



HAL
open science

Géographie sociale, territoires et politiques publiques

Raymonde Séchet, Rodolphe Dodier

► **To cite this version:**

Raymonde Séchet, Rodolphe Dodier. Géographie sociale, territoires et politiques publiques. Dodier Rodolphe, Rouyer Alice, Séchet Raymonde. Territoires en action et dans l'action, Presses universitaires de Rennes, pp.303-317, 2007, Géographie sociale. halshs-00284460v2

HAL Id: halshs-00284460

<https://shs.hal.science/halshs-00284460v2>

Submitted on 7 Jun 2008

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.

Conclusion générale

Géographie sociale, territoires et politiques publiques

Rodolphe DODIER¹
Géographe,
GREGUM UMR CNRS 6590 ESO
Université du Maine
Raymonde SÉCHET
Géographe,
RESO UMR CNRS 6590 ESO
Université Rennes 2

Territoires en action et dans l'action : en cohérence avec la problématique d'ensemble du colloque, les textes regroupés sous ce titre accordent une grande attention aux acteurs de l'intervention sur les territoires à des fins de création ou de transformation de ces territoires, et donc d'action sur les sociétés. Les auteurs s'attachent moins à l'analyse des politiques publiques dans des logiques d'évaluation sur la base de l'efficacité ou de l'efficacité économique et opérationnelle qu'à une réflexion sur l'impact des systèmes d'acteurs agissant dans ou sur des territoires, selon qu'ils sont cadres d'intervention de politiques sectorielles ou objets mêmes des actions. Ces territoires sont donc le cadre d'expression d'intentionnalités et de stratégies² en matière de politiques publiques, c'est-à-dire qui aboutissent à, ou découlent de, la structuration et l'évolution des relations entre le politique, les organisations sociales et les individus.

Comme l'a récemment souligné Alain Faure (2005.10), « le contexte de production des politiques publiques s'est singulièrement complexifié au fil de la construction européenne, de l'internationalisation des marchés, des délocalisations, du développement des pouvoirs régionaux et métropolitains, des nouvelles revendications identitaires, de la transformation continue de l'État-providence », ce qui a eu pour effet d'inciter politistes, sociologues, géographes, aménageurs à s'interroger sur la dimension territoriale de l'action publique. En inscrivant la refonte des dispositifs de l'action politique dans leur historicité et en prenant en compte leur insertion dans un environnement sociétal, la géographie sociale de l'intervention publique se différencie de la géographie appliquée qui va, elle aussi, plus loin que la simple évaluation ex post des politiques publiques puisqu'elle participe à leur mise en œuvre. S'inscrire dans la géographie sociale, c'est interroger les logiques de la construction des politiques publiques mais aussi les aléas, évolutions et différenciations de leur mise en œuvre. Avec ces interrogations sur les raisons d'une géographie sociale des formes, acteurs, enjeux de l'intervention politique, c'est la volonté qu'ont les acteurs des politiques territoriales et territorialisées de changer la société et les conditions de vie des personnes, ainsi que le sens et l'expression instrumentale de cette volonté de changement, lorsqu'elle existe, qui est questionnée.

En conséquence, cette conclusion est organisée en deux temps. La première partie fait le point sur les motivations des chercheurs en géographie sociale et sur les apports potentiels de

¹ Rodolphe.Dodier@univ-lemans.fr ; Raymonde.Sechet@uhb.fr

² Michel Lussault définit les acteurs comme « des actants pourvus d'une intériorité, d'une intentionnalité, d'une capacité stratégique autonome, d'une compétence énonciatrice » (« Acteur », Lévy J. & Lussault M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, 2003) ; pour Emiliano Grossman (dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Les Presses de Sciences Po, 2006), « l'acteur [dans l'action politique] doit d'abord être capable d'action stratégique, capacité propre à un individu seul. Pour être considéré comme un acteur dans une politique publique, il faut que l'action engagée ait des répercussions tangibles sur un processus de politique publique donné ».

la géographie sociale dans l'étude des politiques territoriales et des formes d'intervention politique. A partir de la mise en évidence d'un certain nombre de résultats convergents quant aux logiques d'action, la deuxième débouche sur quelques questions relatives à ce que pourrait être un renouvellement démocratique (Parazelli, 2004) des formes d'interventions politiques et sociales.

Postures de géographe sociale face à des politiques publiques diverses

Des politiques territoriales et paysagères ou patrimoniales et des réflexions sur l'intervention aménagiste (Fourny) aux politiques adressées à des catégories sociales spécifiques (politiques de lutte contre la pauvreté, de prise en charge des personnes âgées, d'accueil de la petite enfance) et aux politiques urbaines, elles-mêmes variées (politique d'équipement ou politique de la ville), en passant par des dispositifs construits sur un aspect spécifique de la vie sociale (santé, éducation, logement), l'éventail des thématiques traitées dans les différents textes est large. Pourtant, à l'exception du texte de Robert Hérin qui étudie les modalités de mise en œuvre de l'objectif « Accès à l'emploi – revitalisation économique des quartiers prioritaires » du Contrat de Ville 2000-2006 de l'agglomération de Caen et, de manière plus limitée de celui de Marcel Rousset-Deschamps, l'ouvrage laisse de côté les politiques directement liées à l'emploi ou au travail. D'ailleurs, plus largement, les politiques « pour » et « en faveur de » (la vieillesse, les enfants, la ville, la santé, les paysages, la mémoire, le patrimoine...) sont plus présentes que les politiques « contre » (contre les inégalités, le chômage, la pauvreté, les discriminations, etc.)³.

