

RICHARD BALME ET ALAIN FAURE

ACTEURS ET MOBILISATIONS DES POLITIQUES TERRITORIALES

L'un des traits majeurs du fonctionnement politique des pays européens depuis une quarantaine d'années fut le renforcement des villes et des régions dans l'action publique. Avant la mise en œuvre de la décentralisation en 1982 ou la signature de l'Acte unique européen, le local n'était pas considéré en France comme influant sur les processus d'élaboration et de mise en œuvre de programmes publics autonomes. L'analyse des systèmes de pouvoir local était focalisée sur les relations qui s'établissaient entre les administrations locales (à l'époque les communes et les départements) et l'État.

Incontestablement, la situation est aujourd'hui très différente, comme le soulignent les nombreuses enquêtes de sciences sociales françaises ou étrangères sur les politiques locales. De nouvelles interrogations se sont développées sur la gouvernance urbaine, sur la configuration des réseaux d'action publique, sur la contractualisation des relations entre l'État et les collectivités, sur les processus de régionalisation et de métropolisation, sur les dynamiques territoriales des inégalités, ou encore sur le management public local¹. Ces enquêtes montrent que les gouvernements locaux interviennent activement dans nombre de grands enjeux collectifs contemporains, notamment la solidarité et la cohésion sociale, le développement économique, la culture et l'éducation, et se trouvent souvent au cœur de processus d'identification et de mobilisation politiques. Dans ces conditions, quelle contribution les collectivités territoriales apportent-elles aux politiques publiques, et plus généralement à la politique ?

1- R. Balme, A. Faure et A. Mabileau (dir.), *Les Nouvelles Politiques locales*, Presses de Sciences Po, 1999.

Les politiques territoriales peuvent être définies comme les actions entreprises par les autorités locales pour agir sur leur environnement social ou politique. Au sens large, elles recouvrent à la fois les politiques de la ville, les politiques de transport, les politiques de développement rural, les actions localisées de protection de l'environnement, ou les interventions des collectivités territoriales dans les domaines économiques ou sociaux. Elles sont élaborées et mises en œuvre aux niveaux communal, intercommunal, départemental ou provincial, régional, et le plus souvent en interaction avec les politiques de l'État.

L'émergence de nouveaux acteurs

En dépit de politiques relativement convergentes de décentralisation dans les pays occidentaux, la recherche d'une auto-nomisation des institutions territoriales est plus que jamais trompeuse. En réalité, les politiques locales se déploient dans un espace de pluralisme institutionnel complexe et de concurrence normative (législations nationales, règles communautaires, normes locales et régionales). Par exemple, les politiques de développement économique que les lois de décentralisation françaises instituent en compétence régionale sont en réalité autant le fait des départements et surtout des communes que des seules régions. Elles utilisent des procédures autant nationales (les lois sur l'aménagement du territoire, les contrats de plan) qu'européennes (la politique régionale communautaire mise en œuvre par les crédits des fonds structurels), et doivent respecter les normes émanant de ces deux niveaux (notamment le droit social, essentiellement national en matière de limitation des licenciements, ou la politique de la concurrence européenne, qui limite les subventions publiques aux entreprises). Ces politiques s'inscrivent aussi dans un contexte local qui structure le *leadership* territorial selon des règles relativement spécifiques (dans les relations entre les gouvernements locaux et l'État ou les acteurs socio-économiques notamment).

Ces phénomènes sont manifestes dans les situations fédérales avec le dualisme législatif entre l'État central et les régions (*autonomies* espagnoles ou *länder* allemands par

exemple). Ils existent aussi dans les États unitaires, où la mise en œuvre des politiques est toujours soumise à des tensions entre des acteurs multiples (élus, administrations, groupes d'intérêt, populations concernées). Initiés par les politiques de décentralisation ou les dynamiques du fédéralisme dans les États européens, ils ont été renforcés d'une part par l'intégration européenne et la mise en œuvre des politiques communautaires, et d'autre part par les effets du libre-échange et de la mondialisation plaçant de plus en plus les territoires en concurrence.

L'étude des politiques locales révèle aussi deux tendances majeures sur l'action publique contemporaine. D'une part, on est frappé par la complexité organisationnelle de ses dispositifs. Les politiques urbaines par exemple sont loin de se limiter aux seules interventions des villes. L'action publique dans la ville de Paris met ainsi en interaction la municipalité, le département, la région et l'État dans des secteurs aussi différents que le logement, les transports ou l'aide sociale. D'autre part, si les mobilisations citoyennes et les revendications de participation sont réelles, il existe aussi une déconnexion entre les territoires de la représentation politique (dans le cas précédent, les arrondissements parisiens ou les communes qui forment les circonscriptions électorales des élections municipales), et les territoires socio-économiques réels où se tissent les enjeux de l'action publique (la zone urbaine de l'agglomération parisienne)

