

IEP
licence
concours
administratifs

Dictionnaire de sciences politiques

David Alcaud, Laurent Bouvet,
Jean-Gabriel Contamin, Xavier Crettiez,
Stéphanie Morel et Muriel Rouyer

2^e édition

notions essentielles

enjeux et débats

grands auteurs

SIREY

22

Discrimination

Auteurs majeurs

J. Costa-Lascoux, E. Maurin, P. Simon, M. Wieworka.

Ouvrages essentiels

Boucher M. (dir.), *Discriminations et ethnicisation*, Aube, 2006.

Castel R., *La discrimination négative : Citoyens ou indigènes ?*, Le Seuil, coll. « La République des idées », 2007.

Calvès G., *La discrimination positive*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2004.

Pélisson E., *Les discriminations*, Ellipses, 2007.

Martiniello M. et Simon P., « La catégorisation et la classification comme enjeux de pouvoir. Rapports de domination et luttes autour de la représentation dans les sociétés post-migratoires », *Revue européenne des migrations internationales* 21, n° 2, 7-18, 2005.

Maurin E., *Le Ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Le Seuil, 2004.

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

Weil P., *Liberté, égalité, discriminations : L'identité nationale au regard de l'histoire*, Gallimard, coll. « Folio/Histoire », 2009.

Wieworka M., *La Diversité : rapport à la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*, Robert Laffont, 2008.

Sites Internet

LUCIDE : www.lucide-contre-toutes-les-discriminations.org

HALDE : www.halde.fr

ACSé : www.lacse.fr

Observatoire des discriminations : www.cergors.univ-paris1.fr

Observatoire des inégalités : www.inegalites.fr

Pour la diversité, contre les discriminations (Union européenne) : www.stop-discrimination.info

ATECCOD : www.ateccod.fr

Notions à consulter

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

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 exa-

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

S. M.

66

Pauvreté(s)

Auteurs majeurs

R. Castel, J. Donzelot, S. Paugam.

Ouvrages essentiels

Ballain R., Glasman D., Rolland R., *Entre protection et compassion. Des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, PUG, 2005.

Castel R., *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995.

Damon J., *L'exclusion*, PUF, 2008.

Guilluy Ch., Noyé C., *Atlas des nouvelles fractures sociales en France. Les classes moyennes oubliées et précarisées*, Autrement, 2006.

Korsu E., « Mobilité résidentielle et pauvreté dans les années 1990 », Travaux de l'ONPES, 2003-2004.

Observatoire des inégalités, *L'état des inégalités en France 2009. Données et analyses*, Belin, 2008.

Paugam S., *Les formes élémentaires de la pauvreté*, PUF, 2005.

Sencébé Y., Lepicier D., « Migrations résidentielles de l'urbain vers le rural en France : différenciation sociale des profils et ségrégation spatiale », *Espaces-Temps.net*, Textuel, 10 mai 2007.

Vanoni D., Robert C., *Logement et cohésion sociale. Le mal-logement au cœur des inégalités*, La Découverte, 2007.

Notions à consulter

Citoyenneté, Classes sociales, Discrimination, État-Providence, Territoire.

Est traditionnellement identifiée comme pauvre toute personne qui n'a pas suffisamment d'argent ou de moyens matériels pour subvenir à ses besoins. L'appréciation de cette pauvreté monétaire était relativement stable dans la mesure où elle était soumise à la détention — ou non — d'un emploi, conditionnant la possession — ou non — de ressources monétaires suffisantes.

1 Une complexification des formes de pauvreté

Les bouleversements de l'organisation familiale et les stratégies résidentielles, ainsi que la fragilisation du lien à l'emploi, ont engendré une

« pauvreté active » (Julien Damon) qui ne saurait s'évaluer au regard des seules ressources monétaires. Par opposition aux formes stables de la pauvreté s'est développée une précarité liée à l'instabilité de la situation de la personne ou du ménage. Dans un contexte de diversification et de précarisation des formes d'emploi, qui rendent la détention de ressources financières incertaines et fluctuantes dans le temps, une partie importante de la population connaît en effet un état de fragilité qui risque d'évoluer vers la pauvreté. Cette pauvreté est liée aux situations d'emploi (chômage de longue durée, contrats précaires), mais aussi aux conditions de vie (logement, santé, accès à l'éducation, sociabilité) des ménages. Le taux de pauvreté en conditions de vie — qui repose sur l'idée d'une restriction de l'accès à des biens et services de consommation indispensables — touche, d'après l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 12,7 % de la population en 2006. Ce taux était de 13,1 % en 1997 (*Rapport ONPES 2007-2008*). Les études du CREDOC ont montré l'importance de cette précarité et du *sentiment de pauvreté* qu'elle induit pour ces ménages qui travaillent mais qui estiment que financièrement ils y arrivent difficilement, notamment parce qu'ils sont endettés, voire surendettés, et qui peuvent toucher la partie inférieure des couches moyennes.

