

# Directions

Le mensuel des directeurs du secteur social et médico-social

Mal 2015



Dossier

Les nouveaux visages  
de l'insertion par  
l'activité économique



Entretien

« Notre pacte  
territorial est  
à renégocier »

Droit du travail

Pas de  
sanction  
sans preuve

REPORTAGE À BERLIN

## Un métier pour des jeunes décrocheurs



# « Il nous faut repenser la démocratie locale »

**Entretien avec Philippe Estèbe**

Mai 2015

**Le dispositif d'égalité des territoires, assurant services collectifs et présence de l'État jusque dans les espaces les moins peuplés, est devenu inopérant face à la mobilité des habitants et à l'émergence des villes. Le géographe Philippe Estèbe dessine les contours d'un nouveau pacte territorial où les collectivités devront jouer la carte de la réciprocité. Et les départements, un rôle d'organisateur du dialogue territorial.**



Philippe Estèbe  
(Photo Damien Grenon)

**Dans votre dernier ouvrage<sup>1</sup>, vous vous penchez sur le dispositif d'égalité des territoires en France. S'agit-il de la traduction géographique de l'égalité sociale et politique ?**

**Philippe Estèbe.** L'égalité des territoires fait partie de notre bagage républicain, je le qualifie d'ailleurs de « passion française ». Tous les territoires ont ainsi le même statut en droit, il n'y a pas de différence de nature juridique entre eux. En vertu de ce principe, l'État prend la responsabilité de quadriller le territoire en assurant sa présence grâce à ses agents et des services publics collectifs, quelle que soit la densité de la population. Ce dispositif sous-tend solidarité et redistribution entre les zones très peuplées (permettant des économies d'échelle) et les autres. Ce qui compte c'est donc davantage l'espace desservi que les habitants. Au risque de provoquer une levée de boucliers, je dirais même qu'on est souvent mieux traité

dans les espaces de faible densité qu'ailleurs !

**Comment s'est construit ce modèle, que vous qualifiez d'unique au monde ?**

**P. E.** Il depuis 200 ans. Il s'explique d'abord par un mode de peuplement très différent de nos voisins européens dont la densité de population est en moyenne la double de la nôtre. J'ai coutume de dire qu'on habite un costume trop grand pour nous ! Ce qui nous distingue également est que nous n'avons pas de désert : faiblement peuplé, l'espace l'est toutefois entièrement. Il faut donc desservir tous les territoires. Autre élément constitutif : l'exode rural a été tardif et de faible ampleur, les paysans ayant surtout migré vers les petites villes voisines plutôt que les grandes. Ce qui explique notre maillage de centres urbains et chefs-lieux de canton disposant du panel des services publics.

Au-delà de ces raisons objectives, il y a aussi une stratégie politique suivie avec constance depuis le Premier Empire. Face à un monde rural représentant un fort poids électoral, les gouvernements successifs lui ont accordé une forme de représentation privilégiée et une autonomie dans la gestion de son espace (face à la grande ville). Outre le statut communal, il existe une institution *ad hoc*, le département (dont une partie de l'activité consiste à procéder à la redistribution de l'urbain vers le rural) et une représentation spécifique au cœur du système républicain, le Sénat.

**Ce dispositif, conçu pour une société rurale et sédentaire, est-il toujours adapté ?**

**P.E.** Non, il ne l'est plus, et il est extrêmement coûteux. Même si nous sommes dans une phase de reflux, l'État a jusque là déployé un appareil unique au monde *via* son réseau de services déconcentrés afin de soutenir notamment les communes. En outre, le système de péréquation fiscale bat sérieusement de l'aile : la baisse des dotations de l'État aux collectivités va faire mal... Le deuxième coup de canif au pacte territorial, c'est nous, consommateurs territoriaux avertis et mobiles allant chercher le service là où nous pensons qu'il est le meilleur, qui l'avons donné. Enfin, les grandes villes regagnent de l'attractivité économique, démographique... et revendiquent en regard un statut particulier avec un modèle de gouvernement propre. Exemple avec les métropoles, qui en exerçant des compétences des conseils départementaux, traversent le « millefeuille » et portent une forme de simplification très puissante.

C'est la conception même de l'exercice du pouvoir territorial qui change. On sort du jardin à la française, quadrillé, où chaque échelon, bien emboîté, a les mêmes garanties de droits, à un système de forte

---

<sup>1</sup> L'égalité des territoires, une passion française, PUF, 2015

différenciation territoriale. Une véritable révolution copernicienne par rapport au schéma traditionnel d'égalité des droits.

