



Territoire

Alain Faure, Emmanuel Négrier

► **To cite this version:**

Alain Faure, Emmanuel Négrier. Territoire. Boussaguet L, Jacquot S., Ravinet P. Dictionnaire des politiques publiques, SciencesPo Les Presses, 2019, 5ème édition. halshs-02360623

HAL Id: halshs-02360623

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02360623>

Submitted on 12 Nov 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.

TERRITOIRE/TERRITORIALITÉ/TERRITORIALISATION

Alain Faure & Emmanuel Négrier

1. Le territoire et la territorialisation comme variables d'unification	1
L'histoire française du récit reliant le local au national.....	1
La territorialisation par la planification, la décentralisation et la proximité	2
2. Les effets de territorialité comme indices de différenciation	3
Des écarts plus consistants que prévus.....	3
L'œil panoptique ou le cyclope?	3
Nouveaux problèmes, distinction territoriale, incarnation... ..	4
L'esprit des lieux au miroir du tournant émotionnel?	4
Bibliographie	4

Dans l'analyse de l'action publique, les termes *territoire*, *territorialité* et *territorialisation* sont convoqués sur un mode flottant dans le champ académique avec trois obstacles de taille: le mot français *territoire* ne possède pas de traduction vraiment satisfaisante en anglais (*local, place, territory...*); la *territorialité* n'est pas conceptualisée en tant que telle en science politique (comme c'est le cas par exemple en géographie ou en ethnologie); enfin la *territorialisation de l'action publique* s'impose comme un sésame dans les lexiques professionnalisés. Les trois termes possèdent visiblement une histoire française, et cette spécificité brouille les passerelles avec les notions anglosaxonnes de *local government*, *urban regime*, *urban governance* ou encore *policy networks*.

Pour démêler l'écheveau des sens et des usages en présence, on adoptera deux focales successives. La première concerne une appréhension bien française du lien de la République à ses territoires et de son adossement à une trame historique étatique et centralisée, le territoire et la territorialisation sont ici pensés comme de puissantes variables d'unification. La seconde concerne le processus de projection du pouvoir sur un espace donné avec des écarts parfois considérables d'un système politique local à l'autre. Tant sur le plan électoral que sur celui de l'action publique, les effets de *territorialité* deviennent alors des indices de différenciation révélant la démocratie dans des variations plus sensibles.

1. Le territoire et la territorialisation comme variables d'unification

Il existe une littérature spécifiquement française sur le territoire comme lieu de *mise en ordre* favorisant l'imbrication et la cristallisation des intérêts et des représentations entre les échelons locaux et le niveau national. Sur le plan historique, les arguments sont avancés en deux temps: d'abord un récit républicain fondateur sur les *espaces intérieurs* du territoire national, ensuite un lexique organisationnel et vertueux sur la modernisation de l'administration adossé à la régionalisation, à la décentralisation et à l'union européenne.

L'histoire française du récit reliant le local au national

Comme le suggère la racine latine du mot territoire (*jus terrendi*: celui qui détient le droit de terrifier), ce mot rare jusqu'au XVII^{ème} siècle est historiquement attaché à des enjeux de pouvoir et de domination. Le terme qualifie le passage des limites aux frontières, c'est-à-dire d'un espace donné à un territoire dominé. L'idéologie rationaliste produite par les élites politiques et administratives nationales à partir du XIX^{ème} siècle en définit les contours sur le principe que le territoire est pensé dans une acception militaire, unifiée et quadrillée de la nation sur le plan administratif. Dans sa thèse consacrée à *L'invention du territoire*, Paul Allières souligne les fondations de cette singularité à la Révolution française (Allières, 1980) à partir d'une représentation faussement naturelle des frontières politiques de la France, alors qu'elle se dessine surtout sur une

construction juridique singulièrement attachée aux rouages administratifs de l'État-nation en formation. Pendant deux siècles, c'est cette imbrication politico-administrative initiale (la commune et le département *espaces intérieurs* du territoire national) que la littérature spécialisée décrit comme une marque constitutive de *l'exception française* et du centralisme républicain.

