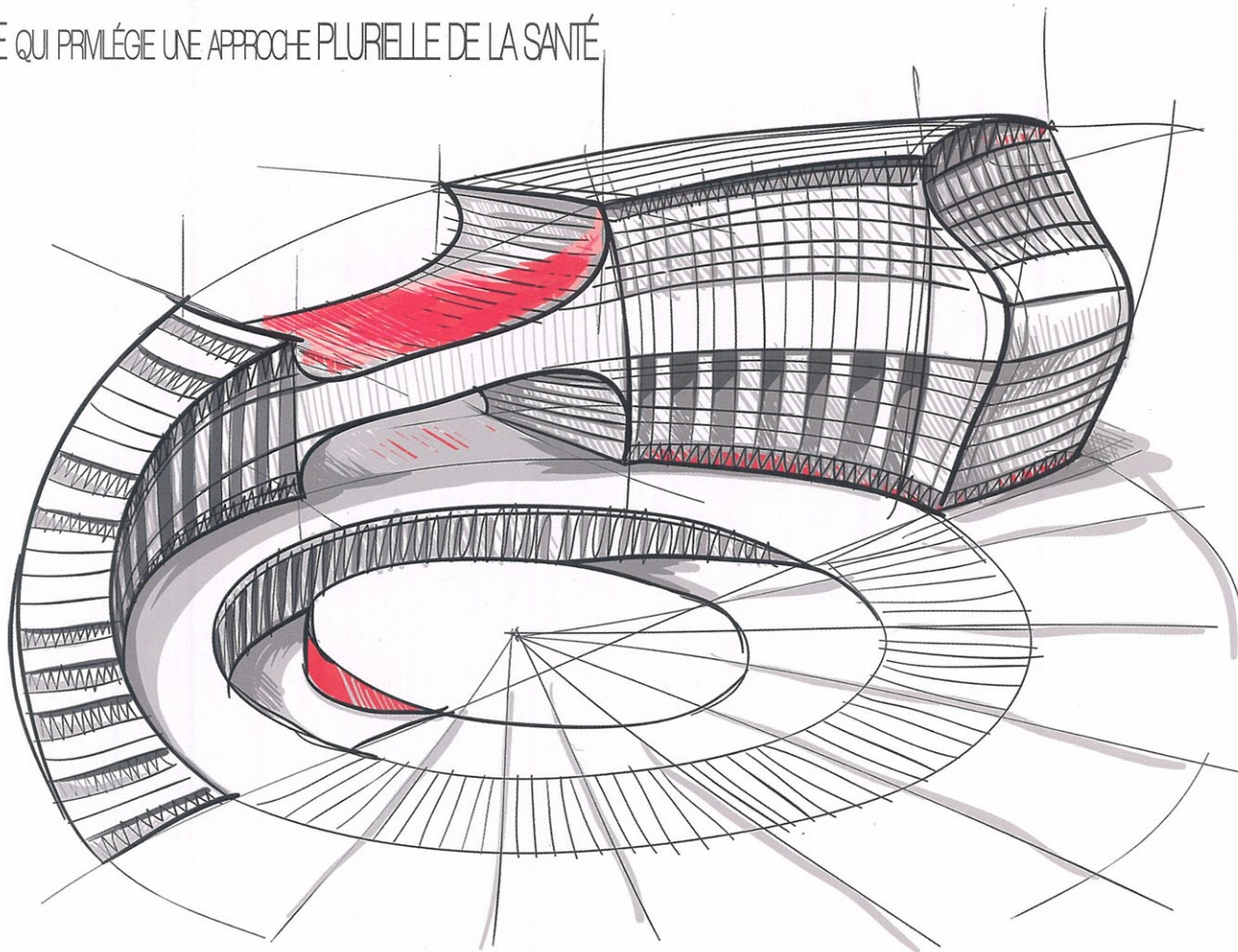


CONTACT
SANTÉ

7 € - SEPTEMBRE 2011 - REVUE TRIMESTRIELLE
Nord - Pas-de-Calais - Groupement
Régional de Promotion de la Santé

