

Présentation : Le territoire, instrument providentiel de l'État social

Annick Germain and Philippe Estèbe

Number 52, Fall 2004

Le territoire, instrument providentiel de l'État social

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/010584ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/010584ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (print)

1703-9665 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Germain, A. & Estèbe, P. (2004). Présentation : Le territoire, instrument providentiel de l'État social. *Lien social et Politiques*, (52), 5–10.
<https://doi.org/10.7202/010584ar>

Présentation

Le territoire, instrument providentiel de l'État social

«Territoire» est un mot magique. Il évoque la proximité, l'appartenance, mais aussi un espace réel et global, voire vécu et approprié, riche de liens sociaux, et qui en tout cas échappe aux logiques sectorielles de la bureaucratie. Un lieu qui fait lien, dirait Philippe Genestier. Personne ne s'étonnera donc de sa popularité, au moment où on ne sait plus trop comment faire de l'action publique dans le domaine de la gestion du social. Personne ne se surprendra non plus des usages multiples et à l'occasion contradictoires qui en sont faits. Ni des effets pervers auxquels son usage peut conduire. Or le territoire est devenu omniprésent, non seulement dans le discours de l'État, mais aussi dans celui des acteurs de la société civile, quand ce n'est pas dans celui des milieux d'affaires. Et ce n'est pas le moindre paradoxe de voir cette montée en puissance du référent territorial au moment où on n'a jamais autant valorisé la mobilité, les réseaux et les connexions libérées des contraintes spatiales. Qu'est-ce donc qui se joue, en-deçà ou au-delà de cette territorialisation omniprésente, particulièrement en ce qui concerne la gestion du social et la part qu'y joue désormais l'État?

Mais d'abord, de quels territoires s'agit-il: l'effet territoire est-il le même lorsqu'on parle d'un quartier ou d'une région? S'agit-il d'une nouvelle version du «tout au local», dont *LSP* (ou la *RIAC*) a déjà discuté il y a vingt ans? Nous savons bien que la remise en question de l'État providence construit selon une logique a-spatiale diront les uns, universelle diront les autres, ne date pas d'hier et que l'État a dû se redéployer en prenant appui sur des référents territoriaux. Mais dans ce processus, les logiques de l'action publique ont été redéfinies sur d'autres plans, par exemple sur le mode du partenariat ou de la gestion par projets; on n'a pas seulement joué la carte du territoire. L'obsession territoriale est-elle d'ailleurs partout la même? Peut-on identifier des expériences convergentes dans plusieurs sociétés industrielles avancées, ou prendre la mesure des différences, y compris sur un même espace national? En plus de faire la généalogie des transformations de l'action publique pour voir quelles évolutions accompagnent la montée du territoire dans la gestion du social, il faut peut-être aussi en faire la cartographie, à la fois internationale et intérieure. Car si l'expérience peut varier d'un pays à l'autre, elle peut aussi se déployer sur plusieurs fronts dans une même société et prendre l'allure d'une réorganisation des missions sociales imparties aux différentes échelles territoriales.

Ainsi, à vingt ans de distance, la question territoriale apparaît sous un jour plus nuancé que dans le numéro 13/53 de la *RIAC* consacré au local. Le passage même du «local» au «territoire» indique bien le changement de registre. Par local, on entendait cet amalgame indéfinissable de liens, d'histoire, de matérialité géographique et morphologique qui compose un espace singulier. Avec le territoire émerge une certaine objectivation: le territoire est d'abord un espace délimité (il suppose donc un périmètre plus net que le «local»); le territoire est ensuite un espace investi, par une institution ou par un groupe défendant une identité spécifique, parfois par les deux à la fois, alors que le local demeure dans le flou, faiblement institutionnalisé et plus susceptible d'une diversité de lectures; le territoire est enfin un espace instrumenté, conçu pour une action (ou un ensemble d'actions): intervention publique, mobilisation collective, par opposition au local, qui renvoie plus à une idée de vie quotidienne. Bref, en vingt ans, ce changement de vocabulaire signale un pas-

sage à l'acte : ce qui relevait de l'hypothèse ou de la revendication il y vingt ans est désormais largement inscrit dans les mécanismes et les pratiques institutionnels, civils ou civiques. D'où une tonalité nécessairement moins engagée et plus distanciée du numéro de 2004 : nous disposons du matériau et de l'expérience nécessaires pour faire un bilan.

