



HAL
open science

AUTONOMIES LOCALES VERSUS CONTRÔLE SOCIAL Les ambivalences de la territorialisation de l'action publique

Michel Casteigts

► **To cite this version:**

Michel Casteigts. AUTONOMIES LOCALES VERSUS CONTRÔLE SOCIAL Les ambivalences de la territorialisation de l'action publique. Gouvernamentalité et gestion du changement, Sedjari A. (dir.), Paris-Rabat, L'Harmattan, p. 305-319., 2015. halshs-02424171

HAL Id: halshs-02424171

<https://shs.hal.science/halshs-02424171v1>

Submitted on 26 Dec 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Autonomies locales versus contrôle social

Les ambivalences de la territorialisation de l'action publique

Michel Casteigts*

Publié dans Sedjari A. (dir.), 2015, *Etat, gouvernementalité et gestion du changement*, Paris-Rabat, L'Harmattan GRET, p. 305-319.

Foucault a donné de la notion de « gouvernementalité », introduite dans la leçon du 1er février 1978 au Collège de France (Foucault, 2004a : 111-112), des définitions multiples mais cohérentes, que l'on peut *in fine* ramener à la formule de « conduite des conduites »¹, ce qui recouvre notamment, mais pas exclusivement, les interventions structurantes des institutions dans le champ d'action des populations. La construction progressive de ce concept instaure une nouvelle grille d'analyse de la place des relations de pouvoir dans la vie de la société et des individus, dont la mort du philosophe n'a pas permis le déploiement total.

Il s'agit ici de montrer comment ce cadre d'analyse, dans ses ambivalences mêmes, permet de renouveler les réflexions sur la territorialisation² de l'action publique, notamment dans la perspective d'une évaluation critique des politiques de décentralisation . Il est à ce propos important de noter que c'est dans le même cycle de cours au Collège de France (*Sécurité, Territoire, Population. 1977-1978*) que Michel Foucault introduit la notion de gouvernementalité et aborde pour la première fois systématiquement les problématiques territoriales. Ce n'est certainement pas l'effet du hasard.

La territorialisation des politiques publiques est une des réformes les plus radicales et les plus universelles qu'ont connu les dispositifs de gouvernementalité depuis plusieurs décennies. Radicale parce qu'elle met en jeu très profondément les modes de fonctionnement de la plupart des collectivités publiques. Universelle, parce qu'il n'y a pratiquement pas de pays au monde, à l'exception peut-être de la Corée du Nord, qui ne soit entré dans ce type de processus, d'une façon ou d'une autre, sincèrement ou à reculons.

La territorialisation des politiques publiques utilise trois types de procédés, qui souvent se combinent dans le cadre de démarches partenariales:

- d'une part, ce que l'on appelle la décentralisation, c'est à dire un transfert de pouvoirs

* Inspecteur général de l'administration (H) – Chercheur à l'université de Pau et des pays de l'Adour (IAE).

¹ Cette expression a été introduite par Michel Foucault pour désigner l'exercice du pouvoir, dans le cadre d'un court essai « Le pouvoir comment s'exerce-t-il ? », écrit à l'occasion de la publication par Hubert Dreyfus et Paul Rabinow de *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics* et annexé à l'ouvrage (Dreyfus et Rabinow, [1982] 1992 : 314). Cet essai a été réédité dans *Dits et Écrits* (Foucault, 2001 t. 2 : 1041-1062), l'expression se trouvant en page 1056.

² Le terme de territorialisation est polysémique. Pour éviter d'engager des querelles théologiques sur des questions sémantiques, ce texte adopte la convention terminologique suivante : la territorialisation est un processus par lequel des actions ou des enjeux collectifs sont déclinés sur des échelles territoriales diversifiées ; c'est à ce titre que l'on parlera de territorialisation des politiques publiques.

et/ou de compétences de l'État à des collectivités publiques infra-étatiques;

- ensuite, la déconcentration, réorganisation interne à l'institution étatique, qui redistribue agents et pouvoirs décisionnels des administrations centrales vers les services territoriaux, qui généralement, en France en tout cas, prennent alors le nom de services déconcentrés ;
- enfin, la différenciation territoriale des actions menées dans le cadre des politiques publiques, même quand elles continuent à être mises en œuvre par l'État, pour les adapter aux besoins spécifiques de territoires déterminés ; elle s'appuie souvent sur la mise en place de dispositifs de pilotage locaux ; l'exemple emblématique en est en France la politique de la ville.

