

Action publique territoriale

Article à paraître

Faure (Alain), juin 2020, "Action publique territoriale", in Cole (Alistair), Guigner (Sebastien), Pasquier (Romain), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de SciencesPo, 2ème édition

Si on opère un bref retour sur l'histoire du terme « territoire » dans les différentes littératures scientifiques à l'échelon international, on note l'extrême diversité des appréhensions académiques et de l'usage du terme selon chaque culture nationale. On pense bien sûr à la lecture républicaine singulière adoptée en France depuis la Révolution française mais il faut aussi souligner la variété des traditions d'analyse sur les gouvernements locaux en Europe ainsi que la diversité des conceptualisations de la spatialité politique dans les cinq continents (le territoire géographique des espaces vécus, le territoire politique des institutions, le territoire naturel des espaces protégés, le territoire ritualisé des communautés, le territoire militaire des relations internationales, le territoire juridique des régions autonomes...). Dans les sciences sociales, ce flou sémantique n'est pas levé avec les notions anglosaxonnes de *local government*, *urban regime*, *urban governance* ou encore *policy networks*. Cette diversité n'a pas vraiment permis jusqu'à présent de conceptualiser la *question territoriale* mais néanmoins, en quelques décennies, la formule « action publique territoriale » s'est progressivement invitée dans les arènes spécialisées de l'Union européenne et jusque dans le lexique des cercles militants et experts.

En quoi le terme territorial évoque-t-il une rupture de sens par rapport à celui de « local », pour qualifier différemment l'action publique locale mais aussi l'étude des souverainetés nationales et de la construction européenne ? Dans une perspective foucauldienne, on se demandera ici ce qui relie « les mots et les choses » en cherchant à comprendre comment cette notion raconte ce qu'une époque peut (ou non) penser. L'évolution sémantique du « local » vers le « territorial » offre un cas intéressant de réenchantement de l'action publique sur deux enjeux: l'efficacité des interventions publiques (grâce à la montée en puissance des collectivités locales) et la citoyenneté par la proximité (grâce à l'implication des individus au plus près de la décision publique). Le qualificatif « territorial » semble suggérer une représentation du politique qui serait à la fois plus vertueuse (par la professionnalisation et l'expérimentation dans les territoires infra-nationaux) et plus citoyenne (par la proximité et la participation des individus).

Un processus vertueux de professionnalisation

Rappelons d'abord que les réflexions sur la question territoriale se font dans les années 1990 sous la pression conjuguée de trois évolutions : le ciblage de certaines politiques européennes sur des espaces infranationaux en difficulté ; le développement de métiers et de savoir-faire professionnels spécifiquement appliqués aux enjeux du développement local ; les réformes institutionnelles qui, partout dans le monde, transfèrent des compétences considérables aux échelons des régions et des villes. C'est cette triple dynamique de rationalisation et de professionnalisation des interventions publiques qui a favorisé l'apparition, dans le langage des professionnels et des administrations, des discours sur la territorialisation de l'action publique. Dans les champs de l'aménagement, de l'environnement ou de l'action sociale par exemple, on a vu se structurer des filières spécialisées et de nouveaux métiers, avec le recrutement d'agents qualifiés dans les collectivités locales et avec l'invention de formes spécifiques d'expertises. Des cursus universitaires, des formations techniques et des observatoires ont été créés. Et des dispositifs publics ciblés ont été mis en place sur des enjeux publics à la fois sectoriels et territoriaux : le rural en déclin, l'urbain en crise, les zones

de reconversion industrielle, les zones littorales, les centres-villes, les régions périurbaines, les territoires de montagne, les identités régionales, les villes-monde.

Dès les années 2000, ce processus de professionnalisation s'est cristallisé en France sur des mots-valises comme les « projets de territoire » ou encore la « gouvernance territoriale ». Ces notions véhiculent l'idée que l'efficacité des programmes dépend de formes renouvelées de coordination, de contractualisation et de régulation collectives à l'échelon local. Notons que de nombreux travaux en sciences sociales appliquées encouragent la « territorialisation de l'action publique » sur ses ressorts instrumentaux [FRINAUT, 2012]. En urbanisme, en management public, dans l'économie numérique ou en écologie urbaine par exemple, des experts expliquent que les territoires doivent devenir des acteurs du changement en raison de leur capacité à mobiliser de façon inédite des ressources, des énergies et des potentialités [VANIER, 2014]. Les écrits savants territorialisent eux-mêmes sans retenue leurs analyses pour donner des vertus aux termes de *gouvernance*, de *légitimité*, d'*équité*, de *continuité*, de *leadership*, d'*excellence* et même de *transition*.

