

Sweet Power et la différenciation positive

Emmanuel Négrier

(directeur de recherche CNRS – CEPEL Université de Montpellier)

Conférence de clôture des Rencontres Nationales des SCoT, Nevers, 9 & 10 juin 2016

« Monsieur le Président, mesdames et messieurs – mais j’emploierai bientôt un autre terme - Alain Faure a bien fait d’indiquer que je n’étais ni lacanien ni psychanalyste, bien que certaines des questions ci-après pourraient en relever. Et je commencerai par dire que Martin Vanier vous a donné, sans que vous ne réagissiez plus que ça, du « chers collègues ». C’est un premier étonnement, à l’heure où je devrais vous révéler « qui vous êtes », vous les scoteur(e)s. Ce « chers collègues » sonne vrai. Vous êtes des chercheur(e)s. Comme des chercheur(e)s, vous avez un objet de recherche : « le bien commun territorial ». On vous change d’échelle, on vous met des bâtons dans les roues, on vous inflige de nouvelles contraintes qu’on prétend « négociées », vous persistez pourtant, toujours déterminés à renseigner ce bien commun. Comme des chercheur(e)s, vous avez vos méthodes, vos instruments, que vous questionnez sans cesse car vous êtes en même temps convaincu(e)s que la technique, ce n’est pas l’essentiel. Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), c’est « plus qu’un document », a dit Jacqueline Sélignan. Comme des chercheur(e)s, vous avez des valeurs, des principes, vous témoignez de paradigmes dont certains pensent – pas moi – qu’ils sont en passe d’être dépassés. Autour du quartet « densité-compacité-mixité-proximité », vous ne faites pas converger que des croyances. Ce sont aussi les axes qui donnent de la chair à vos algorithmes : « si (maîtrise foncière)... alors (étalement contenu) », par exemple. Mais vous soumettez cet alliage à votre propre critique, avant de l’offrir aux autres. Comme des chercheur(e)s, vous vous sentez parfois seul(e) dans votre laboratoire ou ce qui en tient lieu. Vos tâches sont parfois ingrates, mais cette ingratitude est nécessaire. Elle fait de vous des scoteur(e)s de terrain. Comme des chercheur(e)s, cependant, vous goûtez les retrouvailles avec la Fédération, avec vos collègues d’autres lieux. Vous êtes des fédéraux, et la chaleur de ces Rencontres Nationales vous fait du bien. Comme chez les chercheur(e)s, il y a parmi vous des petites mains et des figures, en égale dignité. Ainsi, mes bien chères sœurs, mes bien chers frères, reprenons ... cinq leçons sur le SCoT, celles que je tire de ces journées. Ce n’est pas un hasard si ce sont toutes des questions : Quelle politique autrement ? ; Quel pouvoir ? ; quelle démocratie ? ; quel changement ? Quelle différenciation ?

1. Une politique autrement, vraiment ?

Vous prétendez, souvent, faire de la « politique autrement ». Compte tenu du faible crédit dont jouit la « politique *comme ça* », on ne peut pas vous donner tort. Cet *autrement* rejette la violence, le sectarisme et la méchanceté de ladite « politicienne » pour entrevoir la politique au risque de la gentillesse : empathie, vision commune, convergence, coopération ». Naturellement vous n’en croyez pas un mot. Et vos mots vous trahissent. Quelles métaphores utilisez-vous pour donner corps à cette gentillesse ? : « Commando », « Second Couteau », « Porte-avion ». C’est le retour du refoulé ! En réalité vous vous inscrivez dans une filiation historique (dans un récit), dans une ambivalence à l’égard du politique.

Aristote contre Platon

Vous allez sur le terrain, vous en changez parfois, et vous pensez que chaque lieu a non seulement son économie, sa population, ses distributions plus ou moins équitables des richesses, mais que de ces propriétés peuvent et doivent découler les règles du jeu politique. Vous donnez donc raison, contre Platon et sa cité idéale décrétée d'en-haut, à Aristote, l'homme aux 148 constitutions, les SCoT d'alors.

