

POLITIQUES PUBLIQUES TERRITOIRES ET COMMUNAUTES DE DEVENIR

Roger NIFLE - Janvier 1999

La mise en oeuvre des politiques publiques se heurte bien souvent à un défaut d'appropriation par les acteurs locaux.

On doit en déduire immédiatement qu'il y a une divergence d'appréciation entre ceux qui mettent en oeuvre les politiques publiques et ces acteurs locaux à tel point qu'ils ne peuvent les faire leur.

On assiste malheureusement à des jugements rapides stigmatisant le manque de compétence, d'honnêteté, responsabilité des responsables locaux.

De cette disqualification naît le doute sur la question du choix des interlocuteurs locaux. On voit émerger alors l'hypothèse que la population serait, elle, favorable à une appropriation de la politique publique et qu'il faudrait trouver d'autres représentants qui seraient le gage de sa participation.

Concrètement ce sont les élus qui sont remis en question et particulièrement les maires.

Or il y a un problème fondamental qui échappe à l'analyse c'est celui du champ d'application des politiques publiques.

LA LOGIQUE DE TERRITOIRE

La tendance est bien souvent à définir un territoire sur lequel va s'appliquer la politique publique.

Chacun s'applique à découper le territoire selon ses propres rationalités. On assiste à une profusion de découpages: pays, bassins hydrographiques, bassins de vie, d'emploi, parcs, zones de services qui se superposent aux communes, communautés de communes, syndicats de communes, départements, régions...

En général sont associés un territoire et une procédure, cette dernière justifiant le découpage et le territoire délimitant le champ local d'application de la

procédure.

Nous sommes là dans un schéma traditionnel de l'aménagement du territoire où la structure rationalisante de la procédure est destinée à structurer rationnellement le fonctionnement du territoire.

On ne peut pas ne pas remarquer la prolifération des procédures et des découpages territoriaux si bien que le même lieu peut être le théâtre de plusieurs découpages, plusieurs procédures et quelques fois sur le même thème (par exemple l'aménagement du territoire).

C'est là le signe d'une crise qui est liée à la mutation profonde de notre époque.

L'analyse des stades d'évolution des sociétés humaines jointes à la prospective de la mutation actuelle peut se résumer ainsi (travaux de l'Institut Cohérences):

Le premier stade est celui des sociétés archaïques dont le lien est un lien d'appartenance fondé sur les affects et sur des rapports d'inclusion/exclusion. Le "territoire" est le champ de l'appartenance (on appartient au territoire comme il vous appartient).

Le second stade est celui des sociétés primaires dont le lien est un lien de cohabitation fondé sur les rapports matériels de production et d'habitation avec une priorité pour les soucis de subsistance et de sécurité. Le territoire est de nature physique et il est le lieu de ressources et de protection.

Le troisième stade est celui des sociétés secondaires dont le lien est un lien d'identification fondé sur l'adoption de références communes notamment dans la modélisation du fonctionnement collectif. Les territoires sont plus d'ordre juridique en tant que champ de validité d'une règle communément adoptée et contribuant à la définition de l'identité collective.

Arrêtons nous là un instant sur ces premiers stades pour noter que l'évolution n'élimine pas les stades antérieurs mais permet de les investir dans des niveaux d'évolution et de maturité humaine supérieurs par lesquels il est alors possible d'en assurer une certaine maîtrise.

Notre civilisation a atteint depuis longtemps le stade secondaire et c'est bien par la rationalisation qu'elle a permis d'accéder à un certain niveau de maîtrise.

Cependant la crise actuelle fait apparaître une disjonction entre les niveaux.

Les représentations et règles secondaires semblent devenir impuissantes pour maîtriser le niveau factuel plus matériel et les défaillances de ce dernier (crise économique, chômage) le rendent impuissant à réguler le stade archaïque qui émerge dans nos banlieues comme en Europe et ailleurs.

Il y aurait beaucoup à dire sur les sources de ces défaillances, cependant on observera que la prolifération des procédures et des découpages territoriaux tous plus rationnels les uns que les autres, semble être une réaction à leur perte d'emprise sur le réel. De ce fait on peut se demander si dans certains cas il ne s'agit pas principalement de tentatives d'emprise. Le jeu consisterait alors pour chacun de tenter d'imposer son découpage pour y placer sa ou ses procédures

et y exercer un pouvoir.

Dés lors on est moins étonné de la disqualification des représentants élus, élus eux par les populations. Ils représentent en effet un réel humain qui ne correspond pas aux modèles et aux rationalités que l'on veut imposer d'autant plus fortement que l'on en ressent la carence.

La raison devient quelquefois source de déraison et les "mesures" prises, vecteurs de démesure c'est-à-dire de perte de contact avec la réalité des hommes vivant sur les territoires.

Cependant il nous faut introduire une explication à ce dysfonctionnement, aggravé sans cesse par les tentations de réparation toujours par les mêmes moyens (encore plus de ce qui est cause du problème).

C'est celle de la mutation qui nous vient et qui est dépassement du stade secondaire.