Du point de vue de l'évolution des relations de pouvoirs et de leur impact sur les libertés et les capacités d'action des individus et des groupes sociaux, ce passage d'une coordination centrale à une coordination localisée a des effets apparemment contradictoires. D'une part, elle permet la diversification des acteurs de la vie collective, notamment des promoteurs de politiques publiques, et l'autonomisation de leurs stratégies. De ce point de vue, on peut considérer qu'elle a un effet positif sur l'exercice des libertés. Mais d'autre part, elle renforce l'efficacité du contrôle par les collectivités publiques des conduites de la population, c'est à dire des comportements individuels ou collectifs, qu'ils soient « déviants » ou non. Sans qu'il soit besoin de caractériser ces conduites, il faut constater que l'amélioration de l'articulation entre le maillage institutionnel et la réalité sociale produit un effet de quadrillage qui renforce très sensiblement la capacité de contrôle de la société par les institutions publiques et de mise en œuvre de dispositifs disciplinaires, pour reprendre une formule foucauldienne.

A la lumière des analyses de Foucault sur la gouvernementalité, il faut souligner que ces effets ne sont pas contradictoires – ce qu'il s'agira de montrer ici - mais fondamentalement complémentaires. C'est précisément cette complémentarité qui a contribué à l'émergence des territoires³ comme acteurs collectifs.

La gouvernementalité comme cadre d'analyse

Pour établir ce constat sur des bases sûres, il faut tout d'abord rappeler les novations introduites par la référence à la gouvernementalité dans la conception des relations de pouvoir et de leurs effets sociétaux. Sur la gouvernementalité beaucoup de choses ont été dites au cours de ce colloque et je ne voudrais pas donner l'impression de les répéter. Mais, pour que les analyses qui suivent restent à l'intérieur du cadre tracé par Foucault, il est nécessaire de préciser quelle est la conception de la gouvernementalité à laquelle elles se réfèrent. Au delà du premier texte dans lequel Foucault a introduit la notion de gouvernementalité, la définition en a été précisée et enrichie en bien d'autres occasions, sans jamais être contredite⁴. On se référera ici au résumé que Foucault a établi du cours de l'année 1980-1981 « Subjectivité et vérité » dans l'annuaire du Collège de France. Il y reformule de façon ample la gouvernementalité comme programme de recherche :

³ Il ne s'agit pas ici du territoire institutionnel, « élément constitutif de l'État dont il forme l'assise géographique et dont il détermine le champ d'exercice des compétences » ou « assise géographique des différentes collectivités ou personnes publiques territoriales » (Cornu, [1987] 2007 : 899). Il s'agit d'un espace façonné par une communauté humaine qui y inscrit ses projets et son destin, le cas échéant en dehors des dispositifs juridiquement institués.

⁴ Cela est suffisamment rare chez Foucault pour mériter d'être noté.

Quand à l'étude de la « gouvernementalité », elle répondait à un double objectif : faire la critique nécessaire des conceptions courantes du « pouvoir » (plus ou moins confusément pensé comme un système unitaire, organisé autour d'un centre qui en est en même temps la source, et qui est porté par sa dynamique interne à s'étendre toujours) ; l'analyser au contraire comme un domaine de relations stratégiques entre des individus ou des groupes – relations qui ont pour enjeu la conduite de l'autre ou des autres, et qui ont recours, selon les cas, selon les cadres institutionnels où elles se développent, selon les groupes sociaux, selon les époques, à des procédures et techniques diverses⁵... (Foucault, [1981] 2001 t. 2 : 1033)

