

Pierre CALAME :

Ces grandes colonnes que je vous avais montrées à propos des éléments constitutifs des territoires s'appliquent grosso modo à la dynamique des territoires, à ses acteurs et à ses domaines. Quand on en vient aux moyens de la gouvernance territoriale et aux principes de la gouvernance territoriale, chacune de ces catégories, chacun de ces angles d'approche sa structure propre. J'irais beaucoup plus rapidement. En ce qui concerne les moyens de la gouvernance territoriale, il y a d'abord, bien sûr, l'organisation politique et institutionnelle, il y a l'élaboration et la mise en œuvre de droits et de règles, il y a l'organisation et la délivrance de services d'intérêt général, il y a la fiscalité et le financement, il y a la coordination des acteurs. Je rappelais tout à l'heure que déjà, là, autant sur les quatre premières colonnes, ça vous paraît une évidence, là c'est déjà moins évident. Encore moins évident, il y a la capacité à établir des préférences collectives. On se rend compte de plus en plus qu'au-delà des politiques publiques à proprement dit, l'enjeu d'une transformation collective des modes de vie sur les territoires est une dimension essentielle de la transition. Les conditions dans lesquelles s'établissent les préférences collectives de vie et de consommation – qu'il s'agisse des choix sur les modes de déplacement ou qu'il s'agisse du choix de filière courte ou non de production et de consommation, ou qu'il s'agisse du type de consommation privilégié – ce sont des questions qui avaient l'air complètement en dehors de la question de la gouvernance territoriale autrefois et qui maintenant sont évidemment des questions décisives.

Puis, il y a des choses encore moins bien comprises. C'est que comme je vous l'ai dit, la gouvernance, on la voit souvent comme la gestion de communautés instituées. Oui, mais il y a un amont. Comment on l'institue, cette communauté ? Avec les flux migratoires et la diversité culturelle de nos territoires, ce n'est pas si simple, en réalité, de se reconnaître comme autre chose qu'une collection de gens partageant les mêmes services, les mêmes transports en commun et payant les mêmes impôts locaux, mais une réelle communauté et presque une communauté de destins. Il faut inventer les moyens de le faire. Pour l'instant, force est de reconnaître que l'action territoriale a oublié cette dimension, au même titre d'ailleurs que l'action européenne. Puis, il y a toute la dimension de l'évaluation de l'action publique.

En ce qui concerne les principes de gouvernance territoriale, on va retrouver bien entendu, dans notre grille de lecture, les cinq grands principes que je vous ai décrits longuement : la légitimité de la gouvernance, la démocratie et la citoyenneté, la pertinence des dispositifs de gouvernance et la co-production de biens publics, et enfin l'articulation des échelles de gouvernance. Vous voyez, la base du treillis, c'est ce que j'appelle les descripteurs de niveau 1, c'est dire de croiser ces deux grilles de lecture, les lignes et les colonnes - les colonnes, pas tout à fait les mêmes en fonction de chaque ligne – et ainsi, ça donne naissance et c'est ce qui vous apparaît comme les rectangles violets, avec des numéros, aux descripteurs de niveau 1. Ils sont, vous l'avez vu, déjà le fruit d'une relation : la relation entre les angles d'approche et la relation entre les objets dont on parle, de ces fameuses colonnes que je vous ai décrites. Déjà, ça, c'est la relation.

Ensuite, il va s'agir d'identifier ce que j'appelle les niveaux plus détaillés et de les construire en croisant ces descripteurs de niveau 1. En les croisant de manière de plus en plus fine. Je vais vous l'illustrer par un exemple de construction parmi d'autres. Je pars de ma première

ligne, de mon premier descripteur de niveau 1 : l'organisation sociale des territoires et des villes. Je me mets à le croiser j'allais dire avec tout le reste, en me disant là encore « Tout ne m'intéresse pas. Entre quoi et quoi dois-je créer des chemins ? ».

Vous vous retrouvez avec l'organisation sociale des territoires et des villes, ce descripteur de niveau 1 que je veux croiser. Puis, vous voyez qu'il y a des rectangles ocres, bistres et puis des rectangles verts. Les rectangles bistres, c'est ce qui vient du croisement direct du descripteur de niveau 1. Par exemple, prenons la première ligne, tout simplement. « Structure économique et structure sociale des territoires ». Voilà bien une question qu'il faut qu'on éclaire en amont de la gouvernance urbaine.

Deuxième question qui va venir, toujours dans le croisement à l'intérieur de la première ligne, les éléments constitutifs, le tissu de relations sociales d'un territoire, comment on le décrit ? On parle quelquefois de capital social.

Troisième croisement : le croisement de la structure sociale et des conditions de vie, appartenance sociale et conditions de vie. Comment est-ce qu'on décrit la diversité des conditions et des modes de vie en fonction des groupes sociaux qui sont présents dans la ville ?