Nous rentrons dans une nouvelle ère dont les clés sont toutes différentes et on peut se demander si le phénomène précédent n'est pas le signe d'une résistance à ce dépassement, la société réelle étant par certain aspect en avance par rapport à ceux qui veulent lui appliquer des formules devenues inadéquates.

La logique de territoire est devenue trop souvent l'expression d'une tentative sans issue de retrouver une maîtrise perdue.

LA LOGIQUE DE COMMUNAUTE

La première considération à faire est qu'une politique est par définition affaire de la cité (polis) et son caractère public renforce le fait qu'elle concerne la communauté.

Localement la cité est soit une ville soit un pays mais toujours une communauté humaine, c'est cela le champ que lui conteste implicitement la logique de territoire.

La seconde considération est liée au fait qu'il y a dans notre pays une certaine réticence par rapport au terme de communauté, rapidement associé à ce que nous avons signalé comme société archaïque. C'est une position dont les fondements seraient à justifier au-delà de la pétition de principe et qui a pour inconvénient de masquer l'essentiel et particulièrement l'essentiel de la mutation actuelle.

Disons le clairement **nous entrons dans l'ère des communautés de devenir**

Une communauté de devenir se conçoit comme le rassemblement d'hommes liés par le devenir qu'ils partagent. Plus précisément on doit le comprendre comme une communauté de Sens, Sens partagé, Sens du devenir, Sens des valeurs communes, Sens des logiques et rationalités culturelles, Sens d'une vocation collective, Sens d'un développement, Sens d'une évolution progressive. Sens du bien commun.

Ce qui est mis en commun, lien fondateur, c'est le Sens dans lequel chacun peut s'engager. Le Sens du bien commun n'est pas d'abord une "chose" commune mais la direction dans laquelle le bien de chacun est recherché.

L'âge des communautés de devenir est aussi l'âge du Sens. Cela veut dire que dorénavant l'essence du politique, c'est le Sens de la communauté de devenir. Une politique publique se définit, au fond, par le Sens dans lequel elle cherche à faire progresser une communauté de devenir et, dans sa forme, par des modalités qui doivent être propres à cette même communauté. C'est le principe de l'appropriation.

Pour qu'il y ait appropriation d'une politique publique il suffirait de s'assurer que son Sens est bien celui du devenir de la communauté, exprimé par exemple par sa logique de développement. On peut espérer effectivement d'une politique publique locale qu'elle soit pertinente par rapport à la communauté de devenir, cohérente par rapport à son développement et performante dans la mesure où elle concourt positivement à ce développement.

Pour qu'il y ait appropriation active il faut en plus que la communauté de devenir en arrive à se faire auteur de son devenir et donc qu'elle s'approprie activement les politiques publiques.

On arrive là sur la question de la maîtrise par la communauté de devenir de cette appropriation.

Il faut comprendre qu'une même communauté de devenir est constituée par des personnes et des groupes humains dont la maturité et la capacité de maîtrise vis-à-vis du bien commun est différente. Cela nous amène à considérer que chaque communauté de devenir se dote dans son histoire d'une structure, d'une distribution des rôles et de représentants élus pour ce qui est des communautés démocratiques. Nous en arrivons à nouveau au problème de la qualification, pour l'appropriation active des politiques publiques, des représentants, élus de ces communautés de devenir, que la logique de territoire et de procédure tend à disqualifier.

A ce stade, il faut préciser de quelles communautés de devenir il s'agit avant d'en venir à la façon dont la logique de communauté doit s'appuyer sur les structures existantes quitte à les faire évoluer.

Une communauté de devenir a une histoire, qu'elle soit ancienne ou jeune. La considération de cette histoire est indispensable à la pensée du devenir et à tout projet qui s'y investit. Dans notre pays, comme beaucoup, la communauté politique de base est la commune, comme son nom l'indique.

Il est de bon ton de stigmatiser le nombre "excessif" de communes. C'est d'autant plus certain pour les logiques de territoire qui y voient une emprise qui fait obstacle à leurs vues.

Les communes peuvent cependant être associées en communautés de communes au tout autre groupement dans la mesure où il s'agit de former entre elles des communautés de devenir.

De même qu'une communauté de devenir n'annule pas, bien au contraire la différence de chacun, de même la personnalité de chaque commune reste, engagée dans son devenir propre, tout en restant engagée dans le devenir commun.

Nous touchons là à une "théorie des ensembles" des communautés humaines qui n'est en aucun cas celle de la juxtaposition ou du découpage de territoires.

A ce propos il faut noter qu'il se constitue aujourd'hui des communautés de Sens sinon de devenir entre les villes du monde, entre des groupes humains qui n'identifient plus forcément leur unité ou leur identité à un territoire physique et qu'il y a déjà un déploiement nouveau où la coalition des intentions humaines forme des communautés plus ou moins fugaces il est vrai mais qui dessinent de nouveaux types de structuration du politique.

Les espaces du politique (et des politiques publiques) ne seront plus seulement des espaces physiques ou même juridiques.

