



**HAL**  
open science

## **Au centre des forces locales : éléments et enjeux d'une réflexion prospective**

Stéphane Cadiou, Catherine Maubert

► **To cite this version:**

Stéphane Cadiou, Catherine Maubert. Au centre des forces locales : éléments et enjeux d'une réflexion prospective. 7, Commissariat général du Plan. 2005, pp.95. halshs-00106299

**HAL Id: halshs-00106299**

**<https://shs.hal.science/halshs-00106299>**

Submitted on 13 Apr 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# AU CENTRE DES FORCES LOCALES

---

ÉLÉMENTS ET ENJEUX D'UNE RÉFLEXION PROSPECTIVE

Par Stéphane Cadiou  
et Catherine Maubert  
Groupe de projet *Racines*

n° 7 – Juin 2005

*Racines* est un groupe de projet d'un genre particulier. Quand le Plan est passé au management de projet, il y a deux ans, il fallait concevoir des groupes originaux, prestataires de tous les autres groupes. Trois furent créés : ainsi le groupe *Aleph* fut-il chargé d'initier à la démarche prospective l'ensemble du Plan. Mais dès le moment où le Plan concentre ses énergies sur la prospective de l'État stratégique, il ne peut raisonner sans prendre en compte le périmètre de l'État et ses modifications à venir. Le groupe *Europe* instilla la dimension européenne à tous nos groupes de projets, tandis que le groupe *Racines* leur apporta sa compétence territoriale.

Rares sont les groupes de projet qui peuvent se passer d'intégrer cette dimension. Le comité d'évaluation – qui auditionne les chefs de projet trois fois par an – est très attentif à ce souci. Prenons quelques exemples. Le groupe *Déméter* pourrait-il élaborer une prospective de la formation professionnelle sans tenir compte des régions ? Le groupe *Manon* aurait-il pu développer sa prospective des conflits d'usage sans tenir compte de toutes les instances locales de contrôle ou de décision ? Le groupe *Thomas* peut-il évoquer les nouvelles scènes du dialogue social sans explorer les scènes territoriales ? Le groupe *Perroux* peut-il élaborer des scénarios sur la localisation des entreprises sans prendre en compte le rôle des décideurs locaux ? Le nouveau groupe *Ulysse* pourra-t-il étudier les mobilités à venir des Français sans les insérer dans leurs trajets quotidiens ? Et nos groupes consacrés au développement durable, *Équilibres* et *Isis*, sauraient-ils évoquer ses trois dimensions en dehors de l'environnement concret qui concerne l'État et les entreprises ?

Le Plan ne représente pas l'ambition autoritaire d'un État centralisé et diri-

giste. Prioritairement soucieux de l'intérêt général, il doit au contraire construire des scénarios qui mettent au cœur de l'action publique les acteurs les plus pertinents et les plus efficaces. En tant que Commissaire au Plan, je m'impose de rester à Paris quelques jours par semaine, car il m'est indispensable d'aller participer à une session d'un Conseil économique et social régional, à un débat au sein d'une Chambre de commerce, à un congrès d'une fédération professionnelle régionale ou de répondre à l'invitation d'un groupement de chefs d'entreprises. Et il n'est pas fortuit que parmi les premières publications du Plan centré autour de sa nouvelle identité, les groupes *Manon* et *Perroux* proposent des scénarios qui concernent en premier lieu les territoires. La diffusion intégrale de ces rapports par "La Gazette des Communes" – qui les met à disposition des trente-six mille maires de France – est le fruit de la coopération entre le groupe *Racines* et les pouvoirs territoriaux.

Néanmoins, un groupe de projet transversal ne peut se contenter de transmettre aux autres groupes des informations sur les législations existantes et les évolutions de la décentralisation, en suivant pas à pas le travail du Parlement. Il ne peut non plus se satisfaire d'entretenir d'excellentes relations avec les organisations dynamiques qui représentent les collectivités territoriales. C'est pourquoi *Racines* développe un travail autonome sur leur devenir. Composé d'élus locaux, de responsables territoriaux et de représentants de l'État, il écoute les avis et suggestions des personnalités qui vivent au jour le jour les évolutions de toutes les instances locales. Leurs auditions, accessibles à tous les experts du Plan, sensibilisent la rue de Martignac et contribuent au contenu de ce "Cahier du Plan" n° 7.

Ce travail ne rend donc que d'une partie des missions dévolues au groupe *Racines*. Mais il constitue une capitalisation de ses réflexions, interrogations et perspectives. Il effectue une démarche indispensable pour le Plan. En effet, sa localisation parisienne, sa mission transversale et interministérielle, sa tradition héritée d'un dirigisme fondateur nécessitent une décentration toujours recommencée.

Cette publication est structurée son un plan en trois parties, comme on les aime... mais il s'agit d'un plan imposé par les institutions de la République – communes, départements, régions – qui correspond aux articulations de l'action publique. Sans anticiper sur la lecture que chacun pourra faire des devenirs (im)probables de chaque collectivité territoriale, j'aimerais revenir sur un mot dont l'énonciation est itérative, le mot "compétence". Son acception est trop souvent juridique ou institutionnelle. La compétence désigne alors la légitimité d'une intervention ou d'une décision. Ainsi un tribunal peut-il renvoyer une affaire en évoquant son incompétence. En revanche, dans le lexique de la formation et de l'emploi, la compétence valide une faculté de bien agir, de bien comprendre et de bien décider. Il est probable que, dans la plupart des collectivités territoriales, la compétence en ce second sens prend le pas

sur la compétence juridique ou institutionnelle. On a souvent tort de tourner en dérision les technocrates de l'État comme des collectivités territoriales sans prendre la mesure du savoir et de l'expérience qu'accumulent ce qu'on appelle la technostucture. En la négligeant ou en la méprisant, on se prive de connaissances singulières et exceptionnelles. Je suis convaincu que la guerre des compétences (au premier sens) qui se développe souvent entre les instances étatiques et les instances territoriales aboutit à une soustraction des énergies quand leur collaboration et la délégation raisonnée constitue une addition des mêmes énergies. Souvent les pouvoirs locaux prennent des responsabilités qui anticipent sur leurs compétences juridiques et institutionnelles, au nom de leurs compétences en termes d'intelligence. La réussite de la décentralisation, la démultiplication des forces déployées pour chaque décision publique connaissent leurs conditions de félicité quand les compétences, au lieu de ferrailer en soustrayant, collaborent en s'additionnant. C'est sans doute là l'objet même du groupe *Racines* : transformer les tensions négatives en tensions positives au nom de l'intérêt général.

**Alain Etchegoyen**

Le présent “Cahier” se présente comme un outil d’accompagnement de la réflexion prospective initiée par le groupe *Racines* sur les rapports entre l’État et les pouvoirs locaux. Appuyé sur une démarche progressive d’analyse des différents échelons locaux – les villes (chapitre Premier), les départements (chapitre 2), les régions (chapitre 3) –, il s’engage dans un travail de repérage des principaux enjeux d’action et clés d’évolution. Pour cela, il met en perspective les ressources des responsables publics locaux face à un faisceau de dynamiques contextuelles aux actualisations territoriales différenciées.

Aujourd’hui, la décentralisation ne suscite plus guère d’opposition de principe. Elle semble même avoir acquis un caractère d’évidence. Tournant régulièrement autour d’une opposition mettant en scène le “centre” et le “local”, les débats sont pour autant toujours d’actualité. L’argument invoqué est souvent le même : les cadres de l’architecture institutionnelle et de l’action publique locale seraient inadaptés au regard d’un contexte dit en mutation, et notamment d’une compétition dans laquelle les territoires sont appelés à s’engager. De là découle un objectif répété de “modernisation” auquel un ensemble de lois, constitutif de l’“acte II” de la décentralisation, tente, depuis 2003, d’apporter sa propre contribution.

Mais le mouvement décentralisateur ne se résume pas à une tendance univoque, naturelle et encore moins linéaire. Il croise des dynamiques hétérogènes (spatiales, économiques, sociologiques) et largement autonomes qui déterminent la nature des enjeux territoriaux. À défaut de réordonner véritablement la puissance publique, il révèle la complexité des conditions de sa gestion. Dès lors que

la norme ne s’administre plus (seulement) par le haut, se pose toute une série d’interrogations quant aux capacités d’action locale. Les articulations des contraintes des espaces d’action publique avec celles des espaces politiques sont, par exemple, loin d’être toujours évidentes.

Les logiques d’action et les enjeux des différents échelons de pouvoir apparaissent tout à la fois distincts et interdépendants. Les villes connaissent un net regain d’actualité ; elles s’imposent comme des foyers décisifs d’accumulation de ressources dans la nouvelle division des activités et ébauchent des modes d’action collective. Parallèlement, alors qu’ils font l’objet de récriminations régulières, les départements ne cessent de se voir octroyés de nouvelles compétences entérinant de plus en plus leur spécialisation sur une fonction de gestionnaire du social. Quant aux régions, si elles représentent de nouveaux espaces indexés à un impératif de développement économique, elles sont en même temps travaillées par des logiques qui en freinent l’autonomisation. Mais tous doivent se confronter à l’exercice délicat de la mesure des effets spatialisés des restructurations socio-économiques actuelles. Ils convergent également vers des modes de gestion et de *leadership* assez comparables, fondés sur une concentration du pouvoir dans des états-majors locaux et sur une politique de compromis gestionnaire.

S’informant des évolutions tendancielles, ce cahier repère les enjeux territoriaux d’avenir par un croisement de données socio-économique, culturelle, juridique et politique et par une inscription dans des perspectives d’ensemble. Il apparaît que les responsables locaux sont confrontés à des tendances et problèmes sinon contradictoires, du moins diffici-

lement conciliables. De même, ils doivent spécifier leurs politiques sur leur territoire tout en participant à des jeux d'action devenus de plus en plus polycentriques. Dans ce contexte, les défis d'action collective se reposent avec force, ainsi que la question des moyens disponibles pour se position-

ner dans des arènes de négociation favorisant l'activation de logiques de réseau et le brouillage des responsabilités. Finalement, se dévoile en filigrane une question relative à l'agrégation d'intérêts sociaux hétérogènes... en dépit ou en raison de gouvernements placés à proximité.

# SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION</b>	<b>11</b>
<b>CHAPITRE PREMIER</b>	
<b>Les villes et l'État : vers une inversion des pouvoirs ?</b>	<b>15</b>
1. La nouvelle donne contextuelle	16
2. La ville comme enjeu de pouvoir	20
3. La commune : un cadre territorial en tension	24
4. Les villes : des acteurs stratégiques...	28
5. Mise en perspective	30
6. Devenirs (im)probables	39
<b>CHAPITRE 2</b>	
<b>Les départements : retour sur un déclin (toujours) annoncé</b>	<b>43</b>
1. Un lourd passé	44
2. Le département saisi par le pouvoir	46
3. Une fin de vie contrariée	48
4. Les départements à l'épreuve des recompositions territoriales	52
5. Mise en perspective	54
6. Devenirs (im)probables	64
<b>CHAPITRE 3</b>	
<b>La Région : un si fabuleux destin ?</b>	<b>67</b>
1. Un essai non transformé ?	68
2. Tous les chemins ne mènent pas à la Région	72
3. Le théâtre politique des ambitions et déceptions	76
4. Les voies de la reconnaissance	79
5. Mise en perspective	81
6. Devenirs (im)probables	85
<b>CONCLUSION</b>	
<b>Destins tracés ou contrariés ?</b>	<b>89</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>93</b>
<b>ANNEXE</b>	
Composition du groupe de projet <i>Racines</i>	<b>95</b>





## INTRODUCTION

(1) Depuis la fin des années 1990, les textes législatifs relatifs aux territoires et échelons locaux s'accumulent même s'ils n'ambitionnent pas tous de remodeler directement l'architecture institutionnelle : loi (25 juin 1999) d'Orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT, dite loi Voynet) ; loi (12 juillet 1999) pour le Développement et la simplification de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement) ; loi (30 novembre 2000) de Solidarité et renouvellement urbain (SRU, dite loi Gayssot) ; loi (27 février 2002) relative à la démocratie de proximité.

(2) Ce qu'il est convenu d'appeler l'acte II en référence à la première vague de réforme engagée au début des années 1980 englobe un ensemble de textes : la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 reconnaissant l'organisation décentralisée de la République, suivie de plusieurs lois organiques précisant les modalités d'organisation des référendums locaux (1<sup>er</sup> août 2003), de l'expérimentation (2 août 2003) et de l'autonomie des collectivités territoriales (29 juillet 2004), ainsi que de la Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Afin de mieux comprendre le processus de décentralisation, il faut rappeler que l'entrée, à partir des années 1970, dans une période de crise à multiples facettes (économique, politique, sociale et idéologique) est allée de pair avec une montée du "localisme". La décentralisation a émergé comme une solution pratique et institutionnelle esquissant une nouvelle manière d'être de la puissance publique. En a résulté un certain tropisme territorial conduisant à doter le "local" puis le "territoire", voire plus récemment la "proximité", de multiples vertus au premier rang desquelles la transversalité.

Dans ce cadre, la décentralisation est actuellement perçue comme une évolution incontournable, voire naturelle, se traduisant notamment par une redistribution de l'autorité et des responsabilités de l'État vers les organes locaux. Initiée en tant que politique institutionnelle à partir du début des années 1980 (lois de 1982 et 1983), elle a gagné ses lettres de noblesse au point de traverser, sans encombre, les changements de majorité gouvernementale. Aujourd'hui encore, les réformes successives définies depuis quelques années<sup>1</sup>, avec en point d'orgue "l'acte II" de la décentralisation<sup>2</sup>, ont généré de multiples avis sans que ne soit véritablement mise en doute l'opportunité de la dynamique décentralisatrice. En d'autres termes, **le mouvement décentralisateur semble avoir acquis un statut d'évidence.**

Le double mouvement de décentralisation et de territorialisation se révèle plus compliqué que la seule référence à une nécessité. Il repose sur des pratiques, investissements et mobilisations de différentes catégories d'acteurs engagées dans des espaces relativement distincts. **Ce mouvement croise des enjeux et dynamiques mul-**

**tiples** ; il combine des logiques contradictoires. À ce titre, s'il a pu apparaître comme l'expression d'une volonté de revitaliser la démocratie, il a, pour d'autres observateurs, incarné le "sacre des notables" (Rondin, 1985). La décentralisation se situe au croisement de phénomènes hétérogènes, voire opposés. Il est donc utile d'explorer cette tendance décentralisatrice en repérant les jeux et dynamiques qui la structurent et en spécifient les enjeux. Alors que nombre d'experts semblent s'accorder sur une nécessaire évolution des modes d'action et d'organisation territoriaux, au regard d'un contexte dit en mutation, ce raisonnement tend finalement à prendre pour un donné un mouvement complexe qu'il faut démêler.

### 1. Le cadre de la réflexion

Les variables et facteurs qui nourrissent le travail d'analyse ne sauraient être cantonnés au seul cadre de l'organisation institutionnelle des territoires. Il nous appartient de replacer la réflexion dans le contexte des évolutions de la sphère économique (internationalisation de la division du travail, accumulation plus flexible du capital, pressions financières exacerbées, etc.) et de la structure sociale (salarisation croissante de la population active, morcellement des couches moyennes, montée des professions qualifiées et de nouveaux cadres de la mondialisation, précarisation d'une partie du monde du travail, inégalités, etc.) (Bouffartigue, 2004). Un défi important est de décrire les manifestations spatiales de ces processus de restructuration. Il faut également tenir compte des transformations des modes de vie (individualisation, mobilité, familles éclatées, revendications, etc.) tant celles-ci ont des impacts sur l'espace et pèsent sur les formes de gestion et d'adhésion – d'hégémonie

diraient certains – des sociétés locales. Ce faisceau de dimensions contextuelles générales permet de dessiner des évolutions tendanciennes s’actualisant dans des proportions très variables selon les territoires. À titre d’exemple, mentionnons que les flux de population prennent des significations très inégales selon les villes : les unes continuent à subir un solde migratoire négatif (en raison, par exemple, de la destruction d’activités, notamment industrielles, ou bien de l’attrait résidentiel de zones plus ou moins proches) alors que d’autres deviennent des lieux privilégiés d’attraction économique et résidentielle (du fait de l’offre d’activités et de services disponibles).

Parallèlement, il convient d’identifier les capacités d’action et de réaction existantes dans les territoires de la pratique politique. Si les interventions locales et les transformations institutionnelles ne découlent pas mécaniquement de déterminismes socio-économiques, elles s’expriment au travers de rapports de force et de pouvoir susceptibles d’introduire des variations. L’analogie des enjeux ne doit pas masquer la diversité des configurations et des processus résultant des modes d’articulation des institutions publiques aux sociétés locales. Il s’agit de la difficulté d’un décentrement du regard : plus on le localise, plus se dévoilent des réalités différenciées. Nous partirons néanmoins de l’idée que les enjeux globaux interfèrent avec des pratiques politiques locales. C’est la raison pour laquelle il importe de réfléchir en termes de pouvoirs locaux au sens où, comme nous le rappelle judicieusement une distinction anglo-saxonne, le pouvoir met autant en question l’autorité (*power over*) que la capacité à agir (*power to*).

Si cette réflexion se veut une immersion dans l’univers des pouvoirs

locaux, elle doit nous permettre, par réaction, d’apporter des éléments de réflexion sur le repositionnement fonctionnel de l’État. Le clivage traditionnel entre le “centre” et le “local” tend davantage à compliquer la tâche et à trahir une lecture bureaucratique charriant toute une série d’oppositions : intérêt général/intérêts particuliers, haute politique (*high politics*)/basse politique (*low politics*), orientations partisanes nationales/apolitisme local... Il occulte ainsi les imbrications et interactions entre l’État (et plus précisément certains de ses segments comme les ministères de l’Intérieur et de l’Équipement) et les pouvoirs locaux. D’une part, l’organisation territoriale est bornée par des principes constitutionnels et seule la loi détermine aujourd’hui la nature et la répartition des compétences des appareils publics. D’autre part, les référents de l’action locale semblent procéder, pour partie, d’une “pensée d’État” réinterprétée et mobilisée localement (Bourdieu, 1992). L’emprise de l’État s’exerce autant dans les domaines juridique et financier que symbolique. C’est pourquoi l’exercice incontournable de décentrement du regard dans une instance “centrale” comme le Commissariat général du Plan doit servir, par la suite, à interroger la posture de l’État dans ses rapports aux pouvoirs locaux. Partir des réalités locales, c’est toujours aborder, d’une manière ou d’une autre, l’État à travers ses non-dits et ses mécanismes de contrôle (Caillosse, 2004).

## 2. La démarche de l’analyse

Pour spécifier notre point de vue, il est nécessaire de revenir à une distinction entre deux approches classiques, entendues dans un sens large :

**1.** Une approche institutionnaliste au sens où les institutions définissent des

cadres d'action et de référence conditionnant les préférences des acteurs. Les institutions ne sont pas des instruments neutres, mais des vecteurs de régulation.

2. Une approche organisationnelle, susceptible de se décliner en une variante territoriale, au sens où les interactions entre les acteurs (qu'ils soient économiques, politiques, associatifs...), ainsi qu'entre eux et leur environnement configurent les institutions.

Notre perspective se veut ici composite, elle tient compte autant des structurations institutionnelles que des ressources et modes d'engagement des acteurs dans un environnement décentralisé. Le point de départ adopté est que le contexte et le fonctionnement des institutions posent des enjeux de gouvernement et d'action qu'il faut éclairer.

En cohérence avec l'orientation actuelle du Plan, notre réflexion s'inscrit dans une perspective d'action et se connecte à des préoccupations pratiques. Aussi, serons-nous particulièrement attentifs aux espaces de la pratique politique, tels qu'ils existent et sont définis dans le champ territorial. Pour cela, nous proposons de distinguer les espaces d'action publique des espaces politiques ou, pour reprendre une autre terminologie, "la politique des problèmes" et "la politique électorale" (Leca, 1996). Ces espaces ont des logiques et contraintes propres dont les articulations sont loin d'être évidentes et peuvent fournir des clés d'interprétation. Au-delà du statut de collectivité territoriale, nous serons amenés à réfléchir en termes d'échelons locaux, plus ou moins institutionnalisés (communes, départements, régions et intercommunalités, pays). Anticipant la critique d'un choix trop "classique" ou "institutionnaliste",

nous justifierons celui-ci par notre souci d'éclairer à la fois les effets des conditionnements globaux sur les responsables publics et le problème décisif des modes de régulation territoriaux. Nous avons fait le choix, dans notre présentation, d'avancer par échelon successif renvoyant à des configurations où les acteurs, les règles et les dynamiques sont différenciées. Chacun d'eux répond à des enjeux en partie distincts et, en même temps, interdépendants appelant ainsi des éclairages contrastés.

Pour notre analyse, nous emprunterons autant aux registres juridique, aménageur, politique et sociologique. En procédant ainsi, nous avons conscience de perdre en précision mais de gagner en mise en perspective. Nous nous efforçons ainsi de faire dialoguer ces points de vue mobilisés pour nourrir une analyse qui, sans se déprendre d'une démarche rigoureuse, cherche à porter un regard décalé appelant le débat.

Enfin, le présent "Cahier" s'inscrit dans le cadre des travaux de réflexion du groupe *Racines* et de sa mission transversale. Il veut ainsi être **une ressource pédagogique et un outil d'accompagnement de la réflexion prospective** sur les rapports entre l'État et les pouvoirs locaux. Allant plus loin que la seule phase de diagnostic, il vise à poser les premières pierres d'une démarche prospective :

- En s'informant de l'état du présent, des controverses qui y ont cours et des tendances;
- En s'engageant dans un travail d'identification des problèmes à venir.

L'objectif est de procéder à un travail de repérage des variables les plus pertinentes pour un exercice de prospective. Pour cela, nous mettons l'accent sur quatre dimensions :

- *socio-économique* : les structurations des sociétés localisées et leur traduction spatiale ;
- *culturelle* : les modes de vie et de mobilisation, ainsi que les aspirations dominantes ;
- *juridique* : les règles de fonctionnement et les compétences des échelons locaux ;
- *politique* : les modes de gouvernement et les capacités d'action collective.

Dans la lignée de la démarche exposée, ce cahier se décompose en trois chapitres distincts abordant successivement les villes (chapitre Premier), les départements (chapitre 2) et les régions (chapitre 3) et, au travers de chacun d'eux, les espaces moins institutionnalisés que sont les établissements de coopération intercommu-

nale et les pays. Les différents chapitres mêlent une contextualisation historique et contemporaine permettant d'éclairer la constitution des capacités d'action territoriales.

Précédée d'un travail d'analyse, la déclinaison des dimensions précédentes dans les différents chapitres se présente comme un carnet de bord permettant de guider l'exercice prospectif. Elle se conclut par la mise en ordre de quelques devenirs d'évolution qui reviennent régulièrement dans les débats politiques et académiques. Plus impressionnistes que réellement construits, ces devenirs peuvent correspondre à des image-ries, parfois stéréotypées, sur la recomposition des institutions territoriales. Ils relèvent d'un air du temps et pèsent sur les réflexions de chacun, dans la mesure où les débats répondent souvent à des représentations et discours pré-existants.

## CHAPITRE PREMIER

### Les villes et l'État : vers une inversion des pouvoirs ?

Les villes connaissent aujourd'hui un net regain d'actualité amenant parfois à parler d'une "civilisation urbaine" ou d'une "révolution urbaine". S'étendant spatialement, elles constituent les surfaces d'expression des inégalités sociales et de l'intensité des conflits d'intérêt. Dans le même temps, elles émergent comme des lieux essentiels d'organisation des sociétés occidentales, des activités économiques et des modes de vie empreints désormais d'une urbanité prégnante. Leurs missions se sont fortement accrues, l'État n'ayant cessé au cours des vingt dernières années de les enrôler dans toute une série de domaines. Elles peuvent légitimement prétendre jouer un rôle décisif de régulation socio-politique au sein de l'ensemble national où elles concentrent environ 80 % de la population française. Elles gagnent d'ailleurs en force d'attraction, non seulement à l'échelle nationale, mais aussi mondiale. Or, il est étonnant de remarquer que les villes ont sans doute été les moins directement concernées par les premières lois de décentralisation. Le même constat semble pouvoir être effectué pour l'acte II de la décentralisation.

Si l'État s'appuie aujourd'hui sur les villes, il faut préciser que ce couple est loin d'avoir toujours manifesté une osmose sans failles et sans heurts. Historiquement il a souvent fonctionné plus sur le mode de l'ignorance que du partenariat. S'étant en partie construit contre les villes – et notamment les cités-État –, l'État européen a longtemps fait preuve de méfiance à leur égard. Les villes étaient suspectées d'être des entraves à l'unité nationale. Plus tard, elles seront vues comme des lieux de concentration des classes populaires et prolétariennes. La centralisation étatique a dès lors placé les villes dans un rapport de dépendance. Reste qu'aujourd'hui les États peuvent difficilement ignorer les villes, ne

serait-ce que parce que celles-ci tendent à concentrer les populations, les richesses et *in fine* la puissance. Dans un contexte de décentralisation, les villes se découvrent comme des **lieux stratégiques de pouvoir**, à partir desquels peuvent se construire de véritables capacités d'action collective. Partant, la question des rapports entre les villes et l'État se repose en des termes renouvelés, dépassant le clivage classique centre-périphérie ou Paris-province.

Avant de revenir sur ces enjeux contemporains, il est nécessaire de rappeler que le **pouvoir urbain est d'abord communal** dans la mesure où le cadre communal reste la base d'élection des représentants politiques. Instituées en 1789, mais davantage reconnues par la loi du 5 avril 1884, les communes forment l'échelon de base de l'architecture institutionnelle française. Elles se caractérisent, au regard de leurs homologues européennes, par leur grand nombre (36 778) et leur taille réduite (37 villes de plus de 100 000 habitants). Placées sous l'autorité d'un maire, tenant lieu d'exécutif (élu par le Conseil municipal, lui-même élu au suffrage universel direct tous les six ans), elles exercent traditionnellement des compétences dites de proximité : urbanisme, entretien des écoles, habitat et logement social, gestion des réseaux (collecte des déchets, distribution de l'eau et assainissement, transports, voirie). À cela s'ajoutent les pouvoirs de police détenus par le maire, représentant également l'État pour les fonctions d'état civil et d'organisation des élections. En dépit d'un statut relativement ancien et unifié, les communes connaissent aujourd'hui de fortes disparités, qui brouillent la distinction classique entre le rural et l'urbain.

Par souci de cohérence avec les standards européens, "les villes" désigne-

---

(3) *Correspondant à une nomenclature de l'INSEE, les aires urbaines sont définies comme "un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain ou dans des communes attirées par celui-ci".*

ront, ici, les capitales régionales et les villes moyennes s'adossant à des *aires urbaines*<sup>3</sup> de 100 000 habitants, soit près de 80 unités (DGCL, 2005). Elles spécifient une réalité singulière tant d'un point de vue géographique, démographique que socio-politique. Ajoutons que cette focale d'analyse permet d'adopter un regard décalé par rapport à une optique trop formelle, les structures institutionnelles étant loin de coïncider nécessairement (comme nous le verrons plus avant) avec ces espaces urbains. Dotées d'un pouvoir d'attraction croissant, **les villes se différencient dans le morcellement communal actuel**. À ce titre, elles semblent bien former une catégorie spécialisée de configuration territoriale. Marquées par des logiques et contraintes de fonctionnement homogènes, elles correspondent néanmoins à des systèmes socio-territoriaux partiellement distincts (avec leurs propres notabilités, combinaisons complexes de groupes sociaux, hiérarchies et divisions sociales) donnant lieu à des variations des scènes et rapports de force politiques.

En position de force dans un contexte de polarisation des ressources, les villes se démarquent par l'institutionnalisation de capacités de gouvernement qui sont aujourd'hui mises à l'épreuve de tensions multiples. Cristallisant des attentes hétérogènes, leurs capacités d'intervention s'étendent dans de multiples domaines, de sorte qu'elles ne sont plus seulement des supports de politiques publiques nationales, mais se meuvent en **acteurs de politiques territoriales** susceptibles d'élaborer des consensus directionnels et d'initier des innovations politiques. En effet, si les processus de restructuration économique profitent aux villes, ils ne déterminent pas totalement les politiques urbaines qui prennent aussi forme et sens à travers des médiations politiques ouvrant la voie à des variations gestionnaires.

## 1. La nouvelle donne contextuelle

La politique d'aménagement du territoire de l'État a longtemps été guidée par un schéma hiérarchisé : les fameuses "métropoles d'équilibre", promues dans les années 1960, visaient la constitution d'une armature urbaine stabilisée autour de quelques grands pôles régionaux. Si l'on s'en tient à la période postérieure à la Seconde Guerre mondiale, il apparaît que les villes étaient avant tout des supports d'aménagement de la société dans un contexte de modernisation de l'appareil productif générateur de nouveaux besoins (logements, transports) et de nouvelles contradictions. En revanche, elles ont rencontré, certes de manière variable selon les lieux, des obstacles pour s'ériger en espaces politiques autonomes. Elles se sont notamment développées sous l'égide d'une planification urbaine pilotée par l'État central et ses satellites régionaux (cf. loi d'orientation foncière de 1967). Elles ont été largement dépendantes de logiques et de normes d'intervention externes avec l'investissement du corps des ingénieurs des Ponts et chaussées dans les politiques d'aménagement urbain. Toutefois, il convient de ne pas exagérer l'homogénéité de l'impulsion planificatrice centrale. Celle-ci a été tempérée par des arrangements, rendus possibles par le cumul de mandats – fréquent – des maires urbains. Désormais, ce constat d'une autonomie fortement limitée résiste mal à l'actualité. Les villes se repositionnent sous l'effet de phénomènes concomitants. Parmi ceux-ci, il est normal de penser immédiatement à la variable institutionnelle et à la décentralisation. Les villes ont incontestablement profité du desserrement contemporain de l'état pour s'autonomiser. Mais, ce facteur est sans doute à relativiser dans la mesure où la montée en puissance des

viles s'observe dans des pays ayant connu, à partir des années 1980, une forme de recentralisation du pouvoir (comme en Grande-Bretagne sous les gouvernements Thatcher). C'est pourquoi il convient d'apporter d'autres éléments de réflexion en insistant notamment sur les changements économiques et leurs effets sociaux et spatiaux.

### **1.1. La concentration des ressources**

Les villes sont assurément les grandes bénéficiaires de dynamiques générales qui leur échappent en large partie et qui bouleversent les rapports entre économie et territoire : internationalisation des activités économiques et financières, nouvelle division du travail, renouvellement des technologies, recomposition des qualifications et des fonctions professionnelles. Ces transformations, allant de pair avec le retrait de l'État et la montée de l'intégration européenne, ont joué en faveur d'une redéfinition de la géographie territoriale.

Souvent ramenées à une logique de globalisation, ces évolutions induisent une nouvelle attention portée aux territoires, désormais considérés comme détenteurs de possibles avantages compétitifs. Plus précisément, elles infléchissent la place des villes et leurs rapports à l'État. De nombreux auteurs ont insisté sur la volatilité des flux économique-financiers et sur la montée des firmes multinationales pour pointer les intérêts recelés par les sites urbains qui présentent dans ce contexte une dimension "assurantielle" (Veltz, 1996). Ils soulignent alors la spécialisation croissante des villes dans des fonctions, principalement tertiaires, en lien avec les mouvements capitalistiques. Les grandes firmes recherchent avant tout les conditions les plus propices à la valo-

risation des capitaux, enrôlant dans cette optique les territoires urbains. En effet, si elles subissent incontestablement les contraintes liées à la globalisation, les villes leur offrent de précieuses ressources (information, technologies, compétences, services, etc.) pour réduire les risques propres à l'environnement et à la compétition économique. Elles se positionneraient en lieux de polarisation et d'accélération des flux et des échanges. Ainsi, avec la remise en cause des politiques étatiques d'aménagement, **les villes tendraient à s'imposer en foyers d'accumulation dans la nouvelle division des activités économiques**. Si elle n'est pas totalement neuve, cette tendance ne s'en est pas moins renforcée avec les réorganisations des modes de production capitalistes, marquées notamment par le déclin relatif du fordisme et la montée du capital financier qui trouve dans les villes de nouvelles opportunités de valorisation. Les villes ne se structurent plus seulement, voire de moins en moins, autour d'activités industrielles, mais sont irriguées par des activités tertiaires et financières. En fait, la division du travail se ramène difficilement à un régime économique univoque. Elle combine des secteurs hétérogènes qui spécifient la nature des enjeux urbains. Dès lors, les préoccupations publiques se centrent aujourd'hui sur l'adaptation à une nouvelle forme de division des activités économiques, à la fois internationalisée et compétitive, donnant toute son acuité à un impératif de développement économique et aux contraintes induites par le morcellement territorial (Le Galès, 2002). Les problèmes urbains trouvent en effet une grande part de leur origine dans ces restructurations.