Il y a là des absences dont on pourrait faire grief à la recherche en géographie sociale mais il faut dire, à sa décharge, que les appellations même des politiques nationales, du moins en France, favorisent une telle orientation. Les objets d'étude des géographes travaillant sur les politiques publiques sont en effet contraints par ces politiques elles-mêmes, et cela peut justifier les thématiques des différents chapitres. La loi pour l'égalité des chances (Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006) en offre une excellente illustration. Cette loi est présentée comme ambitieuse, à la hauteur des enjeux soulevés par les événements survenus à l'automne 2005 dans les « banlieues ». Or, la promotion de l'égalité des chances, forme de discrimination positive à la française, se fait au détriment d'un affichage de la priorité à la lutte contre les discriminations et d'un rappel des principes de l'État de droit (Noël, 2006).

L'enjeu est alors celui de la manière de faire de la recherche ; c'est celui de la fidélité de la géographie sociale à la dimension critique (Aldhuy, 2006 ; Aldhuy et al., 2006), de la volonté des chercheurs de contribuer à l'établissement de ponts entre connaissance des sociétés et aspiration à les transformer, de ne pas se laisser prendre au piège de l'euphémisation et de l'aseptisation du vocabulaire politicien pour s'emparer des questions brûlantes, des espaces en crise, des grands drames (Hérin, 2006 : 355). Des trois ouvrages issus du colloque « Espaces et sociétés aujourd'hui. La géographie sociale dans les sciences sociales et dans l'action », celui-ci est le plus à même d'éclairer sur la finalité de l'implication du chercheur dans l'intervention politique et sur la nécessité d'objectiver les rapports entre les chercheurs et la société. S'inscrire dans la géographie sociale pour étudier les politiques publiques doit permettre de dépasser l'opposition souvent faite entre le manque d'opérationnalité de la géographie critique, surtout dans sa version étasunienne⁴, et la

³ Nous reprenons ici la distinction opérée par Vincent Viet et Hans Palm dans *Les politiques sociales des communes en France et en Allemagne*, La Documentation française, 2004.

⁴ A propos de celle-ci, Kevin Cox (« Une lecture anglophone et marxiste », *EspacesTemps.net*, novembre 2006) écrit : « J'évolue actuellement parmi des géographes qui s'éloignent du marxisme. C'est la soi-disant « géographie humaine critique » qui domine. C'est certes une géographie d'extrême gauche, mais qui, en mettant l'accent sur la dimension politique de la « différence », fait l'impasse sur le processus d'accumulation et sur la lutte des classes ».

compromission de la géographie appliquée ou, dans une formulation différente, entre la géographie pure qui aiderait à expliquer les processus par lesquels évolue l'organisation spatiale des environnements physiques ou humains et la géographie appliquée qui utiliserait les théories ou techniques géographiques pour comprendre et aider à la résolution de problèmes empiriques (Pacione, 1999.6). En affichant pour objet, comme cela a été réaffirmé dans l'introduction de cet ouvrage, l'étude de la dimension spatiale des sociétés, la géographie sociale n'est-elle pas à la fois dans la géographie pure et la géographie appliquée ? Comme cela apparaît dans plusieurs textes (Hérin, David, Rouyer, Rousset-Deschamps notamment), les savoirs faire et les capacités d'expertise des géographes sociaux permettent d'identifier les problèmes et les injustices, et ainsi de suggérer des adaptations qui peuvent contribuer à une amélioration des pratiques (Pain, 2006.254).

Que les politiques publiques soient contre ou pour, leur étude est effectivement fréquente en géographie sociale, tout particulièrement lorsque ces politiques traduisent, du moins dans leur affichage, un idéal de justice sociale qui entre en résonance avec les aspirations des chercheurs. Des descriptions sensibles et minutieuses de situations difficiles, qui s'inscrivent dans la lignée des enquêtes sociologiques, se dégage une empathie manifeste pour les individus « objets » de la recherche. Pour que celle-ci ne se limite pas à une attitude misérabiliste qui se réduirait à la juxtaposition de cas individuels et pourrait alimenter des lectures sur le caractère irréductiblement différent des populations pauvres qui, du fait de leur différence spatialement circonscrite, relèveraient de la charité ou de dispositifs et de mesures spécifiques (Tissot & Poupeau, 2005 : 8), elle doit déboucher sur une analyse critique des dispositifs et sur le rappel des valeurs fondatrices de la démocratie. Cette posture critique que Rachel Pain (2006.251) qualifie de « counter-policy research » permet de mettre en évidence d'éventuels effets contreproductifs en matière de préservation ou de satisfaction des droits fondamentaux pour tout un chacun. La diversité des thématiques et des politiques sectorielles étudiées dans les différentes contributions permet d'interroger les modalités actuelles d'exercice du jeu démocratique dans un contexte de renouvellement des formes de l'action publique qui fait du territoire un « instrument idéal voire idéal » (Filâtre, 2006.84) pour résoudre les problèmes auxquels les sociétés doivent faire face. Il se dégage de l'ouvrage, c'est-à-dire de la juxtaposition d'expériences de recherche sur le terrain, un indéniable désenchantement face aux décalages observés entre les discours et les attendus officiels des politiques et dispositifs et les valeurs effectivement véhiculées par ceux-ci, ce qu'exprime l'attention portée par les chercheurs aux contradictions des injonctions selon le niveau auquel le discours est porté, entre discours de l'intérêt général au niveau national et réalité des exigences opérationnelles à la base.

En conséquence, même si elle n'est explicitement posée comme objet que par Ina Elias de Castro, la question des inégalités et de l'équité revient comme un leitmotiv dans les différents textes. L'ouvrage s'inscrit ainsi dans la tradition d'une géographie sociale définie comme géographie des inégalités et des rapports sociaux (Hérin, 1986). Face à des politiques qui, selon les cas, construisent des territoires nouveaux, mobilisent les territoires à des fins identitaires ou s'y inscrivent, les auteurs s'interrogent sur le « pour qui » ou le « pour quoi faire » : pour qui et pourquoi se souvenir demande Anne Sgard ; pour qui la Politique de la Ville, à Caen et ailleurs ? Pour qui et pourquoi des politiques du paysage ? Glisser du « pour quoi » au « pourquoi », c'est suggérer que l'intervention sociale et territoriale relève des régulations et donc des stratégies de renforcement de la société et du territoire de mise en œuvre. Ce faisant, dans ce parti pris de non-neutralité, les chercheurs posent ou suggèrent des questions de rapports sociaux et d'impacts sur l'évolution des inégalités.