Il s'agit là d'une définition très ouverte, qui peut être déclinée sur des registres beaucoup plus larges que celui des seules relations de gouvernement au sens où on l'entend généralement comme exercice du pouvoir de l'État. Il fait de la gouvernementalité politique un simple cas particulier d'un phénomène plus général, ouvrant ainsi la possibilité de penser dans ce cadre l'articulation du politique et des autres dimensions de la vie sociale et personnelle. Cette articulation constituera d'ailleurs le thème des derniers cours de Foucault au Collège de France, « Le gouvernement de soi et des autres » (Foucault, 2008, 2009). Tel qu'il est ainsi formulé, le concept de gouvernementalité est fondamentalement et volontairement ambivalent. D'une part le pouvoir et les dispositifs de contrainte ne sont plus systématiquement contraires à l'exercice des libertés individuelles, puisqu'ils constituent « un domaine de relations stratégiques entre des individus ou des groupes ». Dès lors qu'il y a jeu stratégique, celui sur qui s'exerce la pression a une possibilité de réponse : on n'est plus dans l'unilatéralité du pouvoir, même si les rapports de forces sont inégaux, et on n'est plus dans les principes de gouvernementalité tels qu'ils s'incarnaient dans les figures de la souveraineté puis de la raison d'État, qui étaient les deux formes de gouvernementalité précédentes. Second aspect de cette ambivalence, les technologies de gouvernement mises en jeu dans les nouveaux dispositifs de gouvernementalité, à compter du 18^e siècle et de l'instauration d'une économie politique libérale, contribuent paradoxalement à renforcer la capacité des sujets à agir. Bien qu'ils soient assujettis, et parce qu'ils sont assujettis, ils sont constitués comme sujets et deviennent acteurs de leur histoire, dans une relation de nature dialectique, bien que Foucault aurait certainement récusé le terme, car il n'aimait pas beaucoup « les contraintes stérilisantes de la dialectique » (Foucault, [1977] 2001 : 426).

Les contradictions de la territorialisation des politiques publiques

Ce cadre d'analyse, dans son ambivalence même, permet de renouveler les réflexions sur la territorialisation de l'action publique et d'éclairer d'un jour différent les mutations des relations entre population, collectivités territoriales et État. Trois exemples empruntés aux politiques d'urbanisme, d'éducation et de sécurité vont illustrer les principales dynamiques en jeu⁶.

La politique de l'urbanisme, tout d'abord. Avant la décentralisation, l'urbanisme était en France une compétence d'État. Dans les communes qui ne s'étaient pas dotées d'un plan d'occupation des sols (POS), c'est à dire dans la plupart des communes, il était régi par une trentaine d'articles du code de l'urbanisme qu'on appelait le règlement national d'urbanisme⁷

⁵ On voit bien, à travers ces formulations toutes en nuances, que Foucault était bien loin de la caricature qui faisait de lui un quasi-anarchiste, adversaire déclaré de tout pouvoir, ce qu'il n'a cessé de démentir chaque fois qu'il a eu l'occasion de s'en expliquer.

⁶ Ces analyses ont été menées dans le contexte français. Si elles sont méthodologiquement transposables dans d'autres contextes, leurs résultats ne peuvent pas être généralisés sans précautions.

⁷ Il s'agit d'une appellation juridiquement inexacte car le RNU comporte depuis longtemps des dispositions de caractère législatif et non seulement réglementaire.

(RNU). Ces articles définissaient des règles très générale de constructibilité. La décentralisation a incité la plupart des communes à se doter d'un POS⁸ car il s'agissait d'une condition *sine qua non* pour l'attribution au maire de la délivrance des permis de construire. Ce transfert aux autorités locales de l'édiction des normes s'est traduit par une multiplication de leur nombre et par une précision pointilleuse, qui font des documents locaux d'urbanisme un très bel exemple d'inflation normative. Les PLU réglementent tout, la superficie des terrains constructibles, la forme des fenêtres, la couleur des menuiseries, la pente des toits, le revêtement des façades, la hauteur et l'aspect des clôtures, etc. Dans certaines régions, la situation est parfaitement caricaturale, comme au Pays basque où la dictature d'une esthétique néo-basque, recrée de toutes pièces à partir d'un passé fantasmé, s'oppose à toute innovation architecturale. De surcroît, c'est aux maires qu'il revient d'apprécier la conformité des permis de construire à ces règlements et, comme ce sont eux qui ont édicté lesdites normes, ils le font avec un intégrisme absolu, sans aucune souplesse interprétative. Pour les administrés, le résultat de la décentralisation, c'est le remplacement d'un règlement national général d'application relativement souple par une mosaïque de règlements locaux extrêmement détaillés et d'application rigide. L'instauration de ces dispositifs disciplinaires dans le champ de la construction a eu pour effet une difficulté croissante à mener à bien les projets, une inflation des coûts et un déficit grandissant de production de logements par rapport aux besoins de la population. Le « souci de soi », pour parler comme Foucault, des habitants en place se paye par l'éviction d'un grand nombre de mal logés, d'autant que parmi les normes les plus répandues figure l'interdiction de densifier l'espace urbain et, souvent, de construire de l'habitat collectif.