Sous la Vème République, le terme subit des précisions de sens sur ses deux dimensions. La première transformation apparaît avec la place croissante que prennent, dans les études sur l'action gouvernementale, les analyses consacrées à l'expérimentation puis à la mise en œuvre des politiques publiques à l'échelon local. Le second changement, plus contemporain, est lié à la responsabilisation croissante des collectivités locales avec les lois successives de décentralisation. Ces évolutions sont 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 régionalisation et de métropolisation dans tous les systèmes politiques nationaux (Négrier, 2005). Mais le récit du lien qui s'établit entre le local et le national reste, en France, fortement orienté par une conception stato-centrée du problème. Jacques Caillousse note ainsi que la doctrine juridique produit 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 est pensé en France comme une matrice fondamentale de la juridicité sur le rapport initial de consubstantialité entre les administrations et l'autorité politique (Caillousse, 2008).

La territorialisation par la planification, la décentralisation et la proximité

On peut séquencer le mot *territorialisation* sur trois séquences.

A partir des années 60, les travaux de sociologie des organisations consacrés à la planification régionale et à la départementalisation du système politique mettent en lumière cette forte prégnance symbolique du territoire dans sa dimension nationale et administrative. Dans le *pouvoir périphérique*, Pierre Grémion qui décrit la façon dont les *notables* -élus et fonctionnaires locaux- sont garants d'un discours sur l'intérêt général toujours inscrit dans le cadre de l'État et de ses ramifications déconcentrées (Grémion, 1976). 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.

A partir des années 80, les lois successives de décentralisation transforment les communes, départements et régions en *collectivités territoriales* qui acquièrent le statut d'espaces légitimes d'expérimentation et d'intégration des priorités d'action définies au sein des grandes filières professionnalisées. Les sociologues théorisent ce travail continu d'unification par le territoire sur trois versants complémentaires: la figure de l'*État territorial* (de nouvelles formes d'institutionnalisation où le territoire devient le principal lieu de définition des problèmes), les *principes de territorialité* guidant désormais l'*action publique conjointe* (des espaces de gestion politiquement stables mais marqués par les turbulences non maîtrisées des groupes de pression qui s'invitent dans les négociations locales), enfin des accords procéduraux qui conçoivent le bien commun comme un *construit territorial* limité dans le temps (Duran Thoenig, 1996; Lascoumes, 1988).

A partir des années 2000, les analystes consacrent l'hypothèse de la territorialisation comme politique, c'est à dire à la fois comme solution et comme principe de légitimation de l'action publique nationale (Douillet, 2006, 2012). La territorialisation transforme l'action publique par le haut (avec les politiques régionalisées de l'Union européenne), par le bas (avec les politiques de développement territorial et la profusion des dispositifs participatifs), par la transversalité (avec la généralisation d'injonctions localisées à la durabilité ou la citoyenneté) et par les métropoles (avec l'intercommunalité et les transferts massifs de compétences). Les écrits savants territorialisent eux-mêmes sans retenue leurs analyses: le qualificatif *territorial* donnant comme par magie des vertus aux termes de *gouvernance*, de *légitimité*, d'*équité*, de *continuité*, de *leadership*, d'*excellence* et même de *transition*. Le lexique gagne les discours experts et les paroles d'acteurs dans une malléabilité paradoxale où s'entremêlent des intentions de déconcentration, de décentralisation, de management organisationnel et de renouveau identitaire. Les professionnels des *projets de territoire* se structurent progressivement au sein de l'administration (dans la fonction publique *territoriale* précisément) mais aussi autour de nouvelles filières de formation universitaires et de champs d'intervention innovants comme l'écologie, l'économie solidaire ou le numérique. L'engouement pour la démocratie participative amplifie le mouvement, consacrant la territorialité de la parole citoyenne en chiffres, en dispositifs et en