Voilà donc jetées pêle-mêle les arrière-pensées agitant ce numéro de *Lien social et Politiques*. Tâchons à présent d'y mettre de l'ordre. Nous verrons comment l'équité territoriale n'est pas toujours compatible avec l'équité sociale (Estèbe), suivrons sa mise en place dans deux domaines de l'action publique (l'éducation avec Buisson-Fenet et la santé avec Schweyer), pour enfin questionner, de façon forte, cette obsession du territoire (Davezies).

Puis nous nous attarderons sur un territoire qui incarne particulièrement bien l'évolution de l'action publique dans la gestion du social et plus particulièrement la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, alias le quartier et ses qualificatifs (« difficile », « ciblé », « sensible »...), et ce, dans différents contextes nationaux incarnant des régimes sociaux parfois fort différents (Baillergeau, Augustin et Montané, Séguin et Divay, Kirszbaum). L'analyse des politiques urbaines ou politiques de la ville sera donc à l'honneur.

Ensuite, nous regarderons ce qui se passe du côté de la société civile (Germain, Morin et Sénécal, Gulian, Boudreau, Fontan et Klein), tant en France qu'au Québec et aux États-Unis. Nous compléterons ce tour d'horizon par un essai sur la régulation territoriale (Proulx) dans la tradition des sciences régionales, qui sont d'une certaine manière issues de ce virage territorial.

Voyons plus en détail les trois parties qui composent ce numéro.

I Le territoire est-il un instrument à tout faire ?

Il y a vingt ans, la *RIAC* publiait un numéro sur les ambiguïtés du pouvoir local dans lequel Pierre Maclouf se penchait sur l'ancrage territorial de la crise de l'État providence. Aujourd'hui, la notion de territoire prend un sens différent. Nous disposons désormais d'un certain recul qui nous permet de tenter un bilan des avancées et des limites de l'irruption du territoire comme instrument ordinaire des politiques sociales. Quatre articles tentent cet exercice. Le territoire est-il un instrument à tout faire ? Philippe Estèbe répond négativement en montrant comment les gouvernements ont échoué, en France du moins, à freiner le processus de ségrégation spatiale par l'incitation au regroupement intercommunal. Estèbe montre comment la redistribution fiscale entre communes riches et communes pauvres n'avantage pas forcément les populations les plus démunies. Il n'y a donc pas correspondance mécanique entre équité sociale et équité spatiale : de ce point de vue, s'il ne faut pas abandonner l'approche territoriale, du moins convient-il d'en mieux spécifier les attendus, afin d'en accroître l'efficacité. D'autant que, comme le montre Hélène Buisson-Fenet à partir de l'exemple des « bassins d'éducation », innovation introduite par le ministère de l'Éducation nationale en France, la pro-