Montesquieu contre Rousseau

Non, vous ne pensez pas que l'idéal urbain soit cette petite communauté impliquée, de petite taille, où tout se décide en direct. Intuitivement, vous pensez que, même à petite échelle, c'est trop exigeant pour des classes sociales qui doivent aussi travailler. En revanche, vous estimez qu'il existe un esprit des lieux et lois, qui provient de caractéristiques humaines, topographiques. Vous votez Montesquieu, mais vous résistez à ses dérives climatiques : l'homme du nord travailleur, fruste et sage, compatible avec un régime modéré, qui accoucherait d'une social-démocratie scandinave ; l'homme du sud, plus malin mais prompt à l'emportement, auquel un régime plus autoritaire convient mieux.

Rawls contre Freud

Cette idée freudienne du narcissisme des petites différences, qui conduit les presque identiques à hystériser ce qui les sépare quand tout les réunit, vous n'y croyez pas. Vous pensez qu'il se joue autre chose, de plus sérieux, et que, à partir de Rawls¹, on peut nommer la « différenciation positive »². Nous y reviendrons plus loin.

La politique dans le SCoT ; biscotte ou biscotos ?

L'expression « Bi-scot » provient de Meurthe-et-Moselle, un département en forme d'oie où la tête et le corps sont séparés en deux SCoT. Qu'entend-on dans le « off » de Rencontres Nationales ? « La situation politique nous empêche d'aller de l'avant » ; « On a perdu l' élu qui nous portait. Le nouveau ne nous supporte plus comme avant ». Ou l'inverse : « On a vraiment un élu qui porte le SCoT. Une fine lame, un malin ». L' élu, marginal-sécant, qui défend le SCoT dans la politique généraliste, et infuse celle-ci au sein du SCoT, pour vous « politiser ». Est-ce de la politique autrement ? Pas du tout. Qu'est-ce que la politique ordinaire d'un mandat ? C'est une petite dose de conflictualité sans laquelle il est difficile de s'identifier. On ne peut pas comprendre autrement la persistance du clivage droite-gauche dans bien des sociétés locales. Mais cette conflictualité dure peu. Le temps d'une campagne, de plus en plus courte. Un passage obligé. Le reste du temps, ce sont des périodes de ce que les espagnols appellent un *compromiso*, qui n'a pas la charge négative du « compromis » à la française, et qui marque l'engagement. Il y entre la construction d'un commun qui n'est pas celui des *Bisounours*. Il n'est pas davantage celui du « consensus ». Christian Calvez, de Brest, a d'ailleurs bien indiqué qu'un SCoT consensuel a toutes les chances d'être mou, et creux. Vous êtes en apparence plus à l'aise dans cette ère du compromis, mais vous savez bien que les tournois ne peuvent vous indifférer. Si aucun SCoT, ainsi que l'a rappelé Bruno Lecomte, du Mans, ne s'est présenté aux élections, il sait très bien ce qu'il a à y perdre où

¹ John Rawls, *Une théorie de la justice*, Paris : Le Seuil 1987 (1975)

² Emmanuel Négrier, « La différenciation positive », dans Jean-Claude Nemery : *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?* Paris : L'Harmattan, 2010, p.315-325

y gagner. Un SCoT doit apprendre à montrer les biscotos, ou bien assumer que la politique « comme ça » le fasse pour lui.

2. Hard Power, Soft Power, Sweet Power

Chez Faure & Vanier³, le Hard power, c'est le pouvoir par surcroît de capacité, et le Soft Power, c'est le pouvoir par plus d'amour. Je vais donc vous parler d'amour. C'est l'heure de la parenthèse théologique. Dans Scot, théologien écossais du XIII^{ème} siècle, fut l'un des premiers philosophes de la singularité. Il s'est aussi attaché à expliquer les trois raisons de la chute de Lucifer. Il la voit dans un amour désordonné de lui-même lié à trois dérives : vouloir le bonheur avec trop d'impétuosité, avec trop d'impatience, et avec de mauvais motifs, sans mérite.