En matière d'action sociale, la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI), mis en place en décembre 1988, devenu en 2009 revenu de solidarité active (RSA), a été déléguée de l'État aux départements en janvier 2004. A l'occasion de ce transfert de compétences, le parlement a significativement renforcé les obligations des bénéficiaires, notamment en matière d'efforts d'insertion. Au delà de cette évolution des textes, les conditions concrètes d'examen des dossiers et d'attribution du RMI ont été sensiblement transformées. En effet, on a mis le Conseil général, mais en fait le conseiller général local, en situation d'actionner le réseau des maires de chaque canton, y compris les maires des très petites communes qui connaissent individuellement et personnellement chacun de leurs administrés, afin de juger si telle ou telle situation relevait ou ne relevait pas du RMI. Ainsi, l'appréciation portée sur les situations sociales par une administration relativement impartiale et selon des normes impersonnelles et générales a été remplacée par un jugement individualisé sur le comportement des personnes. En milieu urbain cela n'a pas trop de conséquences, parce que chacun ne connaît pas tout le monde. En milieu rural, l'effet de quadrillage social s'est souvent avéré redoutablement efficace, les conseillers généraux évaluant les dossiers en fonction d'éléments transmis par des réseaux d'informateurs dont le fonctionnement n'est ni fiable ni homogène. La qualité des élus et leurs préoccupations éthiques ne sont pas en cause, car c'est bien une logique organisationnelle qui est à l'œuvre.

Dans le domaine de la sécurité, un des dispositifs les plus caractéristiques de la territorialisation des politiques publiques est celui des contrats locaux de sécurité, mis en place en 1997. Il s'agit d'un partenariat entre élus locaux, procureur et magistrats, préfet et services de police, auxquels s'adjoignent d'autres administrations en fonction des situations locales, pour gérer principalement des dispositifs de prévention de la délinquance. Dans le cadre d'un territoire considéré *a priori* comme cohérent, généralement une commune ou un

⁸ Le POS a été transformé en plan local d'urbanisme (PLU) par la loi du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

regroupement de communes, un contrat local de sécurité met en place un ensemble d'actions concertées, sur la base d'un état des lieux établi d'un commun accord (IHESI, 1998). Le contrat définit notamment la configuration du système d'acteurs engagés dans la démarche et les objectifs et moyens mis en jeu. Ce dispositif est caractéristique d'une territorialisation dans le cadre de politiques partenariales. Il produit le même effet de quadrillage social que celui qui a été noté pour le RMI-RSA. On est passé d'une politique de sécurité et de justice fondée sur la notion de culpabilité et sur la répression de délits accomplis à une politique ayant pour objet d'identifier des individus ou des catégories d'individus potentiellement dangereux, afin de mettre en place des mesures disciplinaires pour empêcher que des délits soient commis. Ce faisant, c'est un bon en arrière de plus d'un siècle qu'opèrent les politiques de sécurité par rapport aux conceptions de la psychiatrie légale (Foucault, [1978] 2001) et de la criminologie (Lombroso, [1876] 1887 ; Kaluszynski, 2008). Ce type d'actions, fondé sur l'identification des foyers locaux de dangerosité, n'est possible qu'au prix d'un suivi individualisé et serré des individus et groupes considérés comme à risques, suivi qui mobilise et croise des informations d'origine multiples. De surcroît ce dispositif est contractualisé, c'est à dire qu'il acquiert un caractère quasi-normatif, même si ce n'est qu'un cadre juridique formel qui n'est pas réellement opposable.

Le principal point commun à ces trois situations est incontestablement l'articulation d'objectifs et de dispositions contradictoires. Au principe affiché d'une démarche émancipatrice, libérant les énergies locales et développant des capacités d'initiatives renouvelées, s'oppose la réalité d'une territorialisation mettant en place des dispositifs disciplinaires nouveaux pour un contrôle social renforcé.