### **Remettant en cause l'égalité des populations ?**

**P. E.** Pour une grande partie de la population, la proximité se joue aujourd'hui davantage dans le réseau et les espaces de mobilité. Penser la disposition et la répartition des équipements suppose de comprendre les trajectoires, de penser l'accessibilité dans la mobilité. Il s'agit en quelque sorte de revenir à l'ADN départemental avec son chef-lieu accessible à moins d'une journée de cheval par tous !

Pour les gens qui ne sont pas mobiles, cela nécessite de développer des services à distance (télémédecine...), en réseau, itinérants... C'est une forme extrêmement intéressante et pertinente d'égalité, non pas des territoires (les maires n'auront pas tous leur maison de santé...), mais des personnes. Le fait d'être délié d'une logique de présence physique des équipements dans un quadrillage hiérarchisé pose un problème formel d'égalité des territoires en tant qu'espaces, mais peut permettre un accès de chacun à des prestations de meilleure qualité.

### **Face à ces enjeux, quels peuvent être les termes de ce nouveau pacte territorial ?**

**P. E.** C'est un changement de géométrie de la solidarité. Au final, petites villes et communes vont devoir sortir du rapport privilégié de solidarité verticale avec l'État et s'inscrire dans une relation d'interdépendance avec les grandes villes et métropoles. Ces solidarités horizontales pourraient donner lieu à des formes de « contrat de réciprocité » entre territoires, quel que soit leur statut. On peut imaginer des alliances donnant-donnant entre espaces ruraux (assumant souvent des fonctions alimentaires, récréatives, fournissant les matières premières...) et urbains (où se trouvent les universités, les emplois, des services de pointe...): système de droits de tirage auprès de l'agence de l'urbanisme, places réservées en cité U pour les étudiants... On passe d'une logique de subvention à une logique de négociation, qui va obliger chaque collectivité à penser en termes de production de biens et services collectifs pour elles mais aussi pour les autres. Cela serait la traduction de ce que Pierre Rosanvallon appelle l'« égalité de relation » entre les citoyens. Forme contractuelle, modalités de négociation et de financement... tout est à inventer. Et le paysage après la bataille, encore difficile à imaginer.

### **Quel rôle à l'avenir pour les départements, qui viennent à nouveau de sauver leur peau ?**

**P. E.** Les conseils départementaux peuvent jouer un rôle d'organisation de ce dialogue interterritorial, entre espaces urbains et ruraux, centres et périphéries, et être la scène où pourraient se conclure ces contrats de réciprocité. Pourquoi pas en ce faisant l'avocat des seconds afin qu'ils ne soient pas défavorisés. Il est vraisemblable que le boulet passé près des oreilles des départements va avoir des effets d'ondes de choc. Mais s'ils n'arrivent pas à se ressaisir sur ces fonctions de médiation, il y a un risque ou une chance (selon les convictions de chacun) que peu à peu l'institution se vide de sa substance.

### **Le projet de loi Notre <sup>2</sup>(en discussion au Sénat) ouvre la possibilité de régimes territoriaux très différenciés, par exemple avec les métropoles. Qu'en pensez-vous ?**

**P. E.** Cette possibilité laissée aux entrepreneurs politiques d'aller un peu plus loin dans la construction de leur espace, c'est du pouvoir donné au politique donc à la population, qui vit à 80 % en ville. Mais sous conditions. L'évolution vers des élections au suffrage universel direct des intercommunalités, métropoles... ne serait pas suffisante. Il nous faut aussi réfléchir à une nouvelle démocratie locale prenant en compte les phénomènes de mobilité. Les territoires sont traversés (par des travailleurs, des touristes...) et cela fait leur richesse. Est-il raisonnable de n'en confier les clés qu'à ceux qui y dorment ?

*Propos recueillis par Noémie Gilliotte. Photo : Damien Grenon*

Carte d'identité

**Nom.** Philippe Estèbe

**Formation.** Docteur en sciences politiques et en géographie

**Parcours.** Chargé de mission à la SCIC (groupe Caisse des dépôts et consignations) de 1991 à 1992, puis à la délégation interministérielle à la ville, corapporteur avec Jacques Donzelot de l'évaluation nationale de la politique de la ville (1992-1994).

**Fonction actuelle.** Géographe, consultant en aménagement du territoire, enseignant à Sciences Po et au Cnam, directeur de l'Institut des hautes études d'aménagement des territoires en Europe (Ihedata).

<sup>2</sup> Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République