Si l'objectif de cohésion sociale à l'échelle nationale reste a minima partagé par tous les acteurs chargés de la mise en œuvre des dispositifs devant y contribuer, les moyens d'y parvenir divergent, parce que le but à atteindre peut être pensé de manières fort différentes,

comme le montre bien Olivier Noël (2006) dans la distinction qu'il fait entre trois idéaux-type de modèles d'action politique en faveur de l'égalité : le modèle républicain d'intégration qui se satisfait d'une égalité formelle, le modèle de la lutte contre les discriminations qui revendique une égalité effective de traitement, le modèle de la « discrimination positive à la française » qui prône l'égalité des chances. L'échelle locale de mise en œuvre des actions permet certes de dépasser les incohérences liées à la juxtaposition des politiques sectorielles⁵. Toutefois, la contradiction entre la préservation des droits fondamentaux et l'efficacité recherchée par les nouveaux modes de gestion, la tendance à la stigmatisation, la création de frontières nettes, le développement de territorialités du repli (Sélimanovski) alertent sur les effets non désirés de politiques pourtant justifiées, au moins dans les discours, par un idéal généreux de justice sociale. Ces effets pervers ainsi que l'émergence de nouvelles formes d'inégalités dans l'accès à certains services ou possibilités d'aides sous l'effet des disparités dans le déploiement des dispositifs, elles-mêmes liées à l'inégale capacité d'innovation sociale et politique des acteurs de la construction des projets pour les territoires (Roussel-Deschamps), sont une conséquence potentielle du localisme auquel les géographes sont, plus que les chercheurs d'autres disciplines, sensibilisés. Dans le même registre, si la stigmatisation, au sens où Erving Goffman l'a définie, c'est-à-dire comme situation d'un individu que quelque chose disqualifie et empêche d'être pleinement accepté par la société, a pu, dans le passé, être recherchée à des fins disciplinaires, comme lors de la construction des cités de transit, elle relève aujourd'hui de l'effet induit des politiques publiques.

Si les interrogations sur les effets sociaux des catégorisations sociales et des stigmatisations que ces catégorisations peuvent engendrer ne sont pas absentes, c'est malgré tout sur les catégories spatiales que les questionnements sont les plus fréquents. Ils portent sur l'analyse de la mobilisation des concepts liés à l'espace dans le champ des politiques publiques, sur les ressorts de cette instrumentalisation et sur les dynamiques de naturalisation dont elles peuvent faire l'objet à un moment où de nombreux penseurs de la société (Anthony Giddens dans *Les conséquences de la modernité*, Ulrich Beck dans *The Brave New World of Work*, ...) se sont interrogés sur la capacité des sociétés à faire lien au niveau local. L'articulation entre le territoire et d'autres notions se référant à l'espace (réseau, lieu et paysage bien sûr, mais aussi patrimoine dont Anne Sgard nous a rappelé qu'associé à la thématique de la mémoire, il envahissait discours politistes et aménagistes) a ainsi été discutée dans plusieurs textes.

La lecture de l'ensemble des textes révèle un usage systématique mais variable de la notion de territoire, entre la définition classique d'un territoire politique et institutionnel basé sur la délimitation d'un espace sur lequel s'exerce un pouvoir ou s'appliquent des dispositifs et qui est légitimé par l'élection ou la désignation d'un responsable, ou par l'utilisation d'indicateurs comme dans le cas des territoires prioritaires de la politique de la ville, et des définitions plus souples faisant intervenir la perception des individus ou les pratiques d'acteurs autres que politiques et référant donc plutôt aux territorialités. Le territoire apparaît donc à la fois comme le versant politique de la dimension spatiale des sociétés, comme un construit malléable issu de l'action collective, un support des régulations du vivre-ensemble ou des aspirations à un idéal de sociabilités, voire de société. Il est mobilisé pour fédérer des communautés (Périnois) et pour faire lien. Il n'est pas seulement instrumentalisé par l'action politique, de manière classique, comme cadre d'intervention et périmètre d'exercice du

⁵ La nécessité de mettre en cohérence les domaines de compétences et les dispositifs est apparue rapidement avec la décentralisation et la territorialisation des dispositifs. C'est ainsi qu'au milieu des années 1990 des expériences de mise en cohérence locale des politiques en matière d'emploi, de formation, d'insertion ont été jugées indispensables. Cf. Vazard P., Brochier S., Capello R. (1997), *Expériences de mise en cohérence des politiques emploi-formation-insertion au niveau du bassin d'emploi*, Paris, Comité de Liaison des Comités de Bassins d'Emploi, Rapport final.

pouvoir et de la négociation, encore à consolider parfois comme pour les communes au Mali (Lima) ou les communautés de communes en Île-de-France (Rousset-Deschamps), mais aussi, de plus en plus, comme clôture imaginaire d'un monde vécu en partage, vecteur de sentiments identitaires, de mobilisation des énergies et ... de légitimité institutionnelle. Cet ouvrage n'échappe donc pas à la polysémie du territoire, déjà relevée par Raymonde Séchet et Vincent Veschambre dans *Penser et faire la géographie sociale. Contributions à une épistémologie de la géographie sociale* (2006 : 20).