Le développement d'Internet, pour ceux qui sont attentifs à ce qui se développe massivement, en est un laboratoire foisonnant.

Il n'est par contre pas interdit qu'une communauté de devenir, communauté de Sens par essence, se dote de cadres identificatoires, s'ancre dans des territoires physiques et même vive de forts sentiments d'appartenance. Il n'y a là rien d'archaïque, ni de régressif dans la mesure où ce ne sont pas des fondements de la communauté mais des modes d'expression et de réalisation.

Dès lors aussi les cités, les communes, les pays, dans leur évolution, deviennent des communautés de devenir ou découvrent qu'elles le sont. C'est très exactement le phénomène qui se produit, de façon balbutiante quelquefois, mais aussi de façon plus systématique avec la généralisation des questions de développement ou l'émergence d'interrogations locales sur le bien commun.

La logique de territoire, on le constate, se nourrit plus "d'intérêt général" que de bien commun.

Les communes ou communautés de communes sont ainsi les lieux propices à l'émergence d'une ère de communautés de devenir.

Leur histoire se relit avec l'éclairage d'une culture propre qui s'accomplit dans une vocation, malgré les incertitudes et les errances et qui trouve là les potentiels et les racines d'une projection dans le futur et des moyens d'y parvenir.

Ce sont les clés d'une appropriation active des politiques publiques.

La logique de communauté qui se cherche, s'expérimente et se déploie déjà, y trouve ses méthodes et ses bases.

S'agissant toujours de concourir à une progression, une évolution humaine, alors le cheminement a quelque chose à voir avec un certain apprentissage, une certaine pédagogie (macro-pédagogie). C'est la base d'une méthode d'appropriation active des politiques publiques qui conçoit et dessine les

processus culturellement fondés, permettant pour chaque politique publique:

- une appropriation active de la connaissance des problèmes en question, ancrée dans la culture propre,
- une appropriation active de l'engagement selon les voies de la culture propre,
- une appropriation active de la recherche de solutions et des modes de réalisation selon les façons "culturelles" de travailler.

Nous laisserons de côté le problème de la multiplicité des communautés particulières engagées dans une communauté de devenir plus large sachant qu'il faut avoir recours pour cela à une macro pédagogie différenciée pour engager l'appropriation active.

Venons en à la question soulevée précédemment de la qualification des représentants élus dans de tels processus.

Tout d'abord on reconnaîtra que tous les élus n'ont pas une conscience parfaitement claire de leur responsabilité dans une communauté de devenir. Cependant nous voulons insister sur le fait qu'on en trouve plus l'intuition et l'engagement dans cette population que du côté des tenants des logiques de territoire. Ainsi de nombreuses expériences montrent que dans l'esprit il est souvent possible de s'engager aujourd'hui dans de telles voies.

Reste le problème de l'aide à apporter pour que les rôles soient de mieux en mieux assumés et notamment par le biais des méthodes d'appropriation active.

Le principe de considération (éthique de la considération qui n'est pas celle de la complaisance pour autant) voudra que pour toute mise en oeuvre locale d'une politique publique on considère d'abord la communauté de devenir que cela concerne. Cela peut d'ailleurs entraîner dans certains cas un travail préparatoire de constitution ou reconstitution d'une telle communauté.

Considérer la communauté de devenir concernée, c'est se préoccuper de sa culture propre, de sa vocation et du sens de ce devenir.

C'est aussi considérer la façon dont cette communauté s'est dotée de structures et de rôles qui constituent l'architecture de toute communauté civilisée.

Le rôle de l'élu (maire) et son conseil est dès lors établi ainsi que celui de toutes les instances de la société constituée, en particulier les services municipaux et les secteurs spécifiques concernés par chaque problématique.

Le processus d'appropriation active ne peut pas ne pas intégrer les différents rôles culturellement significatifs sauf à participer à leur disqualification.

Bien sûr, il faudra apprécier les difficultés, les obstacles inhérents à toute pédagogie (maïeutique) mais c'est le rôle et le service que peuvent apporter ceux qui ont la charge de la mise en oeuvre des politiques publiques.

Il y a là pour les services de l'Etat de nouvelles perspectives. L'émergence de l'ère des représentations nécessitait un Etat capable de cadrer, de structurer les

territoires au service des communautés en évolution.

L'émergence de l'ère du Sens et des communautés de devenir justifierait un Etat capable d'aider les responsables des communautés de devenir, les anciennes et les nouvelles à mieux maîtriser ce devenir et à y inscrire toute politique publique.

Le nouveau rôle réclame en priorité cette fois une compétence d'ingénierie humaine, celle des rôles et celle des communautés pour assumer ce service public. Mais l'Etat n'aurait-il pas alors lui aussi à trouver d'autres fondements, en avant de la société risquant sinon de se retrouver en retard et bientôt en conflit.

La culture du service qui s'y trouve, dès lors qu'elle sait s'actualiser, en constituera la meilleure ressource.

[Panneau d'information](#) - [Accueil du site](#)