

Extrait de :

Trimestriel n° **63** IV/2004 (décembre)

# Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION

**Décentralisation**

## Les nouveaux espaces du Patrimoine

*La décentralisation du Patrimoine opérée par "l'Acte II" confirme les collectivités dans leur rôle d'acteurs importants du patrimoine —et entérine une certaine différenciation de l'action publique. Elle suscite aussi d'inévitables craintes : celles d'une politisation, d'une dégradation du service public —et, pour les collectivités, celles de nouvelles charges. Le choix effectué en faveur de la région fait également grincer bien des dents...*

*Mais si, au total, l'ampleur de la réforme paraît assez modeste et vise surtout une meilleure gestion, la décentralisation devra se garder de toute "réduction" du Patrimoine à telle ou telle échelle, alors que celui-ci s'affirme de plus en plus comme un lien entre les lieux et le monde...*

**Jean-Michel Tobelem, Fabrice Thuriot,  
Patrick Poncet, Jean-Marie Pontier,  
Jean-Michel Leniaud, Xavier Greffe,  
Maria Gravari-Barbas, Robert Lecat,  
Mireille Pongy, Emmanuel Négrier,  
Michel Clément, Yann Gaillard,  
Yves Dauge, Philippe Richert**



Credit photo : Maiterfer

### La décentralisation, une "ruse" de l'Etat ?

*L'institutionnalisation de formes de gouvernance polycentrique, à travers leur inscription dans le droit, loin de conduire l'Etat à se « creuser », l'amène à se reconstruire comme centre. Y compris à travers la décentralisation...*

**Jacques Caillosse**

ISSN 2-909872-20-4 - 12,20 €



9 782909 872391

# La “différenciation”, pourquoi ? Comment ?

*Depuis la révision constitutionnelle de mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, la thématique de la différenciation territoriale connaît un vif succès sinon dans le débat public, tout du moins dans les réflexions sur la structuration locale de l'action publique. Il ne faudrait pas en déduire que la France amorçe tout juste sa sortie des ténèbres de l'uniformité pour découvrir les lumières de la différenciation. La diversité des contextes et des enjeux territoriaux est une donnée que les politiques nationales ont cherché à prendre en compte, de la politique d'aménagement du territoire des années soixante à la territorialisation des politiques publiques des années quatre-vingt-dix, en passant bien évidemment par les premières lois de décentralisation. Mais dans le contexte actuel, marqué par le retrait de l'Etat du territoire d'un côté, l'encombrement du paysage institutionnel local de l'autre, des recompositions d'ampleur s'amorcent dans les politiques locales, qui ouvrent de nouvelles perspectives de différenciation territoriale.*

• Renaud Epstein

## Après la territorialisation, la *différenciation* territoriale ?

Les contempteurs des rigidités françaises ne peuvent qu'être surpris. Loin d'être condamnée à l'immobilisme par l'emprise des conservatismes et des notabilités locales, l'action publique territoriale semble être entrée dans une phase de révolution permanente. En moins de cinq ans, l'intercommunalité urbaine a connu un essor spectaculaire (par la grâce des dispositions financières de la loi Chevènement), les projets de territoire se sont multipliés suivant la logique promue par les politiques d'aménagement du territoire (loi Voynet), la planification spatiale s'est trouvée relancée (loi Solidarité et renouvellement urbains) et une nouvelle répartition des compétences entre Etat et collectivités territoriales est en train de se dessiner... Des trois

par  
**Renaud Epstein,**  
sociologue,  
directeur d'études  
à la coopérative Acadie

lois du gouvernement Jospin à l'acte II de la décentralisation, les réformes des cadres de l'action publique locale se succèdent donc à grande vitesse. Si les modalités de ces réformes ont fait — et continuent de faire — débat, rares sont les voix qui se sont élevées pour en contester la nécessité. Au contraire, l'inadaptation de l'architecture institutionnelle territoriale actuelle pour traiter des enjeux territoriaux qui se différencient de manière croissante constitue une sorte d'évidence, tant dans les discours politiques (transcendant largement les clivages partisans) que dans les analyses et débats « savants ». Des réformes institutionnelles seraient donc désormais nécessaires, pour mettre l'action publique à la hauteur d'enjeux

d'autant plus complexes à analyser et à traiter qu'ils ne peuvent plus l'être à partir d'une approche nationale unifiée.

L'hétérogénéité des enjeux territoriaux n'est pourtant pas un phénomène nouveau qui viendrait déstabiliser une action publique marquée par l'indifférenciation. Certes, l'idée de différenciation de l'action publique en fonction des contextes peut sembler un peu étrangère à notre tradition politique jacobine, qui insiste sur l'unité et l'égalité de traitement, même si la résistance à cette « culture politique de la généralité » s'est manifestée avec constance depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Les débats relatifs à l'acte II de la décentralisation et à l'introduction d'un droit à l'expérimentation locale nous l'ont d'ailleurs rappelé, tout comme ceux qui ont émergé plus récemment sur la question de la discrimination positive : le traitement différencié des situations est une question politiquement sensible, qui favorise la polarisation des positions. À ceux qui voient dans ce principe de différenciation une rupture récente, voire une menace pour la cohésion nationale, il convient pourtant de rappeler que les acteurs publics n'ont pas attendu les dernières transformations constitutionnelles pour chercher à adapter leurs interventions en fonction des situations ou des contextes locaux.

Depuis que les sociologues des organisations ont pris l'appareil d'Etat pour objet, la complexité des jeux d'acteurs qui sous-tendent la conception et la mise en œuvre des politiques publiques est connue. L'image d'un pouvoir centralisé dans lequel les acteurs de la périphérie auraient été les

simples exécutants de politiques indifférenciées conçues « hors sol », dans les bureaux des ministères parisiens, apparaît fort éloignée de toute réalité historique. La référence à cette figure de l'Etat tutélaire demeure extrêmement présente dans nombre de discours, mais il s'agit plutôt là d'un mythe politique. Jusqu'aux lois de décentralisation, le pouvoir local demeurait résiduel, dépendant d'un Etat ayant non seulement le monopole de la définition des politiques, mais aussi celui de leur mise en œuvre par le biais de ses services déconcentrés qui quadrillaient le territoire. