

## *Territoires/territorialisation*

*Alain Faure – CNRS PACTE IEP Grenoble*

Depuis quelques années, les références au territoire ou à ses dérivés dans les sciences sociales se révèlent d'un usage assez problématique en raison des incertitudes de sens qu'elles expriment. D'une part, le terme génère souvent des acceptions ambiguës dans les discours experts. Les invocations récurrentes et réversibles aux "projets de territoire" et aux "territoires de projet" en donnent une belle illustration. De même le qualificatif passe-partout de "territorial" est-il sur-utilisé pour donner des vertus aux termes de *gouvernance*, de *légitimité*, d'*équité*, de *développement*, de *continuité*, de *leadership* ou d'*excellence*. La "territorialisation" des politiques publiques devient aussi une sorte d'évidence dans l'action publique sans que l'on sache toujours s'il s'agit de déconcentration, de décentralisation ou de management organisationnel. Qui plus est, le terme ne favorise guère les confrontations dans la mesure où il s'accompagne d'exportations scientifiques pour le moins incertaines. Sans traduction vraiment satisfaisante (*local, place, territory...*), le territoire reste entaché d'une spécificité française qui rend difficile les passerelles avec les notions anglosaxonnes de *local government, urban regime, urban governance, policy networks* ou encore *growth coalition*.

De fait, la notion de "territoire" possède un statut ambigu car elle est à la fois omniprésente dans les débats portant sur les questions de pouvoir ou d'institutions, mais quasiment jamais théorisée en tant que telle en France dans les sciences du politique. Dans sa thèse consacrée à "L'invention du territoire", Paul Allières situe les fondations de cette étrangeté à la Révolution française. La notion s'est imposée à partir d'une représentation "naturelle" des frontières politiques de la France, alors qu'elle se dessinait surtout sur une construction juridique singulièrement attachée aux rouages administratifs de l'État-nation en formation. Pendant deux siècles, cette imbrication politico-administrative initiale a toujours été décrite dans la littérature spécialisée comme une marque constitutive de *l'exception française* et du centralisme républicain. La commune et le département ne sont alors conçus que comme les *espaces intérieurs* du territoire national. Cependant, le terme subit des modifications de sens depuis quelques décennies sur ses deux fondations administratives et politiques. La première transformation apparaît dans les années 80 et 90 avec la place croissante que prennent, dans les études sur l'action gouvernementale, les analyses consacrées aux conditions de mise en œuvre des politiques publiques à l'échelon local. Le second changement, plus contemporain, est lié à la responsabilisation croissante des collectivités locales. Il se caractérise par l'évolution des langages savant et expert pour qualifier l'action publique autour du terme dérivé de "territorialisation" et de qualificatifs tels que "territorial" ou "territorialisé". Ces évolutions sont sans doute des symptômes de la crise du modèle français d'administration, en ce sens qu'elles révèlent sur le plan théorique des enjeux politiques inédits de *territorialité* liés au processus général de décentralisation dans tous les systèmes politiques nationaux.

## *Le grand récit républicain du territoire*

Ce n'est pas un hasard si la racine latine du mot " territoire ", *jus terreni*, se réfère à celui qui détient le droit de terrifier. La notion de territoire est historiquement attachée à des enjeux de pouvoir et de domination. Mot rare jusqu'au XVII<sup>ème</sup> siècle, le terme va permettre de qualifier le passage des limites aux frontières, c'est-à-dire d'un espace donné à un territoire dominé. En France, c'est l'idéologie rationaliste produite par les élites politiques et administratives nationales à partir du XIX<sup>ème</sup> siècle qui en définit les contours. Le territoire est pensé dans une acception militaire, unifiée et quadrillée de la nation sur le plan administratif. Jacques Caillosse montre que la doctrine juridique va ainsi produire une véritable théâtralisation républicaine du territoire national, à la manière d'un grand récit où sont mis en scène des rôles sociaux et où s'impose une esthétique de la raison composée de formes (les communes, les circonscriptions...) et de ressources (les administrations, les compétences, les préfets...). Pour reprendre ses termes, le territoire s'est progressivement imposé en France comme une matrice fondamentale de la juridicité sur le rapport initial de consubstantialité entre les administrations et l'autorité politique.

