Fondation Jean Jaurès

Économie/ social

COPRODUCTION

Jean-Christophe Baudouin

27/08/2015

Jean-Christophe Baudouin, Directeur des stratégies territoriales au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Le territoire est progressivement devenu le centre de gravité de l'organisation de toute activité humaine. En tant que symbole de la proximité, il n'est plus seulement l'échelon privilégié de la gestion des petites choses (le « localisme »). Il correspond à une voie de résolution des problèmes selon une acception ou à une échelle qui paraissent plus pertinents (notion de « territoire pertinent ») : « Approche globale, gestion locale ».

Les questions fondamentales qui se posent à la société contemporaine – montée du chômage, crise du logement, problèmes de sécurité, compétitivité économique, accès à la connaissance, formation, santé… – sont en effet le plus souvent « territorialisables » dans leur expression et leur analyse, mais surtout dans leur résolution.

Or, dans ce monde de transition qui est aujourd'hui le nôtre, les territoires sont confrontés à de multiples défis qui mettent à l'épreuve leur organisation spatiale, sociale et politique : comment assurer une croissance soutenable ? Comment entrer dans le jeu de la mondialisation sans perdre la territorialité ? Comment viser l'excellence sans exclure ni segmenter ? Pour répondre à ces questions, il est nécessaire de réfléchir aux déterminants de l'activité dans les territoires, c'est-à-dire aux leviers et aux moteurs qui, dans un territoire donné, leur impulsent une dynamique. *Cette réflexion-action qui s'engage ne peut circonscrire son champ aux acteurs publics, comme on est trop souvent tenté de le faire.*

Désormais, en effet, l'action publique elle-même est le plus souvent menée avec des acteurs dits privés selon des formes de plus en plus complexes. Certes, les administrations étatiques ou locales ont toujours fait appel au privé pour mettre en œuvre cette action publique – essentiellement sous forme de marchés publics.

La période récente a toutefois vu émerger de nouvelles pratiques qui, quelles que soient leur dénomination ou leur caractérisation juridique, s'apparentent à des processus de coproduction. Sans entrer dans un débat sur le choix même de ces formules, constatons que les délégations de service public et les contrats de partenariat sont de fait devenus un modèle du genre qui oblige les partenaires contractuels à s'entendre sur une vision du territoire. Les nombreux appels à projets lancés par les conseils départementaux pour mettre en œuvre tout ou partie du programme

départemental de l'insertion en sont une autre illustration. Ce travail est confié à d'autres structures, essentiellement associatives, au sein de bassins de vie qu'elles connaissent parfaitement. C'est ainsi tout un réseau d'acteurs qui, avec les collectivités, coproduit l'action publique sur le territoire.

Une autre raison pour laquelle notre réflexion ne peut se contenter d'impliquer les acteurs publics tient à la place même de l'action publique dans les prescriptions de développement local.

L'âge d'or de l'aménagement du territoire où la décision publique – c'est-à-dire de l'État puis, après la décentralisation, des collectivités territoriales et de l'État – fixait les axes du développement est révolu.

Dans le domaine économique, les dures lois de la mondialisation imposent leurs contraintes. Si l'on excepte les coups d'éclat ponctuels, d'ailleurs sans réel impact, quel acteur public peut aujourd'hui s'opposer à la fermeture de l'usine PSA d'Aulnay-sous-Bois, des entreprises de la filière de l'élevage en Bretagne ou de n'importe quelle PME de chef-lieu de canton ? Les stratégies économiques et financières sont le plus souvent définies hors sol et l'action publique sur les territoires ne peut se targuer de guider à elle seule le destin de ces derniers.

Les faibles marges de manœuvre des finances publiques la relèguent d'ailleurs à un second rôle.

Les orientations européennes, qui interrogent en profondeur la politique de cohésion et promeuvent par le plan Juncker l'investissement privé, marquent un tournant important dans la vision classique (française) de l'aménagement du territoire. Même la démarche inspirée des pôles de compétitivité, qui déjà constituait une étape dans la coconstruction, semble bien loin.

Aussi l'action publique tend-elle de plus en plus à se situer en amont de la décision, pour préparer les conditions d'attractivité des territoires, et en aval, pour assumer les conséquences des décisions prises par d'autres et ailleurs. À cet égard, la décentralisation a offert une chance aux territoires, en permettant aux collectivités autonomes et responsables de se lancer dans des politiques d'équipement public décisives dans un contexte où tous les espaces sont devenus concurrents.

La seule exception, notable, où l'action publique continue d'intervenir lors de la décision même concerne les choix d'implantation d'activités du secteur public. Ces dernières années, ces choix se sont surtout caractérisés par une rationalisation (carte hospitalière, carte militaire, carte judicaire, bientôt nouvelle carte de l'administration territoriale de l'État résultant de la fusion des régions…) ou ont résulté de choix d'organisation des services des collectivités.

La dernière raison pour laquelle on ne saurait se limiter aux acteurs publics est que, sur nos territoires, nombre d'acteurs ont émergé et se sont affirmés hors de la sphère publique au sens large. Ces acteurs sont pluriels. Ce sont les représentants du monde économique. Ce sont les structures publiques (universités, hôpitaux, opérateurs HLM…), encouragées par l'autonomie qu'elles ont acquise. C'est aussi et surtout un mouvement associatif aux multiples facettes, renforcé par la décentralisation et par l'affirmation progressive d'une démocratie participative de

terrain. On pense à la dynamique lancée par l'économie sociale et solidaire. On pense aussi à ces mouvements d'usagers, d'habitants, de contribuables, etc., qui s'invitent au quotidien dans la vie publique d'un territoire et vont jusqu'à défier la puissance publique et contester ses choix. Citons l'exemple du Larzac dans les années 1970, ou les mouvements d'opposition au projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, à celui du barrage de Sivens ou à la ligne à grande vitesse Lyon-Turin. Cette citoyenneté en action déplace les frontières entre ce que l'on pensait irrémédiablement public et ce qui ne l'est pas. Émerge ainsi une zone de coproduction, les « communs », qui repose sur l'organisation des citoyens dans un cadre maîtrisé d'auto-organisation : covoiturage, MOOC[1], monnaies alternatives, production d'énergie… Bien peu de domaines y échappent alors même que de multiples initiatives privées concurrencent l'acteur public : Google Maps, SmartCity.

En 2015, ces nouveaux acteurs ne sont plus prêts à se contenter d'un rôle consultatif. Structurés ou non, manipulés ou pas, visant une action ponctuelle ou sur le long terme, ils veulent être partie prenante des processus de décision.

Or, comment croire que ce cadre partenarial entre privé et public ne va pas prendre de nouvelles formes encore plus complexes, ne serait-ce que sous la pression de nouveaux processus de rationalisation financière ? Les domaines de la santé et du vieillissement devraient très vite en offrir des illustrations très innovantes.

---

[1]. Cours ouverts et gratuits sur Internet.