duction institutionnelle de territoire n'est pas exempte d'ambiguïtés. Le territoire est loin d'être toujours ce « lieu qui fait lien » : Fenet montre comment les « bassins d'éducation » sont sujets à des interprétations parfois diamétralement opposées, tant dans leur définition que dans leurs finalités, selon les protagonistes concernés. Au final, plutôt que de créer une lecture commune des enjeux à traiter, il semble que cette notion ait entraîné des confusions, voire des conflits d'interprétation et même certains replis, là où elle se voulait transparente, consensuelle et mobilisatrice. Dans le domaine de la santé, François-Xavier Schwyer montre comment l'instrument territorial peut être un outil efficace. Au nom de l'équité territoriale, d'une meilleure couverture du territoire et donc d'un meilleur accès aux soins, les politiques de santé ont peu à peu constitué un maillage territorial. Cette territorialisation apparaît non pas comme un obstacle mais au contraire comme un support à la constitution de réseaux locaux, reliant les hôpitaux et la médecine libérale. Cependant, une tension émerge, entre une conception du territoire comme instrument de l'équité et les territoires spontanés, sociaux, de la médecine libérale. Les réseaux locaux de santé publique constituent ainsi le lieu d'une hybridation parfois difficile entre deux conceptions du territoire, une forme d'interface entre un territoire institutionnel, celui de la politique de santé publique, et un territoire vécu, celui des médecins libéraux.

Laurent Davezies donne une des clés de la difficulté de mobiliser le territoire comme instrument pur et parfait de la solidarité et de l'action publique. Les inégalités sociales ne se confondent pas, dit-il, avec les inégalités spatiales. Par le jeu de la redistribution nationale, les inégalités de revenus entre régions et aires urbaines diminuent, pendant que, par l'effet de la ségrégation sociale, les inégalités de revenus entre communes et entre quartiers augmentent. Par ailleurs, si la notion d'égalité sociale a un sens dès lors qu'elle se réfère à un étalon, par exemple le « revenu moyen par habitant », la notion d'égalité territoriale en est dépourvue, faute, justement, d'étalon, dans la mesure où il n'existe pas d'étalon territorial permettant une rigoureuse comparaison des territoires les uns avec les autres. Ce flou conceptuel se double d'une difficulté politique : il n'est pas certain que la recherche d'une territorialisation fine des politiques publiques (par exemple le développement local) soit nécessairement compatible avec l'équité sociale et la solidarité nationale. L'approche territoriale provoque aussi des conflits d'échelle.

II Quand le territoire se fait communauté?

Pour repenser l'action publique dans une perspective de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, l'État joue un peu partout la carte du quartier. C'est qu'en dépit des politiques sociales mises en place par l'État providence, les crises urbaines se sont multipliées depuis vingt ans, et le thème de l'exclusion, qui a permis de renouveler le discours sur la pauvreté, a été d'emblée associé à des territoires particuliers : banlieues, ghettos, quartiers défavorisés, etc. Portée à la fois par les revendications des groupes de base et par une volonté politique de relégitimer l'action de l'État pour affronter les différentes formes de la crise urbaine, l'action publique s'est en partie redéployée autour de territoires précis. Évelyne Baillergeau montre comment, dans le cas des Pays-Bas, ce territoire par excellence de la proximité qu'est le quartier a

été depuis longtemps mobilisé par l'État. Mais il s'agit désormais de la proximité, combien problématique, de couches sociales différentes, aux conditions et modes de vie contrastés, qu'il faut gérer pour revitaliser les quartiers urbains. À Montréal également, se sont succédé toute une série de politiques et de programmes en direction des quartiers défavorisés, mais ce qu'on appelle aujourd'hui la revitalisation urbaine intégrée témoigne avant tout, comme le notent Anne-Marie Séguin et Gérard Divay, d'une série d'évolutions concomitantes dans la manière de penser l'action publique. Les notions d'inter-sectorialité, de partenariat, d'approche multi-échelles laissent entrevoir l'incroyable complexification des modes d'intervention en fonction des acteurs multiples qui en sont désormais partie prenante. Et les habitants ne sont pas en reste puisque des notions comme l'*empowerment* sont là pour montrer que la balle est aussi (et surtout?) dans leur camp.