Paradoxes stratégiques et jeux d'acteurs

Ces contradictions ont des effets paradoxaux car – et c'est là une des leçons majeures de la gouvernementalité foucauldienne – elles constituent autant d'interstices par lesquels les stratégies individuelles peuvent échapper aux déterminismes logico-rationnels des pratiques de gouvernement. En d'autres termes, la liberté des individus se situe aussi dans les divergences implicites ou explicites de posture entre institutions de gouvernement : plus il y a d'acteurs institutionnels dans le jeu, plus les interstices sont nombreux et plus les marges de manœuvre stratégiques sont larges. Ces contradictions sont par ailleurs consubstantielles à la réforme : en France, la décentralisation et plus généralement la territorialisation des politiques publiques ont été faites au nom de l'État, mais par des élus locaux. Quels ont été les promoteurs des réformes ? François Mitterrand, président du conseil général de la Nièvre et maire de Château-Chinon jusqu'à son élection à la présidence de la République en 1981; Pierre Mauroy, ancien président du conseil régional du Nord-Pas de Calais, qui cumulait les fonctions de premier ministre et de maire de Lille; Gaston Deferre, qui était maire de Marseille en même temps qu'il était ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Avec le cumul des mandats, la quasi-totalité des députés et des sénateurs exerçaient un ou plusieurs mandats locaux quand ils ont voté une réforme qui n'a pas été faite pour les citoyens mais en leur nom. Et lesdits citoyens, quelles que soient les fleurs de rhétorique déployées pour la circonstance, en ont été les prétextes commodes, mais ni les acteurs ni directement les bénéficiaires. Il ne faut cependant pas avoir une interprétation purement négative de ce constat. Il résulte assez logiquement de tout ce qui précède que cette redistribution des rôles entre acteurs institutionnels a ouvert pour eux-mêmes et pour la population, individus ou groupes sociaux, de nouvelles opportunités stratégiques. La leçon de Foucault, c'est que dans les jeux imprévisibles du pouvoir, l'augmentation des contrôles et des pressions exercés sur les

individus peut renforcer paradoxalement leur capacité à s'autonomiser dans un processus complexe de subjectivisation.

Un second point commun aux trois situations évoquées plus haut, c'est que ce jeu n'est pas un jeu à deux, entre l'État et les collectivités territoriales. C'est fondamentalement un jeu à trois, à quatre ou à cinq. Jeu à trois, si on prend en compte la population, c'est à dire à la fois les administrés, les usagers et les citoyens. Même s'ils n'ont pas été des acteurs du processus ni directement des bénéficiaires⁹, ils ont tiré des avantages collatéraux significatifs de l'élargissement de leurs marges d'action stratégique, ce qui leur a permis de surgir là où l'État et les élus locaux ne les attendaient pas : ni comme objets dociles des pratiques administratives, ni comme utilisateurs disciplinés des services publics, ni comme arbitres motivés des joutes électorales, mais dans l'irruption de la société civile¹⁰ au sein du système de gouvernementalité. Jeu à quatre si on prend en compte la territorialisation interne à l'appareil de l'État et l'autonomisation relative des services déconcentrés, qui sont porteuses elles-aussi d'une différenciation territoriale des actions publiques. Les audits des nouvelles directions départementales interministérielles, réalisés à compter de 2011 à l'initiative du premier ministre, ont mis en évidence la façon dont la déconcentration, en augmentant les responsabilités managériales des préfets et des directeurs de services déconcentrés, a accru leurs marges d'appréciation et de manœuvre, ce qui a conduit à une différenciation progressive des actions menées d'un département à un autre.

Mais surtout jeu à cinq si on prend en compte l'émergence des territoires : ils deviennent dans ce jeu là des acteurs collectifs, qui prennent corps en dehors des dispositifs institutionnels juridiquement établis et fédèrent dans une démarche stratégique spécifique les forces vives de leur ressort. C'est dans leur capacité à mutualiser les savoirs, à se doter d'un horizon commun, à dépasser dans un projet collectif les divergences des intérêts immédiats, à mettre en place des processus décisionnels intégrés, etc. que les territoires peuvent acquérir, aux yeux de leurs partenaires institutionnels comme de leur population, reconnaissance et légitimité.