recettes de politiques publiques (Gourgues, 2013). Cette double effervescence produit des sociabilités professionnelles territorialisées, c'est-à-dire pensées et organisées à l'échelon des régions et des métropoles, mais sans que l'on sache dans quelle mesure ces nouvelles pratiques et représentations émergentes s'émancipent des influences extérieures. Une littérature scientifique documentée adopte sur cette question un regard résolument critique pour dénoncer le *pouvoir confisqué*, à l'échelon intercommunal en particulier (Desage Guéranger, 2011), et pour dévoiler les affranchissements inachevés de ce *pouvoir territorialisé* (Frinault, 2012).

2. Les effets de territorialité comme indices de différenciation

Une seconde façon de définir le territoire consiste à prendre des distances avec cette *histoire française*. Si la territorialité est toujours un pouvoir projeté sur un espace, le sens de cette projection peut considérablement varier. Dans une vaste période historique dont les historiens eux-mêmes n'ont pas une datation consensuelle, le territoire exprimait la conformité à un ordre qui visait à l'intangibilité nationale. Le grand retournement contemporain, qui n'est pas davantage consensuel en sciences humaines et sociales, fait de la territorialité l'indice d'une différenciation dans cette projection. Il faut d'abord en indiquer les manifestations (les écarts sont plus consistants que prévus) et les controverses (le comparatisme réfute la nostalgie des petites différences) avant d'en rechercher les explications (les problèmes changent, la compétition s'affute, les cultures territoriales impriment leur style d'action publique). Ces trois indices de différenciation conduisent à la piste d'un *emotional turn*, ce cocktail politique incertain où la démocratie locale entremêle de façon sensible les façons de faire des politiques publiques et de faire de la politique.

Des écarts plus consistants que prévus

On a longtemps cru que la différenciation territoriale était essentiellement liée à la persistance de traits que le rouleau compresseur de la centralisation politique n'était pas parvenu à réduire. Telles façons d'exercer le pouvoir à Bordeaux (Lagroye, 1973), si différentes à Besançon (Borraz, 1998), à Montpellier (Négrier, 2005) ou Marseille (Péraldi Sanson, 2007), s'enracinaient dans une écologie des ressources politiques, une combinaison singulière d'histoire et de légitimité urbaines. Cette persistance aurait dû logiquement céder sous les coups des réformes territoriales successives, des changements d'échelles et de la nationalisation de la vie politique. C'est précisément sur ces aspects que la différenciation territoriale a dû être réévaluée comme trait structurant et la vie et l'action publique. Sur la vie politique, citons par exemple le travail sur « les deux corps du Front National » (Huc, 2017), et la sociologie différenciée d'un même parti selon les espaces. Du côté de l'action publique, en se limitant au cas français, la preuve est faite que des différences considérables affectent les modalités, l'intensité, les formules politiques de ces changements. Le cas le plus spectaculaire est sans doute celui de la fusion des régions, qui permet une comparaison rétrospective des styles de politiques publiques et des vies politiques régionales. Sur ces deux points, non seulement l'analyse des politiques régionales révèle des écarts bien plus consistants que prévu, ils touchent également l'État, dont la contingence territoriale est moins une adaptation marginale à l'esprit des lieux qu'une condition essentielle de la mise en œuvre de ses politiques (Dumont, Négrier, Simoulin, 2018).

L'œil panoptique ou le cyclope?