HS 4

LA REVUE QUI PRIVILÈGE UNE APPROCHE PLURIELLE DE LA SANTÉ



Approches **territoriales** de la **santé**

LA

Hôpital en 2040

Inégalités de santé
et territoires



Les territoires de santé
en Nord - Pas-de-Calais

NOUVELLE

Expertises



INTERVIEWS

Environnement, développement
durable et territoires



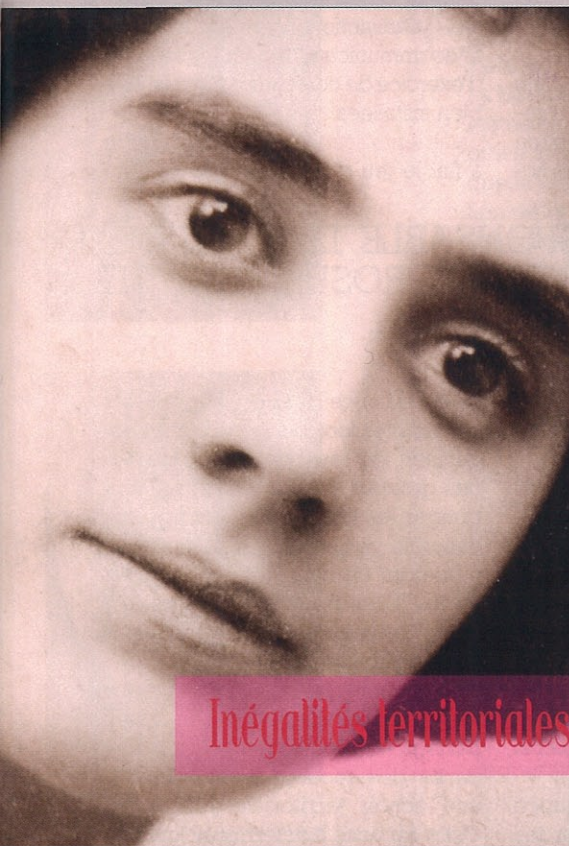
DONNE



C'est sur www.elsevirevue.fr

Retrouvez l'ensemble du dossier sur
le blog de la rédaction

Réalisé par Francine Benattar, Agathe Moret et Romain Vieillé



Inégalités territoriales

Du Territoire à l'interterritorialité

Interview de Martin Vanier

Martin Vanier, professeur en géographie et aménagement de l'université Joseph Fourier (Grenoble I), développe ici la thèse de l'interterritorialité.

A Les territoires, qu'entend-on par cette notion qui semble très polysémique ?

De quoi parle-t-on lorsqu'on parle de territoires ? On parle d'abord d'une étendue géographique, d'une aire à la surface de la Terre, d'un « *endroit* » plus grand que le simple lieu mais, pour que tout cela « *fasse territoire* », il faut qu'il y ait une appropriation quelconque, par un groupe, un acteur (plutôt collectif, faute de quoi on est tout simplement dans la propriété), une communauté qui s'identifie précisément à travers cette appropriation territoriale. Dans une lecture éthologique, le territoire est l'aire d'extension d'une espèce vivante, ou d'un individu de cette espèce, et la condition de son existence. Dans une lecture proprement anthropique, c'est une construction historique, où l'identité culturelle se combine très vite avec une identité politique. Raison pour laquelle on ramène, sans doute trop vite, les territoires aux collectivités territoriales au sens constitutionnel. Il peut y avoir des territoires en-deçà comme au-delà de ces formes institutionnelles, et somme toute une grande variété d'échelles et de raisons territoriales. Mais un territoire c'est toujours la même modalité de rapports à l'espace, fondée sur les principes d'étendue et de périmètre, les deux autres modalités de rapports à l'espace (ou « *spatialités* ») étant le réseau et le lieu, construits sur d'autres principes.

2 Il y a déjà 25 ans que la question territoriale est posée aux sciences du territoire. Aujourd'hui, dites-vous, la société française s'est profondément transformée et avec elle ses rapports à l'espace. Désormais la société ne vit plus dans des territoires mais entre eux : que recouvre cette hypothèse d'interterritorialité ? En quoi est-elle une évidence économique et sociale ?

Territoire, réseau, lieu : cette trilogie de spatialités est en quelque sorte la base de notre vocabulaire géographique, une structure élémentaire de notre « géographicités ». Il y a toujours eu à la fois des territoires, des réseaux et des lieux, selon des combinaisons et des agencements variables en fonction des époques et des contextes. Ce qui caractérise l'époque contemporaine de ce point de vue, c'est l'accélération spectaculaire des vitesses donc des portées de la mobilité, combinée au déploiement exponentiel des possibilités de l'accès à distance. Nos rapports à la distance, à l'étendue et aux limites, en sont profondément bouleversés. Il existe toujours des territoires, des réseaux et des lieux, mais pris dans cette extraordinaire révolution anthropologique. Pour certains géographes, le primat est désormais aux réseaux, pour d'autres, tout se noue dans les lieux. Pour ma part, j'ai voulu mettre l'accent sur ce qu'il advient des territoires, constructions historiques dont la fonction politique est de stabiliser les intérêts collectifs, dans un monde de mouvements et de flux économiques et sociaux : qu'on pense à la mondialisation, qui conteste d'emblée les régulations stato-nationales, ou bien à la métropolisation, qui déborde les territoires de la République.