Dans les travaux français des années 60 et 70 sur la planification régionale et la départementalisation du système politique, des spécialistes de la sociologie des organisations vont mettre en lumière cette forte prégnance symbolique du territoire dans sa dimension nationale et administrative. La thèse de Pierre Grémion sur le " pouvoir périphérique " décrit par exemple la façon dont les *notables* (élus et fonctionnaires locaux) sont garants d'un discours sur l'intérêt général qui s'inscrit toujours dans le cadre de l'État et de ses ramifications déconcentrées. La description du processus de *régulation croisée* entre les filières bureaucratiques et électives souligne certes l'autonomie des acteurs à l'échelon départemental, mais elle montre avant tout qu'il n'existe d'autorité politique qu'à l'aune des compromis passés avec les représentants de l'État. Cependant, les recherches consacrées dans les années 80 à l'analyse des politiques publiques montrent que la situation évolue. Il apparaît que les collectivités locales deviennent *territoriales* dès lors qu'elles acquièrent le statut d'espaces légitimes d'expérimentation et d'intégration des priorités d'action définies au sein des grandes filières professionnalisées. Au début des années 90, les sociologues en théorisent le fonctionnement sur trois versants complémentaires. Jean-Claude Thoenig évoque la figure de l'*État territorial* pour qualifier les nouvelles formes d'institutionnalisation de l'action collective, le territoire (sous-entendu la commune ou le département) devenant le principal lieu de définition des problèmes. Patrice Duran prolonge l'analyse en évoquant les *principes de territorialité* qui guident désormais l'*action publique conjointe* avec des espaces de gestion politiquement stables pour les communes, mais aussi marqués par les turbulences non maîtrisées des groupes de pression qui s'invitent dans les négociations locales. Et Pierre Lascoumes traduit ces constats en étudiant les changements de mentalités au sein des administrations publiques, montrant que les nouveaux accords procéduraux débouchent sur la formulation d'un *bien commun* qui n'est rien d'autre qu'un *construit territorial* limité dans le temps et sans référence à des objectifs pensés à un échelon national ou sectoriel.

## *Une territorialisation tous azimuts*

Sur le plan symbolique, on retrouve des traces de cette évolution dans les termes mêmes de deux lois de décentralisation votées en 1992 et en 1995. La loi Joxe consacrée au développement de l'intercommunalité annonce en banc-titre une inédite " administration territoriale de la République ", et la loi Pasqua sur l'aménagement du territoire évoque pour la première fois dans ses attendus " le développement des territoires ". Le grand récit républicain sur la cohésion nationale et la défense de l'intérêt général s'adapte donc en admettant, plus ou moins explicitement, que la territorialisation des politiques publiques peut pour partie transformer le pacte national fondateur entre le politique et l'administratif. Cette grille de lecture, plus sensible à la déconcentration qu'à la décentralisation, s'affirme

dans les thèses de science politique qui étudient de façon fine et comparative les conditions de mise en œuvre des politiques publiques nationales et européennes.

Mais curieusement, ce processus n'est guère théorisé autrement que sur des images rassurantes (l'État animateur, le partenariat, la proximité, la co-production de l'action publique). Elles alimentent cependant des controverses scientifiques assez animées en science politique. Certaines sont situées dans le champ d'analyse des politiques publiques et opposent schématiquement les néo-institutionnalistes (dans la lignée des travaux de Peter Hall sur l'apprentissage par l'institution) aux culturalistes (en écho aux écrits de Norbert Elias sur le poids historique des configurations). Emmanuel Négrier ouvre à cet égard une voie théorique intermédiaire stimulante à l'étude des *changements d'échelle* observés dans l'action publique des grandes villes européennes. D'autres critiquent la dimension "boîte à outils" du *public management* et de l'approche par les *référentiels* de Pierre Muller. Ils contestent la place excessive donnée aux lectures cognitivistes et revendiquent un retour aux bases de la sociologie politique pour mieux décrypter les enjeux territoriaux de la domination politique (que ce soit dans une optique constructiviste –Daniel Gaxie et l'entreprise politique- ou interactionniste –Patrick Le Galès et la gouvernance urbaine-).