Il faut souligner que les problèmes pour lesquels les collectivités territoriales ont compétence ne sont pas nécessairement plus « quotidiens » que ceux qui relèvent des autorités nationales. La sécurité publique par exemple, reste essentiellement une prérogative de l'État, en dépit des pouvoirs de police concédés aux maires. Les grands services qui conditionnent la vie sociale des quartiers ou des villages sont autant du ressort de l'État (l'école), que des entreprises publiques (la distribution d'électricité) ou privées (les communications). Ce n'est donc pas nécessairement aux élus locaux que sont adressées les demandes générées par des relations de proximité. Les citoyens ne sont pas non plus nécessairement plus proches de leurs élus locaux que de leurs élus nationaux, qui bénéficient

d'une médiatisation souvent plus importante. Sans nier toute spécificité à la démocratie locale, il existe ainsi un véritable mythe du terrain et de la proximité. L'action publique est en réalité diffuse et sa réalité dispersée à tous les niveaux d'interaction entre l'État, les collectivités territoriales et la société, entre le domaine privé et le domaine public. La complexité de l'action publique locale provient conjointement d'un manque de structuration des problèmes dont elle se saisit (comment définir « l'emploi » ou « l'exclusion » localement?) et de la diversité des dispositifs sur lesquels elle repose².

Ceci n'exclut pas les régularités qui peuvent lui être imposées par l'influence normative de l'État, par les alternances électorales, ou enfin par les mobilisations et l'action collective.

Mobilisations collectives et politiques territoriales

Ces mobilisations territoriales se sont le plus nettement affirmées au niveau des agglomérations urbaines et des régions, en prenant le cas échéant une dimension transnationale³. On peut ainsi évoquer les tentatives de réforme ou de création d'institutions d'agglomération (à Lille, Lyon, Bordeaux, Bologne ou Rotterdam), et les coopérations interrégionales telles que l'Arc atlantique, ou le Quadrige européen qui réunit Bade-Wurtemberg, Rhône-Alpes, Lombardie et Catalogne. Ces mobilisations conjuguent souvent une affirmation identitaire à une rhétorique de la mondialisation. Ces phénomènes sont significatifs de processus très profonds qui transforment l'action publique en un espace d'action collective. Les mobilisations politiques territoriales, sans engager un dépérissement de l'État, desserrent son monopole dans l'action publique, et contribuent au développement d'une forme de « gouvernance polycentrique », c'est-à-dire à un mode d'exercice de l'autorité

2- P. Duran, J.-C. Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, n° 4, vol. XLVI, août 1996.

3- R. Balme (dir.), *Les Politiques du néo-régionalisme*, Economica, 1996 ; A. Bagnasco, P. Le Galès, *Villes en Europe*, La Découverte, 1997 ; A. Faure (dir.), *Territoires et Subsidiarité*, L'Harmattan, 1997 ; E. Négrier, B. Jouve, *Que gouvernent les régions d'Europe ? Échanges politiques et mobilisations régionales*, L'Harmattan, 1998 ; G. Pinson, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance dans les villes européennes*, Presses de Sciences Po, 2009. C. Lefevre, *Gouverner les Métropoles*, LGDJ, 2009 ; R. Pasquier, *Le Pouvoir Régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance*, Presses de Sciences Po, 2012.

politique moins régalién, moins hiérarchique et moins centralisé que par le passé, mais au contraire marqué par la coopération entre les différents niveaux de gouvernement et entre acteurs privés et publics. Elles sont un gage de l'efficacité de l'action publique.

Ce processus est progressif et limite car l'État dispose des ressources normatives et politiques les plus importantes. Si les régulations émanant de l'État central ont perdu leur exclusivité, elles sont encore prépondérantes. L'État initie en France, par exemple, les contrats de plan pour les régions, les contrats de villes ou de pays pour les communes urbaines ou rurales. Il fixe le cadre juridique et réglementaire des coopérations entre les collectivités⁴, et conserve encore souvent des compétences bureaucratiques et techniques cruciales dans la mise en œuvre des politiques. L'Union européenne joue un rôle similaire dans certains domaines. Elle formalise par exemple l'activité des comités de programmation des fonds structurels.

Cependant, le transfert de compétences vers les départements, les villes et les régions a constitué une mutation fondamentale pour le système politique français. L'observation des mobilisations politiques au plan territorial souligne les difficultés qui pèsent sur l'articulation des politiques sectorielles (éducation, transports, santé, etc.) au niveau local. Par exemple, les politiques de transport ou d'éducation ont des incidences manifestes sur les phénomènes de ségrégation urbaine et sur la dégradation sociale et morale des périphéries urbaines. Les tentatives de la politique de la ville pour mettre en phase ces politiques avec un objectif global de lutte contre la marginalisation des quartiers se heurtent à la segmentation des dispositifs qui organisent la coopération entre l'État, les collectivités territoriales et les professionnels des secteurs concernés. De plus, les problèmes de coordination et de *leadership* de l'action publique ont été totalement renouvelés par l'émergence de nouveaux acteurs territoriaux (maires des grandes villes et présidents de conseils régionaux pour l'essentiel).