Chacun de ces cinq acteurs n'existe pleinement, en tant qu'entité dotée d'une personnalité spécifique, que dans le jeu relationnel qu'il a avec les quatre autres. Le caractère essentiel de ces dynamiques relationnelles est particulièrement perceptible dans le rôle fondamental que jouent les procédures contractuelles dans la coordination générale des politiques territorialisées. En tant que matrice juridique, le contrat permet de concilier l'expression d'une volonté commune avec le respect de la liberté des contractants. Appliqué aux politiques partenariales, le procédé implique la reconnaissance, par chacune des parties, de la personnalité et de l'identité de ses partenaires. Il s'agit là d'une parfaite illustration des analyses de Foucault sur la contribution de la gouvernementalité aux processus de subjectivation, c'est à dire aux processus par lesquels un individu ou un acteur collectif devient le sujet de sa propre histoire, même s'il reste partiellement assujéti à l'histoire des autres.

⁹ Il faudrait nuancer ce que cette affirmation a d'excessivement tranché, en analysant plus finement un certain nombre de situations concrètes. Dans un contexte aussi complexe, toute affirmation à portée générale est nécessairement caricaturale. Tout au plus peut-on espérer que le portrait possède cette part de vérité qu'ont les bonnes caricatures.

¹⁰ La notion de société civile, qu'il n'y a pas lieu de commenter ici, est un héritage de la pensée politique du secteur social de la scolastique. L'expression figure au début du commentaire par Saint Thomas d'Aquin de l'*Ethique à Nicomaque* d'Aristote (de Wulf, 1920).

Gouvernementalité, régulation et territoires

Ce processus est à mettre en perspective avec les évolutions fondamentales de notre système économique. Foucault a analysé la gouvernementalité moderne, celle qui s'organise autour des procédés de gouvernement, comme étant le corollaire d'une configuration sociale dans laquelle l'économie politique – et notamment le libéralisme économique – jouait un rôle central. C'est dans *Naissance de la biopolitique* (Foucault, 2004b), cours donné au Collège de France de janvier à mars 1979, que Foucault a mis en lumière de fortes corrélations entre les mutations de l'art de gouverner et l'évolution de la rationalité économique et sociale désignée du terme générique de libéralisme :

J'ai essayé d'analyser le « libéralisme », non pas comme une théorie ni comme une idéologie, encore moins, bien entendu, comme une manière pour la « société » de « se représenter... » ; mais comme une pratique, c'est à dire une « manière de faire » orientée vers des objectifs et se régulant par une réflexion continue. Le libéralisme est à analyser alors comme principe et méthode de rationalisation de l'exercice du gouvernement – rationalisation qui obéit, et c'est là sa spécificité, à la règle interne de l'économie maximale... En cela, le libéralisme rompt avec cette « raison d'État » qui, depuis la fin du XVIIe siècle, avait cherché dans l'existence et le renforcement de l'État la fin susceptible de justifier une gouvernementalité croissante et d'en régler le développement. (Foucault, [1979] 2001 t. 2 : 819)

Ces travaux présentent pour nous l'intérêt tout particulier d'aborder – pour la seule fois dans l'œuvre de Foucault – la période actuelle et d'établir un lien entre néo-libéralisme et crise de la gouvernementalité contemporaine. La mort de Foucault en 1984 ne lui a pas permis de prendre en compte toutes les conséquences du tournant néolibéral marqué, en 1972, par la fin des accords de Bretton Woods et l'instauration des changes flottants, c'est à dire par la renonciation des États à fixer la valeur de leur monnaie, prérogative régaliennne s'il en fût, au profit du marché. *A fortiori*, ses analyses sont antérieures à la systématisation des pratiques néolibérales caractéristique des administrations Reagan aux USA et Thatcher au Royaume Uni. Mais les cadres conceptuels qu'il nous a laissés nous donnent des clés pour décrypter la façon dont les mutations du modèle de gouvernementalité, dont la territorialisation de l'action publique est un élément majeur, répondent aux bouleversements de l'organisation économique et à la nouvelle donne internationale.

Le processus de globalisation, que l'on identifie de façon trop générale et partiellement fautive au néo-libéralisme (Sassen, [2007] 2009), s'accompagne d'un double déplacement du centre de gravité de la régulation économique. A une régulation centrée sur l'État-nation, succède une régulation duale, supranationale pour l'économie financière et infranationale pour l'économie réelle. Cette notion de régulation, qui nous semble aujourd'hui aller de soi, Foucault nous montre à quel point elle participe des métamorphoses de la gouvernementalité à compter du milieu du XVIIIe siècle, qui ont vu l'émergence du libéralisme et de « la raison gouvernementale moderne » :