3 Les territoires, sujets sociaux et économiques sont aussi des sujets politiques. Tandis que les premiers passent progressivement à l'âge de l'interterritorialité, les autres, argumentez-vous, demeureraient construits selon leur conception initiale. Quelles sont les conséquences de ce hiatus ? Un mythe s'effondre : celui qui prétendait qu'un territoire donné pouvait à la fois être le cadre de vie d'une population (son bassin de vie, selon l'expression consacrée), son espace économique majeur, et l'instance politique exprimant, du fait de cette parfaite congruence de territorialités, la quasi souveraineté de l'ensemble. Les Etats-nations ont porté ce mythe à son paroxysme, et les territoires qui les composent l'ont reproduit à leur échelle. En réalité, ce monde des souverainetés n'a jamais échappé à celui des circulations, qui le contestent, le bousculent, le ...

4 récits prospectifs d'un possible avenir territorial

Sous la direction de Martin Vanier et à la demande du Conseil régional Nord - Pas-de-Calais, plusieurs travaux depuis 2008 portent sur les conditions anticipées de la mise en oeuvre de politiques interterritoriales.

mise en lumière dans un rapport sur les futures régulations territoriales dans le Nord-Pas de Calais, l'interterritorialité consiste à laisser les territoires et les hommes s'agencer entre eux, quelle que soit l'échelle, afin de rendre l'action publique la plus efficace possible. Entre les velléités de reprise en main politique des dynamiques territoriales et la diversité, reconnue comme un mille-feuille, des échelons territo-

faire son retour, c'est au prix d'une interterritorialité à basse tension. Dans ce monde, la fiscalité s'est à peu près stabilisée sur les nouveaux champs de prélèvement que permet l'aménagement accéléré du territoire. Mobilité, transaction commerciale et télécommunications sont les terrains d'exercice de conférences citoyennes bien installées.

Quatrième scénario : La globalisation a fait le jeu des opérateurs de ser-

MARTIN VANIER, RESPONSABLE DE L'ÉTUDE, ENVISAGE QUATRE RÉCITS PROSPECTIFS DE CET AVENIR INTERTERRITORIAL.

riaux, il existe un nouveau scénario : la reconquête interterritoriale des réseaux de services publics.

Martin Vanier, responsable de l'étude commanditée par la Région Nord Pas-de-Calais, envisage quatre récits prospectifs de cet avenir interterritorial. Ils se développent autour de différents points d'ancrage, comme autant de problématiques récurrentes: qui gouverne ? Avec quelles ressources solidaires ? Dans quel monde d'acteurs non-institutionnels et dans quel contexte global ?

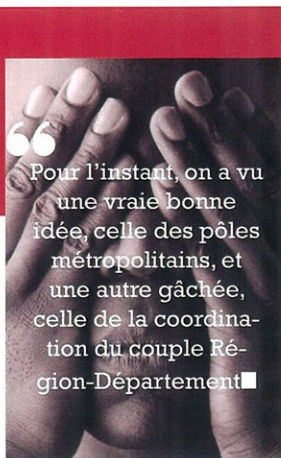
Premier scénario : Dans une France où les métropoles font la loi sur les territoires, leur moteur principal est la fiscalité locale.

Second scénario : l'Union européenne finit par l'emporter et les Régions sont chargées de la gestion stratégique et de la cohérence globale des politiques territoriales.

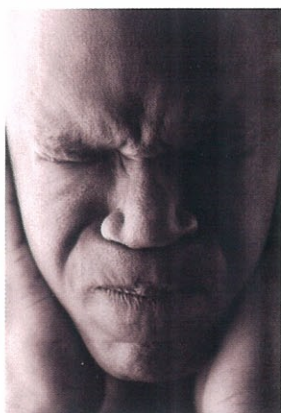
Troisième scénario : Si l'Etat devait

vices. Dans ce dernier scénario, les collectivités locales cherchent à s'organiser, en réponse aux stratégies des groupes internationaux qui font bouger les lignes de la géographie concrète par leur offre de mobilité, d'énergie ou de services à la personne. Elles maîtrisent encore fort heureusement le droit du sol et le droit environnemental.

Développer la démocratie des usages et des usagers, ou mettre en partage les maîtrises d'ouvrage font partie des recommandations pour une action territoriale préservée. Cette capacité à déterminer "qui doit faire quoi" est un point d'orgue que les collectivités doivent envisager comme tel. Leur intérêt serait de mettre en jeu leur compétitivité sur deux échelles, la leur et celle de leur interterritorialité, à activer en permanence ces deux sphères de l'action publique quelles que soient les tensions.