La volonté d'analyser finement les jeux d'acteurs dans un système donné est le dernier point de convergence que nous voudrions souligner. C'est que l'objectif, peut-être parce que les auteurs ne sont pas politistes mais géographes, n'était pas d'interroger la nature du pouvoir mais plutôt les modalités de sa distribution (la question est importante aussi bien pour les structures intercommunales en France que pour les communes au Mali où se pose réellement la question de savoir si un « descendant de captif » pourra accéder à un mandant communal, voire au siège de maire) et de son partage, sa mise en oeuvre et son efficacité. Reposant sur une longue pratique du terrain, la plupart des textes sont remarquables de précision dans cette analyse des jeux d'acteurs. Ils montrent une connaissance approfondie des forces en présence et des relations de pouvoir ou, inversement, mettent le doigt sur l'absence de certains acteurs dans le cadre d'une gouvernance multi-niveaux où il serait logique de les trouver⁶. La réalité démocratique des formes de participation, des partenariats et des coopérations peut ainsi être décryptée. De même, l'absence, ou au moins la faible présence, des entreprises privées dans le volet « emploi » de la politique de la ville à Caen (Robert Hérim) ne signifie-t-elle pas que la résolution des problèmes sociaux repose avant tout sur le secteur public et le tiers secteur ? L'articulation entre acteurs locaux et acteurs de niveaux supérieur, qu'il s'agisse des États, d'organisations supranationales comme l'Union européenne ou d'acteurs globaux, au rang desquels il faut compter des ONG notamment, pose souvent question tant il paraît difficile de ménager l'intérêt commun ou la cohésion nationale face à l'argument de l'efficacité de l'intervention locale.

L'analyse de la complexité du jeu des acteurs, que les acteurs soient présents sur le terrain ou lointains, qu'ils aient un poids faible ou important, débouche sur des typologies qui montrent l'importance des effets de contexte. L'étude fine de ces jeux d'acteurs peut permettre de révéler les effets avérés ou potentiels du passage du gouvernement à la gouvernance. L'évaluation de l'efficacité des politiques conduit à des résultats pour le moins contrastés dans un contexte où il faut sans doute relativiser la clarté des objectifs. Par contre, les positions sont divergentes dans l'appréciation du poids des acteurs individuels et dans le statut des individus, entre la personne subissant son exclusion et celles qui vont s'impliquer dans les démarches participatives, voire au rang d'élu. Quoiqu'il en soit, la réticence à utiliser le terme de « public(s) » qui est en usage chez les travailleurs sociaux traduit l'attention à la personne, à l'être, alors que les ressortissants des dispositifs publics pourraient n'être que des numéros, des clients, des bénéficiaires, des ayants droit, et donc aussi des cautions de sa propre condition professionnelle de travailleur social.

La prise en compte des contextes locaux est particulièrement utile dans l'analyse de l'inscription des politiques sociales pour lesquelles le niveau local n'est pas simplement celui de la déclinaison de dispositifs nationaux mais plus largement celui de la construction de configurations et agencements territoriaux émergeant du télescopage entre logiques politiques

⁶ Pour Daniel Perraud, la notion de gouvernance multi-niveaux, définie comme recouvrant des systèmes non-hiérarchiques de négociation, de régulation et d'administration politiques allant au-delà de l'acception traditionnelle de l'État hiérarchique et souverain comme arène ultime de prise de décision et de résolution de conflit, reste largement descriptive : elle fournit un cadre que doivent remplir des données empiriques et des analyses précises de dispositifs politiques (Perraud, 1999, d'après Christiansen T., 1996, *Reconstructing European Space : From Territorial Politics to Multilevel Governance*, EU Working Papers, Robert Schuman Centre 96/53, European University Institute).

et « production d'espace » par les pratiques, usages et représentations des acteurs⁷ ; utile également pour la mesure des écarts entre les discours et la réalité des politiques effectivement mises en œuvre. Ces constructions locales permettent de poser la question de la place réellement laissée aux individus et aux groupes sociaux dans l'action publique. Alors que Robert Hérim s'intéresse tout particulièrement aux exclus de l'action, d'autres mettent plutôt en exergue les stratégies individuelles d'acteurs politiques. Sans doute faut-il voir dans ces positionnements contrastés le reflet de la diversité des thématiques, et donc de la nécessité de bien faire la différence entre les acteurs de l'action publique et l'individu-acteur, mais aussi l'influence des choix personnels des chercheurs, et donc leur positionnement différent dans les sciences sociales. Toutefois, les positions médianes sont les plus nombreuses. Elles reconnaissent aux individus et aux ménages une marge de manœuvre dans les dispositifs, marge parfois étroite lorsque les contraintes économiques ou celles qui sont liées au système d'acteurs sont particulièrement fortes. La notion de parcours, reprise par Robert Hérim pour les parcours d'insertion, est intéressante dans la mesure où elle permet de rompre avec l'analyse statique des situations sociales et parce qu'en même temps elle est le reflet d'objectifs de montée des compétences et de maîtrise de leur destin par les individus ; objectifs qui vont de pair avec un processus d'individuation des prises en charge sociales qui tend à faire du bénéficiaire un acteur mais n'est pas sans quelques effets pervers, notamment parce qu'il complique considérablement les mécanismes de représentation des destinataires et leur participation active à la définition des interventions qui les concernent.

Désenchantement ou engagement pour le renouvellement démocratique ?

Au total, malgré leur diversité, les textes de l'ouvrage ont en commun de privilégier l'analyse critique des dispositifs dans leur mise en œuvre et leurs effets locaux, de porter attention aux effets pervers et aux impacts sociaux, d'exprimer une défiance à l'égard des actions sur les espaces ou de la mobilisation des catégories territoriales, de parvenir à une analyse fine des systèmes d'acteurs. C'est pourquoi de véritables conclusions sont portées sur les logiques d'action des politiques, qu'elles soient territoriales ou territorialisées. L'addition des différents textes constitue donc une contribution au décryptage de l'invasion du champ des politiques publiques par la rhétorique territoriale.

En France, l'ensemble des lois adoptées entre le milieu des années 1990 et le début des années 2000 et portant sur l'organisation, le façonnement, la gestion des territoires a de fait abouti à une véritable seconde décentralisation. En conséquence, les travaux de recherche en géographie sociale de l'action politique n'ont plus été limités aux thématiques de chacune des lois considérées séparément (comme l'intercommunalité et la mise en place des pays) ; la constitution progressive d'un véritable arsenal juridique a ouvert un vaste domaine d'investigation : l'étude des formes de l'action publique et de la prise de décision, et donc aussi de l'évolution des rapports du pouvoir politique à l'espace (Tesson, 2004) et du statut du territoire dans l'action publique dans un contexte de décentralisation certes, mais aussi de mondialisation.