### **1.2. Des villes clivées**

L'une des questions les plus importantes tient aux dimensions spatiales, à la

fois mouvantes et contradictoires, de ces dynamiques actuelles. Les effets territoriaux de la globalisation sont loin de s'exercer de manière homogène sur l'ensemble du territoire national tant toutes les villes ne peuvent revendiquer, avec les mêmes chances, une fonction technologique ou technopolitaine. Ces effets renforcent d'abord la distinction entre les communes rurales et urbaines, entre les petites villes et les capitales régionales. Ils diversifient les formes de rapport entre les métropoles et leur hinterland régional. Ils introduisent **de fortes divisions entre des espaces riches, inscrits dans les processus globalisés de restructuration économique, des espaces en déclin frappés par des dynamiques de déstructuration du tissu économique ou encore des espaces de relégation fortement circonscrits et démunis**. Bref, ils donnent lieu à de nouveaux clivages opposant aussi bien des quartiers que des villes.

Ces dynamiques transforment logiquement les structures sociales en favorisant **une redistribution de la composition et de la localisation des populations urbaines**. Elles exacerbent les divisions et les polarisations sociales avec un "embourgeoisement" des espaces urbains (Chenu, Tabard, 1993). Plus précisément, elles favorisent avant tout la montée des catégories supérieures, des cadres de la mondialisation et des couches moyennes intellectuelles avec une diminution concomitante des classes ouvrières dans les villes les plus en prises sur les processus de globalisation. Autrement dit, par embourgeoisement, on entendra un double processus de relégation des classes populaires dans des quartiers urbains d'habitat collectif ou dans des espaces péri-urbains relativement éloignés et un processus d'attraction de couches aisées. Ce dernier processus illustre un mécanisme de gentrification qui est à la fois un des résultats

et un des facteurs de la flambée des prix de l'immobilier et du foncier affectant avec force aujourd'hui les centres urbains.

C'est dans ce contexte qu'a été avancée la thèse d'une *dualisation* des grandes villes avec, d'un côté, une concentration du pouvoir économique dans les mains de catégories supérieures assumant des fonctions de direction et, de l'autre, le développement des activités de sous-traitance générant la précarisation d'une majorité d'actifs et la constitution d'une sorte de prolétariat tertiaire (Sassen, 1991). Notons que cette thèse rompt avec le discours stéréotypé sur la montée d'une société de classes moyennes. Cependant, même si elle a le mérite d'attirer l'attention sur les nouvelles segmentations provoquées par l'économie, elle n'emporte pas nécessairement la conviction, pas plus que les arguties sur une société urbaine à "deux vitesses". Elle semble avant tout correspondre à la situation des villes américaines. Leurs homologues françaises reposent sur des bases sociales moins binaires, caractérisées, certes, par la hausse rapide des groupes supérieurs et le déclin des couches moyennes et ouvrières liées à l'industrie, mais aussi par la progression des catégories moyennes tertiaires et des professions intermédiaires, l'importance des emplois liés à la puissance publique (hôpitaux, universités, administrations, services sociaux, ports, etc.) (Préteceille, 1995). De ce point de vue, à rebours d'un schématisme outrancier, les villes condensent des bases sociales plurielles et hétérogènes révélant un fractionnement des groupes sociaux de référence. Dépassant le clivage traditionnel entre villes et campagnes, les fissures se déplacent désormais à l'intérieur des premières : les inégalités (en termes notamment de disparités de revenus) s'y localisent attestant de processus de



ségrégations sociales dans des espaces urbains distincts. D'une manière générale, les sociétés urbaines tendent à s'autonomiser, mais aussi à se différencier en interne. Elles concentrent des populations très hétérogènes dont la répartition spatiale continue d'être fortement liée aux hiérarchies sociales même si, en France, **les villes présentent des profils sociaux contrastés et mélangés** (Tabard, 1993). Les ségrégations les plus criantes s'expriment entre des espaces de localisation des populations de cadres et de techniciens, dans les centres ou les zones pavillonnaires péri-urbaines peu denses, et la relégation des couches populaires dans des zones d'habitat collectif ou dans de petites villes éloignées des équipements de société. Autrement dit, l'étalement péri-urbain exprime et génère de nouvelles inégalités aux externalités négatives (nécessité de déplacements accrus, accessibilité rendue plus difficile aux services centraux, isolement de certaines couches sociales). Dans le même temps, il faut noter qu'en acquérant une spécificité sous l'effet de politiques d'équipement, les espaces péri-urbains répondent, pour partie, aux modes de vie des classes moyennes salariées, marqués, entre autres, par des valeurs d'autonomie et de sécurité, par des exigences familiales peu compatibles avec les contraintes foncières des centres (Jaillet, 2003).

Les ségrégations socio-spatiales soulèvent donc des enjeux de gouvernement qui ne se réduisent pas à la seule atténuation de processus économiques globaux. Elles résultent de facteurs multiples, autant subis (comme la flambée immobilière et foncière) que choisis par les individus (aspiration à une maison individuelle, logiques de regroupement) ou encore provoqués (retrait de l'intervention étatique dans le domaine du logement, mais aussi création par les

responsables locaux de lotissements pour accueillir de nouvelles populations et doper les finances communales devenues étroitement dépendantes du foncier et de l'habitat).

### **1.3. Quand "la question sociale" devient urbaine**

Parallèlement à ces repositionnements sociaux et spatiaux, l'État français s'est progressivement appuyé sur les autorités municipales pour traiter les problèmes sociaux. Il les a effectivement mobilisées à travers la politique de la ville pour gérer des quartiers dits "difficiles" qui sont devenus des "objets médiatiques" et qui appelaient, du même coup, une réponse (médiatique ?) des pouvoirs publics. Bien qu'elle soit en germe dès les années 1970 (avec la procédure Habitat et vie sociale), la politique de la ville n'émerge réellement qu'au début des années 1980. Elle obtient une véritable reconnaissance en 1991 avec la création d'un ministère de la ville, qui va signer, paradoxalement, le reflux étatique et la responsabilisation croissante des villes dans ce domaine.

En survolant plus de vingt ans de rapports et de dispositifs, on peut noter dans la politique de la ville une évolution intéressante à plus d'un titre. Cette politique se caractérise d'abord par une variation conjoncturelle de ses objets et priorités : réhabilitation du bâti, prévention de la délinquance et développement social, transformation urbanistique, insertion économique, lutte sécuritaire. De manière plus constante, elle révèle une externalisation urbaine de la gestion des effets de la crise économique et sociale. Les problèmes sociaux sont lus à travers le prisme urbain. En d'autres termes, les villes sont devenues des **lieux d'identification des dysfonctionnements et des désordres sociaux**, ainsi que des lieux d'organisation de la riposte. Plus

précisément, certains de ses territoires sont identifiés comme des creusets de problèmes sociaux en tout genre. Au fil des années, la politique de la ville s'est dès lors fortement municipalisée. D'une part, les professionnels de cette politique, placés à l'origine sous la double tutelle étatique et municipale, ont progressivement intégré les services des villes alors que les fonctions inventées au sein de l'administration étatique (comme les sous-préfets à la ville) se sont avérées d'une influence réduite. D'autre part, l'État s'est efforcé d'inventer de multiples procédures contractuelles (Développement social des quartiers – DSQ, Développement social urbain – DSU, Contrat de ville, Plan local d'insertion par l'économie – PLIE, Conventions ville-habitat...) dont la définition et la mise en œuvre sont déléguées aux autorités locales. De fait, par ce jeu contractuel, les municipalités urbaines restent liées à l'État. Mais elles ont vu progressivement celui-ci relâcher son effort – parallèlement à la montée du marketing politique (incarné par la nomination de Bernard Tapie à ce ministère) –, mettant à mal l'image, un temps envisagée par quelques experts missionnaires, d'un "État animateur" (Jacques Donzelot). Les villes sont désormais interpellées pour gérer, de plus en plus seules, sur leur territoire des quartiers marqués par un isolement et une dégradation des conditions de vie de leurs habitants. Ainsi, aux dires d'experts attirés, la ville ne parviendrait plus à cimenter des populations et des quartiers segmentés ; si toutefois cela a déjà été le cas ! La vision d'un espace harmonisé, faisant fi des contradictions d'intérêts, résiste difficilement à l'analyse. Ceci dit, l'un des enjeux essentiels tient aujourd'hui dans la capacité, de plus en plus problématique, des villes à **organiser une forme d'articulation de leurs différents territoires de vie et d'activité**. Dit autrement, cela revient à solliciter

de plus en plus les responsables urbains dans la tâche de production d'un consensus social, tâche qui paraît tendanciellement compromise par l'exacerbation des divisions sociales et spatiales. Plus récemment, la focalisation de l'État sur une politique de rénovation, via une agence spécifique (ANRU), risque bien de dissocier un peu plus l'intervention régaliennne sur le bâti (et donc le visible) et la microchirurgie sociale (insertion, sécurité, animation, etc.) effectuée par les collectivités locales.

## 2. La ville comme enjeu de pouvoir

Les villes suscitent de nouveaux intérêts et de nouvelles attentions. À ce titre, nous pourrions évoquer la multiplication des palmarès journalistiques s'évertuant à classer les villes selon des critères douteux ("la ville où il fait bon vivre" par exemple), mais aussi, plus sérieusement, la progression au niveau local des ressources gestionnaires et managériales. Le pouvoir des autorités urbaines s'est ainsi considérablement renforcé tout en devant compter avec des interlocuteurs de plus en plus diversifiés qui complexifient la gestion des sociétés urbaines.

### 2.1. L'extension des compétences des villes

Les villes n'ont pas attendu les lois de décentralisation pour s'imposer dans le système politico-administratif français. Elles se sont affirmées bien avant au travers de politiques diverses, dont le socialisme municipal constitue l'un des moteurs dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle. De même, l'exemple de la ville de Grenoble, dirigée par Hubert Dubedout dans la lignée du mouvement GAM (Groupement d'action municipale), est bien connu avec les tentatives de mise en œuvre d'un

urbanisme participatif tourné vers les quartiers, au point d'avoir inspiré une génération d'élus dans les années 1970. Les élections municipales de 1977 marquent assurément un tournant avec l'arrivée d'équipes socialistes soucieuses, dans la perspective de l'échéance présidentielle de 1981, de démontrer leur aptitude à gérer des collectivités. Ces municipalités s'investissent dès lors dans des secteurs jusque-là peu développés : animation socioculturelle et cadre de vie notamment.

À partir des années 1980, l'extension du champ de l'intervention urbaine s'accroît encore plus considérablement : économie, espaces publics et urbanisme, habitat, environnement, politiques sociales, etc. Si les lois de décentralisation n'ont concerné que marginalement les communes, celles-ci ont peu à peu acquis une légitimité d'intervention dans un certain nombre de domaines. Elles s'investissent sur des terrains variés au nom d'un intérêt général local. De sorte que peu de questions publiques font aujourd'hui l'économie, certes selon des degrés très variables, d'interventions municipales. Cette évolution reflète bien la globalité et la diversité des problèmes qui se posent localement.

Incontestablement, les villes sont devenues de véritables acteurs de la gestion publique, mettant en œuvre des politiques territorialisées (c'est-à-dire définies à d'autres niveaux) et territoriales (conçues localement). Au nom d'une clause générale de compétence, mais aussi d'un principe de réalité démocratique, voire d'une sollicitation étatique, leurs responsables se sont saisis de multiples problèmes conjoncturels, apparus sur leur propre territoire. Les villes sont donc des acteurs globaux engagés sur des terrains hétérogènes et impliqués, en

retour, dans des partenariats multiples. Paradoxalement, l'extension des responsabilités s'est opérée dans un contexte de contraction relative des ressources budgétaires et financières. Dès lors, cette conjonction de tendances a pour effet de poser la question des moyens disponibles pour gérer les villes.

## 2.2. Le renforcement des gouvernements urbains

Classiquement, on considère que l'État détient le monopole de l'autorité et des pouvoirs régaliens sur un territoire donné. Mais, en France, il s'est avéré être également le détenteur du monopole des compétences et des moyens d'information nécessaires à la conception des politiques publiques. Aussi les communes ont-elles été subordonnées à cette forme de concentration des ressources d'expertise dans les administrations ministérielles ou les appareils nationaux annexes (DATAR, CGP). Les communes disposaient de moyens relativement peu développés, centrés sur une fonction de prestation de services (sociaux, sportifs, civils) et de gestion de réseaux sous l'autorité d'ingénieurs. Pour contourner cette asymétrie des ressources, les communes ont souvent dû faire appel à des organismes locaux externes pour concevoir des politiques : Sociétés d'économie mixte (SEM), Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET), Agences d'urbanisme.

Avec l'extension de leurs responsabilités et de leurs champs d'intervention, les municipalités acquièrent une nouvelle visibilité. Elles sont dès lors confrontées à l'enjeu de se doter de moyens pour concevoir des politiques articulées à leur territoire, en somme à un **enjeu d'expertise**. Dans ce cadre, **de véritables technost**

**politico-administratives urbaines** apparaissent ici ou se consolident dans d'autres villes plus anciennement dotées en capacités d'expertise. D'abord municipales, ces technos-structures s'étendent également à l'échelon communautaire avec la montée de l'intercommunalité.

En premier lieu, on assiste à une professionnalisation politique des équipes municipales. Les adjoints se spécialisent sur des domaines de compétence différenciés et participent directement à la mobilisation de ressources et à la gestion urbaine. Ils tentent de se distinguer par leur capacité à intégrer des demandes, à solliciter des savoir-faire, à porter et défendre des projets. Pour cela, ils renforcent leurs liens avec les services et s'efforcent de maîtriser des réseaux politico-institutionnels (via le cumul de mandats locaux notamment) susceptibles de favoriser le financement de leurs projets. D'une manière générale, les recompositions entre État et territoires tendent à accroître la visibilité des élus urbains, en premier lieu des maires auxquels sont désormais imputés de nouveaux rôles : "manager", "entrepreneur", "gestionnaire de proximité", "animateur de territoire" (Le Bart, 2003). À ce titre, la mise en œuvre de grands projets architecturaux et urbanistiques, à forte résonance médiatique, a indéniablement renforcé cette évolution. Pensons, par exemple, aux opérations Eurallille (à Lille), Neptune (à Dunkerque), Antigone (à Montpellier) qui ont été utilisées par les élites urbaines pour symboliser leur pouvoir retrouvé. S'apparentant à des équipes politiques, les exécutifs urbains se structurent autour de maires à l'autorité et aux ressources consolidées. Au-delà des étiquettes partisans, ces leaders politiques tendent tous, ou presque, à se présenter en gestionnaires compétents sachant faire preuve de pragmatisme.

Cette redéfinition du *leadership* urbain pourrait bien être alors la réponse politique aux enjeux d'articulation de forces sociales diverses dans des sociétés soumises aux processus de restructuration économique. Elle relève aussi des effets d'une compétition urbaine exacerbée poussant à l'adoption de modes de gouvernement comparables. La nouvelle focalisation sur les élites mayoraux est une tendance largement partagée en Europe où l'on voit apparaître des réformes visant à l'élection au suffrage universel direct des maires (Italie, Allemagne, cas de Londres en Grande-Bretagne).

En second lieu, se développe un milieu de plus en plus diversifié de professionnels de l'action urbaine à la faveur d'un mouvement de "modernisation" des services des villes et d'introduction d'outils managériaux. Cette mutation concerne d'abord les hauts fonctionnaires (DG et DGA principalement), reconnus comme occupant des emplois fonctionnels à la discrétion des élus. Ensuite, les administrations municipales s'étoffent avec l'apparition de nouveaux profils d'acteurs (chefs de projet, géographes-urbanistes, chargés de développement économique...) aux côtés des ingénieurs des villes qui, succédant pour partie à la position longtemps dominante des ingénieurs des Ponts, détenaient traditionnellement l'expertise urbaine. La conséquence induite est sans doute la diversification, voire l'éclatement, des bureaucraties municipales. Reste que les professionnels jouent un rôle de plus en plus décisif dans l'impulsion des politiques urbaines sous l'effet d'une capacité moindre des groupes sociaux de référence (et notamment des couches moyennes) à organiser la direction politique et idéologique. Autrement dit, les fractionnements sociaux, de même que les divergences accrues d'intérêts

ouvrent la voie à une autonomisation plus grande des professionnels dans la conduite des affaires urbaines.

Dans ce contexte, les élus communaux ont progressivement trouvé les moyens de s'approprier et de peser sur des politiques devenues plus négociées et conventionnelles. La modernisation des compétences à leur disposition s'avérait nécessaire pour faire face à la diversification des partenaires de l'action publique.

### 2.3. Les partenaires de l'action publique urbaine

Loin de se limiter aux seuls services municipaux ou communautaires, la **puissance publique locale** rassemble des acteurs hétéroclites avec lesquels les institutions urbaines sont amenées à négocier, contracter et monter des projets, prester des activités, etc. Dans bien des cas, ces partenariats révèlent **un démembrement de l'appareil public**. On peut distinguer schématiquement plusieurs types de partenaires.

Les premiers constituent des partenaires institutionnels traditionnels représentant notamment des milieux socioprofessionnels : chambres de commerce et d'industrie, ports, hôpitaux, agences de développement économique, agences d'urbanisme, universités, intercommunalités et autres instances de concertation (syndicats d'études, pays, conférences territoriales)... Fortement institutionnalisés, ces partenaires s'apparentent à des institutions para-publiques tant les liens avec les responsables politiques locaux sont souvent étroits et réguliers. Il n'est dès lors guère étonnant de les retrouver en première ligne lors de réflexions prospectives territoriales.

Le second type concerne les activités d'aménagement et de services urbains.

On y trouve d'abord les grands opérateurs privés de réseaux qui, en fonction de l'étendue des concessions, peuvent détenir un poids financier et technique considérable dans la réalisation de projets et dans la définition des orientations publiques. Présents depuis longtemps dans les communes à travers les délégations de service public relatives à la gestion des réseaux techniques (eau, assainissement, transports, etc.) et légitimés par l'intensification des logiques de marché et des privatisations, ces opérateurs ont étendu le champ de leurs compétences (aménagement, promotion, commercialisation, etc.) au point parfois d'offrir des "opérations clés en main" (Campagnac, 1992). Ces stratégies capitalistiques ont conduit à parler d'un "modèle ensemblier" pour désigner le poids pris, dans les villes, par des grandes entreprises de réseau présentant une palette diversifiée et intégrée de prestations et tentant ainsi de répondre aux incertitudes des responsables publics. Leurs logiques d'évolution, allant dans le sens d'une concentration et d'une technicisation accrue de leurs compétences, contraste singulièrement avec le morcellement traditionnel du pouvoir communal. Dans ce second type, se rangent également les Sociétés d'économie mixte (SEM) dont le capital est détenu, dans des proportions variables selon les cas, à la fois par les institutions publiques et par des acteurs extérieurs. Érigées en symboles d'une action partenariale, les SEM ont pu, dans un premier temps, représenter pour les élites politiques locales l'opportunité de trouver des compétences non disponibles dans les services municipaux. D'ailleurs, elles ont, parfois, constitué des viviers de recrutement de professionnels municipaux à mesure que les services s'étoffaient. En tout état de cause, elles se présentent comme des outils opérationnels assumant, le plus souvent, une fonction de portage de

---

(4) NIMBY : *Not in my back yard*  
(acronyme soulignant  
l'opposition entre intérêt général  
et intérêt particulier

projets et de maîtrise d'œuvre. Enfin, s'intègrent ici aussi les offices HLM et les promoteurs immobiliers qui participent non seulement à la politique locale de l'habitat (par la réalisation et la gestion de logements et/ou de bureaux), mais aussi à la restructuration de quartiers et aux actions de renouvellement urbain. Ils s'imposent comme des protagonistes importants de l'intervention dans le champ du développement social et urbain, ne serait-ce que par leur position d'interface avec les locataires. Il faudrait également évoquer les consultants et bureaux d'études qui bénéficient, dans certaines conjonctures, d'une forte assise territoriale leur ayant permis d'entretenir des liens privilégiés avec les institutions locales.

Un troisième type de partenaires pourrait être repéré dans le domaine social entendu au sens large. Il prend plus particulièrement la forme d'associations et de dispositifs para-publics (maisons de quartier, centres sociaux, maisons des services publics...) auxquels peuvent être déléguées des fonctions de prestation de services (animation, gestion de crèches, halte-garderies...). Gravitant dans l'orbite des institutions municipales, ces opérateurs contribuent de fait à la mise en œuvre des politiques urbaines. Ils se présentent comme une opportunité d'externalisation de fonctions dans lesquelles les responsables publics locaux conservent une influence souvent décisive. À cet égard, ils sont de plus en plus invités à participer à l'élaboration de projets territorialisés en se présentant comme des relais auprès des populations.

Dans ce tour d'horizon, on pourrait enfin mentionner le tissu des associations de riverains et de collectifs d'habitants dont le rôle s'est en partie trouvé accru avec la mise en place de dispositifs participatifs. Souvent

réduits, voire caricaturés, à des positions défensives (sous l'influence du syndrome NIMBY<sup>4</sup>), ils n'en tendent pas moins à revendiquer une posture plus active dans l'action publique locale en mobilisant, pour cela, les registres de la proximité et, parfois, de l'expertise.

Si les politiques urbaines reflètent et transforment des intérêts sociaux, ceux-ci ne se donnent jamais à voir directement. Ils sont médiatisés par des forces organisées qui contribuent, de manière très variable, à l'élaboration, la gestion et la réception des projets locaux. Ils révèlent les frontières flottantes de la puissance publique locale qui se définit comme une configuration hétérogène d'acteurs. Par conséquent, il en ressort **une tendance générale à la fragmentation croissante** des intérêts, de l'action publique et des territoires au sein des villes.

### 3. La commune : un cadre territorial en tension

Placées sur le devant de la scène à la faveur des nouvelles opportunités contextuelles, les villes sont, dans le même temps, confrontées à de nouveaux types de difficultés et d'enjeux qui sont loin de coïncider parfaitement avec les territoires institutionnels. Dans cette perspective, elles doivent faire face à un éclatement de leurs échelles de gestion et de leurs frontières. C'est bien, en ce sens, la question de la taille urbaine pertinente pour gouverner qui est posée et qui laisse penser que le périmètre communal actuel est aujourd'hui malmené par les mutations de l'action publique.

#### 3.1. Un tiraillement horizontal

Les villes, on l'a dit, tendent à polariser les richesses, les populations, les équipements et les services. Elles s'érigent en lieux d'accumulation de res-

sources et de contraintes variées. Cette concentration s'est effectuée au prix d'une dilatation des espaces urbains entamée depuis la Seconde Guerre mondiale. Quel que soit le terme utilisé, les diagnostics convergent autour du constat d'un **étalement du fait urbain** et d'une **métropolisation** (Ascher, 1990). Les villes voient les frontières de leur aire urbaine continuer de s'étendre et de mordre sur des espaces jusque-là éloignés. Autrement dit, poursuivant une tendance continue depuis plusieurs décennies, l'urbanisation repousse, certes de façon moins soutenue désormais, ses confins. Les villes recouvrent des emboîtements complexes de zones aux fonctions distinctes, voire contradictoires. Avec les phénomènes d'étalement et de mobilité, les espaces résidentiels, d'emploi ou encore d'activités socioculturelles sont loin de se superposer. De même, en captant des ressources croissantes, elles sont affectées par un mouvement de métropolisation qui fait cohabiter, au sein d'un même territoire, des centralités plurielles et des périphéries hétérogènes. Les espaces péri-urbains recouvrent, des réalités fort différentes qu'il est impossible de ramener à un type de catégorie sociale ou à un type de mode de vie. C'est dire si la métropolisation est loin de représenter une tendance univoque et *a fortiori* simple. À ce titre, on remarquera que le développement des périphéries résidentielles se conjugue, parfois, avec la fin de l'évidement des villes centres, certaines d'entre elles ayant connu une croissance démographique au cours des dix dernières années. En tout état de cause, l'étalement urbain soulève avec force des enjeux de gestion des déplacements et de l'habitat d'autant plus que s'est imposé depuis quelques années un objectif de redensification des centres... alors que, dans le même temps, l'urbanisation économique et com-

merciale semble être moins mise en cause.

La métropolisation signifie avant tout un flottement des *limites* des villes. Elle implique dès lors la question de l'identification du champ d'intervention des pouvoirs publics urbains et de la taille pertinente, ce qui donne lieu, chez les experts, à des batailles de critères pour définir la "ville internationale" (nouvel horizon de l'excellence urbaine). Elle est à l'origine d'une course à la "modernisation" des institutions d'agglomération dont le périmètre semble toujours accuser un retard sur les dynamiques socio-territoriales. Dans ce contexte, la métropolisation suscite des appréciations ambivalentes. D'aucuns portent un regard pessimiste sur ces évolutions, en y voyant un éclatement, voire une dilution, de la ville. La désagrégation procède notamment du fonctionnement de réseaux techniques globalisés exacerbant les tensions et segmentations. Pour d'autres, au contraire, la métropolisation recèle de nouvelles potentialités de sociabilité, de solidarité et d'échanges (la "ville émergente"). Elle offrirait une palette plus étendue de choix en lien avec une individualisation croissante. Elle semble ainsi porteuse autant d'insécurité que d'opportunités créatrices susceptibles de générer des pratiques divergentes : d'un côté, le contrôle sous sa face répressive ou protectrice, de l'autre la flexibilité aux aspects inégalitaires ou libertaires. Il est clair qu'aujourd'hui se multiplient et se diversifient les lieux de pratiques sociales attirant – et fixant pour partie – des populations spécifiques. Ces lieux suscitent alors des fréquentations ou usages différentiels : centres commerciaux, aéroports, pistes de skate, nœuds inter-modaux, etc. Retenons, quant à nous, que la métropolisation sous-tend de nouveaux enjeux de gestion publique : agrégation et coordination des intérêts

présents, mise en cohérence des territoires, accessibilité aux ressources et services, etc. Bref, elle est un vecteur de complexité tant se dévoilent des hiatus entre des espaces-temps variés.

### 3.2. *Un tiraillement vertical*

Les responsables publics urbains doivent aujourd'hui compter avec des évolutions, pour partie contradictoires, des conditions de gouvernement. Ils sont de plus en plus appelés à s'investir aux **niveaux de l'agglomération et du quartier**, deux échelles qui ont été reconnues dans les législations récentes.

Les pressions qui s'exercent sur les villes conduisent leurs dirigeants à s'engager dans un renforcement des structures métropolitaines (Lefèvre, 2004). Les raisons de cette mobilisation sont sans doute nombreuses. Cependant, l'échelle de l'agglomération semble bien s'imposer comme un impératif pratique pour supporter les charges d'un certain nombre de services et d'équipements, peser sur des partenaires influents, s'adapter à l'étalement urbain, accroître la visibilité des sites urbains, s'ajuster à la taille des grandes villes européennes, éviter un enclavement et ainsi mieux s'insérer dans les réseaux urbains européens (Eurocités et Eurométropoles). À l'occasion de la "loi Chevènement" (1999), le législateur a conforté cette tendance en poussant (notamment financièrement, par une DGF incitative) les communes à s'associer dans le cadre de nouvelles structures intercommunales (les communautés d'agglomération s'ajoutant aux communautés urbaines pour les villes d'importance). Ces dernières ont vu leurs ressources s'accroître par la création de la TPU (taxe professionnelle unique) et leurs pouvoirs étendus avec des compétences devenues obligatoires (développement

économique, habitat, politique de la ville, aménagement de l'espace communautaire) et d'autres facultatives (voirie, assainissement, eau, environnement, équipements culturels et sportifs ; ces compétences étant en revanche obligatoires pour les communautés urbaines). C'est dire si cette réforme institutionnelle a entériné une montée en puissance de l'intercommunalité urbaine en lui octroyant de nouvelles responsabilités et capacités d'action. Le succès rencontré par la loi Chevènement semble refléter et consolider le développement d'un "esprit communautaire", suscité, il est vrai, par des incitations financières. Il rejoint, en cela, le renouveau du gouvernement métropolitain constaté dans plusieurs villes européennes (Stuttgart, Londres, Rotterdam, etc.). Toutefois, la mutualisation intercommunale ne saurait constituer une panacée permettant la résolution des problèmes urbains. Par exemple, les villes de Toulouse et Nantes ont pendant longtemps su s'accommoder d'une structuration intercommunale relativement modeste (sous la forme d'un empilement d'intercommunalités pour l'une ou d'un district de faible poids pour l'autre). Or, elles ont dans le même temps mis en œuvre des politiques de développement. En fait, la "modernisation" institutionnelle paraît toujours condamnée dans son effort d'adaptation au territoire des flux et des mobilités.

L'engagement métropolitain découle aussi de préoccupations plus politiques de responsables urbains élus, pour certains d'entre eux, à la fin des années 1980 (Michel Noir, Michel Delebarre, Catherine Trautmann, etc.). Ces dirigeants ont pu voir là l'opportunité de renforcer leur visibilité, leur capacité à agir et à maîtriser les problèmes urbains, ainsi que leur influence dans le jeu politique. En



témoignent les revendications développées en ce sens par l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF). Toutefois, cette montée du pouvoir d'agglomération est à tempérer. Elle s'est arrêtée en chemin avec la non-reconnaissance de l'élection au suffrage universel direct des élus communautaires. Cette évolution de la légitimité politique se heurte aux réticences qui se sont exprimées dans les institutions parlementaires (et notamment au Sénat), mais aussi dans les partis politiques et les associations d'élus locaux.

La dynamique communautaire va de pair avec la tendance à la valorisation d'une "gestion de proximité" reflétant une territorialisation de l'expression des besoins. Elle s'accompagne d'un retour de la thématique des quartiers, érigés tout à la fois, sous l'influence de la politique de la ville et de l'importation du principe de subsidiarité, en échelles efficaces de la démocratie locale, de la prestation de services ou encore de la restauration d'un lien social en voie de délitement. D'où les efforts déployés dans les villes pour organiser l'expression localisée des vécus citoyens. C'est dans cette perspective que s'inscrit la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui institue notamment les conseils de quartier dans les villes de plus de 80 000 habitants. Cette législation instaure et reconnaît la pluralité des échelons municipaux de gouvernement, déjà établie pour les villes de Paris, Lyon, Marseille à travers le statut PLM (instituant des arrondissements). Par l'introduction de ces nouveaux dispositifs participatifs de quartier, l'objectif visé est de moderniser la vie politique locale et, pour tout dire, de remédier à l'apparente "crise de la représentation". Mais un autre point de vue suggère qu'il s'agit là de mieux contrôler les aspirations et contestations, ainsi que de mettre en

place de nouveaux relais entre l'institution municipale et la société locale en regard de la déliquescence des réseaux traditionnels (partis politiques, fédérations d'éducation populaire, patronages catholiques, etc.). En d'autres termes, les conseils de quartier ne résolvent pas en soi la question démocratique.

Les responsables publics urbains sont désormais tenus de faire avec ces nouveaux lieux de débat et d'expression, investis d'abord, semble-t-il, par les classes moyennes. Cependant, si ces instances participatives constituent des lieux potentiels de contestation, ils offrent, dans le même temps, aux élus de nouvelles opportunités pour exposer et légitimer leurs projets. C'est dire si le jugement ne peut qu'être ambivalent sur la fonction et les usages de cette montée du quartier. Accentuant la visibilité de l'action des élus, et par conséquent les risques de leur possible déstabilisation, les conseils de quartier contribuent parallèlement à renforcer les occasions de se justifier et de veiller à l'acceptabilité de projets. Les tensions de l'exercice du pouvoir municipal se reproduisent également à l'échelle supérieure. En effet, les conseils de quartier se juxtaposent à d'autres arènes de débat mises en place au niveau de l'agglomération : les conseils de développement, institués par la loi Voynet de 1999 et destinés à rassembler des représentants des "forces vives" pour discuter des grands projets métropolitains.