Les vœux de l'amour

Quand on veut l'amour, il faut donc avoir conscience de sa quête. Pour celle-ci, Alain Faure nous propose une voie : le récit. Un acteur (collectif) peut sublimer sa faiblesse en inscrivant son propos dans un récit, lui-même s'imposant à autrui. Belle pétition. Il lui a été demandé à quel acteur il pensait pour illustrer une telle trajectoire. Il me semble que les acteurs culturels l'incarnent à merveille. Voilà un collectif dont une partie des membres ont, au cours des trente dernières années, bénéficié de fonds et labels en croissance soutenue, qui continuent d'exprimer la crainte d'être sacrifiés sur l'autel de la rigueur, et qui en sont relativement épargnés (notamment par rapport à ceux de l'éducation populaire, par exemple) par la magie de leur récit : l'origine exceptionnelle de leur crédit vient bien de leur capacité à invoquer nos racines, notre démocratie qui, sans art, n'aurait pas d'âme, nos héros indépassables (Lang pour la gauche, Malraux, pour la droite, l'abbé Grégoire, au cas où...). Voilà donc comment des acteurs divisés, faibles, soumis à des compétences en général optionnelles, triomphent des régulations budgétaires : certes pas toujours, certes pas tous, et nous ne disons rien ici sur la justification d'un tel traitement.

Les preuves d'amour

Quelqu'un a dit, lors des Rencontres : « il n'y a pas d'amour, il n'y a que des preuves d'amour »... Est-ce pourquoi Pierre Reverdy, l'auteur de cet aphorisme et créateur de la revue Nord/Sud, s'est enfermé à l'Abbaye de Solesmes à 37 ans pour y trépasser à 70 ? On l'ignore. Mais il faut être prudent quant à ces preuves qu'on voudrait administrer ou exiger sans frein. Parfois, elles peuvent se retourner contre nous, comme le montre l'exemple des recherches sur le poids de la culture à Turin. À force de vouloir prouver, chiffres à la clef, que la culture rapporte bien plus qu'elle ne coûte, les auteurs de la démonstration se sont attirés les sarcasmes des experts se demandant (ici, on conseille de lire avec l'accent italien) : « *Ma allora* on se demande pourquoi, si la culture rapporte autant, pourquoi la mafia continue d'investir dans la prostitution, la drogue et les casinos ! ». Contrairement à l'amour dans la sphère privée, l'amour dans l'action publique a peur du ridicule.

Sweet Power

Si le pouvoir du SCoT n'est ni vraiment dans le hard ni totalement dans le soft, alors peut-être, ainsi que Laetitia Delorme nous y invite depuis Biarritz, est-elle dans le *sweet*.

³ Alain Faure et Martin Vanier (dir.), SCoT et Territoires : quels acquis, quelles perspectives ? Recherche-Action pour la Fédération des SCoT, Mai 2016, 48 p. + annexes

Le Sweet Power, c'est l'idée du SCoT *Barbapapa*, dont la forme et l'ampleur peuvent varier. Le Scot plastique, quoi. Ni dur, ni mou, ni puissant ni fervent. Adaptable. Du coup se pose la question de ceux qui participent à cette adaptation. C'est la question démocratique.

3. Le SCoT : une démocratie

Trois traits nourrissent la singularité du modèle démocratique du SCoT : une souveraineté partagée qui vient heureusement à contre-courant de la plaie de la démocratie française : sa tendance à tout présidentialiser ; la rationalité négociée, multi-acteurs ; la politique délibérative, consultante et concertante. Mais vous n'y croyez pas assez.

L'intérêt général augmenté

C'est la leçon de la table ronde du 10 juin au matin sur la rencontre avec les acteurs privés territoriaux. Tout montre que ceux-ci (bien sûr ils ne le disent pas, il ne faut pas non plus leur demander de dévoiler leurs tactiques en public) font de la politique – et cette fois de la vraie politique classique – au quotidien. Leurs personnels sont dans tous les cercles, de toutes les intrigues⁴. Ils ont parfois fait eux-mêmes partie des institutions locales. Ils ont donc, par intérêt, par trajectoire, fait un pas vers les SCoT, entre autres. Les SCoT ont-ils fait le pas équivalent ? Non. Il y a là une piste à creuser. Si le rapport public/privé est aussi un rapport de force, alors il convient de mieux connaître les raisons du protagoniste en question. Pour enrôler les intérêts privés, en faire un élément de l'intérêt général augmenté, alors il faut réfléchir à cette piste.