Les évolutions institutionnelles qui surviennent dans ce contexte, à moins qu'elles n'en soient constitutives puisque des évolutions de même nature s'observent largement dans le monde, permettent-elles à des sociétés locales d'émerger ou du moins de ne pas être submergées dans le mouvement global d'homogénéisation ? Les normes et les valeurs dominantes localement se combinent avec les identités mouvantes et réversibles des acteurs locaux, politiques, économiques ou individuels, dont les référents et les topologies sont très

⁷ On en trouvera des exemples sur des thèmes traités dans cet ouvrage ou sur d'autres thèmes dans les différentes contributions regroupées par Didier Fassin dans *Les figures urbaines de la santé publique. Enquête sur des expériences locales*, La Découverte, coll. Recherches, 1998 et par Vincent Viet et Hans Palm, op. cit., note 1.

différenciés : l'habitant vit dans le lieu, l'acteur économique peut être sans réel ancrage, l'élu producteur de mailles agit en s'impliquant dans de multiples réseaux (Tesson, 2004 : 231). Fabriquer des territoires qui fassent lien et « territoire » grâce à une législation incitative mais dans un monde de plus en plus fluide et mondialisé apparaît comme une gageure permanente obligeant à faire le grand écart entre contraintes économiques et volonté affichée par les politiques territoriales de consolider la perspective d'un horizon commun.

Une autre question est celle du brouillage des échelles et des échelons territoriaux. Les difficultés à articuler en un lieu donné des échelles collectives de référence ont déjà été pointées. Le monopole des échelles a été mis à mal : les Villes mènent des politiques sociales, les Régions des politiques de soutien aux universités et à la recherche, « Bruxelles » est un partenaire de l'action locale, etc. Le partage des compétences, et donc des attributions entre les différents niveaux politiques et administratifs, génère autant des opportunités pour une efficacité renouvelée des politiques que des raisons objectives de dysfonctionnement dans l'action publique. Malgré tout, dans cette recomposition, émergent des spécialisations fonctionnelles selon les échelons territoriaux : au niveau de l'État, les fonctions d'animation et de redistribution ; aux Régions, la mise en œuvre des conditions de la compétitivité et des expertises ; aux agglomérations et pays, la mobilisation partenariale pour des projets de développement ; aux communes et au local, la réponse aux besoins par l'identification des ayants droit des systèmes de protection et la mesure des problèmes, la mobilisation et l'initiative en matière d'expérimentations, la participation citoyenne, la gestion du vivre ensemble. L'action en matière environnementale au sens large (ici plutôt vue sous l'angle des paysages et de la définition du patrimoine) illustre particulièrement bien les recompositions des niveaux d'acteurs.

Dans tous les cas, on assiste à une généralisation, volontaire ou imposée, des démarches ascendantes qui supposent partenariat et coopération entre les acteurs d'un territoire. Avec cette « bottomupisation », qui est légitimée comme étant la condition et l'expression d'une démocratie plus participative, pourrait bien se profiler un éclatement de l'idée d'intérêt collectif, d'autant que dans le même temps, des mobilisations collectives relèvent plus de l'individualisme et de la défense d'intérêts de groupes et d'intérêts locaux que du bien commun, quitte à ce que cela passe par le rappel de règles nationales ou européennes précisément élaborées en cohérence avec ces intérêts de groupe⁸. Les territoires politiques apparaissent ainsi clairement non seulement comme un cadre sur lequel se projettent les inégalités sociales, mais aussi de plus en plus comme un des vecteurs de la cristallisation des relations entre groupes sociaux, et donc de la reproduction des inégalités. Inversement, les inégalités socio-spatiales flagrantes forment une matrice tellement contraignante pour l'action politique que les formes de gouvernance fonctionnent généralement au bénéfice d'une fraction réduite du corps social.

La frénésie autour des politiques patrimoniales et paysagères s'inscrit dans le même mouvement de contribution à la fabrique des territoires. Dans un monde où la vie des personnes ne s'inscrit plus dans un territoire unique et « tout au long de la vie », où les craintes écologiques contribuent à troubler l'image du futur, et donc où l'idée de développement durable impose un mode de pensée projectif (Fourny & Denizot), la mobilisation de référents identitaires présentés comme immuables est un moyen pour inscrire les collectivités humaines dans la permanence et forger l'idée d'une destinée commune. Les bénéfices retirés d'une reconnaissance patrimoniale peuvent être d'ordre symbolique

⁸ Sur ce point, on peut citer Patrice Melé : « Les habitants mobilisés se présentent comme porte-parole de l'espace en jeu, mais aussi comme acteur de l'actualisation locale des règles nationales et européennes. Ils s'approprient textes de lois et objectifs des politiques publiques comme ressources dans la situation locale » (dans « Conflits et controverses : de nouvelles scènes de production territoriale ? », in Garat I., Séchet R., Zeneidi D. (dir.), *Espaces en partages et en (trans)action*, PUR (à paraître).

(l'amélioration de l'image de marque) ou économique (la revalorisation immobilière et foncière, l'activité touristique générée) ou relever du positionnement (la reconnaissance de l'urbanité des petites villes). Surtout, les objets, le bâti, les paysages patrimonialisés sont porteurs de normes qui sont imposées, selon des procédures certes plus ou moins contraignantes, comme le sont toutes les normes.