La controverse sur la différenciation touche à la portée du phénomène. L'œil panoptique du comparatiste international, s'enivrant de tout regarder, croit tout voir en similitude. Neil Brenner voit derrière les prétendues différences de vieilles oppositions (rural/urbain par exemple) qui n'ont plus cours. L'urbain capitaliste généralisé impose sa loi (Brenner, 2014). L'ivresse du panopticien s'oppose à celle du cyclope, embrassant son troupeau avec une acuité qu'il y distingue une propriété distinctive, ses interactions complexes, son histoire. Le cyclope se moque bien du panoptique pour l'artificialité de ses « normes ». Le panoptique a beau jeu de lui renvoyer que son œil unique et plongeant manque de relief. Aussi les singularités qui passionnent les adeptes de terrains approfondis (anthropologues et localistes de tous poils) ne convainquent pas les théoriciens de la pensée globale, du néo-marxisme aux choix publics. Lire les premiers convainc les seconds d'être en présence de nostalgiques des petites différences, mus par un excès de complaisance envers les terrains. Certes, disent-ils, les nuances sont partout. Mais à trop les contempler, on perdrait de vue les invariants, les formes dominantes qui s'imposent à tous. Naturellement, le comparatiste stratégique débarquant sur un terrain se rend vite compte que les facteurs « déterminants » qu'il tire de ses *benchmarks*, ne sont ici évoqués que pour faire semblant. Ce qui manque, dans l'analyse des différenciations

territoriales, c'est de concilier singularités tangibles et modèle d'analyse globale. Peut-être faut-il, pour l'identifier, aller faire un tour du côté des causes de la différenciation territoriale.

Nouveaux problèmes, distinction territoriale, incarnation...

La différenciation territoriale se nourrit de la controverse jusque dans les explications qui lui sont données. Trois pistes sont offertes, qui ouvrent des perspectives très différentes.

La première a été évoquée plus haut concernant la fin de cycle de territorialisation à prétention isomorphe, et remonte aux propositions de Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig sur l'action publique territoriale. Selon eux, c'est la nature des problèmes à résoudre (moins structurés, appelant moins de standardisation technocratique) qui explique la montée des différences et leur légitimation.

La deuxième explication découle de la mise en œuvre d'un pilotage à distance de l'action publique territoriale, par lequel la cohérence instrumentale se situe au sommet, tandis que les pouvoirs territoriaux, selon des formules qui leur appartiennent, s'efforcent de s'y conformer (Epstein, 2012). C'est un modèle de différenciation compétitive. A terme, il conduit à une dialectique permanente de la norme et de ses acceptions qui ne repose plus sur l'unité de principe, mais sur la distinction territoriale, fût-elle productrice d'inégalités.

La troisième perspective est offerte par la combinaison différentielle entre des modes d'incarnation du pouvoir, des comportements électoraux et des politiques publiques. Loin d'être uniquement liée à la composante stratégique des problèmes à résoudre ou à la distinction compétitive entre territoire, cette combinaison laisse entrevoir l'existence de cultures politiques territoriales (Huc & Négrier, 2019). Celles-ci sont des matrices d'appropriation de transformations globales.

L'esprit des lieux au miroir du tournant émotionnel?

La territorialité du politique, saisie par la symbolique et les émotions, s'écarte ici des intentionnalités stratégiques. On est dans la lignée de Pierre Clastres, avec *La société contre l'Etat*, (Clastres, 1977) ou dans celle de Marc Abélès, avec *Penser au-delà de l'État* (Abélès, 2014), qui chacun à leur manière montrent que la clef du pouvoir et de la territorialité se situe plus qu'on ne le croit dans une symbolique de l'incarnation. La *démocratie territoriale* se construit en tension - plus qu'en imitation - avec les figures de l'État et du pouvoir coercitif. Le rapport à la politique et aux politiques publiques semble alors autant imprégné de *l'esprit des lieux* que des perceptions individualisées, presque charnelles, sur les jeux de domination et de consentement. Les pistes de l'incarnation et de l'égo-politique, négligées par la science politique française, entrent en écho avec les controverses naissantes sur un *emotional turn* dans les façons de décrypter et de comprendre la vie en société. L'entrée émotionnelle permet ici d'éclairer l'équation unification/différenciation sur un point décisif: la territorialité n'est pas seulement le reflet d'une nostalgie des petites différences, elle apparaît aussi comme un invariant (méconnu parce que mal renseigné) d'une démocratie qui serait intrinsèquement *sensible*.