Ces transformations de l'action publique sonnent-elles le glas d'une conception républicaine ou universelle de la gestion du social? L'article de Jean-Pierre Augustin et Michel-Alexis Montané, consacré à la politique de la ville ciblant, en France, la jeunesse des quartiers dits difficiles, semble plutôt indiquer une certaine dualisation de l'action publique du fait de la juxtaposition de filières fonctionnant selon des logiques différentes. On viendrait en quelque sorte ajouter de nouvelles manières de faire (généralement qualifiées d'innovantes!) aux traditionnelles politiques dites de droit commun. Que les approches bureaucratiques sectorielles traditionnelles survivent n'a rien d'étonnant. Par contre, on peut s'inquiéter des effets de ce traitement différentiel de clientèles déjà lourdement stigmatisées par ailleurs.

Si donc, un peu partout, l'État mise sur le territoire proche du quartier pour lutter contre la pauvreté, les manières de faire et les philosophies qui les guident peuvent diverger fortement. À cet égard, quoi de plus différent que la manière dont la France et les États-Unis définissent l'intérêt général au niveau local, comme le montre Thomas Kirzbaum. La notion de communauté possède aux États-Unis une épaisseur sociologique qui n'a pas grand-chose à voir avec le communautarisme brandi trop facilement pour condamner le fait de miser sur les forces locales. Mais, au-delà du contraste entre les deux modèles de gestion du social orientant les approches, il reste quand même un parallèle étonnant à faire ressortir dans les évolutions expérimentées de part et d'autre de l'Atlantique, et la littérature comparative a d'ailleurs connu ces dernières années un essor tout à fait remarquable. Les échanges croissants, non seulement entre les universitaires, mais aussi entre les acteurs publics et même associatifs, ont d'ailleurs à l'occasion des effets de contamination qui débordent le plan des débats et des connaissances, et il sera un jour intéressant d'en faire l'histoire.

III Quand la société civile brandit le territoire pour l'action publique

Mais la territorialisation de l'action publique dans la gestion du social ne s'est pas faite en vase clos, loin des multiples forces animant la société civile. Et ces forces ne peuvent pas toujours être qualifiées de progressistes, comme en témoigne le texte de Julie-Anne Boudreau. Les territoires de la solidarité sociale ont été passablement redéfinis ces der-

nières années, notamment aux États-Unis, où les mouvements sécessionnistes se sont multipliés pour redessiner les contours du local et des responsabilités sociales qui lui incombent. Les enjeux identitaires ne sont pas négligeables dans ces mobilisations, et il en va de même pour d'autres catégories d'acteurs de la société civile. Thomas Gulian montre même dans son article sur les jeunes Comoriens de Marseille que l'ethnicité mobilisée dans leurs stratégies identitaires est redevable en partie aux politiques de la ville évoquées précédemment, politiques qui pourtant visaient à intégrer les jeunes dans une perspective de citoyenneté toute républicaine. Les dynamiques associatives ainsi engagées ne sont donc pas indépendantes des gestes posés par l'État. C'est bien aussi ce qui se dégage du texte d'Annick Germain, Richard Morin et Gilles Sénécal sur l'évolution du mouvement associatif montréalais, dont l'institutionnalisation a partie liée avec un recentrage des programmes gouvernementaux autour du territoire local. Or le territoire n'a pas toujours été un principe structurant de l'action associative, comme pourrait le laisser supposer le label «communautaire» si répandu au Québec pour la désigner. Par ailleurs, Jean-Marc Fontan et Juan-Luis Klein montrent que dans cette même ville, ce qu'ils appellent le capital socio-territorial a servi de levier pour mobiliser des ressources afin d'initier et de réussir une opération majeure de reconversion de friches industrielles. On notera au passage que la dynamique associative s'est mise à l'heure du développement local (entendre économique), et que l'Université (y compris les auteurs de l'article) a joué la carte de l'action réflexive et du réseautage, s'impliquant donc clairement à la fois dans la construction du projet et dans son analyse. Voilà une dimension supplémentaire des mutations opérées par la territorialisation de l'action publique et des partenariats dans lesquels elle s'incarne. À chaque époque ses intellectuels organiques ! On terminera d'ailleurs ce parcours sur le territoire comme instrument providentiel de l'État social par un essai sur la régulation territoriale dans une perspective de sciences régionales, discipline née aux confins de la géographie et de l'économie dans le sillage de la montée en puissance de l'idée de territoire, et à laquelle le néo-régionalisme donne une nouvelle actualité. Dans des sociétés travaillées par les impacts de la globalisation des marchés, par une légitimité défaillante du politique et par la multiplication des acteurs avec lesquels l'État doit désormais composer, ce sont toutes les échelles de la régulation qui sont en recomposition. Marc-Urbain Proulx propose une vision d'ensemble de l'architecture complexe qui se dessine aujourd'hui en la matière en distinguant quatre grands paradigmes territoriaux, *la cité, la région, la communauté, le district*, qui en constituent les fondements.