La patrimonialisation est un processus de reconnaissance et de valorisation d'héritages initié par des groupes qui défendent des valeurs et des intérêts particuliers en invoquant la mémoire et l'intérêt collectif (Veschambre, 2006). La déconstruction du consensus patrimonial qui, en France, s'affiche lors des Journées du patrimoine, passe par le repérage des intérêts à susciter cette patrimonialisation mais aussi par l'identification des acteurs qui tiennent le discours de l'héritage commun et qui ont réussi à faire adopter leur patrimoine comme valeur dominante, même si des patrimoines plus modestes gagnent du terrain. Les jeux d'acteurs autour des questions environnementales ou patrimoniales sont particulièrement complexes. Les divergences d'intérêt, de regard et de sensibilité selon les individus et les groupes sociaux sont parfois profondes, notamment quand il s'agit de promouvoir les héritages de « minorités », que ce terme fasse référence à des populations en situation dominée mais éventuellement ascendante, comme dans le cas de la reconnaissance du patrimoine africain-américain à Baltimore où, en même temps que la construction d'une « géographie » du patrimoine, c'est aussi une histoire alternative des États-Unis qui se construit, ou qu'il concerne des groupes sociaux quantitativement minoritaires. Les représentations des objets patrimonialisés ou patrimonialisables sont donc plurielles. Le processus de normalisation qui s'opère sous couvert de la prise en compte des mémoires locales, et au nom de l'intérêt commun, masque en fait l'imposition des valeurs et donc du pouvoir de groupes spécifiques. Les jeux d'acteurs autour du patrimoine et des paysages conduisent en fait à un consensus qui est une alliance entre groupes sociaux ou entre groupes sociaux et acteurs politiques a priori porteurs de conceptions différenciées de ce que sont les patrimoines ou les paysages à préserver. Cette dynamique participe à la légitimation des acteurs politiques avec qui se fait une alliance de circonstance quand il s'agit de contrer les mécanismes économiques ou fonciers, qui restent les plus puissants et face auxquels le classement peut ne pas suffire à empêcher la démolition.

Le décalage entre les objectifs affichés des politiques publiques et la réalité de leurs effets sociaux et spatiaux est encore plus marqué dans le cas des politiques de la Ville et des politiques urbaines. Le renouvellement urbain, qui ne fonctionne que par la bonne entente entre les directions élues et/ou administratives qui ont à assumer l'exercice de la compétence d'action collective et les équipes opérationnelles qui « assurent la plupart du temps les petits arrangements nécessaires en fonction des situations particulières du territoire communal » et qui « renseignent sur la pertinence de l'objectif et de la mission que s'est fixée la structure » (Gumuchian et al., 2003.124), est volontiers présenté comme vaste chantier de reconstruction de la ville sur elle-même au bénéfice de tous ses habitants. Il s'avère pourtant être un nouvel outil de sélection sociale. Aujourd'hui, les catégories populaires sont contraintes de s'effacer progressivement du cœur des villes pour être toujours plus assignées à résidence dans les quartiers d'habitat social ou pour rejoindre les confins périurbains et, par cette mise à l'écart, participer à l'étalement urbain. La mise en évidence des contradictions de la politique de rénovation des logements sociaux en Angleterre s'inscrit dans la lignée des nombreux travaux qui montrent que les politiques urbaines s'insèrent dans la montée en puissance d'une société métropolitaine, mondialisée et *in fine* très libérale, notamment en Europe où un regard critique incite à ne pas penser le vocabulaire de la compétitivité indépendamment de celui de la mise en concurrence des espaces métropolitains.

Basée sur un idéal fort généreux, puisqu'il s'agirait de permettre l'accès de tous au triptyque « travail, œuvre, action » proposé par Hannah Arendt et repris dans l'appel à

communication du colloque de Rennes, la politique de la ville est, quant à elle, caractérisée par une dispersion d'actions trop ponctuelles pour changer durablement le cours de la vie, une implication quasi inexistante des « publics » concernés et faible des acteurs économiques, un transfert vers des associations ou des organismes parapublics, et, au final, une efficacité réduite. L'inscription dans la durée des interventions et la durabilité sociale s'effacent devant la gestion de l'urgence, dans l'urgence et la proximité (Séchet, 2006), qu'imposerait notamment la montée des incivilités et de l'insécurité. Cette gestion a été sous-tendue par la thèse de la « vitre brisée » proposée par Wilson & Kelling (1982) selon laquelle laisser une vitre brisée dans un bâtiment favoriserait le sentiment d'impunité et donc l'essor de comportements incivils. Une thèse critiquée pour ses attendus spatiaux – ce n'est pas la vitre brisée en elle-même qui pose problème mais le message symbolique qu'elle transmet sur la vulnérabilité du quartier et la mauvaise santé sociale de ses habitants (Herbert & Brown, 2006 : 760-762) – et aussi parce que cette vitre métaphorique tendrait à criminaliser des personnes sur le seul critère de leur position spatiale i.e. sociale (Mitchell, 2003 : 199-202), et qui justifie la prévention situationnelle et le durcissement des modalités du contrôle des comportements des individus.

La politique de la ville est l'un des cadres préférentiels d'expérimentation des démarches partenariales et participatives. Elle n'est pas le seul : Stéphanie Lima et Olivier Legros ont ainsi souligné l'enjeu qu'a constitué la participation et l'ouverture d'espaces de débat dans le processus de démocratisation du Mali après l'élection du président Alpha Oumar Konaré ou dans la transformation du champ politique local en Tunisie et au Sénégal. Les démarches participatives mises en place dans le cadre de la politique française de la ville n'échappent pas aux données générales sur l'inégal investissement selon les positions sociales, notamment quand ces démarches reposent sur des appartenances associatives puisque celles-ci ne se distribuent pas au hasard au sein de la population et que les catégories sociales les plus présentes dans les quartiers concernés par la politique de la ville sont aussi les moins engagées dans des démarches associatives.