Le citoyen rétréci

L'autre piste, c'est cet acteur dont on parle toujours à la fin, comme l'enfant qu'on a encore failli oublier d'aller chercher à l'école : le citoyen. Michel Mayenc a fait une très intéressante distinction entre habitant (destinataire final mais absent de tous les dispositifs) et citoyen (présent par le biais d'associations dont on se demande toujours la représentativité, l'instrumentalisation, la partialité). Il y a une incertitude qui, ici aussi, doit être levée. Quelles sont les bonnes pratiques qui permettraient de limiter au mieux ces tendances négatives ?

4. Le changement, c'est barbant !

Pourquoi y a-t-il changement ? En quoi est-il important ? Est-il positif ? Sur ce dernier point, l'avis général est plutôt ombrageux. L'âge 2 glace plus qu'il n'enthousiasme. Mais le président Heinrich pense aussi y voir des occasions de remise en cause, de refondation. Pour y voir clair, il n'est pas inutile d'aller voir du côté des théories politiques. Il y en a une qui décompose les choses en trois courants⁵, bien adaptés à la réalité des SCoT. Le courant des solutions, toujours à la recherche de problèmes à résoudre, est bien incarné par le SCoT, ses instruments et paradigmes. Le plus souvent, ce courant va son rythme, accomplit ses routines sans se soucier du reste. Il en est de même pour le courant des problèmes. Ceux-ci vont également leur chemin, louvoyant

⁴ Cf. par exemple le n°42 de la revue Pôle Sud : *Sous le foncier, la politique*, 2015

⁵ John Kingdon, *Agendas, alternatives and public policies*, Boston : Little Brown, 1984

pour éviter ou contourner les solutions, transiger éventuellement, fuir ou déborder, souvent. Le courant de la vie politique suit son cours, ses codes et routines sans trop investir problèmes et solutions.

Le vent retrouvé

Le changement n'est pas à l'agenda quand, soudain, surgit un événement, une rupture dans les routines. Une élection, pour un SCoT, une réforme, pour les SCoT, l'apparition d'un SRADDET⁶, des PLUI⁷ ! Branle-bas de combat ! C'est ici que surgit la fenêtre d'opportunité. Et l'occasion qu'il faut saisir. Le SCoT partenaire objectif du SRADDET, ça se plaide, ça donne une perspective, ça peut tout changer (pour que rien ne change ? Taisez-vous, Lampedusa!⁸). Une fenêtre d'autant plus grande que l'avenir du département, ce phénix de la réforme territoriale, reste un sujet ! Un sujet pour lequel il faut rappeler que le taux de participation aux élections départementales de 2015 a été supérieur à celui des régionales flambant neuves de la même année... La fenêtre est d'autant plus grande. Mais pour changer quoi ? (Lampedusa, ça suffit !).

Paradigme perdu

Quelle est la nature du changement que nous observons ? S'agit-il d'un changement simplement instrumental (on garde l'esprit, on change les moyens) ? Ou bien comme y invitent Faure & Vanier, d'un changement de paradigme ?⁹ (notre vision du monde change, le rapport du SCoT au monde se modifie jusque dans ses principes). Nous sommes ici en désaccord. Le quatuor « densité-compacité-mixité-proximité », au cœur du paradigme scotien, nous semble inentamé. Certes adapté, parfois en peine d'opérationnalisation, mais intact comme paradigme. Personne ne songe sérieusement à en bouleverser la logique. Est-ce d'ailleurs souhaitable ? Faut-il délaissier les convictions centrales des SCoT alors que chacun constate leur concrétisation encore balbutiante ? Pour citer Roland Barthes¹⁰, le nouveau, ce n'est pas le neuf à tout instant, c'est même le contraire. Et n'est-ce pas l'attachement à ce qui reste nouveau dans le SCoT qui commande, pour beaucoup d'entre vous, une pause dans les changements structurels ?