Au total, il ressort une diversification des échelles que les élus des villes sont sommés d'articuler et qui constituent autant de mises à l'épreuve de leur capacité à gérer, manager, justifier, etc. Elle nous renvoie à une transformation du métier de responsable politique urbain.

#### 4. Les villes : des acteurs stratégiques...

Les enjeux induits par la nouvelle donne actuelle semblent appeler, du moins aux yeux des experts et praticiens de l'urbain, un renouvellement des instruments de gouvernement. Plus généralement, ils posent le problème de la redéfinition de la posture de la puissance publique. Si les villes paraissent les échelons territoriaux les plus à même de manifester une capacité de réaction aux restructurations socio-économiques, leur émergence en acteur collectif et unifié n'a rien d'évident tant elles sont travaillées par des divisions internes et des intérêts sociaux divergents. Les responsables institutionnels urbains se sont engagés dans des démarches de planification réactualisées, visant non plus seulement à délimiter l'affectation des sols et des équipements, mais plus sûrement à enclencher des processus de mobilisation collective susceptibles de répondre aux fragmentations multiples et de symboliser une capacité d'action retrouvée.

##### 4.1. "La ville en plan"

Les maires sont de plus en plus attendus sur leur capacité à traiter les problèmes et à mettre en œuvre, pour cela, des politiques publiques. De ce point de vue, les domaines et motifs d'intervention ne manquent pas. Il y aurait même un "trop-plein" alors que les certitudes s'effritent et que les boîtes à outils proposées par l'État paraissent fragiles. Plus encore, les décideurs politiques doivent désormais s'adapter à l'autonomisation et à la différenciation des sociétés urbaines. Quand bien même, partout ou presque, seraient mis en œuvre une opération de renouvellement urbain, un contrat local de sécurité, un plan de déplacements urbains, les villes ne se calquent pas les unes sur les autres :

autrement dit, Nantes n'est pas Lille, ni Brest ou Strasbourg. L'enjeu qui émerge a trait à l'identification des atouts et handicaps d'un territoire, et à l'énonciation d'une stratégie de développement urbain qui orientera et justifiera, bref donnera sens aux différentes interventions publiques. Autrement dit, il revient aux villes d'esquisser elles-mêmes leurs propres chemins d'évolution et leur intérêt général localisé. Soulagement pour l'État aménageur et satisfecit pour les élus soucieux d'accroître leurs responsabilités et d'attester de leur maîtrise du devenir de leur territoire.

Dans ce contexte, la planification locale retrouve une nouvelle actualité. Prenant désormais la forme de plans, chartes, projets, les instruments de planification locale se démultiplient. Ils deviennent plus souples (les schémas directeurs perdant, en contrepartie, de leur superbe) et plus stratégiques, se distinguant dans la plupart des cas d'un travail strictement prospectif. Les équipes dirigeantes urbaines s'investissent dans des exercices de réflexion et d'anticipation qui visent avant tout à afficher des stratégies de développement. Mais ces démarches s'articulent parfois difficilement. En effet, sous couvert d'une responsabilisation croissante des élites urbaines, **l'énonciation d'un projet territorial tend à devenir une fin en soi** au risque de générer une nouvelle forme de fragmentation de l'action publique locale. D'où la quête, incessante, de trouver la "bonne formule" d'intégration. On croit aujourd'hui la tenir avec les projets et contrats d'agglomération, conçus (depuis la loi Voynet de 1999) pour articuler les différentes réflexions stratégiques locales. Il est sans doute encore trop tôt pour juger de leurs effets, mais les espoirs passés et quelques expériences locales récentes peuvent nous laisser perplexes.

#### 4.2. Des démarches à prétention collective

Le reflux de l'État a généré une interrogation quant aux finalités et modalités de la planification locale. Il a, de toute évidence, provoqué une délégation aux responsables urbains de la charge de définir les projets territoriaux. Or, dans le même temps, ceux-ci doivent s'accommoder d'une dispersion des ressources, d'une fragmentation des intérêts et des interlocuteurs présents dans la ville. De plus, la mobilisation des différents groupes sociaux sur la scène urbaine tend à s'effriter, révélant l'intensité des contradictions d'intérêts. Il revient de plus en plus aux responsables institutionnels de trouver les bases de compromis entre ces forces sociales. La responsabilité planificatrice qui leur incombe est donc loin d'être aisée à exercer.

Pendant longtemps, la politique urbaine a été conçue comme un outil mobilisé pour gérer les nécessités de la croissance économique, principalement industrielle. Elle devait favoriser les échanges et la circulation des ressources par la mise en place d'infrastructures adéquates, mais aussi assurer les conditions d'existence et de reproduction des forces de travail. De ce point de vue, **une nette inflexion s'est introduite dans la vision fonctionnelle de la politique urbaine**. Depuis plusieurs années déjà, le développement local est présenté, partout ou presque, comme une priorité aux côtés de la thématique plus classique d'amélioration du cadre de vie. Reste que les élus disposent sur ce plan là de marges de manœuvre relativement réduites et qu'ils font l'expérience d'une difficile articulation avec les exigences d'intégration sociale. C'est dire si les institutions urbaines tendent de plus en plus à se dissocier, voire se contredire.

Aussi les projets prospectifs sont-ils désormais activés autant pour leurs aptitudes à énoncer précisément des objectifs à atteindre (qu'est-ce qu'au juste que le "développement durable" ou la "mixité sociale" si facilement adoptés dans ces projets ?) que pour leurs vertus mobilisatrices. S'ils revêtent toujours une dimension d'anticipation, **les instruments de planification urbaine tendent à s'enrichir d'une dimension participative et délibérative**. Ils se muent en des exercices plus collectifs appelant l'implication de partenaires variés. En d'autres termes, ils valent davantage pour les processus de mobilisation qu'ils suscitent et fabriquent. Cette évolution est loin d'être singulière, mais elle signale l'un des enjeux forts de la gestion urbaine : l'affirmation des villes comme acteurs non seulement globaux, mais aussi collectifs. La mobilisation des sociétés urbaines s'impose peu à peu comme un principe de légitimation de la conduite des affaires publiques. Celle-ci devient une affaire d'agrégation et de mise en mouvement de partenaires et d'atouts locaux multiples, ce que d'aucuns qualifient de gouvernance urbaine. Les villes se construisent, complémentarément ou concurrentiellement à l'État, comme des espaces d'interaction et d'unification des intérêts (Le Galès, 2003). Ceci dit, cette capacité de mobilisation est loin d'être équitablement partagée. Elle est étroitement liée aux rétributions attendues par les partenaires (en termes de développement économique par exemple), mais aussi à la structuration quasi-historique des rapports sociaux locaux et à l'éventuelle existence d'un *leadership politique urbain*.

Pour une ville et ses gestionnaires, l'objectif de cette mobilisation n'est ni plus, ni moins que de faire partager par le plus grand nombre une représentation commune du territoire et de son devenir. Par-là, il s'agit aussi de se posi-

tionner en tant qu'acteur soudé dans la concurrence que se livrent les villes à l'échelle européenne, voire mondiale, pour mieux attirer de nouvelles ressources. Loin d'être un phénomène nouveau (comme l'illustre la compétition entre cités-État au Moyen-Âge), la concurrence urbaine constitue une perspective qui joue sans doute autant dans l'imaginaire que dans la réalité. Elle pousse les responsables urbains à endosser le rôle de l'entrepreneur managérial au risque d'oublier d'autres missions qui comptent tout autant auprès de l'électorat.

Plus encore, le projet ne saurait devenir une fin en soi. Son élaboration ouverte et partagée ne saurait occulter les ségrégations multiples qui traversent les villes. De même, si les projets affichés tendent souvent à obtenir le soutien d'institutions diverses et prestigieuses (CCI, Port, Université, Conseil de développement...), il ne faudrait pas oublier que celles-ci sont soumises aux mêmes difficultés de représentation que les élus. De ce point de vue, la focalisation quasi-obsessionnelle sur la méthode (partenariale et participative) de gouvernement risque bien de n'être que le reflet de l'incertitude des élites urbaines, aujourd'hui fortement responsabilisées, à cimenter les sociétés locales. La méthode ne fera jamais office de politique !

## 5. Mise en perspective

L'actualité des villes est aujourd'hui largement reconnue. Elles ont acquis une force d'attraction, favorisée et attestée par la diversité des politiques contractuelles les concernant directement. Elles peuvent être légitimement vues comme des espaces d'articulation de multiples politiques publiques. Mais sauront-elles davantage assumer ce défi de l'intégration

politique que toutes les tentatives interministérielles au niveau central ? Rien n'est moins sûr. Les villes constituent l'un des nœuds du devenir des rapports institutionnels. C'est, en partie, pour répondre à ces enjeux que se sont accumulées ces dernières années de nouvelles législations concernant, de près ou de loin, les responsables urbains (loi pour l'aménagement et le développement durable du territoire de juin 1999, loi sur la coopération intercommunale de juillet 1999, loi "Solidarité et renouvellement urbain" de novembre 2000, loi sur la rénovation urbaine d'août 2003). Au-delà de leur diversité, ces textes dessinent quelques enjeux saillants supposant des évolutions de la puissance publique urbaine :

- la cohésion territoriale : entre les populations, entre les quartiers, entre la ville et son environnement rural ;
- le développement durable pour harmoniser les préoccupations publiques et les contraintes sociales, économiques, environnementales ;
- la mise en cohérence de politiques urbaines de plus en plus diversifiées ;
- le renouvellement urbain : c'est-à-dire refaire la ville sur elle-même afin de rompre avec la spirale expansionniste, coûteuse en espaces, en déplacements, en organisation, etc., et afin de redensifier les villes centres.

Pour éclairer ces perspectives d'action et les scénarios possibles d'évolution, on propose ici de revenir, en lien direct avec les développements précédents, sur les enjeux dont on peut pressentir qu'ils seront au centre de l'agenda futur des pouvoirs urbains. On les déclinera en deux temps regroupant les variables qui apparaissent les plus pertinentes pour une démarche de prospective.

### 5.1. Les dimensions socio-économique et culturelle

La nature des problèmes urbains, présents et à venir, procède de dynamiques globales qui, tout en dépassant en grande partie l'échelon urbain, n'en produisent pas moins des effets localisés déterminant, entre autres, le niveau des ressources, les tendances envisageables et leur rythme d'évolution, les intérêts en construction et en contradiction. Placées, on l'a vu, au cœur de recompositions structurantes, les villes se prêtent aujourd'hui à être le creuset de problèmes multiples. Mais, l'action qui en découle est aussi conditionnée par des évolutions d'un autre ordre, ayant trait aux représentations et modes de vie.

#### Première série de tendances

- **Population** : deux tendances sont repérables sans qu'elles soient nécessairement contradictoires :

- La poursuite des extensions péri-urbaines avec l'émergence de nouveaux centres susceptibles d'offrir des services à ses habitants et ainsi d'autonomiser un peu plus ces espaces pavillonnaires. Ces extensions sont très disparates avec l'apparition de pôles résidentiels de plus en plus éloignés dans lesquels se retrouvent des couches salariées relativement modestes ;

- La relance des centres passant par le départ de catégories populaires et l'arrivée de catégories supérieures (professions intellectuelles, cadres de l'économie globalisée) qui bénéficient là d'une proximité avec leurs activités (emploi, loisirs, commerces). Cette tendance rejoint un objectif public affiché, face à l'étalement urbain, de redensification des centres villes susceptible d'emprunter des voies diffé-

rentes allant de la diminution des taux de vacance de l'habitat ancien à la construction de nouveaux logements à étages. Mais elle est en partie contrecarrée par les politiques, tant locales que nationales, favorisant la construction de zones pavillonnaires.

Il ressort de ces deux premiers points une tendance au polycentrisme de l'espace urbain, éclaté en pôles disjointes et aux densités très hétérogènes. La lisibilité des agglomérations s'en trouve réduite du fait de la juxtaposition, pouvant pousser à une forme de concurrence, de services et activités dans des espaces urbains centraux et péri-urbains.

- **Activités économiques** : les enjeux urbains sont étroitement conditionnés par les processus actuels de restructuration économique et de division du travail. De ce point de vue, la volatilité des investissements et des activités financières a été soulignée avec ses effets d'accroissement des incertitudes quant aux localisations des entreprises. C'est dire si les tendances prennent ici un caractère hypothétique :

- Dans la perspective de la "ville globale", il est possible d'imaginer une tertiarisation accrue des métropoles allant de pair, d'une part, avec une concentration des activités de service et de haute technologie, et d'autre part, une persistance de la désindustrialisation et le développement d'activités précarisées de sous-traitance. Dans ce cadre, les villes accumuleraient les fonctions tertiaires supérieures et les services aux multinationales avec une relégation des activités en déclin dans des villes fragilisées ;

- Une autre évolution peut se dessiner correspondant à une nouvelle forme de spécialisation entre Paris et la pro-

vince, la première concentrant les fonctions de commandement et la seconde accueillant des activités d'exécution ;

– Ces segmentations et évolutions tendanciennes seront plus au moins amenées, voire conditionnées, par les choix politiques, de maintien ou non, de services publics et d'activités de consommation collective dans les villes. C'est dès lors la carte socio-économique qui peut se complexifier par l'activation de synergies avec les services, technologies et compétences (recherche) disponibles localement ;

– Il convient d'ajouter que les villes ne sont pas toutes concernées, du moins pas de la même manière, par les processus de globalisation. Elles s'y articulent très différemment selon leur structure économique historiquement configurée.

• **Population active** : les restructurations économiques affectent incontestablement, mais pas seulement, les évolutions socio-démographiques locales. Ces dernières donnent lieu à des combinaisons urbaines d'actifs fort différentes qui déterminent la nature des coalitions locales de pouvoir et des politiques menées. Elles n'en sont pas moins toutes en lien avec des repositionnements généraux :

– Poursuite de la féminisation de la population active ;

– Nouvelle division du travail exacerbant les clivages entre les actifs à forte qualification et les emplois précarisés liés à des activités de sous-traitance ou à la taille réduite des entreprises de services ;

– Montée dans les villes des populations sans travail : étudiants (accès plus généralisé aux universités), catégories aux statuts précaires (tra-

vailleurs considérés comme vieillissants et exclus du marché du travail) ou aux parcours chaotiques.

• **Inégalités** : les tendances précédemment évoquées laissent penser à une redistribution des équilibres sociaux génératrice d'une transformation de la gestion des villes :

– L'amélioration des positions socio-professionnelles est très inégale, beaucoup plus forte parmi les professions d'encadrement et les catégories supérieures que parmi les classes populaires révélant ainsi des écarts croissants entre les extrêmes compensés par des évolutions très contrastées dans les situations intermédiaires ;

– Ces ségrégations sociales exacerbées se prolongent sur le plan spatial. Mais loin d'aboutir au schéma d'une ville partagée en deux, c'est bien de disparités spatiales dont il nous faut davantage parler. À rebours des tendances précédentes (césure entre les villes et les campagnes, entre Paris et la province), on peut pronostiquer un développement des fissures internes aux agglomérations : entre le péri-urbain et le centre ville, entre les zones commerciales périphériques et le petit commerce du centre. Entre ces espaces, s'interposent des vides, résidus des aménagements et localisations existantes qui tendent à devenir des interstices problématiques (comme les entrées de ville) ;

– Parallèlement, la concentration urbaine des activités entraîne une hausse des besoins collectifs. Or ceux-ci relèvent de plus en plus d'une logique marchande (transports, culture, santé, etc.) qui risquent d'accroître les inégalités dans les espaces urbains alors qu'ils peuvent, à l'inverse, être conçus comme des outils efficaces de solidarité.

## Deuxième série de tendances

- **Mobilités** : les tendances dans ce domaine sont fortement conditionnées par les précédentes – c'est-à-dire par la polarisation des activités et des lieux d'habitat. Elles n'en favorisent pas moins des choix de modes de déplacement répondant à certains types de pratiques sociales.

- Tout d'abord, à rebours des opinions spontanées, le nombre de déplacements ne s'accroît pas mécaniquement avec l'étalement urbain ;

- En revanche, la nature des déplacements se transforme avec une montée des flux périphérie-périphérie qui brouillent sensiblement la distribution des flux et qui interpellent directement l'offre de transports existante. Plus encore, c'est l'augmentation des trajets qui est à retenir comme une tendance lourde favorisant sans nul doute les engorgements routiers et une possible croissance des dépenses de transports des ménages ;

- Ces tendances qui dérivent de la distribution socio-spatiale cadrent mal avec l'offre actuelle de transports collectifs tournée en priorité vers le centre (centre-centre ou périphérie-centre). Si elles peuvent, dans une vision optimiste, accroître l'intermodalité (la combinaison des modes de transport : individuel, ferroviaire, collectif), elles favorisent à n'en pas douter l'usage de moyens individuels de locomotion, et en premier lieu de la voiture, congruents avec des aspirations et des technologies de travail (téléphones portables). Ces conditions favorables à la voiture ne peuvent qu'à terme renforcer la dilatation de la tâche urbaine ;

- Les transports collectifs semblent être bien faits avant tout pour les populations dites captives (étudiants,

personnes âgées, catégories à faibles revenus) dont les déplacements répondent, on l'aura compris, à des motifs autres que les relations domicile-travail.

- **Aspirations** : la ville est devenue un "machin" complexe recouvrant des lieux et des activités très hétérogènes. Elle suscite des vécus en recomposition dans un contexte de réordonnement des fonctions urbaines, de redéfinition idéologique et de montée de la publicité. Loin de prétendre à l'exhaustivité, trois grandes aspirations (écologie, accessibilité, mobilité) sont dégagées tant elles paraissent résulter des contraintes et modes de vie urbains. Elles perturbent singulièrement les politiques et l'offre de services.

- L'urbanisation accélérée provoque un retour croissant de la quête de nature dans les villes que l'on peut déceler à travers l'attention accordée aux espaces verts, minéraux et aquatiques. La tendance est ainsi à une intégration des préoccupations environnementales dans les espaces urbains ;

- La concentration des richesses productives et des habitants dans les agglomérations conduit au développement de nouvelles demandes d'accessibilité se déclinant tous azimuts, parfois de façon contradictoire : accès aux équipements, aux commerces, aux réseaux, à la mer, à la campagne, etc. S'exacerbe l'enjeu de l'accès généralisé aux biens collectifs mettant au premier plan les problèmes d'offre dispersée de services (comment concilier une médiathèque centrale avec une offre périphérique ?) ainsi que les nœuds (de transports notamment) proposant une palette de choix aux individus ;

– Sous l’effet notamment de la structure spatiale des villes, des contraintes du marché du travail, de la fragilité de la vie familiale (séparations, gardes des enfants) et des aspirations différenciées des ménages à une seule personne, les pratiques de mobilité se développent notamment pour les catégories localisées dans le tissu péri-urbain ;

– Si la ville concentre assurément une diversité d’activités et de services, elle révèle également des désynchronisations qui finissent par produire des problèmes d’articulation. Les tendances sont ici contradictoires : d’un côté, les mobilités poussent à des engorgements appelant un agencement plus étiré des temps; de l’autre, la dispersion des disponibilités individuelles (sous l’effet, par exemple, de la réduction du temps de travail) conduit notamment à accroître les déplacements liés aux loisirs qui se déploient selon d’autres axes que les déplacements domicile-travail. De même, la multiplication des lieux et des espaces publics suscite des usages et des fréquentations différenciées qui posent le problème de l’adaptation de l’offre. Elle s’accompagne d’une “marchandisation” d’un certain nombre d’activités qui génère, à la fois, une privatisation de l’espace public et un fractionnement des besoins ;

– Enfin, en lien avec ces aspirations, se développent des valeurs de référence, à connotation idéologique, auxquelles se rapportent les praticiens et qui, par conséquent, conditionnent la fabrique des villes. Par exemple les valeurs dominantes actuelles s’inscrivent sur un registre réparateur (“réhabilitation” et “renouvellement” urbain, “recoudre” et “retisser” la ville, etc.) ou bien s’efforcent, de manière très incertaine d’articuler des dimensions hétérogènes (“développement durable”). Mais, surtout, les

catégories de la pensée urbaine ont fait preuve, ces dernières années, d’une usure accélérée témoignant à la fois de la flexibilité des représentations et, plus encore, d’une incertitude publique quant aux principes d’action souhaitables.

• **Luttes socio-territoriales** : si l’on dépasse l’évocation rituelle de l’intérêt général, les politiques locales reflètent et transforment les rapports de force sociaux. Il reste que les autorités locales ont la tâche, rendue plus actuelle avec la décentralisation des responsabilités politiques, d’organiser un consensus au sein des sociétés territorialisées. La fonction se complique aujourd’hui :

– On assiste d’abord à un fractionnement des groupes sociaux de référence, les classes moyennes s’accroissant au point de devenir de moins en moins identifiables. Mais la même tendance se retrouve parmi la bourgeoisie et les classes populaires, frappées inégalement par les pressions économiques. La fragmentation des intérêts se spécifie notamment par la difficile émergence d’une capacité fédératrice et organisatrice des couches moyennes, numériquement dominantes, alors que les couches populaires semblent éprouver des tentations de retrait suite notamment aux désillusions de l’accès à la propriété. Elle provoque des interrogations quant aux moyens et clefs d’unification des intérêts. En témoignent, en partie, l’effritement du potentiel mobilisateur des organisations représentatives (syndicats, partis politiques), mais aussi la tendance des leaders politiques urbains à placer leur action sous une référence aussi floue qu’incertaine, à savoir le “pragmatisme” et la “bonne gestion” ;

– Parallèlement, se développent des mobilisations plus localisées et plus



labiles coïncidant avec des choix de localisation d'équipement, d'esthétique, de défense de services publics : mobilisations de citoyens contre des déchetteries, de parents d'élèves contre la fermeture d'une école, d'associations contre la détérioration du cadre bâti, collectifs de lutte contre les pollutions et le bruit, etc. Les responsables publics urbains tendent, parfois, à entrer dans des rapports conflictuels avec ces acteurs dont les aspirations sont loin d'être toujours négociables et qui revendiquent par ailleurs une autonomie à l'égard des organisations institutionnalisées.

### Enjeux

Le croisement de ces tendances esquisse, entre autres, quatre enjeux d'action saillants pour les gestionnaires au cours des années à venir :

- La dilatation de l'aire urbaine et la transformation des modes de vie donnent une acuité aux **enjeux relatifs aux déplacements et à l'habitat** avec en point d'orgue **la gestion du foncier** : comment densifier les centres pour notamment réduire les distances parcourues tout en contrôlant la hausse du marché immobilier ? Comment éviter les ségrégations spatiales avec la localisation des personnes en difficulté dans des quartiers distincts ? Mais comment dans le même temps éviter de reconstituer de grands îlots d'habitat collectif alors que les disponibilités foncières se font de plus en plus rares ?
- L'extension des agglomérations se conjuguant avec des revendications d'accessibilité risque bien d'accroître **le coût de la fonction de prestation de services et l'enjeu de la répartition des équipements**. L'étalement urbain appelle des investissements en matière d'infrastructures et d'équipements pour relier les différents pôles résidentiels et également pour favoriser l'ac-

cès de tous aux services urbains. Comment allier, dans ce domaine (culture, sports, animations), des équipements structurants (dits parfois de "prestige") avec des services localisés pour lutter contre les inégalités socio-spatiales ? Comment mutualiser les moyens et fluidifier la circulation des habitants ? Plus encore, la question posée est celle de l'équilibre, en tension, entre la socialisation de ces services collectifs et leur "marchandisation" actuelle. Il faut donc pointer l'enjeu que constituent la production et la gestion des services urbains tant ceux-ci peuvent générer des effets structurants sur les phénomènes de ségrégation. De ce point de vue, on ne peut qu'être étonné par le fait que si la thématique du développement local occupe le devant de la scène publique, les élus sont beaucoup moins diserts sur les équipements et services urbains. Deuxième motif d'étonnement : la lutte contre l'étalement paraît moins intense en ce qui concerne la localisation des activités productives.

- Si le développement économique est devenu un objectif largement partagé, il reste que les flux économiques échappent en grande partie aux acteurs locaux et, en même temps, déterminent fortement la nature des problèmes urbains. Ils soulèvent alors la question de **l'asymétrie des capacités de négociation et des externalités de la compétition économique**. Comment attirer des emplois tout en gérant les effets de leur localisation dispersée et souvent périphérique ? Comment orienter les activités économiques pour ne pas s'en tenir à une simple fonction de gestion des effets économiques ?

- Enfin, c'est **le problème de la représentation politique de sociétés urbaines fragmentées** qui se pose. Quelles sont les voies pour assurer une cohé-

sion socio-territoriale ? Sur quelles bases construire de nouvelles alliances sociales génératrices d'une mobilisation collective ? Comment solliciter ces alliances ? C'est bien le travail politique qui se complexifie face à une disjonction des rôles attendus et des publics rendant improbable l'intégration des sociétés urbaines.

### 5.2. Les dimension juridique et politique

Dans un contexte de transformation des enjeux, l'identification des capacités d'action des responsables urbains apparaît cruciale. Ces capacités renvoient à des dispositions à la fois normatives et politiques dont la conjugaison permet d'entrevoir les marges de manœuvre qui s'ouvrent aux autorités urbaines.

#### Troisième série de tendances

- **Taille** : dans un contexte en transformation, soulevant des enjeux de compétition et de solidarité, la question de l'optimum territorial revient en force. Elle se pose avec acuité au regard de la constitution de capacités d'action collective :

- Si près de 80 % de la population française se localise désormais dans des espaces urbains, cette polarisation démographique concerne avant tout un nombre relativement réduit de communes (un peu plus de 5 000). Dans ce cadre, le morcellement communal français, régulièrement stigmatisé, apparaît d'abord comme un problème s'exprimant avec force en milieu rural. Il traduit une forme de compromis historique entre les élites républicaines et les notables locaux pour stabiliser le régime politique. Aujourd'hui, cet état de fait répond certes à des enjeux symboliques d'appartenance à un territoire de proximité, mais aussi à des enjeux politiques

de contrôle des mécanismes de représentation dans les arènes départementales et sénatoriales ;

- L'enjeu de la taille pertinente retrouve une actualité par le biais d'un déplacement de ses lieux d'expression et de réalisation. Sous l'effet incitatif de la loi Chevènement, l'intercommunalité a connu ces dernières années un regain d'intérêt censé incarner une adaptation des structures institutionnelles. À ce titre, peu de communes (environ 20 % des français) échappent encore aujourd'hui à l'inscription dans un dispositif intercommunal. Ceci dit, ce succès apparent ne saurait masquer la faible extension des frontières intercommunales, de même que la faible progression des Communautés urbaines qui constituent les structures d'intégration les plus poussées. Peu portés à accroître leur périmètre, les dispositifs intercommunaux sont loin de ce point de vue de coïncider avec les "aires urbaines", le rattrapage semblant s'effectuer par des dispositifs plus souples (pays, syndicats mixtes d'étude) ou bien par des empilements, plus ou moins cohérents, d'intercommunalités sur un territoire métropolitain ;

- De plus, le fonctionnement des administrations intercommunales reste encore lourd d'incertitudes. D'une part, il semble, dans de nombreux cas, conditionné par des logiques de compromis découlant d'une gestion voulue le plus souvent consensuelle. D'autre part, il est travaillé par l'incertitude quant aux transferts de personnels et à la nature des missions assumées par les instances intercommunales, la notion avancée d'"intérêt communautaire" n'ayant pas levé ces interrogations ;

- Parallèlement, la quête de l'optimum territorial se conjugue avec une injonction à mettre en œuvre une

“démocratie de proximité” objectivée, du moins dans les communes les plus importantes, à travers des Conseils de quartier. Ainsi s'imposent deux niveaux gestionnaires à enjeux tendant, par conséquent, à mettre en porte-à-faux le cadre communal. Plus précisément, les responsables publics sont désormais appelés à dédoubler leurs lieux d'investissement – et sans doute leurs registres de compétence – sans que la base communale du lien de représentation n'ait évolué.

- **Compétences** : c'est assurément une variable qui permet, en première analyse, de circonscrire l'habilitation à agir d'une collectivité territoriale. Or, force est de constater l'incertitude entourant cette variable :

- Sans avoir réellement bénéficié de transferts de compétences importants à l'occasion des premières lois de décentralisation (tendance qui s'est d'ailleurs confirmée lors de l'acte II), les villes ont fortement élargi leur champ d'intervention depuis une vingtaine d'années. Elles disposent d'une compétence générale qui les amène à s'investir sur des fronts multiples, s'appropriant même progressivement, à la suite du repositionnement de l'État, la gestion de politiques jusque-là partagées (volet social de la politique de la ville) ;

- Sous l'effet de la montée de l'intercommunalité, la question de la répartition des compétences se trouve de nouveau posée pour les administrations communales. Si elle a pu être considérée comme un vecteur de clarification, la notion d'intérêt communautaire est loin d'avoir répondu aux attentes et stabilisé une nouvelle distribution claire et précise. Outre son ambiguïté, ouvrant la voie à des arrangements multiples, sa définition est le plus souvent renvoyée à une phase postérieure aux transformations juri-

diques, signifiant par là qu'elle ne détermine pas les transferts de compétences et de moyens ;

- La clause générale de compétence se diffuse aux deux niveaux, communal et intercommunal. Les édiles municipaux sont poussés à entrer dans des logiques de transaction, soulevant, une nouvelle fois, le problème de l'identification du champ de responsabilités et du contrôle démocratique.

#### Quatrième série de tendances

- **Expertise** : la mise en œuvre de politiques urbaines est étroitement conditionnée à la mobilisation de compétences professionnelles qui favorisent la standardisation de l'action publique. En ce sens, l'enjeu pour les gestionnaires urbains réside dans l'identification des capacités d'action disponibles pour mener des projets :

- On assiste d'abord au développement, autour des leaders politiques urbains, de véritables états-majors rassemblant quelques adjoints, directeurs généraux et collaborateurs politiques détenant une maîtrise de la définition des orientations stratégiques ;

- Ensuite si la redéfinition des politiques urbaines a incontestablement conduit à recomposer les compétences et savoir-faire requis, elle s'est accompagnée d'une plus grande complexité du paysage professionnel dans les villes. À la domination traditionnelle du profil de l'ingénieur, détenteur d'une “culture technique”, succède un jeu plus ouvert, hétérogène et mouvant, où, plus que les métiers, s'affirment des logiques fonctionnelles transgressant les classifications disciplinaires. Dans ce contexte, tout empreint de démarches managériales, les positions se brouillent favorisant la compétition exacerbée entre professionnels ;

– L'identification de l'expertise serait incomplète sans la prise en compte de cette forme de démembrement des appareils publics urbains s'effectuant par le recours aux associations et à de grands opérateurs privés pour prester des services, monter des projets, s'interposer entre l'institution et la population. Se révèle ainsi une espèce d'externalisation de l'action publique locale, prenant des formes plus ou moins avancées selon les villes et amenant à poser la question du "cœur" de la puissance publique tant la dispersion des ressources paraît grande.

• **Capacité politique** : on entend par là les marges de manœuvre dont disposent les responsables politiques institutionnels pour exercer des compétences, impulser des orientations et gérer un territoire. Cette capacité politique se rapporte aux ressources détenues, mais aussi aux relations entretenues avec l'environnement :

– Deux tendances paraissent caractériser les gouvernements urbains : d'une part, l'accroissement du poids et du rôle des adjoints dans la conduite des affaires urbaines, d'autre part le renforcement de l'exécutif à travers la personne du maire ;

– Les élites politiques urbaines tendent de plus en plus à se différencier de l'ensemble des élites politiques grâce, entre autres, à l'énonciation de projets, à la détention de ressources d'expertise (incomparables par rapport à celles que peuvent offrir par exemple les fédérations locales des partis politiques), à la visibilité des positions communales d'autorité ;

– Les règles, explicites et implicites, de limitation du cumul des mandats tendent à donner un nouvel intérêt aux positions intercommunales. Celles-ci deviennent, dans certaines conjonctures particulières, des leviers de maîtrise de la définition des orientations locales.