Quand les parcours d'insertion sont sans issue, il est bien difficile d'être acteur des politiques locales (Hérin). On peut donc de prime abord se satisfaire de l'encouragement à la généralisation des démarches participatives, et donc regretter que les organisations qui portent la parole de ceux qui ne la prennent pas soient en perte de vitesse ou qu'elles soient, pour les plus nouvelles, dans une pratique de l'entre-soi qui entre en contradiction avec l'idéal de sociabilité de voisinage pour lequel elles militent (Vermeersch, 2006). Mais il est important de chercher à aller plus loin, à tendre vers une réelle implication et participation à la prise de décision : l'autonomie sociale d'un individu ne résulte pas seulement de l'accès aux ressources matérielles nécessaires à la satisfaction des besoins et, « si elles sont nécessaires au nom des valeurs de solidarité et de justice sociale, les interventions menées pour le bien des personnes absentes du processus de décision s'inscrivent dans une forme de paternalisme ou de maternalisme bienveillant » (Parazelli, 2004 : 20). Dans le même temps, l'émergence de revendications pour ou contre des formes hors normes d'occupation des espaces (par des prostituées, des sans abri, des jeunes, etc.), des projets d'aménagement et de constructions de logements ou d'équipements spécifiques (pour l'accueil des jeunes délinquants ou des réfugiés par exemple) est peut être l'expression de la « citoyenneté urbaine » mais il est incontestable que le partage de valeurs de solidarités et d'hospitalité doit transiger avec la défense de particularismes et d'intérêts personnels. La diversité des formes de l'engagement citoyen témoigne donc de l'affrontement de l'universel et du particulier. Plus largement, le déploiement sur l'ensemble de la planète des mêmes règles de « bonne » gouvernance⁹, qui

⁹ Cette notion d'inspiration néolibérale et démocratique qui invite les gouvernements du Sud comme du Nord à faire preuve de plus de rigueur financière tout en intégrant les avancées démocratiques aboutit à des réformes

sont autant une exigence de bonne gestion qu'un véritable idéal démocratique, contraint les acteurs locaux à se conformer à des valeurs qu'ils ne partagent pas nécessairement. Leur marge de manœuvre est faible ; elle se réduit à jouer sur les interstices de l'ordre mondial et libéral ou à tirer parti à titre personnel des avantages d'influence gagnés grâce à la pseudo participation.

Thématique commune aux quatre derniers textes de l'ouvrage, la territorialisation des politiques sectorielles est elle aussi traversée par des tensions importantes. L'inscription dans des territoires d'intervention locale identiques peut rendre possible la mise en cohérence de politiques sectorielles diverses qui s'ignoraient ou même s'opposaient, et permettre ainsi une meilleure efficacité dans la recherche de solutions pour répondre aux besoins des populations. Toutefois, la diversité des contextes locaux, la participation différenciée des citoyens et de leurs relais associatifs, l'implication forte ou faible des collectivités locales, leur inégale capacité à anticiper et réagir aux possibilités de financements, nationaux ou européens, influent sur la réalité du service rendu à la population, mettant à mal la cohérence nationale de ces politiques qui est pourtant la condition inhérente à la cohésion sociale à cette échelle de l'État-nation.

L'exemple des dispositifs en direction de la petite enfance ou des personnes âgées montre que lorsque les logiques gestionnaires s'imposent, ce qui est souvent le cas, l'absence d'innovation, la montée de logiques marchandes et concurrentielles entravent la coordination des actions pourtant intrinsèquement liée à l'idée de territorialisation des politiques. La dévolution à l'échelon local de nombreuses politiques sociales n'améliore ni ne rend plus équitables les services rendus. Au contraire, les disparités spatiales se creusent, en particulier parce que les ressources fiscales sont inversement proportionnelles aux besoins sociaux, des inégalités socio-spatiales se développent, la stigmatisation des populations vivant dans les espaces les plus déshérités progresse ; l'attention portée à « l'effet quartier », c'est-à-dire aux conséquences de la concentration des situations de pauvreté et d'exclusion et de la disqualification des espaces de vie associés n'est qu'une expression de ce que Pierre Bourdieu (1993) a qualifié d'effet de lieux.

Certes, l'action politique se mène à toutes les échelles et l'action locale est tout aussi importante que les grands projets de transformation des sociétés mondialisées ; et l'on peut donc être d'accord avec Ash Amin & Nigel Thrift (2005 : 232)¹⁰ sur le fait qu'il n'est pas évident que la production d'eau potable dans un village d'Éthiopie soit moins importante que la production d'un manifeste politique mondial. Il n'en demeure pas moins que la proximité semble plus un alibi pour des transformations néo-libérales, dans le cadre de la tendance à la marchandisation des services « publics », que l'expression d'une volonté de réduction des fractures et dominations. Ainsi, alors que l'évolution des formes de l'action publique inhérente à la « bonne » gouvernance incite à la réduction de la présence de l'État, les textes sur la territorialisation des politiques sectorielles convergent vers l'appel à une redéfinition du rôle de l'État pour que celui-ci contribue à des rééquilibres plus marqués.

Les textes dans leur ensemble ont montré l'intérêt de recherches portant sur la prise en considération de la dimension locale des politiques publiques. L'ouvrage s'inscrit donc dans le droit fil du regain d'intérêt pour le local amorcé depuis une quinzaine d'années sous l'effet d'une double dynamique. Tout d'abord la transformation des modes d'intervention sur la société qui s'exprime dans la montée des démarches de territorialisation (territorialisation de

institutionnelles qui vont dans le sens d'un désengagement de l'État et d'une stimulation du rôle du secteur privé et de la société privée (Gouëset, 2006).