Bibliographie

- Abélès (Marc), 2014, *Penser au delà de l'État*, Paris, Belin, 200 p.
- Alliès (Paul), 1980, *L'invention du territoire*, Grenoble, PUG, 184 p.
- Borraz (Olivier), 1998, *Gouverner une ville. Besançon 1959-1989*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Brenner (Neil), 2014, *Implosions/Explosions : Towards a Study of Planetary Urbanization*, Berlin Jovis.
- Caillosse (Jacques), 2008, *La constitution imaginaire de l'administration*, Paris, PUF, 421 p.
- Clastres (Pierre), 1974, *La société contre l'Etat*, Editions de Minuit, 148 p.
- Desage (Fabien), Godard (Jérôme), 2005, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales. Retour critique sur le rôle des idées dans l'analyse de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50 (4), p. 633-661.
- Desage (Fabien), Guéranger (David), 2011, *La politique confisquée*, Editions le Croquant, 247 p.

Douillet (Anne-Cécile), 2006, « Les sciences sociales entre analyse et accompagnement de la territorialisation de l'action publique », in Ihl (Olivier), *Les « Sciences » de l'action publique*, Grenoble, PUG, p. 133-147.

Douillet (Anne-Cécile), Faure (Alain), Halpern (Charlotte), Leresche (Jean-Philippe), 2012, *L'Action publique locale dans tous ses États. Différenciation et Standardisation*, Paris, L'Harmattan.

Douillet (Anne-Cécile), Faure (Alain), Négrier (Emmanuel), 2014, « Trois regards sur les politiques publiques vues du local », in Boussaguet (Laurie), Jacquot (Sophie), Ravinet (Pauline), *Une french touch dans l'analyse des politiques publiques?* Paris, Presses de SciencesPo.

Dumont (Hugues), El Behroumi (Mathias), Négrier (Emmanuel), Simoulin (Vincent), 2018, *Recompositions Territoriales*, Revue Droit et Société, vol.1 n°98

Duran (Patrice), Thœnig (Jean-Claude), 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, 46-4, p. 580-623.

Epstein (Renaud), 2012, « De la différenciation territoriale à la libre conformation », in Douillet (Anne-Cécile) et al., *L'action publique locale dans tous ses états. La démocratie à l'épreuve de la différenciation*, Paris, L'Harmattan, pp.127-138

Faure (Alain), 2011, « Action publique territoriale », in Pasquier (Romain), Guigner (Sebastien), Cole (Alistair), *Dictionnaire des politiques territoriales*, SciencesPo Les Presses, p. 25-33.

Faure (Alain), Douillet (Anne-Cécile), 2005, *L'Action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG.

Faure (Alain), Leresche (Jean-Philippe), Muller (Pierre) et Nahrat (Stéphane), 2007, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan.

Faure (Alain), Négrier (Emmanuel), 2007, *Les Politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la décentralisation*, Paris, L'Harmattan.

Faure (Alain), Négrier (Emmanuel), 2017, « Policy analysis in French local government », in Halpern (Charlotte), Hassenteufel (Patrick), Zittoun (Philippe), *Policy Analysis in France*, University of Chicago Press Books, 2017, p. 119-135.

Faure (Alain), Négrier (Emmanuel), 2017, *La politique à l'épreuve des émotions*, PUR, Rennes, 320 p.

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

Gourgues (Guillaume), 2013, *Les politiques de démocratie participative*, Grenoble, PUG, 150 p.

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

Huc (Arnaud), 2017, *Les deux corps du Front national*, Montpellier, Thèse de science politique, 540 p.

Lagroye (Jacques), 1973, *Société et politique. Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, Paris, Pedone.

Lascombes (Pierre), Le Bourhis (Jean-Pierre), 1988, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n° 42.

Négrier (Emmanuel), 2005, *La question métropolitaine*, Grenoble, PUG.

Péraldi (Michel), Sanson (Michel), 2005, *Gouverner Marseille*, Paris, La Découverte.