Une exigence citoyenne de proximité

Cette perception d'une modernité par la performance territoriale se double d'une seconde dynamique en plein essor, la participation citoyenne, qui argumente le renouveau démocratique par la proximité. L'argument concernait au départ l'activité des collectivités locales, jugées les mieux placées pour prendre le pouls des citoyens en matière de services publics. Mais cette légitimité par le terrain se développe aussi au détriment (souvent même en contestation) des arènes traditionnelles de médiation investies par les instances représentatives et les corps intermédiaires (syndicats, partis, chambres consulaires, associations, corporations). Théorisée parfois comme un « nouveau municipalisme » producteur de « communs », cette citoyenneté territoriale repose sur l'idée que pour bien gouverner, il faut se situer au plus près des individus, en prise directe avec leurs attentes, leurs besoins et leur imaginaire, et souvent en résistance avec les institutions. Dans ce cadre, les élus et les administrations placés loin du terrain ou sans ancrage « territorial » sont *de facto* disqualifiés pour poser les « bons » diagnostics. Le message existait dans les années 1980 dans certaines arènes militantes concernant les controverses sur les réformes engagées par les États nationaux en matière de décentralisation, de déconcentration et de dévolution. La volonté de transférer aux collectivités locales des compétences conséquentes était en effet essentiellement argumentée sur un traitement plus « juste » de la demande sociale. On prônait alors les expérimentations, à tous les niveaux de collectivité locale, pour imaginer de nouveaux dispositifs de participation et de concertation sur la conviction (souvent même la croyance) qu'une « bonne » politique publique nécessitait une appréhension directe et sans intermédiaire des problèmes individuels à résoudre.

A partir des années 2010, certaines grandes mobilisations sociales survenues en Grèce (avec le parti Syriza), en Italie (avec le mouvement Cinq étoiles), à Hong Kong (avec le mouvement des parapluies), en Espagne (avec Podemos) ou en France (avec le mouvement des « gilets jaunes ») matérialisent en filigrane ce tournant symbolique et idéologique : la proximité et la citoyenneté deviennent imbriquées et indissociables dans les imaginaires politiques. On retrouve aussi cette aspiration dans les mouvements identitaires régionalisés et l'autonomisation des métropoles à l'heure de l'urbanisation planétaire [BRENNER, 2014]. L'engouement pour la démocratie participative ouvre des controverses sur la façon de produire des ordres locaux dès lors que les sociabilités professionnelles et militantes sont pensées et organisées à l'échelon des régions et des métropoles avec la volonté que ces nouvelles pratiques et représentations émergentes s'émancipent des influences extérieures et notamment des États nation et de la mondialisation. Une littérature scientifique documentée adopte sur cette question un regard résolument critique pour dénoncer les États, le marché et même les collectivités métropolitaines qui confisquent le pouvoir au profit des élites et au détriment des

citoyens. L'action publique territoriale opère ici par le bas avec la profusion des dispositifs participatifs et dans la prise en compte des mobilisations localisées. Elle se nourrit de nouveaux mots d'ordre (sur le climat, la pauvreté, la laïcité, les politiques migratoires, les circuits courts...).

Entre *politics* et *policies*

En termes de science politique, cette double évolution nous incite à souligner les éléments de croyance que l'action publique territoriale génère dans le champ du politique et des pratiques démocratiques par rapport aux modèles canoniques de l'État providence et de la légitimité par les gouvernements représentatifs. Dans la lignée des travaux pionniers d'Edward Evans-Pritchard, des ethnologues du politique plaident pour reprendre l'analyse du politique *au delà de l'État* et *au ras de l'herbe* [ABÉLÈS 2014]. Ils questionnent les attributs sociaux et culturels permettant à des leaders d'incarner une évocation précise du territoire tout en l'insérant dans l'univers des réseaux de pouvoir balisés par des événements fondateurs et des marquages cérémoniels.

Cette façon de décrypter le territoire comme « producteur et manipulateur de territorialité » conserve toute sa justesse à l'heure où les mobilisations sociales se métropolisent et où les élites politiques locales acquièrent des responsabilités considérables dans le pilotage des politiques publiques. La territorialité du politique est une piste analytique qui enrichit les hypothèses de l'École de Chicago sur *l'esprit des lieux* en reliant les *mondes sociaux locaux* et les identités collectives aux enjeux de domination et de représentation politiques. Cette projection du pouvoir donne à voir une *démocratie* sans doute plus *sensible*, dans l'épaisseur sociohistorique, culturelle et même esthétique propre à chaque communauté territoriale.

Alain FAURE - <https://enigmes.hypotheses.org/>

Renvois :

Aménagement du territoire, approche socio-historique, capacité politique, clause générale de compétence, clientélisme, commune, contractualisation, culture, débat public, décentralisation, déconcentration, demande sociale, démocratie participative, département, développement durable, développement local, échelles d'action publique, élus locaux, espace, expertise, finances locales, fonction publique territoriale, gouvernance territoriale, inégalités territoriales, intercommunalité, marketing territorial, métropole, patrimoine, proximité, région, services publics locaux, territoires, territorialisation, Union européenne, usager.

Bibliographie :

ABÉLÈS (Marc), *Penser au delà de l'État*, Paris, Belin, 200 p., 2014.

BRENNER (Neil), *Implosions/Explosions : Towards a Study of Planetary Urbanization*, Berlin Jovis, 2014.

FRINAULT (Thomas), *Le pouvoir territorialisé en France*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 444 p., 2012.

VANIER (Martin), *Demain les territoires, capitalisme réticulaire et espace politique*, Hermann, Paris, 2015.