Quatrième : structure sociale et structure de l'habitat. D'une ville à l'autre, la situation va être extrêmement différente. Comment est-ce qu'on s'intéresse à cette relation entre structure sociale et structure de l'habitat, au-delà de considérations vagues sur la ségrégation ou sur la mixité urbaine ? Comment déjà, on se met en mesure d'identifier cette relation-là ? Structure sociale des territoires et demande en équipements collectifs. La demande en équipements collectifs, elle n'existe pas comme ça, vu du Sirius, indépendamment des groupes sociaux qui sont là, des âges, de la population. Comment comprendre cette demande en équipements collectifs, ces attentes à l'égard des politiques publiques en fonction des structures sociales ? Vous savez bien par exemple que l'enracinement dans les quartiers est complètement différent selon qu'on parle de quartiers résidentiels, peuplés de cas dont une minorité importante est engagée dans une vie politique internationale, va monter à Paris, va filer à Bruxelles, va aller ailleurs, encore. Puis des gens qui n'auront comme horizon principal que leur quartier, parce que leur absence de capital social, leur absence d'insertion professionnelle les place dans des situations tout à fait différentes. Il faut être capable d'écrire ce que ça implique, cette structure sociale, par rapport à la demande d'équipements collectifs. Bien entendu que ce n'est pas avec une grille normalisée d'équipements collectifs qu'on va résoudre ça. C'est notre capacité à nous intéresser finement à ça. C'est ensuite des modes de transport des personnes, la gestion des mobilités dans les villes et territoires, etc.

C'est une démarche systématique, j'insiste sur le mot « systématique ». On passe en revue les relations. C'est fastidieux, mais c'est fondamental. On dit « Celle-là, elle est importante. Là, il y a un chemin ». Il est évident par exemple – puisque je décris maintenant le croisement avec les types de territoires et de gouvernance territoriale – que l'organisation sociale des territoires ruraux et périurbains a été totalement bouleversée en 40 ans. Ce qu'on appelle les territoires ruraux et périurbains sont peuplés d'urbains, maintenant, mais avec une énorme diversité de situations, bien entendu, entre des espaces très résidentiels et des espaces plutôt de relégation, soit pour des raisons, si vous voulez, de recherche de bas coûts fonciers, soit en vue d'une meilleure autoproduction familiale. Il y a un enracinement dans le territoire. Si on prétend faire de la gouvernance territoriale sans être en mesure d'avoir une attention fine à cette diversité, on n'y arrive pas. De même quand on parle des quartiers, de vie de quartier, etc., bien entendu que vie de quartier et structure sociale sont directement reliées. Encore une fois, entre des quartiers résidentiels - où la demande essentielle de la société est d'avoir des bons services, des bonnes écoles et un bon hôpital

avec un cadre de vie agréable – et puis des quartiers populaires ou des quartiers en voie de popularisation ou des quartiers d'accueil de l'immigration, il faut pointer cette relation entre quartiers et les structures sociales.

Il serait fastidieux de vous raconter l'ensemble. J'insiste, la démarche est là. Je m'intéresse aux relations les plus importantes et je les nomme. Parce que je les nomme, je suis en mesure de les mettre en tête. Ça, c'est ce que j'appelle le niveau 2, en croisant les différents niveaux 1. J'ai fabriqué petit à petit les cases utiles de ma matrice. Ensuite, vous voyez qu'il y a des rectangles verts. C'est qu'après, il faut rentrer plus dans le détail. Je vais prendre juste un exemple, parce que ce serait fastidieux. Dans « Structure économique et structure sociale des territoires », il y a une question plus fine qui croise plus de choses, c'est « Minorité ethnique et culturelle et contrôle de l'économie urbaine ». Cela peut ne pas se poser dans votre ville. Dans beaucoup de villes d'Asie, passer à côté du rapport entre la minorité d'origine chinoise et le contrôle de l'économie urbaine serait imprudent, serait se condamner à ne rien comprendre. Soit-dit entre parenthèses, c'est la même chose chez nous, dans l'économie de la drogue. On est obligés de décrire ça, on ne peut pas en parler de manière générale avec des tabous. Qui est à l'origine ? Quels sont les réseaux qui structurent ça ? Autre exemple encore, dans « Structure économique et structure sociale », le poids du secteur public. J'ai dit à quel point la redistribution par les retraites, par les impôts et par les services était décisive dans le fonctionnement de l'économie urbaine dans un pays comme la France. Il est évident qu'une ville où une part importante de la population est constituée de fonctionnaires va poser des questions tout à fait différentes d'une ville industrielle où c'est une population ouvrière en déclin qui reste majoritaire, ou comme je le disais, dans les territoires ruraux, les situations où ce sont encore les agriculteurs qui ont un poids politique dominant et puis ceux où ils sont totalement balayés par une nouvelle population de fonctionnaires et autres.

Un atlas relationnel, c'est cette démarche tranquille, ces chemins qui vont petit à petit pointer les questions de plus en plus détaillées. Plus on ira vers les détails, plus le travail devra être coopératif, s'élaborer avec les gens qui travaillent de manière précise sur un territoire donné.

En résumé, construire les bases d'une matrice, choisir ces lignes et ces colonnes, puis croiser les descripteurs de niveau 1, non pas systématiquement en disant « Voilà ceux qui font sens pour la gouvernance territoriale et que je dois identifier, pointer, pour lesquels je devrais nourrir par des cas concrets ». Enfin, et de manière coopérative, petit à petit, rentrer dans le détail pour choisir parmi les niveaux 3 ou 4, croisant différentes questions entre elles, ce qui est le plus pertinent pour un territoire donné.