Il convient également de souligner que l'action publique dans les territoires se décline largement sur un mode européen.

4- E. Kerrouche, *L'Intercommunalité en France*, Montchrestien, 2008.

Les politiques internes de l'Union européenne s'imbriquent en effet dans les dispositifs nationaux. La politique agricole ou celle d'aménagement du territoire viennent ainsi épouser les contours des règlements et des procédures communautaires. L'intégration européenne et, au-delà, les processus plus généraux de mondialisation, établissent donc de nouvelles interdépendances entre les diverses échelles de l'action publique. Le système politique européen se caractérise d'ailleurs aujourd'hui par une gouvernance à niveaux multiples⁵ où les gouvernements locaux et les mobilisations territoriales jouent un rôle significatif. Cependant, les territoires sont très diversement affectés par ces mobilisations, et leurs dynamiques socio-économiques et politiques sont de plus en plus contrastées. L'essor des métropoles et des grandes régions urbaines est ainsi à opposer au déclin de vastes territoires lourdement frappés par la désindustrialisation et le déclin démographique⁶. Sociologiquement et économiquement, l'action publique territoriale ne parvient pas à inverser les effets spatiaux de polarisation et de fragmentation sociale apparus depuis les années 1990 et renforcés par la crise depuis 2008.

Innovations et blocages des politiques locales

Les recherches concernant les politiques locales soulignent au moins trois évolutions convergentes. Tout d'abord, les élites politiques urbaines et territoriales ont affirmé leurs compétences de gestion en s'affranchissant pour partie des références antérieures, en France notamment celles définies par les corps administratifs et les ingénieurs d'État. Ensuite, la communication politique a progressivement envahi toutes les sphères de décision des collectivités locales. Enfin, les méthodes d'administration et de *management* et les capacités d'expérimentation des services territoriaux se sont considérablement renforcées

5- F. Scharpf, « Community and autonomy : Multi-Level policy making in the European Union », *Journal of European Public Policy*, n° 2, 1994 ; L. Hooghe (ed.), *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*, Oxford University Press, 1996 ; R. Balme, « Régional Policy and European Governance », in M. Keating et J. Loughlin (eds), *The Political Economy of Regionalism*, Frank Cass, 1997.

6- *Dynamiques et diversité des territoires français*. Rapport de l'Observatoire des Territoires, Datar, La Documentation française, 2005 ; L. Davezies, *La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale*, Seuil, « La république des idées », 2012.

et modernisées. Au total l'action publique locale a considérablement gagné en visibilité et a affirmé son rôle dans la représentation politique.

Mais cette évolution a aussi ses revers. En énonçant leurs propres ambitions gestionnaires, en cherchant à afficher une image de marque ou en tentant de professionnaliser leurs outils d'intervention, les exécutifs locaux s'exposent davantage à la critique du public, et se trouvent places au centre des exigences et bien souvent des doléances des citoyens. L'élargissement des champs de compétences et la généralisation des modes d'intervention croisés et de coproduction de l'action publique ont aussi généré un enchevêtrement institutionnel (le « millefeuille territorial ») bureaucratique et peu lisible pour les citoyens. Partout en Europe, les dernières décennies ont été le théâtre d'innovations concernant la délimitation spatiale des interventions publiques à l'échelon des agglomérations urbaines et des régions, mais aussi à l'échelon d'espaces variés (quartiers en crise, espaces ruraux fragilisés, sites en reconversion industrielle, zones de montagne, bassins de vie, etc.). Les projets de loi présentés en France sous la présidence de Nicolas Sarkozy puis celle de François Hollande visant à renforcer les échelons métropolitain et régional s'inscrivent dans cette perspective de rationalisation territoriale, dans un pays où l'enchevêtrement des compétences est, en raison de l'influence administrative de l'État conjuguée au cumul des mandats, particulièrement prononcée. C'est aussi la démocratie locale qui perd de sa lisibilité pour les citoyens dans une telle situation.

Un impact incertain sur la démocratie locale

La question initiale était de savoir si les politiques locales changent la politique? La réponse, on l'a vu, est évidemment oui. Tout d'abord par la nécessité de négociation que l'émergence des gouvernements et des administrations territoriales ont générée⁷. Ensuite par la modification des légitimités que les politiques locales ont suscitées. De manière générale, l'action publique est bousculée dans ses cadres de représentation et

7-P. Le Lidec, « Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, 2007, 121-122.

soumise à de fortes tensions. Les politiques locales participent activement à la transformation de l'action publique sous la forme d'une gouvernance polycentrique. Mais leur impact sur la démocratie locale par la constitution d'espaces publics territorialisés reste à ce jour encore incertain.