En effet, les travailleurs pauvres, qui constituent une part croissante des populations « en difficulté », sont au cœur des réflexions sur le traitement de la pauvreté. Ce sont des catégories qui rencontrent des difficultés de logement, de santé, des difficultés de relations sociales, des ruptures familiales... et qui viennent de plus en plus nombreuses frapper aux portes des associations, notamment en matière d'hébergement d'urgence. On distingue plusieurs catégories de publics marquées par cette pauvreté laborieuse (CREDOC) :

- Les familles d'ouvriers ou d'employés, faiblement diplômés, vivant sur un salaire, qui n'assure pas un niveau de vie décent au ménage ;
- Les personnes isolées, notamment les familles monoparentales, qui cumulent pauvreté monétaire et pauvreté en conditions de vie, en raison d'une précarité de l'emploi. La fragilité de ces familles se traduit par une forte dépendance aux minima sociaux et une situation globale de tension budgétaire ;
- Les indépendants en difficulté, âgés, souvent exploitants agricoles vivant dans des conditions de vie correctes mais dont les revenus sont en dessous du seuil de pauvreté ;
- Les jeunes assez diplômés, au début de leur vie professionnelle, en contrat précaire, et souffrant d'une pauvreté en conditions de vie.

Enfin, si globalement, les *indicateurs de la pauvreté et de l'exclusion* (ONPES) ont connu depuis une dizaine d'années une stabilisation, l'accroissement des difficultés à accéder à un logement, y compris

dans le parc social — d'après le rapport 2008 de la Fondation Abbé Pierre, un tiers seulement des 1 200 000 demandeurs de logement social ont pu être logés en organismes HLM —, et l'instabilité résidentielle des familles précaires, placent la question du logement et de la mobilité au cœur du processus de diversification et de complexification des formes de précarité.

On observe ainsi une diversification des situations de précarité qui, en frappant davantage certaines catégories de populations — les jeunes, une partie des salariés les plus précaires, les personnes isolées, les familles monoparentales et les chômeurs mal indemnisés... —, démultiplie les formes de pauvreté, de la réalité financière au sentiment éprouvé par une frange importante de la population. Ces phénomènes témoignent de l'ampleur croissante des phénomènes de pauvreté, touchant l'ensemble des classes sociales.

2 Une évolution de l'inscription territoriale de la pauvreté liée à l'accroissement des mobilités : vers une pauvreté diffuse

Par ailleurs, on sait que la pauvreté — principalement identifiée à travers le taux de pauvreté monétaire et les proportions d'allocataires de minimas sociaux — touche de manière préférentielle certaines zones du territoire : à l'échelle nationale, le nord est et le sud-sud est ; les grandes agglomérations, mais aussi certaines zones rurales, où se côtoient pauvreté traditionnelle et néo ruralisme... ; les Zones urbaines sensibles constituant les territoires par excellence de la pauvreté concentrée. Et si la concentration se renforce sur ces territoires sous l'effet de la surmobilité des ménages dans ces zones qui continuent d'accueillir les ménages les plus pauvres, elles n'ont pas pour autant l'exclusivité de la pauvreté. En effet, on observe depuis une trentaine d'années une réelle *diffusion* de la pauvreté sur le territoire. Le rapport entre pauvreté(s) et territoire(s) a évolué, et ce notamment sous l'effet de la multiplication des mobilités. Mobilités interrégionales, périurbanisation, repeuplement des « nouvelles campagnes », mobilité des populations des ZUS entre les ZUS elles-mêmes et avec leur environnement... ces mobilités instaurent un nouveau rapport des Français à l'espace et produisent une redistribution spatiale de la population qui impacte fortement sur la diffusion de la pauvreté et sur ses géographies. Les mobilités, qu'elles soient inter agglomération ou intra régionales, loin de concerner les seules couches moyennes et supérieures, constituent en effet un phénomène partagé... par les populations précaires, en raison de l'accélération des mobilités résidentielles, mais

également renforcées par les politiques et les programmes de logement (programmes ANRU, investissements de Robien, programmes d'accession sociale à la propriété, Prêts aidés pour l'accession à la propriété ou Prêts à taux zéro...). À un autre niveau, les mobilités des populations précaires se jouent également à une échelle internationale : avec la mondialisation et la libre circulation sur le territoire européen, la nature des flux migratoires a changé : les migrations de travail se sont diversifiées (contractuels, stagiaires, saisonniers) et l'émergence de réseaux transnationaux stimule les migrations en chaîne. Ainsi, les migrations internationales constituent-elles moins des *immigrations* — liées à une installation dans le pays — que des *circulations migratoires* entre le pays d'origine et la France, donnant lieu à des formes de précarité mouvantes.