• **Mobilisation locale** : la fragmentation croissante des intérêts pousse à faire de la production d'une action collective un enjeu saillant conditionnant les performances gestionnaires :

– Les responsables publics urbains sont désormais invités à susciter l'expression des attentes citoyennes à travers la mise en place de Conseils de quartier. Ceci dit, le fonctionnement de ces derniers est encore lourd d'incertitudes tant demeure prégnante la tentation de les utiliser de manière *top down* pour présenter et légitimer des dossiers dont le montage échappe aux citoyens. De plus, ces assemblées locales semblent d'abord trouver un écho auprès des classes moyennes ;

– Les responsables publics urbains sollicitent également de nouveaux instruments de mobilisation avec la définition de projets qui ne s'en tiennent plus à la programmation technique d'infrastructures, mais visent à enrôler de nombreux partenaires autour de l'élaboration d'une représentation partagée du territoire, de ses atouts et de ses contraintes ;

– En arrière fond, se repose le problème de la démocratie locale tant ses conditions de réalisation sont encore bien imparfaites à la fois sur les plans de la légitimité des institutions intercommunales que des mécanismes d'initiative et de contrôle disponibles pour les citoyens.

## Enjeux

Les enjeux de gouvernement des villes se déplacent révélant par là même la complexité du travail politique :

– Dès lors que l'on ne s'en tient pas à une seule évaluation quantitative, l'intercommunalité ne répond qu'imparfaitement aux attentes. Si tout le monde, ou presque, reconnaît son

intérêt, **l'intercommunalité reste marquée par des incertitudes sur ses missions, ses moyens et sa légitimité.** Comment en faire un lieu d'intégration des intérêts communaux et d'impulsion d'orientations stratégiques ? Comment favoriser sa visibilité pour renforcer l'investissement des élites politiques et professionnelles ? Comment contourner les arrangements et compromis qui minent son affirmation et sa logique de mission ? Les réponses limitées apportées jusque-là à ces questionnements contrastent avec les dynamiques économiques actuelles, et notamment avec la concentration des groupes de services urbains, partenaires traditionnels de la puissance publique locale.

– Les gestionnaires urbains sont engagés désormais sur des terrains d'intervention de plus en plus éclatés. L'objectif de clarification a cédé la place à une extension indéfinie des compétences et à un partage affirmé avec d'autres échelons. Tout indique, en ce sens, que **la responsabilité politique, accrue dans le nouveau contexte décentralisateur, prime sur la définition juridique de missions et fonctions spécialisées.** Comment, dans ce contexte, marier la clarification fonctionnelle avec les capacités d'initiative politique et la nécessaire flexibilité associée au principe de libre administration des collectivités territoriales ? La question se repose aujourd'hui avec la notion d'intérêt communautaire : n'est-elle pas un cache-misère au regard des contraintes de la vie publique ?

– **L'activité de gouverne des villes tend à se déployer à un double niveau** dont l'articulation est loin d'être évidente : d'une part, le quartier où sont appelés à s'exprimer les besoins immédiats des populations et, d'autre part, l'agglomération où sont reportées la définition des orientations politiques et l'opérationnalisation des pro-

grammations. N'est-ce pas une nouvelle forme de division fonctionnelle de la gestion territoriale ? Comment lui donner une assise ? Comment lier ces échelles de gouvernement entre elles ainsi qu'avec l'arène municipale qui reste décisive pour l'attribution de la légitimité ?

## 6. Devenirs (im)probables

Quelques pistes issues des débats existants peuvent être clarifiées pour évoquer différents devenirs urbains au regard des tendances esquissées précédemment. La redéfinition, en cours et à venir, des enjeux conduit à insister sur la question des moyens à disposition des responsables publics des villes (élus ou non).

### À pas comptés

Cette évolution correspondrait à la poursuite d'une logique pragmatique de construction d'un pouvoir urbain, en concurrence ou en complément aux autres lieux de pouvoir. Les villes n'ont pas attendu les politiques de décentralisation pour acquérir des responsabilités variées. Mais cela s'est effectué au prix d'un flou croissant quant à leur territoire, à leurs moyens, au partage de compétences entre communes et structures d'agglomération. Dans le cadre de ce devenir, on peut penser que les flottements, loin de se dissiper, vont s'accroître sans que l'on puisse en déduire mécaniquement une moindre efficacité de l'action publique urbaine.

Sans parler de statu quo, l'hypothèse développée ici est celle des ajustements. Les préoccupations politiques des élus locaux, relayées notamment au sein de l'arène sénatoriale, risquent de freiner pour longtemps encore l'autonomisation des agglomérations et le renforcement de leur légitimité démocratique. Elles pour-

raient toutefois s'accommoder de transferts élargis (gestion obligatoire des équipements sportifs, sociaux et culturels sans toucher à la compétence communale de subventionnement par exemple) ou bien d'une externalisation croissante vers les villes de la gestion de problèmes sociaux qui s'apparenterait à une forme de responsabilisation accrue. Du côté des pouvoirs urbains, elles peuvent favoriser les prises d'initiative, avec par exemple l'extension des aires d'énonciation d'un projet territorial : pensons ici à la métropole Nantes - Saint-Nazaire. Cette évolution semble bien faite pour privilégier des logiques de gestion correctrice des tendances existantes (se déclinant par exemple, en injonctions en faveur de la mise en œuvre d'une politique de renouvellement urbain pour contrebalancer l'étalement urbain). Mais ces ajustements ne favorisent guère la lisibilité, la transparence et le contrôle démocratique. Ils pourraient dès lors aboutir à un renforcement des inégalités socio-spatiales d'implantation des équipements et services urbains dans une agglomération. Ils sont faits pour laisser se développer entre élus des compétitions visant à accueillir de nouvelles populations par l'usage du registre fiscal (et de la taxe foncière notamment) propice au développement des logiques de péri-urbanisation et au renforcement du coût des programmations d'équipements.

### Des poids et contre-poids

Cette évolution se réfère à une perspective de renforcement démocratique facilitant l'investissement des citoyens et groupes sociaux sur la scène locale. Elle consisterait d'abord en la reconnaissance des intercommunalités comme collectivités territoriales élues au suffrage universel direct et assumant une double fonction de conception de politiques territoriales et de gestion de services (réseaux, équipe-

ments). Cette évolution gagnera en force de changement en se combinant avec une limitation du cumul des mandats dans le but de renforcer l'autonomie du rôle de président d'agglomération. Dans ce contexte, la fonction des communes serait d'organiser l'appropriation des politiques communautaires. Loin d'être nécessairement univoque, cette évolution électorale peut également passer, selon les idées avancées par le rapport de Jacques Caillosse et reprises, au moins en partie, par la dernière Convention de l'ADCF, par des arrangements différenciés selon la nature et l'antériorité de la coopération communautaire. Quelle que soit la formule adoptée, les responsables d'agglomération tendront à s'imposer comme des *leaders* politiques d'importance dont l'autorité pourra, dans certains cas, entrer en concurrence avec celle des maires (notamment dans les situations où l'on observera une disjonction entre le président d'agglomération et le maire de la ville centre). Ceci dit, pour asseoir effectivement leur fonction directionnelle et disposer d'un réel pouvoir de négociation avec des partenaires extérieurs, ils devront pouvoir s'appuyer sur des services renforcés et s'affranchir des contraintes contractuelles qui tendent à reproduire une forme instituée de définition de l'action publique. Cette évolution démocratique suppose également un renforcement des pouvoirs de contrôle des citoyens (extension du droit de pétition et du référendum, maîtrise citoyenne des conseils de quartier) et une amélioration des conditions d'accès aux responsabilités locales (statut de l'élu notamment, développement d'un pluralisme de l'information et de l'expertise).

### Des rivalités exacerbées

La focalisation de l'attention sur les villes conduit à renforcer leurs responsabilités et à aviver leur concurrence

(même uniquement formelle). En déléguant aux échelons urbains de plus en plus de missions, la tentation sera importante pour les élus des grandes villes de chercher à tout prix à accueillir des activités à forte valeur ajoutée pour accroître leurs ressources et de développer, pour cela, des équipements et politiques conformes aux besoins des catégories sociales attendues. Cette évolution produira des disparités accrues entre les villes, au potentiel fiscal inégal, entre les quartiers et entre les populations. Dans la même logique, sous l'effet de compromis avec l'objectif économique précédent, les autorités publiques pourraient être tentées de laisser jouer l'initiative du marché sur le plan foncier exacerbant les ségrégations socio-spatiales.

Des communes risquent de devenir le réceptacle d'activités en déclin et de couches sociales en difficulté sans avoir les moyens de leur offrir un niveau d'équipements et de services proche de celui des grandes métropoles. Aussi le renforcement des inégalités peut-il créer les conditions d'une restauration de la posture régulatrice de l'État central, appelé à garantir une cohésion territoriale en assumant une fonction de programmation d'équipements et de régulation du marché immobilier. En outre, on peut légitimement envisager que les villes ne parviendront pas à résoudre localement le serpent de mer central, à savoir l'intersectorialité. N'en déplaise à ses promoteurs, la territorialisation n'empêche pas nécessairement une intégration de l'action publique. L'État peut dans ce contexte se voir interpellé pour corriger l'accumulation de dispositifs d'intervention spécialisés dans les villes. Il viendrait en somme répondre à une

crise de légitimité des responsables urbains.

Finalement, dans les perspectives évoquées brièvement, les devenir urbains sont étroitement liés à la capacité des élites politiques urbaines à **trouver de nouvelles bases de compromis entre des intérêts de plus en plus fragmentés et contradictoires**. De ce point de vue, le renforcement du pouvoir d'agglomération est loin de réduire les difficultés du travail politique en raison de la diversification des populations présentes sur le territoire. Si la tendance à une mobilisation faible des groupes sociaux se confirme, quelle est la capacité des élus à solliciter leur participation et leur soutien ? Surtout, quelle est leur capacité à définir des modes de régulation, à condenser des intérêts divergents dans un projet unifié ?

On ponctuera ces réflexions en suggérant deux repositionnements possibles des bases socio-gestionnaires des villes dont la réalité pèsera sur la nature des problèmes inscrits sur l'agenda, des politiques urbaines et sur le type de ville à favoriser :

– Va-t-on vers la promotion de convergences entre les catégories supérieures et les classes moyennes tertiaires laissant alors entrevoir une réorientation des politiques en adéquation avec les besoins, spatialement situés, de ces groupes au risque de saper les bases populaires du pouvoir local ?

– Ou bien peut-on imaginer des tentatives de rapprochement entre les classes moyennes et populaires dans le sens d'une inflexion de la politique urbaine soucieuse avant tout de contrebalancer les expressions locales des ségrégations sociales ?

|

---



## CHAPITRE 2

### Les départements : retour sur un déclin (toujours) annoncé

“Anciens” contre “modernes” : les débats sur l’architecture institutionnelle échappent rarement à ce clivage dont on peut saisir les enjeux de pouvoir au regard des effets de disqualification qu’il induit ; les départements sont rangés, le plus souvent, dans la première catégorie. Fréquemment susurrée, la disparition des départements revient, à intervalles réguliers, comme un serpent de mer. Cette collectivité territoriale semble aujourd’hui frappée d’un déficit de légitimité, engluée qu’elle serait dans un défi perdu d’avance : la dynamisation du milieu rural. Elle constitue la cible privilégiée d’un discours, porté par une coalition hétéroclite (réunissant, entre autres, des élus et fonctionnaires investis, souvent depuis longtemps, sur les problèmes de décentralisation, ainsi que la DATAR), qui se pose en héraut de la “réforme modernisatrice”. Le réquisitoire est bien connu et rôdé depuis de nombreuses années. Dans cette perspective, le département est aujourd’hui mis à l’épreuve d’entités infra-départementales (intercommunalités, pays), associées à une logique de projet et de participation, qui, sans nécessairement induire sa disparition, interrogent son rôle fonctionnel.

#### De l’actualité de s’intéresser à un apparent archaïsme

Ce discours critique paraît inadapté à notre démarche de prospective des rapports entre l’État et les pouvoirs locaux. Outre d’avancer des propositions qui résistent difficilement à la réalité, il introduit un biais évolutionniste qui sied mal à une analyse raisonnée s’efforçant de prendre la mesure des logiques génératrices de l’état actuel des pouvoirs territoriaux, des jeux d’institutionnalisation et d’interdépendances. Portant sans nul doute la marque d’un souci tactique,

il reste prisonnier d’un objectif d’adéquation étroite entre les espaces institutionnels et les dynamiques socio-économiques. Il aboutit à déplorer l’inadaptation du découpage administratif existant. Quand bien même nous permettrait-il de nous enorgueillir d’une image modernisatrice et serait-il l’un des scénarios finaux de notre réflexion, il ne nous permet pas, en première approche, d’aborder et de questionner le pouvoir départemental dans ses dimensions constitutives et constituées.

Cette mise au point effectuée, la question du positionnement fonctionnel du département demeure. Malgré son apparent archaïsme, qui le condamnerait par avance, le département conserve une place de choix dans le système territorial français. Comment construit-il sa légitimité auprès des acteurs locaux ? Comment pense-t-il son territoire ? Avant d’apporter quelques éléments de réponse, il faut partir du constat que le **département** s’impose comme un **cadre intermédiaire de structuration** du pouvoir territorial. Il l’est d’abord au **niveau administratif** dans la mesure où il correspond non seulement à un échelon institutionnel de décentralisation placé entre la commune et la région, mais aussi à un échelon d’organisation des services de l’État. Il l’est ensuite au **niveau politique** car s’y construisent des positions et réseaux de pouvoir qui pèsent sur le fonctionnement d’autres institutions publiques (Sénat, Conseil régional). Enfin, il l’est d’un point de vue **territorial** : dans chaque département, se juxtaposent des villes (plus ou moins grandes) et des communes rurales. Ces éléments attestent de la place relationnelle du département. Ils nous informent sur l’institutionnalisation fonctionnelle du cadre départemental.

Hérités de la révolution, les départements, au nombre total de 100, recouvrent des espaces fort disparates, rassemblant, par exemple, une population de 73 000 habitants pour le plus petit d'entre eux (Lozère) et de 2 125 000 habitants pour le plus grand (Paris). Ce sont également des institutions dotées de compétences diversifiées : action sociale, remembrement rural, construction et entretien des collèges, organisation des transports scolaires, etc. Gérés par des conseils généraux (dont les représentants sont élus pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans), les départements disposent de leviers d'intervention importants, ce qui en fait *a fortiori* des cadres d'action structurants.

Marqués, souvent négativement, par leur genèse et des représentations ancrées dans l'imaginaire collectif, les départements n'en constituent pas moins des **espaces politiques de pouvoir fortement institutionnalisés**, ce que renforcent les transferts de compétences récents. Si les départements semblent se retrouver en posture difficile face au développement de nouveaux espaces de projet, les logiques cantonales et départementales demeurent prégnantes dans la construction du pouvoir local et de l'action publique territoriale.

## 1. Un lourd passé

Historiquement mis en place dans une optique de quadrillage administratif et d'uniformisation du territoire national – selon le souci que l'accès au chef-lieu ne nécessite pas plus d'une journée de voyage quelle que soit la localisation dans le département –, les départements connaissent une trajectoire rythmée de dénonciations régulières. Ils ont pu, parallèlement, être appréhendés comme des socles de

stabilisation et de fonctionnement d'un système politico-administratif français réputé hiérarchisé et centralisé.

### 1.1. Un État pas si jacobin grâce aux départements

Avant que les villes ne bénéficient d'un regain d'intérêt, les départements ont attiré l'attention de nombreux observateurs de la vie publique. Institutions stables dépassant le morcellement communal, ainsi que lieux d'organisation d'un certain nombre de services et de groupes, ils semblent tout désignés pour l'élaboration d'une réflexion sur le pouvoir local. Ils ont ainsi constitué le terrain de prédilection, au cours des années 1960 et 1970, des sociologues des organisations qui ont vu dans les collectivités départementales un élément majeur du "système politico-administratif local". Ces analystes (Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, Jean Pierre Worms) ont développé une théorisation qui a acquis un succès incontestable au sein des élites administratives, tant ce modèle fonctionnaliste semblait explicatif des jeux relationnels traversant la vie politique locale. Aussi convient-il de revenir rapidement sur ces analyses qui ont durablement influencé le point de vue porté sur les départements.

Concurrencé, au même moment, par des analyses marxistes qui tendaient à nier toute réalité au pouvoir local, ce modèle d'analyse pose l'existence, au niveau départemental, d'un système de pouvoir travaillé par des "régulations croisées" qui en assurent son utilité et sa reproduction (Crozier, Thoenig, 1975). Trois points majeurs en ressortent. Tout d'abord, le pouvoir départemental est un pouvoir notabiliaire, organisé et hiérarchisé selon le volume des ressources acquises par le cumul de mandats. Ensuite, il résulte

d'une interdépendance entre les élites politiques locales (maires et conseillers généraux) et les services de l'État (préfet, ingénieur de la DDE). Enfin, il s'interpose comme un relais de l'État sur le territoire. De là découle la formule restée célèbre d'un "acoinisme apprivoisé" (Grémion, 1976) pour signifier les corrections apportées localement aux normes étatiques par ces jeux de "marchandage" entre les acteurs politiques et administratifs.

Des collusions marquent donc les rapports entre les élus locaux et les fonctionnaires d'État du département. Elles aboutissent, selon les sociologues des organisations, à un verrouillage du pouvoir départemental par "le Préfet et ses notables" (pour reprendre le titre d'un article de J.-P. Worms). Les seconds escomptent du premier qu'il atténue l'arbitraire de la norme étatique, alors que celui-ci – qui représentait à cette époque l'exécutif départemental – voit dans les maires des relais d'expression des besoins locaux. Bien plus qu'une césure, c'est une interpénétration des filières administrative et politique qui est révélée. Cette logique de fonctionnement favorise les élus cumulant des mandats locaux dans la mesure où ceux-ci leur ouvrent des marges de liberté en leur permettant de communiquer alternativement avec diverses administrations. C'est dans cette optique qu'a pu être soulignée la forte complicité entre des préfets et des présidents de conseil général, maires et sénateurs par ailleurs, érigés en acteurs centraux du système départemental.

Ce modèle insiste particulièrement sur la position des notables dans la structuration du pouvoir départemental, notables dont l'élection ratifie une accumulation préalable de ressources. Séduisant, il revêt néanmoins un certain nombre de limites. Critiqué, entre autres, pour la mise à l'écart de toute

possibilité de changement, il homogénéise exagérément les situations départementales, en occultant les différenciations et les rapports sociaux localisés. Il a, néanmoins, été récupéré par des élites administratives qui ont pu voir là une validation de leur stigmatisation du conservatisme notabiliaire départemental.

## **1.2. Des représentations bien ancrées**

En dépit de son ancienneté, le département cristallise de multiples contestations s'appuyant sur des images éculées. Déjà évoqué après la Seconde Guerre mondiale, son déclin est régulièrement annoncé. Restituons quelques-unes des représentations collectives. Quand bien même celles-ci pourraient être fausses ou exagérées, elles n'en participent pas moins de la réalité institutionnelle tant elles sont ancrées et pèsent sur les acteurs politiques, locaux et nationaux.

### **De l'art de la critique**

Il faut d'abord souligner que la vision et les critiques actuelles du département ne sont pas nouvelles, mais font preuve d'une singulière répétition. Si, dans les années 1960, les élites locales voient le département comme un cadre d'action naturel, il n'en est pas de même chez de nombreux experts (économistes, urbanistes, hauts fonctionnaires) qui incriminent son inadéquation au regard des impératifs de développement économique. Cette critique transparaît aujourd'hui à travers les appels en faveur de nouveaux territoires de projet.

Considéré comme une assemblée de notables, dont l'autorité reposerait sur une assise conservatrice, le Conseil général ne suscite guère l'enthousiasme. Dans cette logique, le conseiller général se voit quelque peu disquali-

fié en contrevenant à la figure moderne de l'entrepreneur politique, accolée le plus souvent aux leaders urbains. Il est appréhendé comme le représentant d'intérêts localisés (cantonaux au mieux) et l'animateur d'un micro territoire, bien plus que comme le gestionnaire de la collectivité départementale. Autrement dit, du fait de son mode d'élection (suffrage uninominal à deux tours dans le cadre d'un canton), sa logique d'action serait plus verticale qu'horizontale. L'autre image structurante est celle qui associe les conseils généraux à la ruralité. Ceux-ci relaieraient avant tout les intérêts ruraux et ceux des petites communes, critique fondée sur le constat que les villes occupent une place restreinte dans le système de représentation cantonale. Tout concourt donc à faire des départements les lieux de pratiques "archaïques" véhiculant un apolitisme attaché à la ruralité et à la notabilité.

### Des difficultés des départements

Si notre objectif n'est pas de chercher à invalider ces images d'Épinal, celles-ci sont des indicateurs d'une crise de légitimité et de fonctionnalité des départements, dont on peut suggérer trois raisons:

- le "managérialisme" ambiant semble appeler une "démocratie de proximité" s'exprimant plus particulièrement dans des quartiers et des instances souples d'animation ou de projet ;
- le décalage avec la métropolisation et l'impératif de renforcement des structures urbaines, les départements étant fortement marqués par le poids des communes rurales ;
- la concurrence par les régions qui cherchent à s'imposer en leaders du développement territorial.

En dépit de ces tendances, la clarification des compétences et des hiérarchies entre collectivités territoriales a été soigneusement éludée lors des réformes successives de décentralisation. D'où, en pratique, le développement de partenariats et de financements croisés, d'arrangements et de marchandages inter-institutionnels. Dans ce contexte, les départements ont conservé une marge de liberté consacrant un territoire de pouvoir fort bien assis.

## 2. Le département saisi par le pouvoir

Échelle d'organisation des services de l'État, le département a longtemps représenté un dispositif de pouvoir cristallisé autour de la capacité de médiation du préfet. Avec la décentralisation, l'exécutif départemental a été transféré aux présidents des Conseils généraux qui ont dès lors renforcé leur position dans le système local. Ils occupent des places d'autant plus stratégiques que c'est au niveau départemental que continuent de s'organiser de nombreux réseaux de pouvoir se déployant, de surcroît, à l'abri d'une exposition publique trop prégnante.

### 2.1. L'institution du pouvoir

Le transfert de l'exécutif départemental a incontestablement joué en faveur d'une centralisation du pouvoir autour de la personne du président du Conseil général. Mais cette seule donnée ne saurait suffire à comprendre le poids acquis par ce dernier. Le pouvoir parcourt en profondeur l'espace départemental.

### La concentration du pouvoir

S'ils ont profité, dans un premier temps, de transferts de personnels issus des services de l'État, les Conseils

généraux ont ensuite considérablement renforcé leurs technostructures. De sorte que s'est mis en place autour des présidents de Conseil général un dispositif de pouvoir proche de celui décrit pour les villes et rassemblant une équipe resserrée d'experts (directeurs de services et cabinet) concevant et arbitrant les principaux choix de politiques publiques. Ce système de pouvoir place le président en position largement dominante face à l'Assemblée des conseillers généraux.

À l'inverse, le pouvoir des conseillers généraux ne s'est, en pratique, guère accru, hormis pour quelques présidents de commissions ou élus "cumulards". La règle du cumul des mandats favorise l'investissement politique d'élus communaux et régionaux dans les conseils généraux pour y obtenir des ressources destinées à leur territoire d'implantation. Mais ajoutons que ces élus sont souvent des adjoints au maire et des conseillers généraux de "second rang" qui peuvent difficilement bousculer l'autorité du Président. Ils participent ainsi d'un phénomène de "cumul en grappes" (Sadran, 1989), consistant à répartir sur ces équipiers le contrôle des positions électives et, par là, à faciliter le montage de dossiers inter-institutionnels.

Parallèlement, plusieurs départements se sont engagés dans un processus de territorialisation de leurs services pour ajuster l'offre de prestations aux besoins localisés des populations. Une grande partie des compétences départementales étant d'ordre gestionnaire, ce processus répond à l'idéal d'une gestion de proximité tentant d'affiner la production et la prestation de services et d'échapper à un traitement standardisé des bénéficiaires.

### Un territoire politique d'influence

Malgré les stigmatisations dont ils font l'objet, les départements sont loin

d'être délaissés par les élites politiques. Comment comprendre ces comportements ? Les départements représentent toujours des lieux décisifs d'investissement politique dans la mesure notamment où ils constituent le cadre de structuration des partis politiques et des fédérations associatives. C'est en partie là où se construisent et se distribuent des positions de pouvoir, où se négocient des équilibres territoriaux entre élus. À cet égard, les spécialistes du fait régional ont dû convenir du poids des fédérations partisanes départementales et des leaders territoriaux, implantés dans les cantons et les communes, dans la confection des listes aux élections régionales.

Les départements restent des sites décisifs de structuration et de consolidation de réseaux de pouvoir d'autant plus qu'ils forment l'assise élective majeure des sénateurs. Ils reposent également sur une sur-représentation des électeurs ruraux qui ne peut que susciter des tensions avec les intérêts spécifiques des territoires urbains. Ils représentent, enfin, un lobby puissant, à travers l'Association des départements de France, dont l'influence, conjuguée à celle des autres associations d'élus, sur l'élaboration des normes en matière de décentralisation est souvent décisive. Relayés au Sénat, les conseillers généraux paraissent en position de force pour négocier leur soutien aux diverses réformes touchant, de près ou de loin, aux libertés et responsabilités locales.

Au niveau départemental, se construisent des normes, positions et règles de jeu spécifiques, certes implicites, qui permettent d'expliquer la prégnance du cadre départemental. En gardant cela à l'esprit, il sera également possible de mieux comprendre la fragilité des nouveaux espaces de projet supra-communaux au regard de l'institution-

nalisation d'un espace départemental générateur de pouvoir et d'autorité.

## **2.2. Un espace public départemental ?**

Si les départements sont irrigués par des réseaux de pouvoir, leur lisibilité et, a fortiori, leur ouverture sont plus incertaines. Ils bénéficient d'une faible exposition publique qui nous interroge sur l'état de la démocratie départementale. Il n'est d'ailleurs pas anodin de remarquer qu'ils font figure de parent pauvre dans la littérature scientifique. Largement délaissés à l'inverse des régions et des villes par les chercheurs, ils restent mal connus.

Si les Conseils généraux ont investi, comme toutes les collectivités territoriales, dans de nombreux supports de communication (bulletins, journaux, plaquettes, etc.), ils sont également tentés d'élaborer des projets territoriaux (sectoriels ou transversaux) susceptibles de donner une lisibilité à leur action. Toutefois, ils demeurent peu couverts par les médias, plus indexés sur un format régional ou urbain (avec les télévisions locales). De même, ils ne trouvent qu'un écho restreint auprès de l'électorat. Certes les dernières élections cantonales ont été marquées par une progression importante de la participation (passant de 55 % en 1998 à 66,5 % en 2004), sans toutefois que cette tendance soit imputable à une spécificité départementale dans la mesure où elle a également concerné les élections régionales. Sur une durée plus longue, on observe une moindre participation pour l'élection des conseillers généraux. Comparée aux élections municipales ou nationales, la participation aux cantonales reste très inférieure (de 10 à 20 points par rapport aux premières).

Il est assurément difficile d'expliquer ce relatif désintérêt pour la collectivité

départementale. Nul doute qu'interviennent des facteurs multiples dépassant la spécificité des conseils généraux. Tout juste peut-on avancer que l'exécutif départemental a cette particularité d'être élu, au même titre que tout conseiller général, dans un micro territoire (le canton). De fait, la représentation du département, en tant qu'entité intégrée, n'est qu'indirecte, contribuant à atténuer sa reconnaissance. De plus, face à la présidentialisation renforcée du pouvoir départemental, les conseillers généraux sont tentés, sous l'effet de leur mode d'élection, de se tourner d'abord vers l'entretien de leur territoire d'élection en soignant leurs relations avec les maires de leur canton et en allant plaider au Conseil général l'obtention de financements (à travers, par exemple, la pratique des enveloppes cantonales). C'est dès lors la possibilité de construire un intérêt général départemental qui est en cause, miné par les tentations localistes et redistributives des représentants cantonaux (Estèbe, 2005).

Dans ce contexte, se développe une nouvelle forme de verrouillage du pouvoir, provoquée par l'inégalité des ressources entre l'exécutif et l'assemblée départementale. Elle aboutit à n'accorder qu'une place réduite au citoyen, appelé à s'impliquer dans d'autres instances participatives organisées à l'échelle communale. Elle soustrait les conseillers généraux à une forme de contrôle continu, réduit à quelques échéances électorales peu lisibles au demeurant. Nul doute, en revanche, que cet éloignement du citoyen présente l'avantage pour les conseillers généraux de leur offrir des marges de liberté.

## **3. Une fin de vie contrariée**

Dans une phase apparente d'urbanisation et de régionalisation, les départe-

ments apparaissent de facto en mauvaise position. Si le constat n'est pas nouveau, il est surtout contredit par la permanence et, plus encore, par le renforcement récent du pouvoir des départements.

### 3.1. Décentralisation et départements

#### Un couple consacré

Reconnus comme une collectivité territoriale à part entière, les départements ont bénéficié à cette occasion de transferts de compétences importants. Leur champ d'intervention revêt un caractère très diversifié même s'il est possible d'y repérer quelques compétences-clés concernant :

- le secteur sanitaire et social qui représente, dans bien des cas, plus de 50 % du budget des conseils généraux avec quelques postes de dépenses structurantes (aide sociale à l'enfance, aide aux personnes âgées, aide aux handicapés, insertion socioprofessionnelle) ;
- l'éducation, la culture et le tourisme où les conseils généraux ont la responsabilité, entre autres, de la construction et de l'entretien des collèges, des bibliothèques départementales de prêt pour la lecture publique, de la gestion des archives et musées départementaux, de l'aide aux gîtes ruraux et bases de plein air ;
- l'équipement qui recouvre des dépenses d'entretien, de gestion et d'investissement très diverses : voirie départementale, ports de commerce et de pêche, transports scolaires et interurbains, aides au remembrement rural, aides à l'équipement des communes.

Au regard de ce panorama, d'aucuns ont considéré le département comme le grand gagnant des transferts de

compétences du début des années 1980. Les conseils généraux participent à des actions dotées d'une forte charge symbolique : la solidarité entre les territoires, la préservation du dynamisme rural et communal, la prise en charge sociale des personnes en difficultés. Ils n'ont pas hésité également à aller au-delà de leurs compétences obligatoires en s'investissant dans des domaines comme l'environnement dans une perspective de soutien et de conseil auprès des communes rurales ou encore les nouvelles technologies afin d'accroître l'attractivité des territoires. Loin de déperir, ils manifestent une étonnante capacité de prise de responsabilité et, par-là même, de résistance aux critiques.

#### Un couple conforté

Cette faculté d'adaptation ne s'est d'ailleurs pas démentie au cours des dernières années : le rejet de l'institution d'un cinquième risque de Sécurité sociale pour le traitement de la dépendance des personnes âgées s'est soldé, par exemple, par la délégation aux conseils généraux de la mise en œuvre de l'APA (Allocation personnalisée d'autonomie) ; les difficultés de gestion du RMI ont conduit à confier le pilotage de ce dispositif aux départements (loi du 18 décembre 2003). Le transfert de compétences aux départements – et, sans nul doute, la capacité d'influence de ces derniers – s'exprime à nouveau à travers la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Attendu pour enregistrer la victoire des "modernisateurs" et, du même coup, des agglomérations et régions, **l'acte II de la décentralisation tend en fait à renforcer les responsabilités des conseils généraux.** Ceux-ci ont désormais la responsabilité de l'entretien d'une partie de la voirie nationale, ainsi que de la gestion des personnels

techniciens, ouvriers et de service (TOS) des collèges. Surtout, leur rôle en matière sociale a été sensiblement conforté au point d'être érigés en pilotes du domaine. La loi stipule à ce titre que "le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale (...) Il coordonne sur son territoire les actions qui y concourent" (article 49). Plusieurs mesures s'inscrivent dans cette perspective : le transfert aux départements de la gestion des Fonds de solidarité logement (FSL), du Fonds d'aide aux jeunes en difficulté (FAJ). Il n'est d'ailleurs pas anodin que le congrès 2004 de l'Assemblée des départements de France (ADF) se soit centré sur le thème "Départements, acteurs majeurs de la cohésion sociale". Bref, l'usage de la figure du département providence paraît plus que jamais d'actualité (Lafore, 2004).