### *La politique à l'épreuve de ses territorialités*

En parallèle à cette inflation langagière, des initiatives théoriques se stabilisent depuis vingt ans dans les travaux portant sur l'imaginaire collectif spécifiquement produit et incarné par les systèmes d'acteurs à l'échelon local. Dans la lignée des travaux pionniers d'E. Evans-Pritchard, l'ethnologue Marc Abélès s'intéresse par exemple aux itinéraires familiaux des personnages qui dominent la vie politique locale. Il montre à cette occasion que pour *entrer en politique*, chaque société locale génère ses propres critères d'*éligibilité territoriale*. Il s'agit des attributs sociaux et culturels qui permettent aux candidats d'incarner une évocation précise du territoire et qui conditionnent en grande partie les réussites électorales. Ces éléments favorisent aussi une insertion des élus locaux dans l'univers des réseaux de pouvoir, leur permettant de perpétuer des événements fondateurs et des marquages cérémoniels qui spécifient l'univers symbolique de chaque scène politique locale. L'auteur montre ainsi que le pouvoir local est à la fois "producteur et manipulateur de territorialité", au sens où il est le réceptacle de valeurs singulières sur l'autochtonie et la patrimonialité. Sur le registre des relations internationales, Bertrand Badie décrit quant à lui un principe moderne de territorialité à partir du constat que les États-nation ne parviennent plus à incarner le lien constitutif entre la communauté et le territoire. De son point de vue, le déficit en régulations supranationales et le développement des communautés ethniques annoncent *la fin des territoires*, au sens où ces mouvements sociaux se réorganisent sur la scène mondiale en s'émancipant des pesanteurs administratives territoriales.

Dans les sciences sociales, d'autres disciplines se penchent sur les *effets de territorialité*, (mais sans que la dimension politique soit *a priori* considérée comme une variable explicative) avec schématiquement deux démarches pour aborder la question. Soit les auteurs privilégient *l'esprit des lieux* cher à l'École de Chicago (les phénomènes de socialisation inscrits sur des scènes locales particulières), soit ils étudient plutôt *l'esprit des transactions* cher à Georg Simmel (les conditions de localisation des phénomènes sociaux). Dans leur grande diversité, ces analyses ont pour point commun de questionner le lien qui s'établit entre les *mondes sociaux locaux* et les identités collectives. Dans un travail de synthèse, le sociologue Alain Bourdin souligne que la *question locale* entraîne actuellement beaucoup d'auteurs à opérer un retour sur les enjeux de domination et de représentation. Sans doute le processus de décentralisation qui touche l'ensemble des pays industrialisés n'est-il pas étranger à ces tentatives pluridisciplinaires visant à réinterroger les fondations politiques de la vie dans la cité. À l'instar des États nation au XX<sup>ème</sup> siècle, les institutions régionales et les regroupements de municipalités dans les grandes villes deviennent par exemple des *territoires* particulièrement sensibles aux valeurs politiques de la subsidiarité et de la souveraineté. Il reste à savoir comment s'inscriront demain les *sentiers de dépendance* de

ces régions et de ces métropoles dans le vaste mouvement de standardisation des formes de l'action publique. Le temps d'une *démocratie territoriale différentielle* ?...

## BIBLIOGRAPHIE

Auteurs principaux :

Abélès (Marc), *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1989, 366 p.

Alliès (Paul), *L'invention du territoire*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1980, 180 p.

Caillosse (Jacques), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Paris, LGDJ, coll. Droit et Société, 2000

Références supplémentaires :

Badie (Bertrand), *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995, 280 p.

Bourdin (Alain), *La question locale*, Paris, PUF, 2000, 200 p.

Duran (Patrice), Thœnig (Jean-Claude), " L'Etat territorial ", in Commaille (Jacques), Jobert (Bruno), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998

Evans-Pritchard (Edwards), *The nuer*, Oxford, Clarendon Press, 1940

Faure (Alain), " Leadership, intercommunalité et action publique. Les nouvelles données du jeu politique ", in Smith (Andy), Sorbets (Claude), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes (coll. Res Publica), 2003, p. 229-245

Gaxie (Daniel), Lehingue (Patrick), *Enjeux municipaux, la constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Paris, PUF, 287 p., 1984

Grémion (Pierre), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, 477 p., 1976

Lascoumes (Pierre), Le Bourhis (Jean-Pierre), " Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures ", *Politix*, n° 42, 1998

Le Galès (Patrick), *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 454 p., 2003

Négrier (Emmanuel), *Changer d'échelle territoriale. Une analyse politique comparée*, Montpellier, Habilitation à diriger des Recherches, 301 p., novembre 2003