Le bilan de l'instrument territorial apparaît, au fil des articles, singulièrement contrasté. Si aucun des auteurs ne rejette le «territoire» comme instrument de l'action publique et collective, nombre d'entre eux prennent leurs distances et en montrent les limites, voire les effets contre-intuitifs. Le territoire n'est pas cet instrument à tout faire qui pouvait (trop aisément) se prêter au traitement à la fois de la «nouvelle question sociale», du «développement local» et de la mobilisation identitaire, tout en constituant un vecteur d'équité au sens le plus mathématique du terme. Certes, les articles le montrent, le territoire dans les politiques sociales et sanitaires surgit dans des circonstances variées : tantôt il apparaît comme une façon de construire le problème (c'est le cas avec les zones urbaines dégradées), tantôt il apparaît comme

un outil de résolution du problème (par exemple s'agissant de l'accès aux soins); tantôt il s'agit d'un instrument extrêmement institutionnel (par exemple les «bassins de formation»); tantôt il s'agit d'un espace identitaire ou mobilisé comme tel. Protéiforme, le territoire l'est; en revanche, on ne peut pas tout lui faire faire. Manifestement, ce n'est pas à travers l'approche territoriale que l'on peut traiter de la redistribution: nombre d'auteurs nous l'avaient déjà dit, la redistribution est d'autant plus efficace que son périmètre est large; en ce sens, la territorialisation des politiques sociales ne suppose pas nécessairement (au contraire) la territorialisation des mécanismes monétaires de protection sociale (sécurité sociale, chômage, pensions, etc.); ce n'est pas non plus à travers une approche purement territoriale que la question de l'éducation et des inégalités en matière d'éducation doit être traitée. Le débat actuel, en France, lancé par Thomas Piketty puis Éric Morin, l'atteste: l'enjeu se situe plus dans les moyens alloués à l'enseignement (par exemple le nombre d'élèves par classe) que dans la recherche d'interactions et de passerelles entre l'école et son environnement social et géographique.

Dès lors, la conclusion générale de ce numéro pourrait être celle-ci: le territoire est bel et bien devenu, depuis vingt ans, un instrument protéiforme de l'État social, souvent à l'interface de l'administration et des sociétés locales. En ce sens, il constitue un instrument intéressant pour les politiques sociales et sanitaires qui interagissent avec les groupes sociaux et les individus. En revanche, il n'est pas un bon instrument pour traiter de l'allocation des ressources et de la redistribution: celles-ci doivent demeurer, le plus possible, «aveugles au territoire», autrement dit universelles, et sensibles aux situations sociales des individus, des familles ou (s'agissant de l'école) des établissements. Au final, la plupart des articles s'accordent pour souligner un même risque: celui que les politiques de redistribution s'alignent sur une lecture de plus en plus territoriale du social, au détriment des politiques a-territoriales, dont l'efficacité demeure très forte dans la réduction de la pauvreté et le maintien des solidarités sociales.

Annick Germain
INRS-Urbanisation, Culture et Société

Philippe Estèbe
Acadie et
Université de Toulouse II