Si la pauvreté diffuse est par définition partout, elle n'est cependant pas uniforme : elle produit des situations socio territoriales typées. D'une part, il existe des trajectoires sociales porteuses de précarité, dans le temps mais aussi dans l'espace, et les pauvretés ne peuvent s'analyser que dans leur caractère dynamique, au regard des diverses formes de mobilité qui les caractérisent. D'autre part, il existe des dynamiques territoriales plus ou moins favorables à l'accueil des pauvretés, ce qui explique que certains peuvent aujourd'hui concentrer — de manière diffuse — un grand nombre de populations précaires.

3 L'enjeu actuel pour les politiques publiques : sortir de l'alternative publics/territoires

Face à la complexification des formes de pauvreté et de son caractère *mobile* s'ouvre un champ de réflexion sur les réponses à apporter en termes de traitement des situations. Les situations socioterritoriales de pauvreté liés aux mobilités soulèvent un certain nombre enjeux auxquels les politiques publiques devront répondre afin d'être capables de produire une stratégie d'action publique adaptée. Ces enjeux prospectifs concernent les politiques de l'habitat et du logement, mais plus particulièrement les deux versants des politiques sociales que sont : les politiques redistributives universalistes et la politique de la ville. Elles reposent sur une alternative entre deux modes de catégorisation — le territoire et le type de public — qui ne permettent pas de répondre aux situations créées par la diffusion de la pauvreté. L'épuisement des catégories d'analyse et l'interrogation sur les instruments d'intervention suggère ainsi que les futures politiques publiques visant à traiter les enjeux territorialisés de cohésion sociale devront être capables de prendre en considération des situations territoriales et sociales évolutives et diffuses. La diffusion de la pauvreté sur les territoires et les

situations socio territoriales qu'elle produit obligent ainsi principalement à penser une nouvelle articulation entre *l'entrée par territoires* et *l'entrée par publics*. Alors que le débat porte aujourd'hui principalement sur l'opposition entre ces deux logiques, voire au retour de la primauté de la logique individuelle contre la logique territoriale, la pauvreté diffuse exige de dépasser l'alternative entre politiques universalistes et politiques territoriales, et de définir une stratégie de politique publique qui articule les deux logiques. La révision du concept de géographie prioritaire est au cœur de ce débat.

S. M.

Territoire (gouvernement, territorialisation)

Auteurs majeurs

D. Béhar, P. Estèbe, J. Lévy, M. Vanier.

Ouvrages essentiels

Jean Y., Vanier M., *La France : aménager les territoires*, Armand Colin, 2009.

Béhar D., Estèbe P., « Aménagement du territoire : une mise en perspective », *L'État de la France 2009-2010*, 19^e éd., La Découverte, p. 288-297, D. mai 2009.

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

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

Béhar D., Estèbe P., Vanier M., « Mécano territorial : de l'ordre territorial à l'efficacité interterritoriale », *Pouvoirs locaux*, n° 83, avril 2009, « Les tabous de la décentralisation ».

Vanier M., *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, 2009.

Notions à consulter

Administration, Décentralisation, État, Métropoles, Politiques publiques, Pouvoir, Ville.

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 organisée. 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 fonc-

tion 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'organisation 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 juri-

dique » (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 principalement 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 territoriales.
- ➔ 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.

→ 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 euro-

péenne 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. Les différentes réformes du système territorial ces dernières années — centrées sur la question du « découpage » — ont montré leur limite dans l'organisation politique du local, démontrant l'importance des configurations des différents systèmes d'action locaux — imbriquant étroitement les différents échelons de collectivités territoriales, l'État et un certain nombre d'agences spécialisées — et de leur mise en dynamique sur un territoire donné. En effet, plus que la rationalisation et l'organisation des territoires institutionnels, c'est la question de l'interterritorialité — « consistant à laisser les collectivités et les acteurs locaux produire les agencements pertinents face à l'extrême diversité des questions que soulève le local » (D. Béhar, P. Estèbe, M. Vanier). En effet, la pratique interterritoriale d'une part s'avère déterminante de l'efficacité de l'action locale sur les territoires, dont la gouvernance est complexifiée par la mobilité croissante des ménages et des activités, et, d'autre part, d'inventer des formes de démocratie locale adaptées à ces évolutions.

S. M.