Cette transformation, elle consiste en quoi ? Eh bien, d'un mot, elle consiste dans la mise en place d'un principe de limitation de l'art de gouverner qui ne lui soit plus extrinsèque comme l'était le droit au XVIIe siècle, mais qui va lui être intrinsèque. Régulation interne de la rationalité gouvernementale... Le problème sera précisément de définir cette limite, à la fois générale et de fait, que le gouvernement devra s'imposer à lui-même... Cette limitation, il faut en chercher le principe, du côté non pas de ce qui est extérieur au gouvernement, mais de ce qui est intérieur à la pratique gouvernementale, c'est-à-dire du côté des objectifs du gouvernement. Et cette limitation, elle se présentera alors comme étant un des moyens, et peut-être le moyen fondamental, d'atteindre précisément ces objectifs. (Foucault, 2004b : 12-13)

Pour assurer la stabilité de la société, il est nécessaire que des compromis soient trouvés entre classes, catégories ou groupes sociaux aux intérêts contradictoires. Le mode de régulation caractérise la façon dont sont collectivement construits et institués ces compromis, nécessaires à la cohésion de la société comme à la reproduction du système économique. Ces principes généraux se sont mis en place dès l'instauration du modèle libéral de gouvernamentalité :

Dans la mesure où le gouvernement des hommes est une pratique qui n'est pas imposée par ceux qui gouvernent à ceux qui sont gouvernés, mais une pratique qui fixe la définition et la position respective des gouvernés et des gouvernants les uns en face des autres et par rapport aux autres, « régulation interne » voudra dire que cette limitation n'est imposée exactement ni par un côté ni par l'autre, ou en tout cas n'est pas imposée globalement, définitivement et totalement... (Foucault, 2004b : 14)

Cette régulation résulte au contraire d'une interaction transactionnelle, c'est à dire de « toute une série de conflits, d'accord, de discussions, de concessions réciproques : toutes péripéties qui ont pour effet d'établir finalement dans la pratique de gouverner un partage de fait, un partage général, un partage rationnel entre ce qui est à faire et ce qui est à ne pas faire. » (Foucault, *ibidem*). Ce modèle général est resté en place, dans ces grandes lignes, jusqu'à la fin des Trente Glorieuses, même si les procédures concrètes de réglage économique ou d'ingénierie sociale n'ont pas cessé d'évoluer tout au long du XIXe et du XXe siècles. Il se caractérise en particulier par la place centrale qu'occupe l'État-nation dans l'ensemble des dispositifs institutionnels.

Le tournant néolibéral des années 1970-1980 marque une rupture dans l'évolution de ce mode de régulation qui a accompagné les décennies de croissance ininterrompue de l'après-guerre¹¹. Les mutations de la question territoriale sont directement liées à ces bouleversements dans les dispositifs de régulation, et notamment à la crise de l'État-nation comme cadre de régulation intégrée de l'économie et du social. En effet,

chaque mode de régulation comprend un type de rapport de la société à l'espace, et donc des dispositifs territoriaux particuliers. Dans le contexte du fordisme, le principal dispositif territorial était l'État-nation. Aussi bien les espaces supranationaux (blocs géopolitiques) qu'infranationaux (régions, municipalités, quartiers) s'articulaient à l'État-nation qui était le référent territorial qui faisait converger les acteurs sociaux, politiques et économiques. La crise du fordisme [...] entraîne l'obsolescence de la structuration territoriale qui avait l'État-nation comme principal référent et donne lieu à une territorialité multi-scalaire et réticulaire... » (Klein, 2008 : 318).

Dès lors, l'organisation territoriale n'est plus structurée par les emboîtements institutionnels centrés sur l'État, mais elle ne se cale pas pour autant sur les collectivités infra-étatiques. En jouant un rôle essentiel dans le mode de régulation, à l'interface des activités marchandes et des biens et services à caractère collectif ; en inscrivant leurs dispositifs décisionnels dans une configuration du pouvoir à géométrie variable, où les processus de gouvernance concurrencent les procédés de gouvernement ; en prenant part aux dynamiques incertaines des transactions sociales au lieu des déterminations souveraines du droit, les territoires deviennent des institutions socialement instituant, à défaut d'être des institutions juridiquement instituées. Ce faisant, ils s'inscrivent dans le grand mouvement de remise en cause de l'*imperium* des collectivités publiques et rejoignent *volens nolens* les tenants du