Le projet et la règle

Au chapitre du changement, une très intéressante réception a été accordée à la boussole Faure & Vanier. Accordons à celle-ci qu'un SCoT peut présenter deux grands pôles d'activité (la fourniture de service juridique / la fabrique de projet territorial). Mais quel rapport peut-on faire entre les deux ? On en recense au moins trois.

Cumulatif : Pour certains, les deux capacités sont également nécessaires et se bénéficient mutuellement. Plus un SCoT se légitime par ses services juridiques, plus il est crédible pour exprimer un projet de territoire.

⁶ Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires, qui se substitue depuis la loi Notre (n° 2015-991 - 7 août 2015), aux anciens Schémas Régionaux de Développement.

⁷ PLUI : Plan Local d'Urbanisme Intercommunal, issu de la loi ALUR (loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové)

⁸ Giuseppe Tomasi di Lampedusa, *Le Guépard* (Il Gattopardo), Le Seuil 1959 ; on y trouve cet aphorisme « «Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi" (littéralement : si nous voulons que tout demeure comme aujourd'hui, il faut que tout change », souvent adapté en « tout changer pour que rien ne change »). Il signifiait alors la survie d'une élite familiale (demeurer) à l'effondrement de l'aristocratie en tant que classe (tout changer).

⁹ Peter Hall : « Policy paradigm, social learning and the State », *Comparative politics*, vol. 25 n°3, 1983, pp.275-296.

¹⁰ Roland Barthes par Roland Barthes, Paris : Le Seuil, 1975, coll. Points

Alternatif : c'est l'inverse : plus un SCoT s'enfonce dans le droit, moins il peut faire de politique. Conséquence : laissons les PLUI reprendre ce métier, et développons le plus typique des nôtres : le projet.

Successful : cette troisième vision s'inscrit dans le temps : au début, on est dans le droit et dans le service, et plus ça va, plus on s'inscrit dans le projet et dans la politique. En parallèle, on passe du pouvoir soft au hard power : on a gagné en capacités.

Sweet Power et le progrès

Cette troisième voie est clairement valorisée dans le rapport. Or elle se heurte à un problème : la vision du monde qu'elle implique est linéaire, progressive, finaliste. Dans la boussole, on est assez prié de croire qu'on commence plutôt *soft* et modestement juridique, et qu'on finit *hard* et bourré de capacités. Les témoignages ont bousculé l'édifice. Cela varie tellement, même au sein d'un mandat ! Et cela peut aller du *hard* au *soft* selon les sujets, les moments, les protagonistes, sans pour autant que ce soit considéré comme une régression. Voici une nouvelle illustration du *Sweet Power* du SCoT, pour ceux que lasse la métaphore physicienne de la résilience, ou qui en contestent l'usage : en réalité, ce processus n'est ni toujours ni seulement un retour à une forme initiale, comme dans la résilience. Si les SCoT montrent à l'égard d'une bonne trajectoire toutes les réserves liées à leur propre diversité, alors il faut traiter de ces différences.

5. La différenciation positive

Pour Alain Faure et Martin Vanier, nous serions dans une ère de différenciation territoriale croissante. En apparence, la vie des SCoT en atteste clairement. Les acteurs sont positionnés différemment (les élus, leurs cadres, les interlocuteurs privés) ; les périmètres divergent ; l'intensité de la coopération est très variable. Dans le monde des SCoT circule aussi cette expression ébouriffante pour qui croit encore - c'est encore souvent le cas de ceux qui observent la France depuis l'étranger - à l'homogénéité jacobine : « Oh vous savez : un préfet, une vérité ! », entendant par là qu'au lieu de la réguler, les représentants de l'État auraient tendance à alimenter la différenciation. L'hypothèse qu'elle serait croissante se nourrit du constat de leur généralisation possible, sous la contrainte de la loi. Déjà, les SCoT sont différents alors qu'ils résultent plutôt de la volonté locale, du souci d'imiter les bonnes recettes, et participent d'un même mouvement. Alors comment ne pas penser que ces différences vont exploser dès lors qu'il s'agira de SCoT bâtis sous la contrainte, sans vraie volonté ni portage politique ?