L'un des indices de cette responsabilisation croissante des départements est la progression constante de leurs dépenses au cours des dix dernières années, en étant passées de 31 614 en 1993 à 42 314 millions d'euros en 2002<sup>5</sup>. Les dépenses d'aide sociale sont, de ce point de vue, particulièrement illustratives avec une progression de 6 % en moyenne annuelle entre 1999 et 2003 pour les quatre grandes catégories d'aide (enfance, personnes âgées, handicap, insertion du RMI)<sup>6</sup>.

Plus que le dépérissement des départements, c'est bien le renforcement des compétences transférées à ces derniers qui se dégage de la succession de textes ayant trait à la décentralisation. D'ailleurs, les représentants des départements ne s'y trompent pas. Ils expriment des préoccupations quant aux coûts induits de ces nouvelles responsabilités à exercer et aux risques de repli tendanciel sur leurs compétences principales au détriment des dépenses secondaires, comme

l'aide à l'équipement des communes dont on saisit l'importance pour le pouvoir d'influence des conseillers généraux dans leur canton<sup>7</sup>.

### Un couple équilibré ?

L'accroissement des responsabilités départementales appelle toutefois une interprétation mesurée. Les transferts récents sont avant tout d'ordre gestionnaire et limitent de fait les marges d'investissement des départements. Dès lors, l'importance des dépenses obligatoires gérées par cette collectivité territoriale au titre, notamment, de l'aide sociale, pose question. Elle révèle l'autonomie toute relative des départements. On est donc en droit de douter de la réalité de véritables politiques départementales tant celles-ci sont prises dans un champ d'intervention particulièrement normé. Les initiatives propres aux conseils généraux apparaissent réduites et limitées aux champs de l'action extralégale, de l'aide aux communes, du développement économique et des fonds de concours aux projets locaux.

Sur le seul secteur social, les transferts récents sont porteurs d'une spécialisation accrue des conseils généraux, mais aussi d'une redéfinition fonctionnelle des échelons de protection des personnes. À l'échelon étatico-national, reviendrait la reproduction des forces de travail insérées dans des activités professionnelles. À l'échelon départemental, incomberait alors la gestion des populations marginalisées par des phénomènes de handicap ou de relégation hors des mécanismes productifs (Lafore, 2004, p. 27). Cette forme de division du travail social, réactualisant une partition ancienne, entérine une logique d'autonomisation des problèmes sociaux et des intérêts qui leur sont associés. Elle révèle, en outre, une redéfinition de la solidarité, désormais clivée entre des modes

(5) Ministère de l'Intérieur, *Les collectivités locales en chiffres, 2005*, p. 73-74.

(6) "Les dépenses d'aide sociale des départements en 2003", *Études et résultats, DREES, 365, 2004*.

(7) Voir les craintes exprimées par le président de l'Assemblée des départements de France, cf. C. Lebreton, "Départements : quel regard sur la décentralisation ?", *La tribune des petites villes, 90, janvier 2005*.



de financement concurrents (solidarité contributive et fiscale). Dans ce cadre, le département serait le réceptacle et le gestionnaire des effets de l'abandon par l'État d'une perspective d'intégration socioprofessionnelle. Il pourrait se voir vite étranglé financièrement par des charges difficilement maîtrisables. En d'autres termes, n'est-il pas appelé à devenir l'opérateur explicite d'une solidarité assistantielle destinée aux plus démunis ? La question mérite au moins d'être posée.

### **3.2. Une nouvelle dynamique sociale départementale ?**

À n'en pas douter, le département constitue davantage un espace institutionnalisé et institutionnel de pouvoir qu'un territoire où se localisent des rapports sociaux. Mais si des représentations collectives anciennes continuent à entacher l'image des départements, elles ne peuvent occulter les réalités plus complexes rencontrées par les autorités et qui contribuent à réévaluer leur compréhension. L'hétérogénéité des situations se combine avec de nouvelles imbrications rural-urbain et de nouvelles pratiques sociales pour transformer le rapport des conseils généraux au territoire.

#### **Derrière l'apparente unité du "système départemental"**

En premier lieu, force est de constater, comme souvent lorsque le regard se localise et se précise, que les départements recouvrent des espaces très différenciés d'un point de vue démographique, social, économique, financier, etc. À rebours des modèles trop unificateurs, comme a pu l'être à un moment celui de "la régulation croisée" des sociologues des organisations, ils forment des configurations hétérogènes appelant une appréhension plus contrastée de leur fonctionnement et des capacités d'action des

élus (Montané, 2001). En d'autres termes, il est abusif de ramener l'action des départements à la seule défense d'un groupe social. Des analyses historiques ont montré que les départements sont loin d'avoir constitué des institutions accaparées par les agriculteurs ; les conseils généraux ne s'investissant d'ailleurs que marginalement dans ce domaine d'intervention.

#### **Des réalités spatiales composites**

En second lieu, les départements sont, à en croire bon nombre de commentaires, durablement marqués par la ruralité. Or, ils se réduisent difficilement à un seul espace rural et aux seuls problèmes qui s'y rattachent. Ils coïncident davantage avec une imbrication, dans des proportions variables selon les configurations, des tissus urbain et rural. Les collectivités départementales sont loin de correspondre aux canons d'une vision modélisée les envisageant comme l'emboîtement d'une ville chef-lieu avec un réseau de villes moyennes et de communes rurales. Une telle approche conduit à négliger les phénomènes de métropolisation et de péri urbanisation qui complexifient la lecture des espaces. Plus, par les compétences qui leur sont octroyées, les Conseils généraux sont appelés à intervenir massivement dans les villes où se concentrent, en partie, les difficultés sociales : transports, dépendance, logement, RMI. Ils doivent aussi affronter, à leur niveau, les effets localisés de la globalisation et de la libéralisation des économies. Dès lors, dans le contexte actuel, et même si les villes tendent à se différencier des communes rurales, les départements s'interposent comme des lieux d'articulation de ces réalités. Selon Dominique Lorrain, "le département a trouvé (...) une nouvelle légitimité en devenant le point d'équilibre entre la France rurale et celle des villes" (Lorrain, 1993).

### Au devant de nouvelles attentes

Enfin, les départements connaissent un regain d'intérêt à la faveur du développement de nouvelles pratiques sociales de migration et de préoccupations écologiques. Sans s'inscrire nécessairement dans la lignée des aspirations "soixante-huitardes", des néo-ruraux concourent à revitaliser les campagnes d'autant plus que leur implantation repose, plus qu'avant d'ailleurs, sur des projets professionnels qui donnent une certaine stabilité à ces choix. Ce phénomène va de pair avec le développement d'activités liées au tourisme vert, avec la quête esthétique et écologique de la référence paysagère, voire les attentes exprimées par la défense de la chasse, pour corriger l'image conservatrice associée à la ruralité. Toute une série de pratiques participe donc à réévaluer la grandeur de la nature et à se méfier d'une forme d'évolutionnisme urbain qui disqualifierait les départements.

De plus, certains territoires bénéficient aujourd'hui du **développement d'économies résidentielles** qui, sous l'effet de logiques migratoires et touristiques, contribuent à accroître fortement les revenus locaux (Talandier, 2004). Se déploient de nouveaux modes de valorisation des richesses privilégiant les territoires ruraux (notamment : Yonne, arrière pays méditerranéen, Provence, Périgord) suffisamment attractifs pour capter des investissements immobiliers (résidences secondaires). C'est dans cette perspective que ces territoires, aidés en cela par les conseils généraux, s'impliquent aujourd'hui dans la mise en valeur de leurs ressources naturelles, patrimoniales et identitaires (paysage, appellations AOC, traditions et coutumes, etc.) pour accueillir des touristes et générer de nouveaux flux résidentiels. Autrement dit, par cette prégnance inégale des logiques économiques

résidentielles, les espaces ruraux se différencient, d'une part, entre eux (rural attractif et touristique, rural en proximité du tissu péri-urbain, rural en déclin), mais d'autre part avec les espaces plus urbains marqués par la prééminence des activités productives. Ces mouvements ont en retour pour conséquence de bouleverser les structures sociales avec le poids pris dans certains territoires ruraux par les retraités, les populations migrantes, et les couches moyennes et supérieures détentrices de résidences secondaires.

## 4. Les départements à l'épreuve des recompositions territoriales

Chargée d'espoirs sans doute démesurés, la réforme de décentralisation du début des années 1980 a tenté, à l'origine, de clarifier l'agencement des compétences. En revanche, elle a laissé en jachère la question de l'organisation et de la hiérarchie institutionnelles de la France. Elle a ainsi créé les conditions d'un chevauchement des pouvoirs, chaque collectivité territoriale étant portée à se saisir des différents problèmes qui se posent à un moment donné sur son territoire. Il reste que la collectivité départementale est de plus en plus confrontée à des tentatives de définition de nouveaux espaces apparemment mieux ajustés aux dynamiques socio-économiques. Parés de nombreuses vertus, ces territoires infra-départementaux et non institutionnalisés sont souvent appréhendés comme les signes avant-coureurs d'un futur déclin des départements.

### 4.1. Des ajustements par petites touches

Après l'échec patent des années 1970 (visant à réduire le nombre de communes), il faut attendre les années

1990 pour entrevoir des tentatives, certes bien timides, de réordonnement des pouvoirs. Mais plutôt qu'aborder de front le sujet, ces initiatives s'efforcent d'introduire des changements à la marge des collectivités territoriales par le soutien affiché à la construction de territoires fonctionnels, mais non institutionnalisés. Nul doute qu'il y a là le souci de se prémunir d'une levée de boucliers des représentants politiques des collectivités communales et départementales. La raison officielle est tout autre : il s'agit d'insuffler un nouveau dynamisme territorial non pas par la définition de nouvelles strates administratives, mais par la reconnaissance d'espaces tournés d'abord vers une fonction d'animation et de mission. Cette ambition s'est traduite à travers deux types de législation : le premier concernant l'intercommunalité (loi ATR de 1992 et loi dite Chevènement de 1999) et le second ayant trait à l'affirmation de "pays" dans l'aménagement du territoire (loi LOADT, dite Pasqua, de 1995 et loi LOADDT, dite Voynet, de 1999).

Les départements se trouvent dès lors confrontés à l'émergence de **deux "nouveaux" espaces locaux** – même si, pour **les pays**, il s'agit plus d'une actualisation d'une formule déjà apparue dans les années 1970 – qui tirent en grande partie leur force de ce qu'ils sont attachés, au moins en apparence, à une logique de projet. Ceci dit, un distinguo est ici à opérer dans la mesure où **les structures intercommunales** sont, dans la plupart des cas, chargées de tâches de gestion de services et d'équipements. En tout état de cause, ces différents territoires se situent en contrepoint (contreponds ?) de la structuration du pouvoir départemental puisqu'ils ne sont pas censés se caler sur le quadrillage cantonal. L'objectif étant de contourner les réalités institutionnelles constituées pour trouver des échelles de coopération et de défini-

tion de projets de territoire. De ce point de vue, les pays ont pu être considérés comme l'un des piliers, lié à l'affirmation des régions, d'une recomposition territoriale plus générale.

#### 4.2. Les pays : des territoires concurrents ?

Les pays sont bien souvent adossés à des idéaux modernisateurs. Ils se définissent comme des bassins de vie et d'emploi associant plusieurs dizaines de communes. Ils délimitent des territoires de mutualisation de ressources et de mise en relation d'acteurs traditionnellement séparés. Ils sont vus comme des lieux de mobilisation des forces vives locales, des instances de mission et d'animation, des outils de recomposition de l'action publique, des instances de participation et de partenariat, et bien entendu des territoires de projet. Plus, les pays condensent une nouvelle vision de l'action publique territoriale, à la fois transversale et partenariale. Ils s'inscrivent en rupture avec des normes d'action sectorielles et redistributives. Tout les prédispose ainsi à incarner la modernité par opposition aux départements. Ils coïncideraient mieux avec des dynamiques socio-économiques que les découpages classiques, et notamment cantonaux, ne parviendraient plus à saisir correctement.

À l'aune de ces espérances si nombreuses placées dans le pays, on comprend mieux que le nouveau délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, Pierre Mirabaud, souligne "la pertinence de la définition du pays comme territoire regroupant plusieurs intercommunalités, à l'échelle d'un bassin d'emploi, liant un pôle urbain et son arrière pays rural, ou autour d'un réseau de petites villes et de centres-bourgs" (La Gazette, 14/02/2005, p. 7). De même,

dans l'une des publications de la DATAR, on retrouve le même élan élogieux : "Pourquoi un tel plébiscite (des pays dans les sondages) ? Vraisemblablement parce que peu de concepts de la politique d'aménagement du territoire, longtemps constituée de "zonages" abstraits, ne visent une telle adéquation avec les fondements de notre géographie humaine, à savoir ses bassins de vie, sa trame de pôles urbains, de taille variable, qui bien souvent dessinent les tracés des pays en leur donnant leur patronyme" (Portier, 2003, p. 13-14 ; Leurquin, 1997). Il n'y a pas lieu ici de nous lancer dans un bilan – mené dans d'autres lieux – de la démarche des pays. Notons simplement sa très inégale appropriation en fonction des configurations politico-culturelles et des groupes sociaux moteurs localement, la Bretagne faisant office, de ce point de vue, de "bon élève".

Dès lors que l'on se distancie d'une vision teintée d'angélisme, les pays se prêtent à une lecture plus réservée. Les départements se révèlent constituer un espace et une institution difficilement contournables, qui plus est par des instances non pourvues des oripeaux de l'autorité politique. Écartés dans un premier temps de la démarche des pays, au profit des régions, ils ont, semble-t-il, pénétré progressivement le terrain par l'intermédiaire de la technique des fonds de concours qui ont permis d'alimenter des opérations locales. Loin de désertir le développement territorial, et bien que fortement concurrencés sur ce terrain par les régions, les départements tendent (certes pas toujours) à s'y investir, d'une part, en s'appuyant sur leurs compétences (aide sociale, transports, voirie, équipement rural) pour accompagner ces territoires de projets et, d'autre part, en s'intercalant en instance d'articulation entre intercommunalités, pays, régions. Tout porte dès lors à

croire que **la concurrence institutionnelle – entre régions et départements – freine la construction de territoires véritablement innovants** ou parvenant, pour le moins, à s'affranchir des cadres d'action existants.

De plus, l'usage de la démarche de pays reste souvent conditionné par des stratégies de consolidation d'entreprises politiques de pouvoir, dont on a déjà souligné l'ancrage départemental. Aussi n'est-ce pas une surprise si l'on retrouve, dans bien des cas, à la tête des pays des sénateurs et/ou conseillers généraux. En effet, les pays créent des conditions favorables à l'investissement d'élus soucieux de renforcer leur position locale et d'attester de leur capacité de mobilisation (Douillet, 2003).

En tenant compte de ces variables politiques, les pays suscitent un point de vue moins univoque et, sans doute, moins enthousiaste. Il ressort de ces éléments brièvement évoqués que la mise en place de nouveaux dispositifs d'action ne suffit pas pour affaiblir une institution comme le département. La logique d'action qu'ils véhiculent doit composer avec des logiques de position ancrées dans des territoires communaux, intercommunaux et cantonaux. Force est d'ailleurs de constater que les pays ne parviennent que très imparfaitement à structurer les agendas locaux et à infléchir la production d'actions collectives.

## 5. Mise en perspective

Le département s'est inscrit dans une stratégie administrative de quadrillage du territoire. Il a constitué un relais d'organisation de l'autorité territoriale de l'État par l'intermédiaire du Préfet. Dans cette optique, et mis à part quelques cas singuliers, il correspond à un espace dont l'identité n'est pas

toujours assurée et dont la cohérence est d'abord d'ordre institutionnel. En d'autres termes, il s'est défini avant tout comme un espace d'institutionnalisation du pouvoir. Ceci dit, l'institution n'est pas neutre à l'égard du territoire, mais peut s'avérer productrice d'effets de socialisation et d'identification, non seulement par le biais de campagnes de communication, mais aussi par les diverses actions mises en place localement. Parallèlement, elle est loin d'être étanche aux dynamiques sociales qui irriguent les territoires urbains et ruraux. C'est d'ailleurs en grande partie à leur articulation que se pose aujourd'hui la question du positionnement fonctionnel des départements. Notre démarche analytique servira là encore à distinguer les enjeux qui se présentent ou risquent de se présenter, à plus ou moins long terme, pour l'institution départementale.

### 5.1. Les dimensions socio-économique et culturelle

La particularité de nombreux départements est de correspondre à des espaces très disparates, rassemblant des villes, plus ou moins grandes, et des territoires ruraux, plus ou moins isolés. L'articulation de ces espaces dessine des configurations départementales hétérogènes. En ce sens, les départements tendent à agréger des espaces aux logiques et problèmes différenciés. C'est là sans doute l'une des grandes difficultés gestionnaires qui pèse sur la nature de l'institution. Sans revenir sur les enjeux propres aux espaces urbains, suffisamment détaillés dans le chapitre précédent, nous nous pencherons ici plus précisément sur les autres types d'enjeux.

#### Première série de tendances

- **Population** : les tendances sont très distinctes selon la nature des territoires

qui, rappelons-le, se combinent selon des proportions variables dans les différents départements :

- Les villes moyennes, piliers traditionnels du pouvoir départemental, semblent souffrir de dynamiques démographiques déclinantes ou, en tout cas, stagnantes. Elles sont notamment marquées par une croissance du solde naturel moins forte que dans le reste de la France, ainsi que par un solde migratoire négatif : autant de tendances compensées néanmoins par l'arrivée de retraités (Béhar, 2004). Elles pâttissent à la fois de l'attraction métropolitaine et de la nouvelle attractivité des espaces ruraux ;

- Les espaces ruraux ont pendant longtemps été considérés en déclin avec la crise des activités agricoles et le développement de l'urbanisation. Le diagnostic est aujourd'hui amené à se renverser même s'il convient d'être prudent tant les tendances s'expriment très inégalement. On assiste en effet à une revitalisation rurale relative due à un solde migratoire positif. Plusieurs facteurs (modes de vie, nouveaux modes de valorisation du capital personnel, moyens de transports...) jouent d'ailleurs en faveur de cette nouvelle vigueur démographique. La particularité est que cette croissance actuelle concerne des territoires ruraux dits isolés par référence notamment aux espaces à proximité des villes. Elle bénéficie des flux de relocalisation des retraités, mais aussi des effets de la mobilité et des choix immobiliers de catégories sociales plutôt privilégiées ;

- Néanmoins de nombreux espaces ruraux restent frappés par un déclin accéléré conjuguant des soldes migratoire et naturel négatifs (Cantal, Allier, l'ouest de la Bretagne, Limousin....) ;

– Au total, il ressort une différenciation de la composition sociologique des bassins de vie et de la nature de l’habitat. Les clivages traversent désormais les catégories de pensée les plus traditionnelles (rural-urbain). Ils révèlent des destins territoriaux inégaux que les pouvoirs locaux peuvent souvent difficilement infléchir en raison de facteurs autonomes (qualité paysagère et météorologique, modes...). Dans le même temps, il n’est pas impossible d’imaginer pour les années à venir des déplacements concernant la localisation des territoires attractifs en raison, par exemple, d’effets de saturation, de mises en valeur renouvelées, de détériorations accélérées de certains espaces...

• **Activités économiques** : la principale caractéristique à souligner est la dispersion des économies locales sous l’effet notamment d’une distinction entre la géographie productive et la géographie des loisirs et des retraites :

– Les espaces urbains et péri-urbains tendent à former des lieux de localisation diversifiés des activités productives et des actifs. La transformation de la nature du capital pousse, on l’a dit, à cette polarisation en raison des garanties offertes par les villes ;

– Happées par l’attractivité économique des métropoles, les villes moyennes parviennent à résister, dans certains cas, par une présence forte des activités du secteur public ou bien par les activités de commerce et de service qui ne comblent que difficilement le déclin accéléré des activités productives. Ceci dit, certains territoires structurés autour d’une ville moyenne ont pu réussir à développer des réseaux localisés de PME spécialisées sur un secteur économique, souvent lié aux biens de consommation (Cholet, Roanne). Dès lors, il n’est pas incongru d’envisager des trajectoires

très contrastées des villes moyennes selon leur capacité à impulser, sur une base territoriale, un tissu de PME-PMI plus ou moins associé aux grandes firmes métropolitaines ;

– Enfin, les territoires ruraux les plus dynamiques se repositionnent en s’articulant à des économies non pas productives, mais résidentielles et/ou touristiques. Éloignés des circuits d’accumulation du capital économique et financier, ils sont en revanche des lieux de valorisation immobilière qui transforment, comme on le verra plus avant, la nature des enjeux d’action publique. Ils bénéficient notamment des flux de déplacements pendant les week-ends et les vacances.

• **Population active** : les tendances listées ici s’inscrivent dans le prolongement des analyses précédentes :

– Développement de la population active féminine dans les territoires ruraux, ce qui a incontestablement permis de contrebalancer le recul des emplois agricoles et d’accroître les revenus d’un certain nombre de ménages. Reste que cette tendance est sans doute arrivée à maturation et pèsera moins dans les évolutions à venir ;

– Développement des actifs, aux statuts parfois instables et précaires, dans les activités touristiques et de valorisation des ressources patrimoniales et paysagères ;

– Il faut noter également la plus forte concentration des sans emplois et des populations précarisées dans les villes, et parallèlement la tendance à la dispersion des retraités en dehors des villes centres ;

– Enfin, piliers de leur vitalité, le tissu de fonctionnaires paraît particulièrement important dans les villes moyennes.

• **Inégalités** : ce qui apparaît, c'est une tendance à la disparité des rapports sociaux qui prennent des sens différents selon la nature des dynamiques territorialisées. En effet, celles-ci transforment la structure sociale avec des polarisations nouvelles :

– Les catégories moyennes et supérieures investissent dans certains espaces ruraux (résidences secondaires) qui, par les pressions foncières qui s'ensuivent, génèrent l'émergence de poches territoriales, excluant d'autres fractions de la population ;

– Les populations les plus fragiles tendent à se localiser dans les espaces urbains. On peut d'ailleurs imaginer que les polarisations économiques actuelles et à venir risquent d'accroître cette tendance avec des effets certains sur l'étalement péri-urbain et sur les divisions sociales urbaines ;

– En revanche, avec les flux importants de retraités, de nombreux espaces ruraux peuvent voir se poser avec de plus en plus d'acuité le problème de la gestion des problèmes de dépendance dont le "risque", on le sait, augmente avec l'avancée en âge.

### Deuxième série de tendances

• **Aspirations** : Il paraît bien difficile de repérer des tendances fortes tant l'hétérogénéité est grande selon les groupes sociaux et les bassins de vie. En ce sens, les départements ne se réduisent pas à un mode de vie rural, figé et homogène. Ceci dit, en fonction des tendances évoquées jusque-là, on identifiera plusieurs problèmes et dynamiques clés:

– La quête d'une naturalité et d'une beauté paysagère émerge avec force dans le contexte des conflits d'usage et de valorisation des ressources. Elle est susceptible de s'accroître sous l'effet

des congestionnements et de la raréfaction foncière dans les espaces urbains ;

– La nouvelle attractivité de territoires ruraux isolés provoque de nouveaux besoins d'infrastructures, d'équipements et de services (comme ceux de proximité...) même si cette tendance est à relativiser en raison de l'importance des résidences secondaires dans cette revitalisation. La conséquence n'est-elle pas de voir se développer des économies fonctionnant par intermittence posant le problème de la viabilité et de la rentabilisation des équipements et activités ?

– Un autre type d'expérience, générateur de pratiques sociales, mérite d'être souligné tant il s'articule aux recompositions socio-territoriales : le renforcement du vieillissement des populations et la montée des personnes âgées dépendantes. La dispersion de ce phénomène dans des lieux épars posera, on s'en doute, des difficultés pour les gestionnaires d'autant plus qu'elle se conjugue avec une aspiration au maintien à domicile (renforcée par de nouvelles techniques médico-sociales et par l'allongement de la durée de vie des deux conjoints) ;

– Si elles ne flottent pas librement, c'est-à-dire sans rapports de détermination avec les restructurations socio-économiques, les valeurs de référence jouent aussi sur les modes de vie. Deux pistes peuvent en ce sens être suggérées en cohérence avec les analyses précédentes : d'une part, l'intensification de la figure de la métropole technopolitaine, symbole d'accessibilité aux richesses et services, qui tend à renforcer les polarisations actuelles et à favoriser les inégalités spatiales ; et, d'autre part, la diffusion d'une utopie ruraliste, sorte de havre de naturalité, mais avec des effets tout aussi ségrégatifs (pression foncière, chute des zones en déclin...).

• **Luttes socio-territoriales** : ces luttes jouent un rôle de premier plan dans la gestion des territoires tant elles peuvent infléchir les scènes publiques locales (à la fois au niveau de ses acteurs et de son agenda). Elles se redéfinissent sous l'effet de nouvelles contradictions et conflits d'intérêts qui trouvent à s'exprimer dans les divers types d'espaces :

– Avec l'exacerbation des pressions touristiques, le danger est de voir se développer les conflits d'usages autour des ressources naturelles dont le phénomène NIMBY ne constitue qu'une illustration caricaturale. En effet, les contradictions peuvent se révéler avec force sous l'effet des tentations de valorisation marchande des paysages et du patrimoine et des aspirations à une nature et un cadre de vie préservés. Ces conflits émergents revêtent assurément un caractère localisé mettant aux prises les pouvoirs, les fractions sociales visées et à fort pouvoir d'achat et le tissu associatif ;

– En outre, si de nouvelles populations tendent à occuper les espaces ruraux et à imposer de nouveaux modes de vie, elles n'apparaissent pas toujours mobilisées dans la définition des orientations politiques locales. Ainsi apparaît un hiatus entre les intérêts présents dans ces territoires et les formes d'investissement dans les scènes publiques locales.

### Enjeux

Loin de se superposer, ces tendances entrent, plus ou moins, en contradiction les unes avec les autres. Elles dessinent des enjeux gestionnaires d'autant plus délicats qu'elles se dispersent sur les territoires.

– La première difficulté tient à la **disonction des économies locales** se manifestant dans un espace départe-

mental : doit-on favoriser l'émergence d'économies résidentielles dans les territoires isolés ? Comment articuler les villes moyennes avec les réseaux économiques métropolitains ? Doit-on tendre vers une hiérarchisation économique des espaces ? En prolongement, se pose la question des inégalités spatiales au regard des stratégies résidentielles et immobilières des différentes catégories sociales. C'est celle notamment, pour les gestionnaires départementaux, de la gestion de l'autonomisation des grandes villes au sein des territoires.

– La seconde difficulté a trait à la **présence des services (publics et marchands) dans les territoires ruraux** : comment répondre aux besoins des nouvelles couches résidentes dans les territoires isolés ? Quel est le coût d'une politique d'équipement et de soutien à la revitalisation rurale ? Et, en même temps, comment maintenir les populations localisées dans les zones en déclin ? Dans la même logique, s'actualise, dans des domaines nouveaux, la fonction d'expertise (notamment en ce qui concerne l'environnement : eau et gestion des déchets) et de soutien (par exemple par le financement des réseaux de TIC dans les "zones blanches" non couvertes par les opérateurs) des conseils généraux à l'égard des territoires ruraux. C'est là tout l'**enjeu d'un rôle de solidarité territoriale organisé à l'échelle départementale**.

– Enfin, il faut soulever le **problème de la gestion contradictoire des ressources naturelles et patrimoniales** : comment améliorer l'attractivité de territoires isolés dont la revitalisation est étroitement liée à leur attractivité, notamment touristique ? Mais jusqu'à quel niveau peut-on exploiter dans une logique marchande les ressources territoriales en les inscrivant dans une perspective touristique ? Comment



garantir la préservation de l'environnement face aux stratégies d'acquisition foncière et aux exigences d'attractivité ? Plus encore, il convient de pointer les risques tendanciels de l'évolution des espaces ruraux, à savoir les pressions immobilières renchérissant le coût du foncier et accélérant les exclusions, mais aussi la menace d'espaces figés par des présences intermittentes, par des tentations de folklorisation et de muséification.

### 5.2. Les dimensions juridique et politique

Mal aimé, le département n'en revendique pas moins un rôle essentiel dans l'action publique territoriale et dans le fonctionnement des systèmes de pouvoir locaux. Avant une éventuelle proposition de redécoupage des institutions locales, il paraît judicieux d'insister sur les ressources disponibles au niveau départemental. On doit convenir de la prégnance du cadre départemental (et des intérêts qui lui sont associés) qui pèse, notamment, sur l'émergence et la stabilisation de nouveaux territoires de projet.

#### Troisième série de tendances

- **Compétences** : la décentralisation des responsabilités publiques a renforcé, on l'a vu, le pouvoir des autorités départementales. L'acte II ne marque pas une véritable rupture de ce point de vue avec le transfert de nouvelles compétences, et charges gestionnaires, aux conseils généraux. Cette responsabilisation croissante des responsables départementaux sous-tend une redéfinition fonctionnelle de la collectivité qu'il faut évoquer pour envisager son avenir. Elle peut également générer des effets latéraux :

- Champ traditionnel de l'intervention départementale, le secteur social occupe aujourd'hui une place de plus

en plus importante dans les budgets des conseils généraux : les dépenses d'aide sociale représentant approximativement 60 % du total de leurs dépenses. Dans le contexte actuel, la tendance ne peut que s'accroître avec les nouveaux transferts de compétence, le vieillissement de la population et l'augmentation du nombre de personnes âgées dépendantes susceptibles de relever du dispositif de l'APA et enfin l'exacerbation des difficultés d'intégration professionnelle de certaines catégories de populations visées par le RMI-RMA ;

- Parallèlement, la reconnaissance du rôle pilote des départements dans le domaine de l'action sociale est loin d'être une évolution acquise. La législation a conservé en l'état les compétences des autres collectivités territoriales que les conseils généraux sont appelés à coordonner par des instruments procéduraux de planification (schémas départementaux) aux effets structurants non garantis et soumis, en tout état de cause, aux arrangements partenariaux. C'est dire si la fonction de "chef de file" de l'action sociale est sans doute moins à concevoir comme une capacité directrice que régulatrice avec tout ce que cela suppose de négociations et, par voie de conséquence, d'opacification des responsabilités. De même, son rôle accru en matière d'insertion professionnelle bute sur la faiblesse de ses leviers d'action économique, et au demeurant sur son peu d'expérience en la matière, ce qui risque de rendre quelque peu vain cet objectif d'insertion se muant davantage en gestion de populations "exclues". On peut dès lors se demander si ne s'impose pas là une dissociation entre, d'une part, les mouvements de restructuration de l'économie et de la division du travail et, d'autre part, la gestion sociale des personnes en difficulté ;

– Plus encore, le département est impliqué dans des partenariats multiples avec des institutions sanitaires et sociales soulevant l'enjeu de la mutualisation des ressources, notamment dans l'identification des besoins et la prestation de services de proximité. Dans cette perspective, apparaît avec force un impératif de décloisonnement et de territorialisation de l'offre ;

– Enfin, sur plusieurs domaines, les conseils généraux sont appelés à entrer dans des rapports de négociation avec les institutions urbaines, soulevant le problème plus général et plus délicat de l'identification de leur terrain d'intervention. On pense par exemple au domaine de la lecture publique qui se renouvelle sous l'effet de la prise en charge intercommunale de l'investissement et de la gestion de ces projets. Par l'outil traditionnel des BDP (Bibliothèques départementales de prêt), les conseils généraux sont aujourd'hui confrontés à une question de définition de leur champ d'action : doivent-ils se cantonner aux territoires de moins de 10 000 habitants et ainsi se dégager de nombreux espaces intercommunaux ? Ou bien continuer à s'y impliquer en redéfinissant leurs missions par des conventions partenariales avec les structures urbaines ? L'enjeu est d'importance avec les phénomènes de métropolisation et de mutualisation intercommunale des ressources.

