

« TERRITOIRES ET MUTATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE :
REGARDS INTERDISCIPLINAIRES »

Séminaire de recherche

Séance n°1, le 20 novembre 2015

« **Territoires, Métropoles, Régions : entre coopération et concurrence** »

Proposition de synthèse

L'objectif de cette première séance était de croiser les travaux de deux laboratoires de recherche rennais – le Centre de Recherches sur l'Action Politique en Europe (CRAPE) et Espaces et Sociétés (ESO) – sur les thèmes de la régionalisation et de la métropolisation. L'idée étant de croiser les approches disciplinaires et de créer de l'interconnaissance entre chercheurs issus de cultures académiques différentes.

La première communication portait sur « l'eupéanisation des structures territoriales en Turquie vers un agencement région/métropole ». Elle était présentée par Benoît Montabone (ESO) et était discutée par Anne-Marie Thirion (CRAPE). La seconde communication s'intitulait « pour une histoire des territoires en mouvement : l'exemple de l'échelon métropolitain dans la politique de la ville ». Elle était présentée par Thibault Tellier (CRAPE) et discutée par Guy Baudelle (ESO).

Pour introduire la conférence, Emmanuelle Hellier (ESO) a défini la notion de territoire comme sujette à diverses acceptions. Le territoire est en effet une composante essentielle de l'État en tant que société juridique ; mais il est également habité, aménagé comme fonctionnel et approprié par les usages et les pratiques.

Dans la première intervention, Benoît Montabone, géographe, convoquait le concept d'eupéanisation définie par Claudio Radaelli, comme : « *processus de construction, diffusion et d'institutionnalisation de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes, de styles, de façons de faire, de croyances partagées et de normes, dans un premier temps définis et consolidés par les politiques européennes et ensuite, incorporés dans une logique de discours, d'identités, de structures politiques et de politiques publiques au niveau national* »¹ ; mais également le concept de développement régional en montrant en quoi ces deux concepts ne permettaient pas à eux seuls de comprendre la dynamique de mise en place d'agences

¹ *The Domestic Impact of European Union Public Policy : notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research*, Claudio Radaelli.

régionales en Turquie. Pas plus d'ailleurs que l'analyse en termes de recherche d'optimum territorial. Son intervention appelle à prendre en compte les dynamiques internes à la Turquie :

- La transformation du management territorial : la mise en place des agences de développement n'est pas tant une décentralisation qu'une déconcentration de pratiques d'aménagement du territoire passant par l'affirmation d'un milieu d'affaire. Cette transformation tend à pluraliser le management territorial.
- C'est aussi la question du rapport à l'identité kurde et la crainte historique depuis l'établissement de la république turque concernant la constitution d'un pouvoir périphérique dans la région du sud-est. C'est cette crainte qui explique le découpage administratif plus que la recherche d'une bonne échelle d'action.

Le processus de régionalisation opéré en Turquie révèle une maîtrise de l'État dans la formation de son organisation territoriale. L'euphémisation, bien que réelle et instigatrice de ce nouvel échelon de territoire, s'avère détrônée par la politique et les volontés partisans de l'AKP, pour qui la maîtrise de l'espace est une condition même de l'unité du territoire. Ainsi, la création d'un certain type d'échelon régional de gouvernance en Turquie, qui s'est réalisée sous contrainte dans le contexte de candidature à l'entrée dans l'UE, a permis de mettre en lumière des dynamiques politiques internes ainsi qu'un exercice vertical et centralisé de l'exercice du pouvoir en Turquie.

L'échange qui a suivi la première séquence de ce séminaire a porté sur les conséquences du refroidissement des relations entre la Turquie et l'Union Européenne et la reprise du conflit contre les Kurdes dans le Sud-Est. C'est également le profil des personnels travaillant dans ces agences qui a suscité la discussion.

Dans la seconde intervention, Thibault Tellier propose un renouvellement du cadre historiographique de l'histoire urbaine en partant non plus des classes sociales dans la ville mais « plutôt [de] la manière dont les territoires urbains se fabriquent et se transforment du point de vue politique, social et culturel ». Cette ambition est illustrée à partir d'une histoire de l'enjeu de métropolisation dans la constitution des politiques de la ville. C'est d'abord à travers l'histoire longue que Thibault Tellier regarde la construction d'une dynamique métropolitaine avec, dès la fin du XIXe siècle, la mise en place de conférences communales puis de syndicats intercommunaux. À cette époque, la coopération intercommunale naissante visait à répondre à des enjeux techniques d'ingénierie territoriale (électricité, eau).

L'entre-deux-guerres est ensuite une période de professionnalisation et d'effervescence du point de vue de la réflexion. C'est la naissance de l'urbanisme réglementaire, et l'État commence à s'interroger sur l'échelle d'intervention pertinente. Après-guerre, ce sont davantage les thématiques du pilotage centralisé de l'aménagement et de la planification dans un contexte de reconstruction qui sont investies par l'État.

Dans les années 1970, l'État intervient seul dans les premières opérations de la politique de la ville. À la fin des années 1980, celle-ci s'institutionnalise tout en restant nationale et centralisée. Ce n'est qu'au cours des années 1990 que les défenseurs de la construction d'un véritable échelon métropolitain se saisissent de la politique de la ville et parviennent à faire reconnaître

la métropole comme le bon échelon d'intervention pour l'action publique auprès de l'État central.

Le territoire, pilier de l'organisation spatiale étatique est en constante évolution. Réceptacle du changement mais aussi acteur de sa propre affirmation, il émerge voire s'autonomise par le biais de confrontations et de collaborations. Tantôt sujet à transferts de compétences internes à une institution (déconcentration) ou du pouvoir central au profit d'institutions publiques (décentralisation), il n'apparaît pas figé puisqu'expression de conceptions politiques, morales et/ou sociales.

Régions et métropoles sont pour les défenseurs de ces deux échelons le symbole d'une modernité retrouvée de l'action publique territorialisée. Pourtant l'analyse fine de la construction telle que présentée lors de ces deux interventions montrent que régionalisation et métropolisation ne vont pas de soi : si le registre de la rationalisation sert à défendre ces deux échelons, cette logique est percutée par des logiques d'instrumentalisation, de « luttes d'institutions »² qui nous invitent à mettre à distance ces interprétations en termes de rationalisation de l'action publique.

Entre coopération et concurrence, interrogeait le titre de cette conférence : les deux présentations viennent nous rappeler que ces relations dépendent de la manière dont ces territoires s'instituent, des logiques politiques internes à ces territoires mais aussi les logiques d'autres niveaux dont ils dépendent pour construire une action publique territorialisée.

Cette synthèse a été réalisée par Camille Perrin et Quentin Chauchepat (Master IEP de Rennes) ainsi que par Guillaume Salaün (doctorant ESO Rennes2).

² D. Gaxie, *Luttes d'institution*, Paris, L'Harmattan : 1998, 296p.