¹¹ Les économistes de l'école de la régulation indiquent que cette dernière période était caractérisée par un « régime d'accumulation » de type « fordiste », combinant une organisation du travail d'inspiration tayloriste, un rapport salarial permettant le partage des gains de productivité et un ajustement de l'offre et de la demande dans le cadre de l'espace national (Boyer et Saillard, 2002 : 561-562).

programme néolibéral pour lesquels il s'agit d'instaurer « un État sous surveillance du marché plutôt qu'un marché sous surveillance de l'État. » (Foucault, 2004b : 120)

Repères bibliographiques

- Boyer R. et Y. Saillard, 2002, *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- Cornu G., 1987, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF ; éd. citée Quadrige, 2007.
- Dreyfus H. and P. Rabinow, 1982, *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*, Chicago, The University of Chicago Press ; trad. franç. *Michel Foucault : un parcours philosophique*, Paris, Gallimard, 1984 ; édition citée, Folio/Essais, 1992.
- Foucault M., 1977, « Pouvoirs et stratégies », *Les révoltes logiques*, n°4, hiver 1977 ; repris dans *Dits et écrits, tome II (1976-1988)*, Paris, Gallimard, Quarto, 2001.
- Foucault M., 1978, « About the concept of the "Dangerous Individual" in 19th Century Legal Psychiatry », *Journal of Law and Psychiatry*, vol. I, 1978, p. 1-18 ; trad. franç. « L'évolution de la notion d'"individu dangereux" dans la psychiatrie légale du XIXe siècle », *Dits et écrits, tome II (1976-1988)*, Paris, Gallimard, Quarto, 2001, p. 443-464.
- Foucault M., 1979, « Naissance de la biopolitique », *Annuaire du Collège de France, 79e année, Histoire des systèmes de pensée, année 1978-1979*, p. 367-372 ; repris dans *Dits et écrits, tome II (1976-1988)*, Paris, Gallimard, Quarto, 2001, p. 818-825.
- Foucault M., 1981, « Subjectivité et vérité », *Annuaire du Collège de France, 81ème année, Histoire des systèmes de pensée, année 1980-1981*, p. 385-389 ; repris dans *Dits et écrits, tome II (1976-1988)*, Paris, Gallimard, Quarto, 2001, p. 1032-1037.
- Foucault M., 2001, *Dits et Écrits, 2 tomes*, Paris, Quarto Gallimard.
- Foucault M., 2004a, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France. 1977-1978*, Paris, Gallimard-Seuil, Hautes Études.
- Foucault M., 2004b, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*, Paris, Gallimard-Seuil, Hautes Études.
- Foucault M., 2008, *Le gouvernement de soi et des autres. Cours au Collège de France 1982-1983*, Paris, Gallimard-Seuil, Hautes Études.
- Foucault M., 2009, *Le gouvernement de soi et des autres. Le courage de la vérité. Cours au Collège de France 1983-1984*, Paris, Gallimard-Seuil, Hautes Études.
- IHESI, 1998, *Guide pratique pour les contrats locaux de sécurité : Comment réaliser un diagnostic local de sécurité, élaborer un contrat local de sécurité et mieux recruter les emplois-jeunes ?*, Paris, La documentation française.
- Kaluszynski M., 2008, « Le retour de l'homme dangereux. Réflexions sur la notion de dangerosité et ses usages », *Champ pénal/ Penal field* [En ligne], Vol. V | 2008, mis en

ligne le 07 octobre 2008, consulté le 15 juillet 2015. URL : <http://champpenal.revues.org/6183>.

Klein J.-L., 2008, « Territoire et développement. Du local à la solidarité internationale », in Massicotte G. (dir.), *Sciences du Territoire : Perspectives Québécoises*, Québec, PUQ, p. 315-333.

Lombroso C., 1876, *L'uomo delinquente*, Milano, Hoepli ; trad. franç. *L'homme criminel*, Paris, Alcan, 1887.

Sassen S., 2007, *A Sociology of Globalization*, New York, W.W. Norton & Company; trad. franc. *La globalisation. Une sociologie*, Paris, Gallimard, 2009.

de Wulf M., 1920, « L'individu et le groupe dans la scolastique du XIIIe siècle », *Revue néo-scholastique de philosophie*, vol. 22, n° 88, p. 341-357.