Pour l'instant, on a vu une vraie bonne idée, celle des pôles métropolitains, et une autre gâchée, celle de la coordination du couple Région-Département ■



... redéfinissent : à l'échelle internationale, c'est clair et net, à l'échelle infranationale, entre collectivités territoriales, ce n'est pas encore vraiment admis. Concrètement, dans la France de la Décentralisation, les pouvoirs locaux ont endossé avec ferveur les oripeaux de la souveraineté territoriale au moment où il devenait plus évident que jamais que l'interdépendance l'emportait dans tous les enjeux. Il aurait fallu se saisir du pouvoir territorial décentralisé, pour mieux organiser son partage entre collectivités interdépendantes et agissantes. Sublimation difficile pour des organisations et des individus (élus et techniciens) enfin émancipés de la tutelle centrale : on passe donc pour le moment par cette sorte de maladie infantile de la décentralisation qui consiste à sur-jouer le pouvoir territorial (quelle que soit son échelle), là où tout l'art politique est désormais dans la coordination.

4 Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales en simplifiant leurs échelons va-t-il dans le sens d'une conception interterritoriale de l'espace politique ?

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ne simplifie rien, et quel que soit son destin politique, on peut être assuré que la simplification n'est pas l'enjeu de l'évolution de la carte administrative de la République. Il faut assurément « nettoyer » l'accumulation de normes, de règles, de procédures, de cadres, qui encombrant chaque année un peu plus cette organisation administrative globale. Comme tout système, la maintenance du système est la condition de sa survie, par allègement. La nécessité d'une réforme politique de fond n'est pas là. Elle est, de mon point de vue, dans l'invention des formes politiques de l'interterritorialité. Pour l'instant (car le chantier législatif est encore largement devant nous), on a vu une vraie bonne idée, celle des pôles métropolitains, et une autre gâchée, celle de la coordination du couple Région-Département. Bilan assez maigre pour un chantier aussi stratégique. Pendant ce temps, le fonctionnement des collectivités s'est beaucoup dégradé et compliqué, à cause de leur fragilisation fiscale et financière. Il se pourrait que cette dégradation conduise à la quête de solutions

plus partagées, plus collaboratives, mais elle peut aussi provoquer du repli, de la rétraction politique. Quoi qu'il en soit, dans un monde de territoires qui monte en complexité parce qu'il gagne en interdépendances, invoquer la simplification est un leurre. A tout le moins, parlons de « *simplexité* ».



En 2009, la Région Nord-Pas-de-Calais organise un atelier sur l'interterritorialité et réunit les acteurs de cinq « *inter-territoires* ». Quelles furent

les conclusions de ces échanges ? Quelles suggestions et pistes de réflexions pour la rendre effective au niveau local, régional, national ?

Conclusions et pistes de réflexions furent nombreuses, à l'usage du citoyen, de l' élu comme du technicien ou professionnel des collectivités locales. Le rapport final a formulé précisément 12 recommandations, destinées au niveau local comme au niveau central. Parmi elles : la mise en œuvre de « *maîtrises d'ouvrage partagées* », la constitution « *d'administrations interterritoriales de mission* », le transfert aux collectivités coordonnées de la « *compétence de la compétence* », l'organisation de « *conseils de la démocratie des usages* », l'affirmation démocratique du « *mandat interterritorial par couple d'échelons* » (à la place du mandat territorial simple), le passage du principe de spécialisation et d'exclusivité des compétences, cher à l'acte I de la décentralisation, au principe de partage et de coordination des compétences croisées, condition de son acte III. Autant de propositions plutôt orthogonales par rapport aux conceptions qui ont guidé le chantier de la réforme des collectivités. Pour résumer celles de l'atelier et de son rapport final, disons qu'ils prônent l'invention d'une sorte de fédéralisme interterritorial, où la construction des ententes, la négociation des efforts partagés et la régulation des conflits lorsqu'ils apparaissent, seraient le quotidien du travail politique et technique de ce qu'on appelle encore « *les territoires* », mais qui constitueraient de fait des réseaux de collectivités.

Martin Vanier professeur en géographie et aménagement de l'université Joseph Fourier (Grenoble I), directeur d'étude au sein de la coopérative conseil ACADIE

Le pouvoir des territoires - Essai sur l'interterritorialité

Martin Vanier

En développant la thèse interterritoriale, cet essai apporte des réponses, tant théoriques que concrètes, scientifiques que politiques, qui interpellent tout le champ des sciences sociales, et au-delà, les citoyens territoriaux que nous sommes. Partant de constats critiques que chacun de nous peut faire, il renouvelle la pensée de l'espace géographique, notamment à travers la notion de tiers espace, fait le point de vingt ans de politiques territoriales en France, et esquisse l'agenda de l'interterritorialité en actes.

Economica 2008 - Anthropos, 160 pages