• **Espaces de projet** : sans remise en cause de l'architecture des collectivités territoriales, le champ des pouvoirs a néanmoins connu des transformations significatives au cours des dernières années avec la montée des intercommunalités et des pays. Nul doute que le positionnement des départements est en partie à évaluer à l'aune de ces nouveaux espaces :

– Les Conseils généraux se trouvent

progressivement dans une position d'entre-deux. Ils sont pris entre la prétention des régions à définir les grandes orientations stratégiques et les nouvelles potentialités d'énonciation de projets territoriaux que recèlent les intercommunalités et les pays, ceux-ci bénéficiant au demeurant de la présomption de proximité. Ces deux échelles entourant le département se présentent d'ailleurs comme des cadres de coopération laissant entrevoir des démarches de construction d'action collective et d'interactions entre les acteurs. Ajoutons que les intercommunalités s'appuient sur des tâches gestionnaires pour conforter leur place, alors que les pays s'en tiennent principalement à une fonction d'énonciation d'un projet territorial ;

– Parallèlement, l'avenir des pays reste fortement indéterminé tant il est loin de découler logiquement des seuls arguments invoqués par ses défenseurs : des espaces de proximité correspondant aux bassins de vie et d'emploi, aux nécessaires mutualisations des ressources locales, aux exigences de délibération d'un projet territorial par des "forces vives", etc. Il ressort d'un grand nombre de cas, tant passés que présents, que les pays doivent composer avec des logiques de contrôle politique s'inscrivant dans des espaces plus institutionnalisés que sont les cantons et le département. La répartition des ressources et la conception des orientations de développement en portent la marque. Loin d'opposer ces espaces selon un clivage réducteur, "modernes" contre "anciens", il s'agit ici d'attirer l'attention sur l'articulation délicate d'espaces aux logiques d'action et contraintes qui ne se recoupent pas nécessairement ;

– Le jugement est de ce fait ambivalent sur les expériences, accumulées depuis une vingtaine d'années, de construction d'espaces de projet inter-

communaux. Ces expériences finissent assurément par produire des mécanismes d'apprentissage, par générer des comportements coopératifs. Mais elles parviennent difficilement à dessiner des lieux autonomes de conception et de gestion de politiques publiques. Ceux-ci sont travaillés par des logiques politiques et doivent composer avec les intérêts des élites locales et départementales peu enclines à perdre une partie du contrôle des territoires ;

– Finalement, ces différentes logiques, pour partie contradictoires, créent les conditions d'une affirmation de professionnels du développement local qui sont les plus à même d'en maîtriser les rouages. Ils s'interposent en experts de la gestion des interfaces entre les différentes contraintes. Les espaces départementaux, mais aussi régionaux, sont maillés de professionnels qui, par leurs positions et leurs ressources, tendent parfois à constituer un vivier de futurs responsables publics d'autant plus qu'ils font l'expérience – et donc s'approprient au moins pour partie – quotidiennement les exigences du métier politique. En ce sens, il est normal de voir dans ces acteurs de futurs élus locaux ou bien des relais de diffusion de nouveaux comportements.

#### Quatrième série de tendances

- **Moyens** : les conseils généraux se sont vus confiés de nouvelles tâches qui reposent la question de leurs moyens tant personnels que financiers :

– Les départements risquent de constituer à terme des bureaucraties pléthoriques, déjà richement dotées en personnels avec la gestion de multiples établissements et services sociaux. De ce point de vue, le transfert des personnels TOS des collèges et de la voi-

rie nationale ne va qu'accentuer cette tendance. Les départements vont ainsi être confrontés à une grande diversité de métiers requérant des modes de fonctionnement adaptés ;

– En prolongement, on voit d'ores et déjà se développer des projets de territorialisation des services départementaux pour déconcentrer l'offre et la prestation de services dans les territoires et ainsi, du moins l'espère-t-on, fluidifier la gestion locale ;

– Ensuite, le transfert de nouvelles responsabilités pose inévitablement la question des ressources financières nécessaires pour les assumer. À cet égard, les mesures envisagées (notamment le produit de la TIPP) sont lourdes d'incertitudes tant elles paraissent peu articulées avec les logiques à l'origine des problèmes sociaux dont les conseils généraux ont la charge ;

– Enfin, on ne peut que s'interroger sur les inégalités qui pourraient s'accroître entre départements non seulement en raison des divergences de ressources, de populations et de localisation des problèmes, mais aussi des injonctions partenariales qui président aujourd'hui aux politiques sociales. Les premières études réalisées sur la mise en œuvre de la Prestation spécifique dépendance (PSD), puis de l'Allocation personnalisée à l'autonomie (APA) éclairent sur les modes d'action, et par voie de conséquence sur les produits de l'action, tributaires des rapports de pouvoir et des capacités de coopération plus ou moins développées selon les territoires.

- **Représentation politique** : institution irriguée par des réseaux de pouvoir, le département est au centre des recompositions politiques. Il est en outre confronté à des enjeux de légitimité pour prétendre renforcer sa visibilité dans la concurrence institution-

nelle contemporaine, comme en témoigne la participation relativement faible aux élections cantonales :

– On ne peut éviter de reposer la question du mode d'élection des conseillers généraux tant il contraste avec celui connu par les autres collectivités territoriales. Le scrutin uninominal à deux tours favorise assurément la constitution de fiefs locaux propices à l'établissement de rapports de "courtage" entre la scène départementale et les espaces cantonaux. De même, le renouvellement des conseillers généraux tous les trois ans ne paraît guère favorable à la lisibilité politique tant il amortit les renouvellements éventuels de majorité. Il est en revanche bien fait pour concevoir l'assemblée départementale comme une scène de transactions sur une base non seulement partisane, mais aussi et surtout cantonale ;

– De la même façon, c'est la question de la représentativité des conseils généraux qui est à reposer. On connaît la distorsion entre la représentation des villes et des petites communes au bénéfice des secondes. Le problème est d'autant plus important que les conseillers généraux constituent une filière privilégiée d'élection des sénateurs. Dans le cadre d'un maintien de ce découpage, on ne pourra manquer d'être incité à penser à un resserrement du département sur un versant rural supposant de déléguer aux institutions urbaines la mise en œuvre d'attributions sur les territoires les concernant ;

– Enfin, c'est la nature même de la fonction départementale qui est interrogée : s'agit-il d'un agglomérat de prestations et de travaux inscrivant l'action de ses responsables sur un terrain essentiellement gestionnaire ? Ou bien peut-on y voir un support de définition de véritables stratégies terri-

toriales départementales liées aux intentions politiques et aux rapports de force existant localement ? Il est à noter que certains conseils généraux s'efforcent aujourd'hui de territorialiser leurs politiques de manière sectorielle ou plus globale.

• **Démocratie locale** : logiquement liée à la variable précédente, la démocratie locale est loin d'être évidente dans le cadre départemental :

– S'il constitue un espace de pouvoir où se structurent de nombreuses fédérations politiques et associatives, le département apparaît beaucoup moins comme une échelle d'identification et de structuration des intérêts sociaux. C'est dire s'il peut difficilement prétendre jouer un rôle dans la mobilisation collective tant celle-ci semble mieux à même de s'exprimer dans des espaces urbains, voire dans les pays. Les rapports sociaux s'expriment de manière très indirecte à l'échelle départementale. En revanche, s'y déploient des conflits d'usages plus dispersés ;

– De plus, contrebalançant cet ancrage délicat, on pourrait imaginer que le département parvienne à s'imposer comme le lieu de conception et de planification des orientations stratégiques territoriales. Or cette fonction semble lui échapper au profit des instances de coopération infra-départementales et des régions qui revendiquent depuis longtemps un rôle décisif dans la planification et la programmation. C'est qu'en fait le département ne correspond que très imparfaitement aux lieux et enjeux d'expression des rapports de production et de reproduction. Ces derniers se déploient, pour les restructurations économiques, à des échelles bien plus vastes ou plus polarisées et, pour la gestion des forces de travail, aux niveaux des bassins de vie et d'emploi ;

– La démocratie se pose aussi, certes d’une autre façon, au niveau de la fonction de prestation de services dans la mesure où les conseils généraux ont récupéré de nombreuses charges gestionnaires. C’est ainsi la question de l’identification des besoins qui est en jeu, mais aussi de la co-production des interventions avec les usagers et les habitants. À ce titre, l’aide sociale, qui par définition suspend ses prestations à un certain nombre de conditions, génère un phénomène problématique, le non-recours, auquel les conseils généraux sont sommés d’apporter des réponses dans leur lutte contre les inégalités d’accès aux droits. Par ce biais, les responsables départementaux pourront répondre, à leur échelle, à l’impératif de proximité.

### Enjeux

La confrontation des évolutions tendanciennes aux capacités, juridiques et politiques, des départements délimite l’aptitude des responsables publics à traiter les problèmes et enjeux. Au regard des critiques cristallisées par l’institution départementale, il y a fort à parier que leur prise en charge déterminera le sort possible ou probable de celle-ci.

– Suite aux transferts de compétences récents, marqués davantage par une continuité que par une rupture, c’est **la spécialisation des départements** qui est en question tant leur fonction dominante se structure explicitement autour de l’action sociale. En raison du poids des dépenses consacrées à ce domaine, le département ne tend-t-il pas à se muer, sous une forme publique, en un outil gestionnaire de la vieille fonction assistantielle à l’égard des populations écartées de la sphère économique (Bec, 1998) ? Actualisant ainsi une division fonctionnelle mise en place au XIX<sup>e</sup> siècle,

cette vision nous interroge encore plus peut-être sur **le modèle de solidarité** et sur les rapports entre pouvoirs publics qui s’y attachent. Il est incontestable que la délégation aux conseils généraux de nombreuses compétences sociales introduit une division mettant à mal le principe d’universalité et entérinant une dissociation entre le traitement social des personnes en difficulté et la gestion à l’échelle nationale (État et Sécurité sociale) des populations insérées dans les mécanismes productifs. Par ce biais, se décline finalement le projet de partition de la protection sociale des personnes promu par les organismes internationaux (Lafore, 2004). En prolongement de cette tendance, on peut imaginer de nouveaux transferts de résidus sociaux encore gérés au niveau national (minimum vieillesse par exemple) ;

– Toujours sur ce terrain social, transparait aujourd’hui l’enjeu **des réponses à apporter au non-recours aux prestations sociales** dans la mesure où celles-ci sont soumises, dans une logique d’aide sociale, à toute une série de conditions (revenus, demandes volontaires et individuelles) éloignant, en pratique, certains de ses bénéficiaires potentiels (souvent les plus fragiles au demeurant). Les pistes imaginées en ce sens vont vers une décloisonnement des opérateurs sociaux (caisses de retraite, caisses d’allocations familiales, etc.), mettant à disposition et mutualisant leurs ressources, et vers une offre de proximité susceptible de décliner des traitements “sur-mesure”. Mais comment organiser ce rapprochement des institutions tout en assurant une égalité des approches (médicale, sociale) ? Comment ne pas reproduire, sous couvert d’une proximité accrue, des inégalités entre bénéficiaires ?

– L’accumulation de compétences entretient des liens étroits avec **le pro-**

**blème des ressources disponibles dans les conseils généraux.** Si, dans ce contexte, d'aucuns brandissent la menace d'un recentrage des interventions des conseils généraux, il y a fort à parier que cette tentation ne résistera pas aux contraintes de la responsabilité politique. Quels choix de répartition des dépenses s'offrent alors aux responsables publics ? Comment s'accommoder d'une compétence générale laissant une flexibilité aux responsables publics pour définir leurs interventions, mais générant des montages partenariaux complexes et opaques ? Plus encore, on peut craindre qu'en fonction de la nature des compétences transférées, les arbitrages s'effectuent sous le poids des contraintes budgétaires, renforçant un peu plus les inégalités territoriales ;

– Le transfert de nouvelles charges gestionnaires aux départements donne toute son acuité à **la question de l'organisation des services.** Dans cette optique, une tendance à la territorialisation et la déconcentration des services départementaux s'esquisse. Comment prester des services en impliquant ses destinataires ? Comment appréhender les besoins de populations diversement localisées ?

– Travaillées par les velléités régionales d'affirmation et par les tentatives de construction d'espaces de projet, les conseils généraux se situent dans **une position d'entre deux qui peut apparaître comme une menace ou une opportunité.** Une menace, car les conseils généraux semblent dépassés sur le plan de l'énonciation et de la délibération de stratégies territoriales, cédant ainsi du pouvoir dans l'impulsion du développement. Une opportunité, car ils peuvent s'interposer en opérateurs d'interface, s'efforçant de lier des projets territoriaux et d'interpeller leurs acteurs. Quels sont les facteurs qui pèseront en faveur de l'une

ou l'autre option ? Les départements ont-ils les capacités de se doter de stratégies territoriales ? Et comment les articuler avec celles définies à d'autres échelles ? ;

– Dans le même temps, les espaces de développement que tentent de définir les multiples procédures accumulées depuis les années 1970 demeurent toujours fragiles. C'est ainsi **la stabilisation et l'institutionnalisation de ces espaces de développement qui sont en enjeu.** Comment contourner les logiques et espaces constitués ? Comment s'imposer comme des lieux autonomes de conception de projets ? Mais au nom de quelle légitimité ? Là encore, la contradiction paraît insoluble : en laissant les pays à l'état de dispositifs souples, ceux-ci risquent d'être freinés dans leur émergence par la concurrence institutionnelle et par les logiques de contrôle politique. Mais en leur donnant une assise et une autorité politiques plus forte (par l'élection de leurs responsables notamment), le danger serait grand de réduire leur potentiel d'innovation et de transgression des règles institutionnelles.

## 6. Devenirs (im)probables

Il est de bon ton, dès lors que l'on évoque l'avenir de l'organisation institutionnelle française, de stigmatiser les départements et de plaider en faveur de leur adaptation, voire de leur disparition. Les départements freineraient l'affirmation d'un diptyque structuré autour des agglomérations et des régions. Au-delà de cette prise de position, se dessinent plusieurs devenirs territoriaux et institutionnels.

### La compression

Le "scénario" le plus évoqué et attendu par les "modernisateurs" consiste-

rait à faire des régions les véritables chefs de file du développement territorial, les pays constituant les supports et acteurs de cette politique alors que les départements perdraient progressivement pied. Ses porte-voix revendiquent d'ailleurs la filiation avec une tendance européenne qui procéderait de l'affirmation d'échelles "meso", c'est-à-dire situées entre les niveaux de proximité, astreints à une logique gestionnaire, et la logique d'intégration européenne. Le couple régions/pays jouerait ici un rôle moteur : les premières apparaissant comme des lieux d'aménagement du territoire par l'articulation des villes et des campagnes, les seconds représentant les lieux d'impulsion de projets de territoire à même de recueillir le soutien de la société locale. Si, dans ce "scénario", il n'est pas nécessairement condamné, le département fait néanmoins pâle figure. Il serait en quelque sorte cantonné à une **fonction gestionnaire** de mise en œuvre des dispositifs nationaux de traitement des problèmes sociaux (dépendance, insertion), actualisant, en quelque sorte, son rôle de relais d'un État "assistanciel" pour les populations les plus fragilisées.

### La capitulation

Parallèlement, il n'est pas illégitime de penser à une déliquescence des pays, progressivement étouffés par la montée des grandes villes dont l'étalement minerait les distinctions classiques entre urbain et rural. C'est là l'un des piliers de la pensée "modernisatrice" qui s'effriterait. Les métropoles pourraient alors revendiquer de nouvelles compétences dans la gestion du social et de l'emploi (n'est-ce pas d'ailleurs une tendance que l'on retrouve, certes en filigrane, dans la loi de cohésion sociale ?), empiétant sur le domaine de prédilection des départements qui, du coup, verraient leur légitimité d'acteur se réduire comme peau de cha-

grin. À la limite, ceux-ci deviendraient des "agences de moyens" pour financer des problèmes urbains.

### La contagion

Enfin, une concurrence accrue verrait le jour entre les départements et les régions dans le positionnement sur le terrain du développement local et de l'accompagnement des démarches de projet de territoire. Ce "scénario" paraît d'autant plus plausible que les départements n'hésitent pas désormais, après plusieurs années de frilosité, à tenter de s'intégrer, parfois plus que les régions d'ailleurs, dans les politiques contractuelles (Contrat de ville, Contrat d'agglomération, Contrat État-région). Dans ce cadre, l'enjeu se situerait dans la capacité à s'imposer en **opérateur d'interface** et à gérer les marges entre les différents territoires dont les frontières sont loin d'être continues. Cette perspective ouvre incontestablement de nouvelles ressources de légitimité et d'autorité pour prétendre jouer un rôle organisateur au plan territorial. Il n'en demeure pas moins que cette concurrence peut aussi se solder par le retour plus systématique d'un État aménageur et défenseur d'instances de projet contournant les positions de pouvoir notabiliaires.

En conclusion, il est pertinent de se demander si, en tant que lieux de définition de la politique d'action sociale, les départements n'ont pas encore de beaux jours devant eux à mesure que s'exacerbent les problèmes sociaux : vieillissement de la population et progression des personnes âgées dépendantes, précarisation des jeunes, exclusion du marché du travail des personnes en difficulté, etc. La tentation est grande de solliciter massivement les départements tant ceux-ci paraissent, moins que les autres collectivités, exposés au contrôle démocratique des citoyens, si ce n'est lors

d'élections marquées par de faibles taux de participation.

L'un des effets induits de cette décentralisation de nouvelles compétences pourrait bien être la clarification des pôles de compétence de chaque collectivité contrainte de resserrer des dépenses croissantes autour de ses priorités avec la perspective possible d'un retrait progressif des départements de l'aide aux équipements communaux. Une autre lecture serait celle

d'une progression de l'imposition locale traduisant une forme de redistribution des ressources peu favorable aux classes populaires (au regard des modalités de l'impôt local) sous l'effet de la sollicitation croissante des collectivités territoriales, et notamment du département, dans la gestion des effets des problèmes socio-économiques. Et l'actualité récente ne nous fournit que trop d'indices pour ne pas penser à cette tendance.



## CHAPITRE 3

### La Région : un si fabuleux destin ?

Dernière-née des collectivités territoriales, la Région est régulièrement présentée comme un échelon d'avenir. Tout jouerait en sa faveur : la globalisation économique, la nécessaire coordination des micro-initiatives locales, l'importance des investissements liés à la recherche et aux infrastructures régionales, etc. Ajoutons la mise en avant de l'exemplarité de grandes régions européennes qui justifierait un renforcement du gouvernement régional. De la mise en place de ce nouvel échelon territorial, à la suite des lois de décentralisation du début des années 1980, devait progressivement découler un réordonnement des modes de régulation et des pouvoirs locaux pour s'adapter à une norme de compétition territoriale. La cause étant entendue, la consécration ne serait qu'une affaire de patience. Aussi l'acte II de la décentralisation devait-il venir corriger cette situation et parachever la montée du fait régional.

La réforme votée et une élection régionale plus tard (mars 2004), le sentiment demeure toujours aussi mitigé. Les présidents de Région, très majoritairement de gauche (à l'exception notable de l'Alsace), ne cessent de s'élever contre des transferts de charges excessifs et de déplorer le manque de liberté laissée aux conseils régionaux. Ainsi, lors des *Rencontres du fait régional*, organisées par l'Association des régions de France (ARF) le 8 décembre 2004, c'est bien la question de l'autonomie de la collectivité régionale qui a été posée : "*l'État décide, la collectivité exécute*", a-t-on pu entendre. Certes, celle-ci bénéficie désormais, au même titre que les communes et les départements, d'une reconnaissance constitutionnelle, mais l'avancée reste symbolique. De même, l'échec du référendum relatif à la réorganisation institutionnelle de la Corse <sup>8</sup> pourrait bien être interprété

comme un autre coup d'arrêt à la marche en avant des régions.

Ces événements, sans doute anecdotiques et de toute façon empreints de considérations politiques, illustrent la reconnaissance chaotique et incertaine du pouvoir régional. La formule d'Adrien Zeller, président du Conseil régional d'Alsace et co-président de l'Institut de la décentralisation, est particulièrement révélatrice de cette perplexité : "Les régions sont plus dans les têtes que dans le système" (Zeller, 2004). Réfléchir sur la Région, c'est faire en partie l'examen d'un refrain toujours porteur d'espoirs constamment déçus. C'est ainsi se pencher sur un espace d'action et de pouvoir en attente...

Les régions sont d'abord à replacer dans le cadre des restructurations économiques et de leurs exigences en matière de moyens de production (main-d'œuvre, mais aussi services et infrastructures). De ce point de vue, elles sont liées à un objectif de mise en place des conditions de valorisation des forces économiques. Elles sont associées, et ce dès leur origine, à un idéal de modernisation de l'action publique. Elles constituent également des espaces dont l'intégration demeure problématique. En dépit de quelques cas rares (Bretagne, Alsace), elles ont hérité d'un territoire défini en grande partie par l'État. Leur cohérence ne va pas nécessairement de soi et soulève des problèmes de légitimation et d'autonomie. Elles croisent donc une diversité d'enjeux. Dans ce contexte, la légitimité de la Région se pose à un niveau indissociablement institutionnel et territorial : quelle est sa capacité à intégrer des espaces infra-régionaux plus ou moins institutionnalisés et à jouer un rôle de régulation économique ? Comment négocie-t-elle sa place dans un système politico-administratif fortement pré-

---

(8) Cette réorganisation visait notamment à mettre fin à la superposition, sur un petit territoire, d'institutions (deux départements, une région, deux préfetures et trois préfets) par le transfert à une collectivité territoriale des principales compétences, les départements étant destinés à se transformer en conseils territoriaux.

structuré par des positions de pouvoir et des dynamiques localisées ? Comment faire exister un espace régional avec ses propres normes et références ? Comment se construit un intérêt régional ? C'est à cet ensemble de questions que cette partie souhaite apporter quelques éléments d'éclairage afin de donner de la lisibilité aux logiques régionales susceptibles d'interférer dans le cadre d'une prospective des rapports entre l'État et les pouvoirs locaux.

## 1. Un essai non transformé ?

Bien que récente, la collectivité régionale n'en possède pas moins sa propre histoire, interprétée a posteriori comme sa lente montée en puissance. Sa genèse est sans nul doute à replacer dans le cadre plus large de la construction de l'État français qui, à la différence d'autres pays européens, a procédé d'une dynamique centralisée. Le clivage centre/périphérie n'a joué qu'un rôle marginal dans les luttes et débats politiques hexagonaux. En conservant à l'esprit cet arrière plan historique, on comprend mieux l'ambivalence des réactions suscitées à l'origine par l'émergence d'un échelon régional. De manière caricaturale, on peut opposer ceux qui voient dans la Région une menace pour l'unité de l'État français et ceux qui la considèrent comme un échelon novateur permettant d'envisager une réorganisation de la puissance publique. L'opposition recoupe la distinction entre une approche identitaire (la Région comme une nouvelle communauté politique génératrice d'appartenance) et fonctionnelle (la Région comme instance et opportunité de rationalisation). Ces représentations vont pendant plusieurs années marquer les débats et freiner son développement, la Région étant suspectée, et ce encore récemment, de remettre en

question l'existence de certaines collectivités et les positions (de pouvoir) qui leur sont associées.

### 1.1. Les prémices

Dès lors que l'on évoque le passé, il est habituel de s'en tenir à la période gaulliste pour retrouver les premières pierres de l'édifice régional. Dans cette optique, la régionalisation apparaît comme une politique technocratique d'État. Il n'y a là rien d'étonnant : la régionalisation ne prend forme institutionnellement qu'à partir des années 1960 et, surtout, les mouvements régionalistes n'ont pas véritablement constitué des références susceptibles d'influencer les élites centrales. Cependant, même dispersées, des initiatives et argumentaires régionalistes ont vu le jour bien plus tôt pour renouveler l'organisation de l'État.

### Quand la question régionale fait son apparition

La thématique régionaliste ne se réduit pas à un seul projet porté par des élites gaullistes éclairées. En effet, outre les premières mobilisations périphériques de forces conservatrices dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle, elle est d'abord mise en avant par un courant technicien dans l'entre deux guerres pour envisager une réforme de l'État. Elle émerge surtout au lendemain de la Seconde Guerre mondiale dans le contexte des débats sur l'aménagement du territoire. Elle prend alors racine dans une conjonction d'initiatives rassemblant, au lendemain de la Seconde guerre mondiale, le mouvement fédéraliste français et les élites planificatrices – par le biais du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU) et du Commissariat général au Plan (CGP) – qui contribuent, sous des formes certes très différentes, à donner une acuité aux problèmes d'aménagement du

territoire et de régionalisation (Pasquier, 2003). Ces prises de position trouvent un écho auprès des groupes locaux ou régionaux qui ne tardent pas à se structurer sous la forme d'un mouvement national des Comités régionaux d'expansion dont le plus célèbre fut le Comité d'études et de liaison des intérêts bretons (CELIB).

Ces différents foyers se conjuguent pour donner corps à la perspective régionale. Le Commissariat général du Plan devient alors progressivement l'interlocuteur principal des forces régionalistes. Parallèlement à la mise en place de programmes d'action régionale (1955-1956) à dimension économique, ces échanges croisés débouchent sur la délimitation de 21 regroupements régionaux dans le cadre de travaux menés sous la férule du Commissaire adjoint au Plan (J. Vergeot). Ils amorcent ainsi le processus d'inscription, voire d'institutionnalisation, de l'espace régional dans le système politico-administratif français.

### **L'usage centralisé de l'optique régionale**

Si la problématique de l'aménagement du territoire a permis d'introduire la thématique régionale dans les débats français, celle-ci connaît un tournant à partir du passage à la V<sup>e</sup> République. La régionalisation s'inscrit alors explicitement dans le projet gaulliste de modernisation censé passer par une amélioration de l'efficacité des interventions étatiques dans les champs de l'action économique et de l'aménagement du territoire. Elle répond, dans cette perspective, à une vision technocratique d'État guidée par un idéal planificateur qui supplante l'approche fédéraliste. C'est ainsi la définition d'une nouvelle posture de l'État qui est en jeu, la Région apparaissant comme

un échelon finalisé à la fois par la rationalisation des investissements publics et par la mise en œuvre d'une concertation avec les "forces vives" socioprofessionnelles. À cet effet, sont créées, à l'occasion de la réforme de 1964, les Commissions de développement économique régionales (CODER) placées sous l'autorité du préfet de Région.

Cette initiative sous-tend une approche spécifique destinée à définir de l'extérieur la construction des espaces régionaux. Elle est marquée par le souci de ne pas concevoir la région comme un lieu de représentation, mais bien comme un mode opératoire de l'État planificateur. Dans un article célèbre, J.-L. Quermonne a parlé d'un "régionalisme fonctionnel" qui s'est de fait substitué au "régionalisme institutionnel" (Quermonne, 1963). Ainsi est-il enjoint aux Préfets de s'appuyer sur les services de l'État présents en région plutôt que de mettre en place de nouveaux moyens administratifs. Les premiers budgets régionaux s'inscrivent alors dans une logique d'équipement, propre à certains segments de l'État, par la programmation d'infrastructures et d'investissements.

Loin de se déployer implacablement, ce régionalisme administratif bute progressivement sur les intérêts cristallisés des élites locales que le régime gaulliste cherchait justement à contourner par l'établissement de liens avec les forces socioprofessionnelles. L'échec du référendum de 1969, destiné à réformer le Sénat et à promouvoir la régionalisation, semble alors sonner le glas d'une régionalisation *top down*. Il fut le terrain de l'affrontement, en ordre dispersé, de ceux qui se posaient en "modernisateurs" de la France et ceux qui se revendiquaient les gardiens du territoire. Cette lutte a affecté, pour un temps, la reconnaissance de l'échelon régional.

À travers ce bref retour en arrière, on voit que la Région a cristallisé des intérêts variés. Elle a fait l'objet de mobilisations distinctes, à la fois fédéralistes, locales et planificatrices, qui, par une conjugaison involontaire de leurs efforts, ont contribué à lui donner forme et à la faire exister.

### 1.2. Une affirmation mitigée

Freiné par le résultat référendaire de 1969, l'échelon régional ne tarde pas à trouver de nouvelles opportunités pour se développer. Il bénéficie notamment de la conjoncture décentralisatrice du début des années 1980 qui conduit à réviser les espoirs placés initialement dans la région.

#### La décentralisation

L'apparition, en 1972, du statut d'Établissement public régional (EPR) coïncide plus ou moins avec le regain d'intérêt que connaissent alors les mobilisations périphériques dans certaines régions (Bretagne, Corse, Occitanie). Dans la perspective de trouver de nouveaux soutiens (et notamment ces mouvements régionalistes) en vue d'une prochaine et possible victoire électorale, la gauche socialiste se rallie au mot d'ordre décentralisateur, avancé, il est vrai, depuis plusieurs années déjà par le courant de la "deuxième gauche" (PSU). Après 1981, elle ouvre le chantier de la décentralisation à travers une série de lois qui consacrent la Région comme une collectivité territoriale à part entière, bénéficiant du transfert du pouvoir exécutif du Préfet au Président du Conseil régional. Ceci dit, il faut attendre les premières élections de 1986 pour que les conseils régionaux revendiquent le plein exercice de leurs compétences.

Envisagé, par les uns comme un échelon d'avenir et de réforme de l'organi-

sation de l'État, la Région n'a pas, à l'occasion de la décentralisation, provoqué une transformation de l'architecture institutionnelle. Elle s'est surimposée aux collectivités existantes (départements et communes) ; elle ne supplante pas celles-ci en tant qu'échelon supérieur de la représentation politique. La Région s'apparente bien plus à une nouvelle sphère d'action publique génératrice de ressources supplémentaires pour les élites locales. À l'origine, ses domaines d'intervention apparaissent sinon exclusifs, du moins spécifiques et ajustés à une échelle de "meso-gouvernement" :

- Le développement économique soit par des aides directes (primes) ou indirectes (garanties d'emprunt) aux entreprises ;

- L'aménagement du territoire à travers la production de Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire visant à définir les priorités et les localisations en matière d'infrastructures et de grands équipements.

- L'éducation à travers la construction et l'entretien des lycées et des établissements d'enseignement agricole, puis la participation au financement des universités (cf. Plan université 2000), ainsi que la mise en œuvre des politiques de formation professionnelle ;

- La culture avec la prise en charge des archives et des musées régionaux, de la politique du livre.

Il apparaît – et cette tendance se retrouve encore aujourd'hui – que les compétences régionales sont des compétences capitales prises à l'État et à ses corps de fonctionnaires dans un contexte où l'économie, l'emploi et la lutte contre les inégalités spatiales sont devenus de plus en plus des enjeux

saillants. Cette logique de transfert va dès lors susciter des réserves. La régionalisation est loin d'apparaître naturelle, et ce dans un contexte en transformation.

### La nouvelle collectivité dans son contexte

Si ce transfert de compétences marque symboliquement le passage d'une instance fonctionnelle à une instance politique, il entérine aussi une mobilisation des élites régionales qui s'était progressivement développée dans les années 1970. En effet, à la faveur d'un désengagement de l'État, consubstantiel à la crise économique, et d'une (légère) extension de leur champ d'intervention, les responsables des EPR n'ont pas attendu la décentralisation pour initier des actions dans les domaines de l'économie et, plus encore, des politiques territoriales. Outre la nécessité politique de réagir face aux effets localisés de la crise économique et aux inégalités spatiales, ces interventions répondaient en partie au souci de négocier la légitimité de la nouvelle institution auprès des acteurs locaux. C'est à ce titre que les régions ont cherché à activer une forme de mobilisation territoriale pour compenser le retrait progressif de l'administration étatique et s'imposer en interlocuteur privilégié des responsables communaux. Le discours public en matière de politiques régionales s'est ainsi fortement structuré autour du développement économique et territorial.

La décentralisation a permis de donner un nouvel élan à cette mobilisation périphérique des élites régionales. Mais si apparaît bien, à cette occasion, l'objectif de doter la Région de compétences singulières et spécialisées, il n'en reste pas moins que son champ d'intervention va peu à peu se diversifier et perdre en lisibilité. Comme les

autres collectivités territoriales, les conseils régionaux sont poussés, sous l'effet notamment de la nouvelle responsabilité de ses représentants et de la concurrence institutionnelle, à se saisir de compétences variées (recherche, environnement, transports) voire à s'investir sur des domaines connexes (jeunesse, sport). Si cet étalement est loin de se traduire toujours sur un plan budgétaire<sup>9</sup>, il n'en participe pas moins à favoriser les logiques inter-institutionnelles et à rendre nécessaire, voire indispensable, la recherche de synergies entre collectivités.