Les causes

Il faut approfondir cette question, et la considérer sous tous ses angles. Tout d'abord, d'où viennent ces différences ? On a plutôt appuyé sur les facteurs objectifs (l'économie, la topographie, la démographie) tout en considérant avec méfiance la distinction entre SCoT urbains et ruraux. On a peu parlé de cultures politiques locales, même si on sent qu'elles comptent, et qu'un SCoT à Béziers, au temps de Robert Ménard, à Lens, au temps de Steve Briois, ce n'est sans doute pas la même chose qu'un SCoT à Narbonne ou à Valenciennes, pourtant voisines. Par prudence ou respect pour le pouvoir des mots, les wallons engagés dans un crypto-SCoT, l'ont renommé « Cœur du Hainaut », en abandonnant son appellation d'origine : le « Bassin de la Haine ». Peut-on jurer qu'il en soit toujours de même en France ?

La première piste suggère donc un approfondissement des causes de telles différences que l'on dit croissantes.

La nuance catalane

La seconde s'opère par un détour catalan¹¹. Chacun conviendra que la différenciation territoriale Catalogne/Espagne est croissante. Elle est même dramatiquement croissante, au sens propre, avec l'affirmation d'un séparatisme d'intensité nouvelle. Et pourtant, lorsqu'on lit les sociologues, les anthropologues, les économistes, on s'accorde partout pour montrer que la société catalane, au moment où elle se braque, n'a jamais autant ressemblé à l'espagnole quant aux indicateurs de scolarisation, de culture, de religion, de lecture de la presse, de mobilités métropolitaines... L'indéniable différenciation catalane n'est pas contradictoire avec sa standardisation. Retour en France : peut-on sérieusement prétendre que la France des années 2010 soit différenciée de manière croissante par rapport à celle des années 1980 ? C'est évidemment l'inverse : la fonction publique territoriale, professionnalisée, a fait son œuvre dans les collectivités, les modes de vie tout autant dans les sphères privées. Et pourtant les prétentions à la différence sont croissantes.

On comprendra ce paradoxe en suggérant ici que la différenciation territoriale n'est pas le contraire de la standardisation : elle en est une modalité. C'est précisément parce que nous sommes de plus en plus convergents sur certains points majeurs, qui ont trait à nos représentations, à nos constructions professionnelles de la réalité, que nous mettons au jour les contrastes de contexte, de stratégies, d'imaginaire territorial. Nous sommes donc différents parce que nous sommes similaires.

La différenciation positive

Mais il ne suffit plus de dire que nous sommes différents, de façon croissante, et que les causes de cela sont aussi dans nos ressemblances. Il y a un enjeu politique majeur dans cette différenciation : c'est l'inégalité, ou plutôt les inégalités. Le non-choix territorial français qui résulte de la succession de réformes inachevées, a pour conséquence qu'une mesure d'égalité à un niveau peut se traduire par le renforcement des inégalités entre niveaux supérieurs : par exemple, une intercommunalité riche qui a fait progresser son coefficient d'intégration fiscale – égalité interne – perçoit plus d'argent public qu'une plus pauvre, mais voisine, qui ne parvient pas à intégrer autant – inégalité externe.

Face à cette situation, certains se plaisent à rêver du retour à un patron territorial unique, dont on ne peut pas dire pourtant que, dans l'histoire, il ait toujours rempli le rôle d'égalisateur qu'on croit. D'autres proposent de laisser ces différences s'accomplir sans frein, et les inégalités se développer dans scrupule. La troisième voie est suggérée par les travaux du philosophe américain John Rawls, qui se demandait comment on pouvait justifier de façon éthique les inégalités au sein d'une société moderne. Et sa réponse était : une inégalité est justifiée dès lors qu'elle bénéficie aux plus désavantagés. Posons-nous la question en ces termes pour les inégalités territoriales et envisageons sous cet angle la différenciation positive : une politique des différences entre territoires où l'on supporte celles qui bénéficient aux plus désavantagés, et où l'on entrave celles qui leur infligent une double peine. »

¹¹ Cf. le n°40 de la revue Pôle Sud, *La Catalogne sans l'État*, 2014