culturelle renouvelée, et autour de l'agglomération qu'elles organisent une dynamique socio-économique commune. En matière d'organisation territoriale des pouvoirs publics, décentralisation et déconcentration sont actuellement envisagées comme complémentaires et la question de l'égalité est devenue une question territoriale. À la recherche du rétablissement de la *cohésion sociale et territoriale*, les politiques d'aménagement du territoire sont axées sur le « développement territorial », le rétablissement de l'égalité entre les territoires, la solidarité et le renouvellement urbains (loi SRU 2000).

→ Ces politiques, qui ont porté le territoire comme support et catégorie d'une intervention publique transversale et partenariale, ont ainsi engagé des processus de territorialisation eux-mêmes multiples et complexes, recouvrant des modes de légitimation différents. Le « territoire » constitue aujourd'hui la référence centrale des politiques publiques : devant l'échec d'un État *providentiel* garant du progrès social et de l'égalité, les formes d'intervention de l'État sur la société reposent aujourd'hui sur le pari d'une efficacité régulatrice du territoire, du local et de la proximité. Qu'il s'agisse des territoires politiques (circonscriptions électorales), des territoires de l'intervention publique (circonscriptions de l'État) ou encore des nouveaux territoires définis dans les politiques d'aménagement (zones, pays, agglomérations...), le terme de territoire recouvre de multiples réalités, au-delà de ses définitions géographiques et politiques. De surcroît, l'intégration européenne et les nouvelles formes de régulation qu'elle induit complexifient le jeu des échelles territoriales en matière d'action publique. Devant l'enchevêtrement des niveaux territoriaux, la question du territoire pertinent, à la fois non déconnecté des enjeux économiques et sociaux et proche du citoyen, reste aujourd'hui entièrement posée.

Face à ces processus multiples de territorialisation qui constituent également des processus de *déterritorialisation* et de *bureaucratization du territoire*, les réformes en matière d'aménagement du territoire misent sur l'intercommunalité pour moderniser le pouvoir local et simplifier le paysage territorial. L'élaboration de « projets globaux de territoires », par exemple dans le cadre des contrats de pays ou d'agglomération, repose sur une prise en charge solidaire, transversale et partenariale des enjeux locaux tâchant de concilier développement économique et cohésion sociale. Néanmoins, dans le contexte actuel de renforcement de la démocratie de proximité (loi de février 2002) et des libertés locales (loi sur les responsabilités locales de juillet 2004), l'ensemble de ces transformations territoriales pose la question de la lisibilité démocratique de ces territoires tant « faire coïncider institutions publiques et pays réel relève de l'injonction paradoxale » (Daniel Béhar et Philippe Estèbe, 2004).

S. M.

➤ *Administration, Décentralisation, État, Politiques publiques, Pouvoir, Ville.*

▣ Balme R., Faure A. et Mabileau A., *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, PFNSP, 1999.

Béhar D. et Estèbe P., « Décentralisation ou fin des monopoles territoriaux ? », in *L'état de la France 2004*, Paris, La Découverte/Syros, 2004.

Biarez S., *Territoires et espaces politiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2000.

Birnbaum P., *Dimensions du pouvoir*, Paris, PUF, 1984.

Gaxie D. (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997.

Le Galès P., *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.