L'institutionnalisation de l'échelon régional progresse donc depuis les premiers pas initiés dans les années 1960. Mais elle se heurte aux positions "départementalistes" (largement représentées d'ailleurs dans la majorité socialiste décentralisatrice du début des années 1980) qui continuent à considérer la Région comme une instance à dominante fonctionnelle. De plus, elle est freinée par la faiblesse des budgets régionaux au regard de ceux des autres pouvoirs locaux : dans les années 1990, les dépenses régionales ne constituent encore qu'environ 30 % du total des dépenses de l'ensemble des collectivités territoriales. Plus encore, on soulignera que la Région acquiert une forme de reconnaissance au moment où le contexte n'a jamais été autant en décalage avec les missions qui lui avaient été initialement confiées (Balme, 1997). En effet, adossée à un projet planificateur, la région s'institutionnalise alors même que l'hégémonie du néo-libéralisme tend à discréditer la programmation économique et infrastructurelle. Certes les régions jouent un rôle fonctionnel pour l'État en lui permettant de se délester d'un certain nombre d'investissements à l'heure où le dogme de l'austérité sévit en matière budgétaire. Dans cette perspective, parallèlement à l'hypothèse de l'émergence

(9) Ainsi, en Alsace, les dépenses se concentrent à près de 85 % sur les domaines de compétence jugés exclusifs ou spécialisés (lycées, formation professionnelle, développement économique, transports ferroviaires, aménagement rural).

de nouvelles instances démocratiques contrebalançant la centralisation étatique, elles peuvent apparaître pour partie comme des relais locaux d'une politique plus générale de mise en place des conditions générales de l'accumulation économique. À ce titre, il n'est sans doute pas anodin que dans un contexte de crise économique, on ait transféré aux régions des compétences en matière d'infrastructures, de formation professionnelle, de développement. Les nouvelles exigences de la restructuration économique appelaient une appréhension redéfinie de l'espace aux effets perturbateurs sur les relais notabiliaires de l'appareil d'État. Se dévoile là le passage d'un mode d'organisation sectoriel à un mode territorial où les régions peuvent représenter un échelon opportun pour entrer dans des négociations avec les acteurs économiques et mettre en place les conditions de leur développement. Mais, au regard notamment de l'autonomie croissante des dynamiques économiques et de l'incapacité à constituer de véritables alternatives politiques quant aux choix hégémoniques de développement, les régions ont dû emprunter d'autres voies pour construire leur légitimité.

## 2. Tous les chemins ne mènent pas à la Région

Au cours des années 1980 et 1990, les régions ont suscité un nouveau pouvoir d'attraction en France. Les images et slogans à forte connotation médiatique ont repris de plus belle pour annoncer, sur un ton plus prophétique que scientifique, l'implacable structuration d'un espace européen régionalisé. À l'appui de cet argumentaire : l'invocation de changements contextuels, souvent vaguement identifiés, et la focalisation des regards sur quelques gouvernements régionaux européens.

### 2.1. La régionalisation des problèmes ?

À l'orée du XXI<sup>e</sup>, tout semble en place pour faire (enfin...) de la Région l'échelon structurant tant attendu. La régionalisation acquiert, pour certains observateurs et acteurs, un statut d'évidence à la faveur de la conjonction de plusieurs évolutions macro-contextuelles.

#### L'Europe : vecteur de la régionalisation ?

C'est d'abord l'Europe qui est convoquée pour expliquer la montée de la régionalisation. La fabrication d'images, qui s'apparentent plus à des slogans qu'à des réalités constituées, n'a pas manqué. L'"Europe des régions" est ainsi souvent annoncée pour mieux se rendre inévitable. Pour arguer du lien incontournable entre Europe et régions, on se réfère à l'existence d'un Comité des régions, de bureaux régionaux à Bruxelles en l'interprétant comme le signe d'un lobbying régional en développement. De même, est-il fait mention de quelques initiatives de coopération inter-régionale (Balme, 1996). Mais ces pratiques restent sinon marginales, du moins inscrites dans des tactiques politiques d'affirmation, parfois étayées par les incitations européennes. Autrement dit, loin d'être sans effets, elles sont aussi à interpréter à l'aune des jeux personnalisés de construction d'un *leadership* régional qu'elles rendent possibles (cf. Jacques Blanc en Languedoc-Roussillon, Jean-Pierre Raffarin en Poitou-Charentes dans les années 1990).

Plus rigoureusement, l'argument d'une Europe des régions s'appuie sur les mécanismes, redéfinis en 1988, de la politique régionale des fonds structurels (FSE, FEDER...). Encore récemment (conférence du 3 mars 2005), la

Commissaire européenne en charge de la Politique régionale, Danita Huber, a rappelé le rôle des régions dans le renforcement de la cohésion au sein de l'Union européenne. Mais c'est oublier, d'une part, que cette politique produit des effets non pas univoques, mais différenciés selon les pays et les régions : les plus "pros-pères" semblant privilégier des investissements conformes à la stratégie de Lisbonne, les moins développées se centrant sur des infrastructures de base. C'est, d'autre part, occulter, comme l'ont montré des études fines, l'importance des échelons infra-régionaux dans la mise en œuvre des fonds structurels (Smith, 1997). En France, il semble en effet que les intercommunalités et les conseils généraux restent des lieux décisifs de saisie des opportunités offertes par la politique régionale européenne. Pour les premières, ces fonds ont permis d'abonder le financement de projets locaux ; pour les seconds, ils ont fourni une occasion de conforter la compétence départementale d'aménagement rural. De plus, loin de contourner l'État, la mise en œuvre de ces fonds a été en partie conditionnée par les capacités d'expertise des services préfectoraux (SGAR).

Finalement, tout indique que les enjeux portés par la politique européenne des fonds structurels se situent avant tout au niveau de la diffusion de nouvelles pratiques (partenariat, subsidiarité, projet). D'ailleurs, bien plus qu'une tendance régionaliste univoque, cette politique a eu pour principal effet d'accentuer les jeux polycentriques et les logiques de réseau dans l'action publique territoriale. Elle n'en représente pas moins une forte injonction à l'adaptation des lieux et instances de régulation pour faire face à une compétition territoriale exacerbée par l'internationalisation des grandes firmes et des intérêts écono-

miques. Notons à ce titre que la norme concurrentielle a servi à renforcer les positions des "régionalistes".

### **L'économie : vecteur de la régionalisation ?**

L'autre argument avancé en faveur d'une marche en avant des régions tient aux effets de la compétition économique et aux mutations du mode de production. Dans cette optique, les nouvelles contraintes et interdépendances socio-économiques s'inscriraient dans un cadre régional, propice à leur prise en charge. La thèse ne manque pas de force de séduction. Il est vrai que la prégnance de la crise économique a renforcé l'attention portée aux conditions de l'accumulation et de la restructuration productive. D'ailleurs, dès les années 1970, elle a conduit plusieurs établissements régionaux à développer de nouveaux axes d'intervention pour en maîtriser les effets et assumer une fonction de protection auprès des territoires. De plus, avec la crise du fordisme et la remise en cause de l'État interventionniste, le mode de production fait de plus en plus appel à un capital informationnel générateur de nouvelles exigences en matière de main-d'œuvre, d'infrastructures, de compétences. De ce fait, si les flux de richesses deviennent plus volatiles, plus indépendants et échappent assurément aux acteurs locaux, les régions semblent bien adaptées pour répondre à ces enjeux de restructuration du capitalisme dans la mesure où elles disposent d'une capacité d'initiative en matière de recherche, de technologie et de formation professionnelle. Autrement dit, elles peuvent légitimement prétendre jouer un rôle d'animation des conditions générales de la production et du développement économique.

Mais on est peut-être allé un peu vite en besogne en annonçant, dans ce

contexte de changement des conditions de l'action publique, une régionalisation des lieux de régulation. Les faits sont de ce point de vue tenaces. D'abord, il est difficile de ramener les régions à un régime économique univoque (ce que les spécialistes de l'École de la régulation appellent un régime d'accumulation flexible par exemple). De plus, on note en Europe l'absence d'un processus généralisé d'affirmation de gouvernements régionaux puissants. Comme on le verra plus avant, les évolutions européennes restent contrastées et sont loin d'être générées par de seuls déterminismes économiques. Les transformations contextuelles favorisent au contraire l'emboîtement des échelles de gouvernement. Mais, ce sont avant tout les villes qui tirent le mieux leur épingle de ce jeu polycentrique. Lieux de polarisation des richesses, elles sont assurément mieux à même d'organiser des mobilisations collectives et de définir des modes de régulation de proximité.

Ces capacités inégales d'adaptation entre les villes et les régions s'expliquent sans doute en partie par des différences de moyens et de légitimité : les sites urbains restent des lieux privilégiés d'organisation des intérêts et des coopérations. De plus, les espaces de polarisation des nouvelles dynamiques socio-économiques ne recouvrent qu'imparfaitement les espaces régionaux institutionnels. Ils renvoient plus directement à la métropolisation à laquelle ne sauraient se réduire les conseils régionaux.

## 2.2. *Quid du régionalisme ?*

En France, l'institutionnalisation timide et tardive des régions est généralement pointée du doigt au regard de la situation de plusieurs autres pays européens qui font référence en la matière. Ces contrastes tiennent en partie à la

force inégale des mobilisations régionalistes dans les différents pays de l'Union européenne. En s'inspirant d'une approche plus administrative que réellement fédéraliste, la régionalisation "à la française" s'est d'ailleurs accompagnée d'une mise en sommeil de ces mouvements.

### **Le complexe européen**

Dans un contexte de compétition territoriale, les régions françaises ne seraient pas suffisamment armées au regard de leurs homologues européennes. Ce complexe européen ne s'exprime jamais autant que sur la question de la taille et des moyens à disposition des régions françaises. Ainsi posé, le problème des régions françaises masque les forts contrastes au sein de l'Union européenne. En dépit de facteurs propices, l'institutionnalisation de la régionalisation ne se présente pas comme une tendance unidimensionnelle.

Certes quelques pays européens se sont récemment engagés dans un renforcement des pouvoirs régionaux. Le cas italien est sans doute le plus emblématique avec la révision, en 2001, du titre V de la Constitution qui avait été précédée de plusieurs dispositions introduites au cours des années 1990 (élection directe du Président du Conseil régional, responsabilité des échelons locaux dans le prélèvement de l'impôt). Cette réforme constitutionnelle accroît effectivement les pouvoirs des régions : le pouvoir législatif exclusif de l'État est défini de façon restrictive (limité aux domaines les plus importants), reconnaissance de la primauté législative régionale dans les domaines concurrents, autonomie financière de recettes et de dépenses pour les échelons locaux. D'aucuns sont dès lors tentés de voir là une évolution fédéraliste qui est cependant loin d'être évidente, la



régionalisation italienne étant au demeurant génératrice de problèmes fonctionnels dans certains cas (comme celui de la Sardaigne). L'autre exemple qui vient également à l'esprit est celui de l'Espagne avec la mise en place, par la Constitution de 1978, de Communautés autonomes. Celles-ci sont effectivement à la base d'une organisation quasi-fédérale de l'État espagnol dont la principale particularité, fondée historiquement, tient aussi à un principe de différenciation interne. Les régions se distinguent, notamment entre les nationalités (ou communautés historiques) et les autres, enregistrant un fonctionnement institutionnel pluriel et hétérogène.

Mais ces situations peuvent difficilement être généralisées pour conclure à l'émergence transnationale d'un gouvernement régional. Loin de s'affirmer dans les mêmes termes dans les différents pays, la régionalisation prend des formes disparates que l'on a trop tendance à négliger en se centrant sur quelques exceptions (Espagne, Allemagne, Belgique). Elle recoupe tout autant des communautés fondées historiquement que des entités strictement administratives, ou bien des espaces économiques informels. C'est dire si le terme est polysémique. Les gouvernements régionaux paraissent finalement sinon marginaux, du moins frappés par une grande hétérogénéité en Europe. Dès lors, il serait exagéré d'analyser leur construction comme un processus inéluctable tant l'institutionnalisation de cadres régionaux se révèle incertaine et chaotique.

### Les mouvements régionalistes

La régionalisation à la française semble laisser peu de prises au développement de mobilisations périphériques, de type nationaliste ou ethno-régionaliste. À cet égard, histo-

riquement elle ne s'est guère adossée à une dynamique, voire une demande, sociétale. Elle a davantage relevé d'une démarche administrative pilotée depuis l'État central. En témoigne le découpage des régions qui semble mal ou rarement correspondre avec les espaces de référence des formations régionalistes. Cette situation renvoie directement au processus de construction de l'État français qui a favorisé la concentration des ressources et ainsi réduit la pertinence du clivage Centre/Périphérie opérant dans plusieurs pays européens. Plus, l'usage étatique de la circonscription régionale pour mettre en œuvre des programmes d'infrastructures et d'aménagement du territoire a contribué à réduire les disparités spatiales en matière d'équipement. Le contraste est saisissant avec le processus plus fragile d'émergence de l'État espagnol.

Dans ce contexte, et après un réveil, dans les années 1960 et 1970, des mobilisations régionalistes, la décentralisation a pu être considérée comme une opportunité pour ces dernières. Mais les résultats électoraux des partis régionalistes ou nationalistes demeurent toujours globalement faibles (Izquierdo, Pasquier, 2004). Seuls font exception des succès épars en Corse et au Pays Basque, et encore le plus souvent limités à des élections locales. En ce sens, il est justifié de se demander si la régionalisation n'a pas neutralisé les régionalismes politico-culturels. Outre les raisons historiques avancées précédemment, ces formations semblent pâtir des modes de scrutin et des règles institutionnelles (notamment départementales) qui les poussent souvent à nouer des alliances avec les partis nationaux pour escompter obtenir quelques sièges d'élus. Elles sont aussi minées par de fortes divisions internes qui freinent considérablement leur progression. Le

cadre régional, tel qu'il est désormais constitutionnalisé, ne coïncide que marginalement avec des mobilisations politiques locales. Il reste ainsi maîtrisé par les grandes formations nationales.

Si revient, à intervalles réguliers, la question, de la taille pertinente des régions françaises (en vue de la constitution de "grandes régions" aptes à s'insérer dans la compétition internationale), il apparaît que ce serpent de mer n'est pas nécessairement l'approche la plus pertinente. Il est difficile de trancher cette question d'un optimum territorial tant les situations européennes divergent. Il est plus pertinent de considérer la force des régions au regard des mobilisations qui les traversent et des moyens ou compétences qui leur sont octroyés. En d'autres termes, il convient de se départir de cette approche rationalisatrice qui voudrait retailler les régions à la hauteur des enjeux. Or, un peu comme pour l'intercommunalité, elle achoppe toujours en raison de la labilité des problèmes publics posés dans une conjoncture donnée. Quand bien même émergeraient des territoires régionaux plus vastes, rien n'indique qu'ils disposeraient de marges de manœuvre plus étendues.

### **3. Le théâtre politique des ambitions et déceptions**

L'institutionnalisation d'une collectivité territoriale est étroitement liée aux usages que peuvent en faire les responsables publics. Elle peut être facilitée par les enjeux qu'elle recèle et qui génèrent des investissements politiques. Dans cette perspective, se pose la question de savoir si la Région constitue non pas seulement un espace fonctionnel de programmation, mais aussi un espace politique dans lequel se créent des appartenances, se

stabilisent des élites, se définissent des actions publiques propres. C'est le problème de l'autonomie de la région qui est soulevé.

#### **3.1. Les difficultés de la représentation politique régionale**

Les institutions régionales doivent construire leur légitimité en concurrence avec les collectivités existantes. À cet égard, elles ont à faire avec des logiques "infra" qui compliquent l'affirmation d'un espace de référence régional sur le plan de la représentation politique. De plus, elles ont été dotées de règles politiques qui n'ont guère facilité leur stabilisation et leur autonomisation.

Les régions constituent des espaces tiraillés par des logiques locales. Peu d'organisations (sociales, associatives, syndicales, politiques) se calent sur la circonscription régionale qui éprouve des difficultés à s'ériger en espace de référence. Les régions peuvent ainsi difficilement prétendre jouer un rôle moteur en matière d'organisation des intérêts. Les contacts et médiations avec les groupes d'intérêt nécessitent de se déployer à d'autres niveaux territoriaux. Sur le plan politique, la région s'apparente à un assemblage hétéroclite de fiefs locaux qui affectent la possible construction d'une représentation politique et d'un intérêt régional autonomes. Elle est traversée par des systèmes de pouvoir constitués sur une base infra-régionale. Le cumul de mandats pousse à un enchevêtrement des échelons et freine, par conséquent, l'autonomisation de la scène régionale. Dans ce cadre, les élus agissent bien souvent au sein des conseils régionaux comme des relais d'intérêts territoriaux (cantonaux, communaux, départementaux). Le rôle de représentant régional se définit alors comme celui d'un intercesseur

venant négocier des avantages pour des espaces politiques de proximité dont dépend avant tout la carrière (et donc la réélection) d'un élu. Si les assemblées régionales ont pu être vues comme des enjeux de pouvoir, c'est en partie parce qu'elles offrent des ressources pour consolider des entreprises politiques territoriales.

Deux éléments fournissent des clés de compréhension de cette incertaine émergence de jeux politiques proprement régionaux. Tout d'abord, lors des premières mandatures, de nombreuses régions ont pâti de l'absence de *leaderships* politiques forts et lisibles qui auraient pu faciliter l'intégration des élites locales. Les leaders politiques territoriaux et nationaux semblent avoir, dans un premier temps, éprouvé quelques réticences à s'investir dans les conseils régionaux, leur préférant les institutions départementales et communales à la visibilité plus assurée. On rencontre trois cas-types de présidence. Dans le premier cas, le mandat régional se présente comme une position de repli ou un tremplin pour rebondir ailleurs. Dans le second, la présidence est occupée par un élu attaché à un leader territorial dominant et qui dispose de marges de manœuvre limitées. Ces dernières années, seuls quelques élus ont incarné un troisième type : celui de présidents investissant l'échelon régional pour construire leur propre identité et se démarquer dans le champ politique. Outre la variable *leadership*, un autre élément explique la faible intégration des espaces politiques régionaux. Il s'agit des règles électorales qui ont à la fois favorisé l'instabilité des majorités régionales et renforcé les logiques d'influence départementales. En effet, jusqu'aux dernières élections, le mode de scrutin adopté fut la proportionnelle dans un cadre départemental. Il a, dans de nombreux cas, débouché sur une dispersion

de la représentation régionale obligeant les exécutifs à d'incessants arrangements pour faire adopter leurs budgets et leurs principaux projets (Pasquier, 2004). S'il a permis l'entrée, dans les institutions régionales, d'élus jusque-là soigneusement tenus à l'écart des autres instances représentatives, il a eu, parallèlement, pour conséquence de générer une instabilité chronique des majorités. Bref, les conseils régionaux ont fait l'expérience de la difficile équation des modes de traduction des voix en sièges selon un principe de représentativité ou de réalisme gestionnaire. En outre, ce mode de scrutin impliquait la confection de listes à une échelle départementale favorisant l'activation de logiques de pouvoir externes à l'échelon régional et limitant de fait le renouvellement des élites. Les conseils régionaux ont représenté l'opportunité de placer des équipiers dont les lieux et leaders de référence se situent à un niveau infra-régional. Tout ceci a affecté l'institutionnalisation d'un gouvernement régional autonome et stable. C'est pour tenter d'y remédier qu'ont été introduites, à partir de la fin des années 1990, quelques réformes : mise en place d'un "49.3 régional" pour faciliter l'adoption du budget (seule l'adoption d'une motion de renvoi votée à la majorité absolue pouvant y faire obstacle), modification du mode de scrutin, effective aux élections régionales de 2004, avec une prime accordée à la liste arrivée en tête (selon le modèle municipal).

### **3.2. Le laboratoire régional : des performances concluantes ?**

Dernière des collectivités territoriales, on pouvait légitimement attendre de la Région qu'elle soit porteuse de modes d'organisation innovants. L'espoir était d'autant plus fondé qu'au moment du transfert de l'exé-

cutif, l'administration régionale était faiblement structurée et peu formatée selon un modèle "classique", le législateur ayant toujours exprimé le souci de ne pas créer de services supplémentaires à ce niveau. Mais, vingt ans après, le changement reste limité.

En raison de l'absence de services étoffés dans les EPR, les présidents de Conseils régionaux ont d'abord privilégié un fonctionnement typique d'une administration de mission en faisant appel à des contractuels et des collaborateurs de cabinet. Puis l'administration régionale s'est progressivement normalisée en se pliant aux standards managériaux. Mais la nature des compétences octroyées aux conseils régionaux – et notamment la faiblesse des tâches de gestion de réseaux ou de prestation de services d'aide – a contribué à donner une importance relative aux personnels de catégorie A et B. D'ailleurs, cette ambition initiale d'une administration souple et peu gestionnaire se retrouve aujourd'hui dans les débats autour du transfert aux conseils régionaux des personnels ATOS des lycées : d'aucuns évoquant un risque de dénaturation fonctionnelle de l'institution régionale pour l'aligner sur des exigences plus gestionnaires. De plus, la faible attraction, au moins dans un premier temps, de la Région a rendu possible l'émergence d'une élite politique régionale quelque peu singulière au regard des élus présents dans les autres assemblées territoriales : à la fois marquée par sa plus grande jeunesse et par son plus haut niveau d'études, l'élite régionale porte des traits particuliers. Parallèlement, elle se caractérise par un plus fort *turn-over*, ce qui ne favorise guère la stabilité et l'apprentissage du mandat régional. De plus, le prix à payer de sa singularité, toute relative, est une moindre influence sur les jeux politiques et les systèmes

de pouvoir, ce qui renvoie à l'autonomie des institutions régionales.

Sur bien des points, le fonctionnement des conseils régionaux ne brille guère par son originalité et emprunte des modes opératoires communs aux autres collectivités territoriales : présidentialisation du pouvoir, constitution d'une technocratie de cadres et de collaborateurs de cabinet liée au leader régional, absence de séparation entre l'exécutif et l'instance délibérative, agenda et délibérations contrôlés par le président. Ajoutons la faible médiatisation des débats régionaux et on saisira les limites de la spécificité régionale. Si ces tendances peuvent favoriser une concentration des ressources et donc la constitution de capacités de gouvernement régional, elles font obstacle à la lisibilité de la nouvelle collectivité territoriale.

Les régions sont aussi le théâtre de jeux politiques qui, bien que sous certains aspects extra-régionaux, peuvent lui donner un caractère expérimental et renforcer sa médiatisation. Elles sont d'abord marquées par des contraintes et des pratiques propres, génératrices d'apprentissages éventuellement transférables, ou non, à d'autres niveaux de gouvernement. À cet égard, on a peut-être sous-estimé les effets politiques des règles électorales et de l'instabilité politique régionale qui ont donné toute son acuité à la fabrication de coalitions. C'est en partie dans le cadre régional qu'ont été expérimentés les rapprochements entre les forces écologistes et socialistes, généralisés par la suite à l'échelle nationale. De même, pourrait-on signaler les leçons tirées nationalement par les formations conservatrices des expériences, menées dès 1992 dans certaines régions, d'alliances avec le Front National. Enfin, loin d'être anecdotique, la politisation des dernières élections régionales de 2004

pourrait bien préfigurer de nouveaux enjeux, vecteurs de visibilité pour les conseils régionaux. En effet, par la désynchronisation des échéances électorales, les élections régionales risquent de servir de “tests” pour les majorités gouvernementales au cours d’un mandat présidentiel désormais réduit à cinq ans. Dans ce cas, les conseils régionaux peuvent paradoxalement bénéficier de logiques externes pour accroître leur institutionnalisation dans le champ politique.

#### 4. Les voies de la reconnaissance

Annoncée comme un échelon d’avenir, la Région est encore loin d’être parvenue à s’ériger en collectivité structurante dans l’organisation institutionnelle française. Il faut noter que les régions disposent de moyens limités, leurs budgets étant, dans certains cas, inférieurs à ceux d’une grande collectivité urbaine. En dépit de ces caractéristiques, les espoirs placés dans les régions sont loin de s’éteindre. De ce point de vue, l’acte II de la décentralisation était patiemment attendu comme une forme de consécration de la région. Or, une fois encore, les avancées restent modestes, à l’issue de la loi du 13 août 2004. Certes aux régions ont été octroyées de nouvelles compétences en matière de formation professionnelle, de même que des crédits d’État disparates liés au développement économique. Parallèlement, elles récupèrent de nouvelles charges de gestion avec le transfert des personnels techniques (ATOS) des lycées qui risquent de bouleverser la composition des administrations régionales. Enfin, l’exemple le plus emblématique de cette avancée en demi-teinte est la quasi-absence de codification du rôle de “chef de file” notamment dans le domaine du développement écono-

mique. Finalement, les régions ont hérité avant tout de charges gestionnaires posant des problèmes d’organisation et risquant de grever leurs capacités d’investissement. De plus, elles sont conduites à partager leurs responsabilités avec les autres collectivités territoriales dans un certain nombre de champs d’intervention sans pouvoir revendiquer un rôle hiérarchiquement supérieur. L’état de ces avancées reflète en partie l’influence encore réduite de son association représentative (l’Assemblée des régions de France) qui a été tiraillée, au cours des dernières années, par de multiples rivalités et jeux de pouvoir l’éloignant de son rôle de lobbying et de contre-proposition.

##### 4.1. Le salut par l’action

Ayant hérité, hormis quelques cas, d’espaces à l’identité problématique et faiblement intégrés, ainsi que de compétences d’État, les institutions régionales ont de facto été confrontées à un enjeu de légitimité. Dans un premier temps, elles relevaient d’une démarche administrative de mise en œuvre de politiques infrastructurelles à partir du centre étatique qui ne pouvaient avoir que des effets mobilisateurs réduits. Par la suite, elles ont dû trouver les moyens de construire leur propre territoire, ainsi que leur autorité auprès d’élites locales insérées dans des systèmes de pouvoir infra-régionaux institutionnalisés. Pour cela, les règles du jeu politique ne plaident guère en faveur de l’autonomisation de la Région comme espace de référence. C’est dans la capacité à impulser des politiques publiques et à coordonner des initiatives locales que réside une part de la reconnaissance, certes lente et encore incertaine, de l’institution régionale.

Dans cette perspective, la compétence régionale en matière d’enseigne-

ment supérieur et de recherche constitue une première opportunité. Elle a délimité un champ d'intervention jusque-là peu investi par les autres collectivités et donné l'occasion aux conseils régionaux d'y entreprendre des actions singulières. Plus, par l'intermédiaire notamment des contrats de Plan État-régions, elle leur a offert la possibilité de pénétrer les territoires métropolitains. Ce champ d'initiative permet d'impulser des partenariats avec les représentants des universités et des organismes scientifiques, ainsi qu'avec le milieu économique directement intéressé par la nature des connaissances produites (Filâtre, 2004). Il constitue un levier pour les responsables régionaux pour jouer sur l'innovation et peser sur la définition des priorités scientifiques autour de l'affirmation de pôles d'excellence.

C'est en outre sur le terrain du développement local que les Conseils régionaux peuvent travailler à l'intégration de leur territoire. Par le biais de politiques contractuelles qui existent depuis les années 1970 (avec la première génération de contrats de pays et de contrats de villes moyennes), ils sont amenés à apporter un soutien aux projets locaux et ainsi à entrer dans un rapport étroit avec les élites communales et intercommunales. Dans cette optique, l'action des Conseils régionaux, certes variable selon les situations, a consisté en l'offre de financements, de procédures et de savoirs professionnels (formation et prise en charge partielle des animateurs, mise en place de centres de ressources). Cette fonction a connu une actualisation avec la politique des pays relancée par les lois d'Orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), dite "loi Pasqua" en 1995, et d'Orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), dite "loi Voynet" en

1999. Concurrencés sur ce terrain par les départements, les Conseils régionaux se sont efforcés de se doter d'une expertise territoriale. Les différentes procédures contractuelles ont institué des cadres d'interactions entre les échelons régional et locaux. Elles forment aussi des cadres d'investissement pour des groupes d'intérêt qui peuvent voir là un moyen de relayer leurs besoins et de conforter leur place. Concrètement, on remarquera que ce sont les professions les plus organisées (notamment les agriculteurs) qui se sont saisies le plus efficacement de ces opportunités et qui ont ainsi donné vie aux politiques régionales. Ces procédures contractuelles revêtent donc une fonction de mobilisation et de coordination qui, en favorisant l'apprentissage des normes du développement territorial par les acteurs locaux, permettent à l'institution régionale de se construire et d'acquérir une légitimité, ainsi que de renforcer l'intégration de son territoire.

#### **4.2. Le sacre des interdépendances**

Si sur les domaines de l'enseignement supérieur, de la recherche et du développement territorial, les régions ont pu affirmer une capacité d'impulsion, sur bien d'autres domaines elles doivent partager cette capacité avec les autres échelons locaux. Elles doivent s'adapter à des logiques partenariales. Dans ce cadre, elles tentent tant bien que mal de s'imposer comme une échelle de référence dans la définition des procédures conventionnelles. Acteurs des contrats de Plan, elles s'efforcent également d'apporter leur contribution, encore limitée, aux contrats d'agglomération et aux contrats de ville. Elles sont ainsi liées aux autres échelons territoriaux qui détiennent un rôle essentiel dans l'élaboration des orientations normatives, au moins dans les deux types de

contrat cités précédemment. Les politiques contractuelles poussent ainsi plus vers une régionalisation des interactions relatives à l'action publique que vers l'institutionnalisation d'un gouvernement régional apte à structurer les intérêts socio-politiques territoriaux.

Les différentes lois de décentralisation s'étant bien gardées de définir une hiérarchie institutionnelle, les régions peuvent difficilement être considérées comme des acteurs autonomes. Elles sont sommées de jouer le jeu de l'action publique polycentrique et éclatée. Tout l'enjeu réside dans ce contexte dans la capacité des régions à se doter de moyens pour pénétrer ces interactions en position légitime et y exercer un pouvoir d'influence, sous peine de ne se réduire qu'à un simple rôle de pourvoyeur de concours financiers. Parmi ces moyens, jouent sans nul doute l'autorité politique des représentants régionaux, mais aussi les ressources d'expertise détenues.

## 5. Mise en perspective

Les régions se sont progressivement institutionnalisées alors que dans le même temps s'effritaient les revendications et mobilisations régionalistes de nature socio-identitaire. Depuis les années 1970, elles ont connu une montée en puissance, freinée par divers mécanismes. Leur reconnaissance administrative a pu apparaître comme une réponse à la remise en cause des agencements et relais de pouvoir locaux, notamment notabiliaires, provoquée par les nouvelles formes de développement économique. À ce titre, de multiples initiatives (comme celles de coopération interrégionale), parfois à dominante principalement rhétorique, sont venues alimenter l'image de régions entrepreneurs et porteuses d'une capacité

d'innovation à l'égard d'un contexte en transformation qui semble appeler un remodelage en profondeur des appareils publics. Dès lors, elles ont cristallisé des enjeux multiples. Elles sont à la fois vues comme des espaces d'animation du développement économique, de modernisation de l'action publique, de renouvellement des élites, de revitalisation territoriale, etc. Ces problématiques régionales puisent leur origine à la fois dans l'histoire de l'institution, mais aussi dans les processus tendanciels de restructuration économique et de désengagement de l'État. Au-delà des jeux et intérêts politiques, les tensions actuelles entre les régions et l'État pourraient bien venir de l'apparition de nouvelles contradictions de rôles endossées par les premières : à la fois entre la mise en place des conditions assurant le développement de la production (transports, infrastructures, formation) et la gestion des effets localisés de celui-ci (aides aux chômeurs, inégalités spatiales), entre l'élargissement croissant de l'intervention régionale nécessaire à la production et la fourniture des moyens collectifs de consommation et la rentabilité problématique de telles dépenses, entre la région administrative et la région territoriale.