¹⁰ L'article dans lequel les auteurs défendent cette idée et qui s'insère dans les débats lancés par la revue *Antipode* sur « What's Left » a suscité des réactions plus ou moins contradictoires qui montrent clairement que la réponse relève moins que jamais de l'évidence. Parmi ces réactions, les plus éclairantes sur la teneur des débats sont celles de Neil Smith (« Neo-Critical Geography, or The Flat Pluralist World of Business Class, *Antipode*, 2005, p. 887-899) et de Katharine Mitchell (« Writig from Left Field », *Antipode*, 2006, p. 205-212).

la santé, du logement, de la justice, des politiques de l'emploi, etc.) et de mobilisation des territoires, tant pour leur développement et leur valorisation que comme alibi dans des injonctions qui en font un principe fondateur de l'efficacité de l'action publique. En quelque sorte, les enjeux de gouvernance locale contrebalancent la modestie du statut symbolique des territoires d'intervention, pour les dispositifs, et d'observation, pour les chercheurs. Mais l'intérêt pour le local exprime également l'accroissement de l'attention portée par les chercheurs au micro et aux modalités selon lesquelles les sociétés se construisent dans leurs différentes échelles sous le contrecoup de l'affaiblissement des grandes théories explicatives et des lectures macro-sociales, ainsi qu'au décryptage des nécessités et raisons de la mobilisation de la composante émotionnelle de la relation de l'être humain à son environnement (forme urbaine, patrimoine, paysage...).

Il ne faudrait toutefois pas que l'intérêt pour le local qui donne à la recherche géographique une légitimité renouvelée dans l'étude des politiques publiques n'aboutisse qu'à une évolution des objets par lesquels les géographes n'auraient comme finalité que d'éclairer les décideurs politiques. Cela au détriment de la dimension critique qu'impose l'étude des politiques publiques territoriales ou territorialisées et à laquelle les géographes sociaux semblent être restés attachés malgré un contexte idéologique et scientifique peu favorable.

ALDHUY J., « Modes de connaissance, intérêts de connaître et géographie sociale », SECHET R. & VESCHAMBRE V., *Penser et faire la géographie sociale. Contributions à une épistémologie de la géographie sociale*, Rennes, PUR, collection géographie sociale, 2006, p. 31-46.

ALDHUY J., RIPOLL F., SECHET R., VESCHAMBRE V., « Demain la géographie sociale ? Pour une théorie critique et une approche dimensionnelle de l'espace », communication au colloque Géopoint 2006 « *Demain la géographie* » organisé par le Groupe Dupont à Avignon, 1 et 2 juin 2006.

BOURDIEU P., « Effet de lieux », *La misère du monde*, Seuil, 1993, p. 159-167.

BRUNET R., « La géographie dite « sociale » : fonctions et valeurs de la distinction », *L'Espace Géographique*, 1986, n°2, p. 127-139.

FAURE A., Introduction générale : la « construction du sens » plus que jamais en débats, in FAURE A. & DOUILLET A.-C., *L'action publique et la question territoriale*, Presses universitaires de Grenoble, collection « Symposium », 2005.

FILÂTRE D., Les territoires de l'action publique : entre dynamiques politiques et constructions politiques, ABDELMALEK A. (Dir.), *Le territoire entre l'Europe et l'État-nation*, Rennes, PUR, coll. Des Sociétés, 2006, p. 79-97.

GOUËSET V., « Les défis des politiques urbaines », DUREAU F., GOUËSET V., MESCLIER E., *Géographies de l'Amérique latine*, PUR, 2006, p. 329-350.

GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE R., ROUX E., *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Anthropos, 2003.

HERBERT S. & BROWN E., Conceptions of space and crime in the punitive neoliberal city, *Antipode*, vol. 38, n° 4, 2006, p. 755-777.

HERIN R., « Une géographie des rapports sociaux », *L'Espace géographique*, 1986, n°2, p. 108-110.

HERIN R., « Conclusion générale », SECHET R. & VESCHAMBRE V., *Penser et faire la géographie sociale. Contributions à une épistémologie de la géographie sociale*, Rennes, PUR, collection géographie sociale, 2006, p. 351-363.

MITCHELL D., *The right to the city. Social justice and the fight for public space*, TH Guilford Press, New York & London, 2003.

NOËL Olivier, « Entre le modèle républicain de l'intégration et le modèle libéral de promotion de la diversité : la lutte contre les discriminations ethniques et raciales n'aura-t-elle été qu'une parenthèse dans la politique publique en France ? », Intervention au colloque CASADIS, CGT, Montreuil, 8 novembre 2006. En ligne sur http://www.iscra.org/page_652.php (consulté le 28 novembre 2006).

PACIONE M., *Applied Geography : principles and practice. An introduction to useful research in physical, environmental and human geography*, Routledge, London & New York, 1999.

PAIN Rachel, Social geography : seven deadly myths in policy research, *Progress in Human Geography*, vol. 30, n° 2, 2006, p. 250-259.

PARAZELLI M., «Le renouvellement démocratique des pratiques d'intervention sociale», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 17, n° 2, 2004, p. 9-32. Disponible sur : <http://www.nps.uqam.ca/revue/orientation.php>

ROCHEFORT R., « Les bas-fonds de Palerme, d'après l'enquête de Danilo Dolci », *Annales Économie –sociétés - civilisations*, vol. 13.2, avril 1958, p. 349-358.

SECHET R., « Quand le risque et l'urgence cachent les vulnérabilités et les inégalités... », SECHET R. & VESCHAMBRE V., *Penser et faire la géographie sociale. Contributions à une épistémologie de la géographie sociale*, Rennes, PUR, collection géographie sociale, 2006, p. 117-132.

SECHET R. & VESCHAMBRE V., *Penser et faire la géographie sociale. Contributions à une épistémologie de la géographie sociale*, Rennes, PUR, collection géographie sociale, 2006.

TESSON F., Émergences territoriales et nouveaux rapports du pouvoir politique à l'espace, *BAGF*, 2004.2, p. 230-241.

TISSOT S. & POUPEAU S., « La spatialisation des problèmes sociaux », *Actes de la Recherche en Sciences sociales*, 2005, n° 159, p. 4-9.

VERMEERSCH S., « Liens territoriaux, liens sociaux : le territoire, support ou prétexte ? », *Espaces et Sociétés*, 2006, n° 126 « Les lieux des liens sociaux », p. 53-68.

WILSON J. & KELLING G., « Broken windows : the police and neighborhood safety », *Atlantic Monthly*, mars 1982, p. 29-38.