Les thèmes dominants de la régionalisation ont donc évolué sous la pression de dynamiques et logiques d'action hétérogènes qui interrogent la capacité de cette institution, encore jeune, à s'imposer comme un espace politique et comme un espace de régulation. Dans la mesure où les régions sont confrontées à toute une série d'évolutions que nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer dans les chapitres précédents (métropolisation, ségrégations, nouvelle division du travail et des activités économiques, mobilités et aspirations, luttes sociales, etc.), nous nous centrerons directement sur les enjeux qu'elles doivent

affronter pour alimenter les pistes de la réflexion prospective. À cet égard, s'il est porteur de menaces, le contexte actuel peut également ouvrir des opportunités pour les régions.

### **5.1. Les dimensions socio-économique et culturelle**

Les dynamiques économiques transforment sensiblement les conditions de l'action publique territoriale. Leur internationalisation, la phase de financiarisation dominante des activités économiques, l'intensification de la circulation des capitaux et l'importance des ressources d'information rendent les grandes firmes de plus en plus autonomes en matière de choix de localisation. Certes, les PME sont plus inscrites dans les territoires, mais ce serait oublier qu'elles sont aussi conditionnées par les rapports aux grands groupes à dimension internationale. Si les grandes firmes visent incontestablement à trouver les conditions les plus favorables à leur développement, les territoires apparaissent dans le même temps comme des facteurs de celui-ci.

Ces dynamiques économiques sont potentiellement génératrices d'effets destabilisateurs pour les territoires : étalement urbain, précarisation de secteurs d'activités, inégalités socio-spatiales. Elles participent à la nouvelle actualité des villes, et plus précisément des plus grandes d'entre elles. Mais elles n'en contribuent pas moins à déterminer la nature des processus de régionalisation d'autant plus qu'elles se conjuguent avec un affaiblissement de la régulation étatique, de ses politiques keynésiennes et d'aménagement du territoire. En raison des compétences qui leur ont été transférées, les régions semblent vivement sollicitées par les mécanismes actuels de restructuration et de globalisation de l'économie. Dans ce cadre,

se posent des questions quant à la possibilité de répondre à ces enjeux et de les articuler avec les conséquences spatiales de la globalisation économique.

- Dans un contexte de restructuration du capital productif et de désengagement de l'État, les régions sont invitées à assumer la fonction de création des conditions du développement. L'un des enjeux de cette action renvoie aux besoins de main-d'œuvre (transports, éducation et qualification), mais aussi de moyens de production (recherche, innovation, équipements). On peut en déceler des signes à travers la revendication croissante des régions de s'investir dans les politiques de recherche par le financement de laboratoires orientés vers les technologies et l'innovation. Au total, ce contexte appelle une extension de l'intervention régionale dans la gestion des moyens de production. De là découlent des interrogations quant à la viabilité de cette fonction au coût croissant en raison de la flexibilité et de la rapidité accrue des dynamiques économiques, de la concentration du capital et de l'étalement spatial, etc. Plus généralement, on peut se demander si les régions sont sur ce point essentiellement des instances d'adaptation aux restructurations économiques, se substituant progressivement à l'État dans cette visée de gestion des conditions générales de la production (par des aides aux entreprises notamment), ou si elles sont susceptibles d'incarner des alternatives à ces logiques économiques dominantes.

- Le désengagement de l'État et la polarisation du développement économique donnent aujourd'hui une acuité considérable à la gestion régionale des équipements et des services. À cela s'ajoutent les phénomènes de métropolisation, d'étalement spatial et



de revitalisation rurale qui ne rendent que plus actuel le problème des inégalités socio-spatiales. L'un des enjeux posés est celui de la lutte contre l'inégal accès aux services notamment pour les populations des territoires ruraux éloignés des villes. Si l'on s'en tient aux transports, il apparaît que les régions sont désormais sommées de participer, au moins en partie, au financement de lignes ferroviaires et à l'achat de rames TER, mais elles peuvent également se saisir de ces leviers pour répondre aux problèmes sociaux par des politiques différenciées de tarification. La phase actuelle requiert donc une adaptation de la prise en charge des moyens collectifs de consommation (santé, transports, équipements collectifs, culture, etc.) dont il n'est pas sûr que cela n'entre pas en contradiction avec les exigences économiques des régions. À l'inverse, les régions peuvent trouver là un moyen de se caler sur une fonction de nature stratégique consistant à identifier les failles des inégalités d'accès aux services et à en planifier leur prise en charge.

- L'urbanisation actuelle, la périphérisation de certaines villes et la revitalisation de certains espaces ruraux reposent la question des équilibres territoriaux. À ce titre, ce n'est que récemment, et ce de façon encore bien souvent modeste, que les régions se sont investies dans des démarches conventionnelles avec les villes par la participation aux contrats de ville et d'agglomération. Il paraît difficile qu'elles ignorent les espaces urbains tant ceux-ci constituent des pôles structurants de l'organisation économique. Dans le même temps, le législateur a souhaité, de manière résolument pragmatique (c'est-à-dire sans figer de nouveaux organes), favoriser la promotion de projets territoriaux portés par les forces vives du lieu. Aussi, en s'institutionnalisant, les

régions ont à affronter les tensions entre leur espace administratif, les espaces infra-régionaux d'expression collective des intérêts et l'inscription macro-spatiale des flux économiques. Dans ce cadre, elles cherchent, depuis longtemps, à se poser en interlocutrices des espaces de développement dans une perspective d'aménagement du territoire. On peut voir là la prétention à assumer une fonction maïeutique de soutien au développement territorial se traduisant, plus récemment, par l'intégration aux contrats de Plan État-régions des contrats d'agglomération et de pays. Mais alors que se multiplient les projets collectifs de territoire, l'un des enjeux décisifs réside dans la capacité régionale à traiter les interstices afin de répondre à un objectif de solidarité territoriale en contradiction, sous certains aspects, avec les dynamiques tendanciennes du développement économique.

## **5.2. Les dimensions juridique et politique**

L'apparition des régions ne s'est pas accompagnée d'un choix de hiérarchisation des collectivités territoriales. Les régions ne peuvent pas, à la différence d'autres situations européennes, prétendre représenter un niveau institutionnel supérieur s'imposant aux autres échelons. Elles sont alors impliquées dans des jeux partenariaux multiples qui soulèvent la question de leurs capacités d'action pour opérer dans des scènes d'action devenues polycentriques. On voudrait donc poser la question de la faculté des régions à s'ériger en espaces de régulation à mesure que se reconfigurent les dynamiques économiques, sociales et spatiales. Le désengagement de l'État peut représenter une opportunité pour les autorités régionales, confrontées par ailleurs à des coopérations concurrentielles avec les départements et les villes. Les régions peuvent

sans nul doute gagner en force d'attraction et de structuration du fait de la globalisation des interdépendances économiques ; mais aussi sous l'effet d'une appropriation et d'une consolidation d'un espace régional d'interaction politique. Loin d'être exclusives, ces deux dynamiques seraient, bien plus, complémentaires tant la stabilisation de l'institution régionale pourra donner de la crédibilité à la prétention d'organiser et de construire une action collective territoriale dynamique.

La reconnaissance des régions est le reflet de l'incapacité d'un mode spécifique d'organisation de l'État, s'appuyant sur des relais sectoriels et infra-régionaux, à répondre aux nouveaux enjeux contextuels. C'est dans cette perspective que la régionalisation peut s'interpréter comme une tentative de redéfinition, politique, organisationnelle et idéologique, de la manière d'être de la puissance publique. Certes, les départements continuent à jouer un rôle décisif dans l'architecture politico-institutionnelle. Mais c'est oublier qu'une formation socio-historique combine toujours des modes opératoires distincts, cristallisant des états de développement et des logiques hétérogènes. C'est occulter que les appareils publics doivent assurer une fonction de cohésion qui peut entrer en déphasage avec les intérêts et enjeux tendanciellement dominants. Autrement dit, loin d'être un bloc unifié, la puissance publique est traversée de tensions. C'est bien cette situation que les régions ont dû affronter pour s'affirmer comme un acteur à part entière de la nouvelle gestion publique territoriale.

- Le premier enjeu général qui se pose est relatif à la fonction politique de la région dans la recomposition actuelle des pouvoirs publics. Il renvoie au problème de savoir si la région consti-

tue une instance d'adaptation aux problèmes produits nationalement et internationalement ou si elle peut revendiquer un rôle de pôle d'intervention alternatif. La distinction est d'importance dans la mesure où elle conditionne la capacité des régions à devenir de véritables lieux démocratiques à même de porter des choix autonomes. En prolongement, se pose la question du rapport des régions aux autres collectivités locales. On sait qu'elles sont confrontées aux pesanteurs du localisme et des positions cristallisées aux niveaux infra-régionaux. Aussi n'est-il sans doute pas faux d'imaginer que la Région ne parviendra à s'autonomiser réellement qu'en se dotant de règles de fonctionnement spécifiant l'arène régionale. Les modifications récentes du mode de scrutin participent incontestablement de cette évolution qui est, cependant, loin d'être totalement achevée, d'autres pistes étant susceptibles d'être approfondies : abandon du cumul des mandats, distinction entre l'exécutif et le délibératif, transfert d'une compétence législative...

- De ce premier enjeu découle le second, de nature plus juridique, lié au resserrement ou à l'extension des compétences régionales : les initiatives récentes (transferts de compétences et financiers, changements électoraux) ont redonné toute son acuité à cette question. Les nouvelles majorités, élues au lendemain des élections de mars 2004, ont affiché des programmes interventionnistes dans toute une série de domaines (éducation, emploi) alors que, dans le même temps, réapparaissent, sous l'effet de contraintes budgétaires et de transferts de charges gestionnaires, des tentatives de recentrer les interventions autour des fonctions originelles : aménagement du territoire, développement économique, recherche et innovation. Comment se combinent alors,

comme pour toute autre collectivité, une logique de responsabilité politique, poussant à prendre les divers problèmes qui s'expriment sur le territoire régional, et une logique de spécialisation gestionnaire, amenant à effectuer des choix prioritaires. Autrement dit, dans la première option, se pose un problème de dispersion limitant de fait l'impact de l'intervention régionale et dans la seconde, une question d'affirmation dans des jeux d'action publique polycentriques.

- Plus encore, la décentralisation régionale apparaît être restée en demi-teinte. Dans plusieurs domaines, elle ne correspond pas à un réel changement de niveau dans la mesure où elle combine des transferts aux autorités régionales (formation professionnelle) avec un recentrage de certains leviers (apprentissage). Les régions ne disposent pas d'une compétence économique intégrée permettant de faire jouer ensemble différents registres d'intervention. C'est là sans doute une nouvelle manifestation de la légitimité fragile de l'institution régionale aux prises avec les positions de corps de fonctionnaires d'État dans la régulation économique.

- Enfin, avec le foisonnement de projets collectifs de développement aux différents échelons infra-régionaux (intercommunalités, pays), l'enjeu de la nature du rapport au territoire de l'institution régionale doit être réinterrogé. Il est d'autant plus important que le ministère de l'Équipement semble actuellement ambitionner de revoir son positionnement et ses échelles d'opération en distinguant la fonction stratégique de ses services régionaux et la fonction de proximité de ses services départementaux. Dans ce cadre, on peut se demander si les régions peuvent jouer ce rôle d'interface entre les différents projets territoriaux,

inscrire ces réflexions locales dans des perspectives d'ensemble et les réarticuler autour d'une vision stratégique régionale. Les projets de reconstitution de l'appareil étatique soulèvent, en effet, le problème du niveau pertinent pour opérer le rôle d'impulsion territoriale. Ils interrogent sur l'identification des lieux de la réflexion stratégique et de la connaissance des territoires.

## 6. Devenirs (im)probables

Cristallisant des attentes multiples et hétérogènes, la collectivité régionale fait régulièrement l'objet de projections et de supputations. On ne cesse d'annoncer sa consécration, portée qu'elle serait par des enjeux socio-économiques et par une tendance européenne. Or, après cette analyse, il faut convenir de son institutionnalisation fragile. Si elle se situe sans nul doute au centre des interdépendances actuelles et des processus de restructuration socio-spatiale, elle n'est pas forcément parvenue à s'imposer comme un échelon décisif de régulation territoriale. La régionalisation n'a rien de naturelle : elle ne découle pas mécaniquement de dynamiques environnementales, mais se provoque aussi par l'émergence d'un espace public régional institutionnel à même de peser sur la distribution des ressources et la fabrication d'un intérêt collectif. Faute sans doute d'embrasser tous les paramètres, les scénarios les plus optimistes (pour les régionalistes) butent sur des obstacles.

### Le capitaine

La Région aurait vocation à supplanter l'instance départementale dans l'impulsion de politiques territoriales, l'organisation des intérêts et l'élaboration de stratégies collectives. Elle constituerait le nouveau relais de

l'organisation territoriale des choix publics stratégiques sous l'effet d'une obsolescence des médiations notabiliaires départementales. Pour ce faire, elle trouverait des alliés privilégiés auprès des pays et des instances intercommunales qui, en s'inspirant d'une démarche de projet, décalqueraient à l'échelle locale une logique de mission incarnée et promue par l'institution régionale. Elle nécessiterait également de se voir octroyer une compétence plus intégrée en matière de développement économique (avec notamment l'apprentissage professionnel) pour ainsi jouer un véritable rôle de chef de file. Se détachant de son rôle de relais de l'appareil d'État, elle pourrait s'imposer véritablement comme l'agent décisif d'organisation des politiques de compromis territorialisés et d'intégration des projets territoriaux. En prolongement de cette logique, se pose la question de la possibilité d'octroyer aux régions des tâches plus gestionnaires, certaines abandonnées par l'État, tout en confortant leur capacité d'investissement et d'initiative afin d'asseoir plus fortement leur autorité. Se pose aussi le problème de la coordination avec les intentions des services déconcentrés de l'État (et, plus précisément, ceux des ministères de l'Équipement et de l'Intérieur) de porter un regard stratégique sur les territoires.

### Le matelot

Imprégné par la vision fonctionnaliste qui a présidé à l'invention des régions, on peut s'en tenir à la fonction classique de coordination de ces dernières. Les régions souffriraient d'un éloignement, peu conforme avec l'idéal dominant d'un territoire de proximité. De fait, elles s'apparenteraient quasiment à un guichet financier apportant ici ou là leur concours à des projets définis avant tout par les acteurs locaux ou bien à une institution dont

le champ d'intervention se cantonnerait à quelques compétences exclusives (recherche, enseignement supérieur et formation, transports ferroviaires). Cette optique peut être vue en partie comme la conséquence de la capacité limitée des régions à innover en matière de modes d'organisation et d'initiatives politiques. En tout état de cause, elle les condamnerait à n'être que des instances à l'autonomie toute relative et consistant à relayer ou soutenir les initiatives tant étatiques que locales.

### Le mécanicien

L'autre perspective qui se dessine est celle d'une montée des territoires métropolitains qui est loin de s'articuler étroitement, à rebours de ce que prétendent certains scénarios dits "modernisateurs", avec l'affirmation de l'échelon régional. Les villes semblent plus adaptées à jouer un rôle de mobilisation des sociétés locales et d'organisation d'une capacité d'action collective au regard des enjeux socio-économiques contemporains. La Région ne ferait que renforcer la fragmentation d'une action publique marquée par la pluralité et l'hétérogénéité de ses intervenants, par des jeux partenariaux et des interdépendances tous azimuts. Ces enchevêtrements territoriaux semblent finalement bien faits pour engendrer des logiques d'action sectorielles, où se négocient sur chaque domaine partagé des arrangements et des montages financiers. C'est ainsi la perspective d'une action publique territoriale polycentrique et foisonnante qui se renforce ici. Plus encore, avec l'autonomisation des espaces urbains, les régions pourraient se voir contraintes de se centrer sur les territoires ruraux alors qu'elles détiennent des compétences dans des champs d'intervention localisés principalement dans les villes (recherche, innovation...). Elles

seraient ainsi soumises à des tensions problématiques entre leurs compétences et leur opérationnalisation. Ces tensions sont convergentes avec les contraintes induites par les contrats de Plan État-régions qui brident, d'ores et déjà, les marges de manœuvre de celles-ci. En effet, en se définissant comme le lieu privilégié de la contractualisation, les régions risquent d'être dépendantes de choix multiples et notamment des stratégies de retrait de l'État, mais aussi des aut-

res collectivités territoriales les plus puissantes. On touche là aux rapports de force institutionnels dont il n'est pas sûr que les régions soient les mieux armées. Une voie résiderait alors dans la faculté des régions à s'ériger en intermédiaires entre les différents projets collectifs territoriaux dont elles pourraient revendiquer une mise en relation et en perspective. C'est là faire le pari de la Région comme échelle d'ordonnement de la régulation publique.

|

---

## CONCLUSION

### Destins tracés ou contrariés ?

“Jacobin”, “centralisateur”, “autoritaire”, “technocratique”, l’État est passé, au tournant des années 1970 et 1980, au crible de la critique, soutenue par un discours de modernisation d’inspiration “managériale”. Le diagnostic d’une inadaptation institutionnelle a pris d’autant plus de force qu’il a interféré avec toute une série de tendances plus ou moins autonomes : montée de l’Europe, internationalisation des économies et transformation de la nature du capital, développement d’un référentiel néo-libéral, etc. Aussi, la décentralisation a-t-elle représenté une nouvelle manière d’être de la puissance publique incarnée par un transfert de compétences et d’autorité aux édiles locaux. Elle a bénéficié d’une forme de légitimité *a priori* permettant, dans un contexte de crise, de partager les responsabilités. Notre plongée dans l’univers des réalités territoriales a offert la possibilité de porter un regard plus contrasté sur les évolutions et sur les conditions du changement. Un premier jugement général amène à pointer l’imbrication des logiques d’action sans céder aux constats hâtifs d’une “nouvelle ère” ou d’une “rupture”. Si elle a incontestablement bouleversé les règles du jeu et les conditions de la gestion publique, la décentralisation a aussi actualisé des manières d’agir pour mieux adapter, voire pour mieux conserver, les mécanismes de pouvoir et les habitudes.

Tout d’abord, la gestion publique s’est singulièrement complexifiée. Avec la territorialisation de la lecture des problèmes publics et la responsabilisation des élus locaux, la logique originelle de spécialisation par blocs de compétences s’est avérée peu réaliste. C’est davantage la clause générale de compétence qui s’est vue octroyée un statut d’évidence dans les différentes collectivités territoriales. En a découlé l’activation de logiques partenariales

pour monter des dossiers et faire jouer des financements croisés au prix d’une dilution des responsabilités et du règne du pragmatisme. Dans ce cadre, les professionnels de l’action publique ont acquis une place considérable pour rassembler les moyens requis par la production d’une action publique négociée. De même, le cumul de mandats a trouvé une nouvelle opportunité de justification pour accéder à des ressources dispersées. Au total, la décentralisation s’est accompagnée d’une dispersion du pouvoir créant les conditions d’un développement des logiques de réseau pour construire des politiques et prendre la mesure des moyens disponibles. Elle a aussi favorisé un déplacement flou des lieux d’action.

Parallèlement à ces réorganisations, la décentralisation a eu pour effet induit d’étendre la concentration, voire la présidentialisation, du pouvoir, des sommets de l’État aux divers exécutifs locaux. Au-delà des échelles et des appartenances, apparaissent des modes de gestion et de *leadership* assez comparables. Les différentes collectivités semblent répondre d’une même logique de resserrement du pouvoir au profit d’équipes politiques structurées, de manière variable, autour d’un leader reconnu, d’adjoints proches, de collaborateurs politiques et de cadres administratifs aux emplois fonctionnels politisés. De même, les nouvelles instances (EPCI et pays) s’inscrivent dans des stratégies de construction (ou plus souvent de confortation) d’un *leadership* territorial susceptibles de perturber les schémas rationalisateurs des experts en architecture institutionnelle. Dans cette logique, se (re)constituent, sur la base de fiefs territoriaux, des *leaderships* politiques engagés à techniciser leur gestion et leur action de compromis au sein des sociétés locales. Ainsi, il n’est guère d’élus qui ne se réfèrent

pas aujourd'hui à une espèce de "pragmatisme" et de "gestion compétente" devant s'incarner dans des "stratégies partagées" et une "gouvernance locale". Cette attitude technique, tendant à faire des manières d'agir une fin en soi, révèle les difficultés à fédérer des intérêts fragmentés dans les territoires.

Si la décentralisation a manifestement contribué à centraliser la gestion locale dans les mains d'équipes politiques restreintes, et plus ou moins personnalisées, elle s'est également accompagnée d'un déclin des mobilisations collectives locales. Plus précisément, celles-ci sont devenues plus erratiques et peut-être davantage circonscrites à des problèmes localisés (fermeture d'équipements et de services publics, défense d'un paysage) et à des situations de fait (chômeurs, marginaux, minorités). La décentralisation a ainsi sonné comme une forme de primauté de l'institution sur la société. La conséquence est que les responsables publics se retrouvent plus isolés dans la définition des orientations et ne peuvent que s'efforcer de solliciter la mobilisation locale à travers toute une série d'instruments institutionnels (conseils de quartier, conseils de développement, commissions, ateliers de réflexion, forums de projet, etc.).

L'incertitude risque de s'accroître au regard non seulement de la difficile mesure des effets spatialisés des restructurations socio-économiques actuelles (la localisation des emplois futurs ou l'évolution des modes de vie...), mais aussi de la différenciation des territoires en fonction des ressources disponibles et mobilisables, des conjonctures, enjeux et rapports de force locaux, etc. Il est clair qu'avec la relocalisation des ressources et la recomposition des structures sociales territorialisées, émergent de nouvelles

lignes d'équilibre et tensions, ainsi que de nouvelles hiérarchies, assurément plus fragiles. L'un des défis des élus locaux est bien de dégager des moyens pour agir localement ce qui les pousse, notamment, à susciter des synergies et partenariats multiples. Dans cette perspective, ils se voient contraints de pénétrer de multiples arènes et de renforcer leur position pour y négocier des moyens, acquérir une visibilité et revendiquer un rôle organisateur. Pour cela, ils sont amenés à se doter de capacités d'expertise et de stratégies territoriales à même de faire exister, au-delà des contradictions et conflits d'intérêts locaux, une vision passant pour le point de vue du territoire en question. Cette logique enterre par là même l'illusion de la spécialisation fonctionnelle.

L'actuel retrait de l'État dans un certain nombre de domaines et son recentrage sur des fonctions de compensation met encore un peu plus aux prises les différentes collectivités locales entre elles pour spécifier leurs politiques territoriales. Ce désordre apparent peut très bien déboucher sur un double mouvement : à la fois une différenciation aux effets concurrentiels accrus des régimes locaux, chaotés par des *leaderships* institutionnels, et une restauration de la posture "salvatrice" de l'État trouvant là une opportunité de revendiquer un pouvoir d'arbitrage au nom d'une "distanciation" à l'égard des compétitions territoriales. En témoignent d'actuelles réflexions sur le repositionnement stratégique des services de l'État prétendant ainsi incarner une fonction intégratrice non plus dans une perspective d'aménagement du territoire mais des territoires (Spohr, 2005). État et réalités territoriales sont indissociablement liés. C'est dans ce contexte que reflorissent des débats sur la clarification des rôles et des compétences pour donner une lisibilité à



une décentralisation qui a eu finalement pour conséquence, loin de l'idéal de transparence, de brouiller les cartes.

Au regard des incertitudes qui émaillent le contexte post-décentralisateur et mondialisé, la réflexion prospective n'en prend que plus de légitimité afin non pas de dessiner arbitrairement un chemin, mais bien pour esquisser des scénarios d'évolution possibles, probables et (peut-être) souhaitables susceptibles de fonder des recommandations politiques. Il est

devenu de plus en plus difficile de réfléchir en terme de modèle univoque de fonctionnement et de raisonnement. On saisit alors tout l'enjeu d'une prospective s'appuyant sur une démarche rigoureuse et sur un débat pluraliste prêt à déborder et bousculer les cadres de pensée les plus stabilisés. C'est là le défi du groupe *Racines* engagé dans une réflexion collective sur les compétences et pouvoirs locaux en lien avec la transformation et l'actualisation des problèmes, des modes de gestion et des demandes sociales.

|

---

## BIBLIOGRAPHIE

---

- ASCHER (F.), *Metapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 1995.
- BAGNASCO (A.), LE GALÈS (P.), dir., *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.
- BALME (R.), "La régionalisation à la française", in LE GALÈS (P.), LEQUESNE (C.), dir., *Le paradoxe des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.
- BALME (R.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996.
- BEC (C.), *L'assistance en démocratie*, Paris, Belin, 1998.
- BÉHAR (D.), "Les politiques régionales en direction des villes moyennes. Les villes moyennes – situations et enjeux", in *Les villes moyennes. Enjeux pour le développement du territoire*, Caisse des dépôts et consignations, 2004.
- BOUFFARTIGUE (P.), dir., *Le retour des classes sociales*, Paris, La Dispute, 2004.
- BOURDIEU (P.), "Esprits d'État", in *Raisons pratiques*, Paris, Le Seuil, 1992.
- CAILLOSSE (J.), "Quelle(s) démocratie(s) d'agglomération ?", *Les Cahiers de l'Institut de la décentralisation*, 2002.
- CAILLOSSE (J.) "Comment le centre (se) sort-il des politiques de décentralisation ?", *Pouvoirs locaux*, n° 63, 2004.
- CAMPAGNAC (E.), dir., *Les grands groupes de la construction : de nouveaux acteurs urbains ?*, Paris, L'Harmattan, 1992.
- CHENU (A.), TABARD (N.), "Les transformations socioprofessionnelles du territoire français : 1982-1990", *Population*, n° 6, 1993.
- CROZIER (M.), THOENIG (J.-C.), "La régulation des systèmes organisés complexes", *Revue française de sociologie*, n° 1, 1975.
- DOUILLET (A.-C.), "Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique", *Revue française de science politique*, vol. 53 (4), 2003.
- ESTÈBE (P.), "Le département insubmersible", *Informations sociales*, n° 121, janvier 2005.
- FILÂTRE (D.), "Politiques publiques de recherche et gouvernance régionale", *Revue française d'administration publique*, n° 112, 2004.
- GRÉMION (P.), *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil, 1976.
- GUÉRIN (M.), *Conflits d'usage à l'horizon 2020, quels nouveaux rôles pour l'État dans les espaces ruraux et périurbains ?* Groupe de projet Manon, Commissariat général du Plan, 2005.
- IZQUIERDO (J.-M.), PASQUIER (R.), "Les formations ethno-régionalistes en France : une exception européenne", *Pouvoirs locaux*, n° 63, 2004.
- JAILLET (M.-C.), "L'espace périurbain : un univers pour les classes moyennes", *Esprit*, mars-avril 2004.
- JOUBE (B.), LEFÈVRE (C.), *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Paris, Economica, 1999.
- LAFORE (R.), "La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du département providence", *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 2004.
- LECA (J.), "La gouvernance de la France sous la Cinquième République", in D'ARCY (F.), ROUBAN (L.), dir., *De la V<sup>e</sup> République à l'Europe*, Paris, PFNSP, 1996.

- LE BART (C.), *Les maires. Sociologie d'un rôle*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires de Septentrion, 2003.
- LEFÈVRE (C.), "France : Metropolitan Areas as New Reference territories for Public Policies", in VAN DEN BERG (L.), BRAUN (E.), VAN DER MEER (J.), ed., *National Urban Policies in the European Union*, Rotterdam, European Institute for Comparative Urban Research, 2004.
- LE GALÈS (P.), *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.
- LEURQUIN (B.), *La France et la politique des pays*, Paris, Syros, 1997.
- LORRAIN (D.), "Après la décentralisation. L'action publique flexible", *Sociologie du travail*, n° 3, 1993.
- LORRAIN (D.), PRÉTECEILLE (E.), "Les grandes villes face à l'évolution des politiques publiques", *Annuaire des collectivités locales*, Paris, LITEC, 1990.
- MONTANÉ (M.-A.), *Leadership politique et territoire : des leaders en campagne*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- PASQUIER (R.), "La régionalisation française revisitée : fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964)", *Revue française de science politique*, vol. 53 (1), 2003.
- PASQUIER (R.), "Vers une maturité politique des régions françaises ?", *Les Cahiers de l'Institut de la décentralisation*, n° 7, 2004.
- PORTIER (N.), *Les pays*, Paris, DATAR, La Documentation française, 2001.
- PRÉTECEILLE (E.), "Paradoxes politiques des restructurations urbaines", *Espaces et sociétés*, n° 59, 1991.
- PRÉTECEILLE (E.), "Division sociale de l'espace et globalisation", *Sociétés contemporaines*, n° 22-23, 1995.
- QUERMONNE (J.-L.), "Vers un régionalisme fonctionnel ?", *Revue française de science politique*, vol. 13 (4), 1963.
- RONDIN (J.), *Le sacre des notables*, Paris, Fayard, 1985.
- SADRAN (P.), "La limitation du cumul de mandats. Hypothèses sur un lifting nécessaire", *Pouvoirs locaux*, n° 2, 1989.
- SASSEN (S.), *La ville globale*, New York, Londres, Tokyo, Paris, Descartes, 1996.
- SMITH (A.), "L'échelon infra régional : lieu privilégié des fonds structurels ?", in LE GALÈS (P.), LEQUESNE (C.), dir., *Le paradoxe des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.
- SPOHR (C.), *Pour une approche de l'aménagement des territoires par l'État. Un avenir pour les services du ministère de l'Équipement*, Paris, Notes du CPVS, n° 20, 2005.
- TABARD (N.), "Des quartiers pauvres aux banlieues aisées : une représentation sociale du territoire", *Économie et statistiques*, n° 270, 1993.
- TALANDIER (M.), *La ressource territoriale : un avantage comparatif pour les territoires ruraux isolés ?*, ronéo.
- VELTZ (P.), *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, PUF, 1996.
- ZELLER (A.), "Pour une nouvelle dynamique régionale", in PASQUIER (R.), "Vers une maturité politique des régions françaises ?", *Les Cahiers de l'Institut de la décentralisation*, n° 7, 2004.

## ANNEXE

### Composition du groupe de projet Racines

Catherine Maubert, *chef de projet, chargée de mission, Commissariat général du Plan*

#### Membres extérieurs

Laurent Davezies, *professeur, Institut d'urbanisme de Paris ; chercheur, Centre de recherche sur l'environnement, les transports, l'économie et les institutions locales, université de Paris-Val-de-Marne*

Aïssa Dermouche, *préfet du Jura*

Michel Doly, *président du Conseil économique et social de la région Auvergne ; professeur, faculté de médecine et de pharmacie, université d'Auvergne Clermont-1*

Bernard Fortino, *directeur régional France sud (OTV) – Veolia Environnement ; 1<sup>er</sup> adjoint de Château-Arnoux-Saint-Auban (Alpes de Haute-Provence) ; délégué de la Communauté de communes de la Moyenne-Durance*

Michel Franck, *président honoraire de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris ; expert près la Cour d'appel de Paris*

Pierre Jamet, *directeur général des services du Conseil général du Rhône*

Francis Laffon, *rédacteur en chef du quotidien L'Alsace ; membre de l'Association des journalistes de l'information sociale*

Anne Lalo, *maître de conférences, université de Nice Sophia-Antipolis ; chercheur, Laboratoire d'analyses sociologiques et anthropologiques des risques (LASAR), université de Caen*

Philippe Laurent, *maire de Sceaux (Hauts-de-Seine) ; vice-président du Conseil général des Hauts-de-Seine*

Michel Piron, *député de Maine-et-Loire ; conseiller général du canton de Thouarcé, conseiller municipal de Thouarcé ; président de la Communauté de communes des Côteaux-du-Layon*

Michel Rostagnat, *chargé de mission, Inspection générale de l'administration, ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales*

#### Membres internes du Commissariat général du Plan

Stéphane Cadiou, *conseiller scientifique*

Philippe Hirtzman, *chef du Service des entreprises et du développement des activités économiques (SEDAE)*

Benoît Lajudie, *chargé de mission*

Catherine Marcadier, *conseiller scientifique*

Albane Hüge, *stagiaire*

Catherine Presse, *assistante*

|

---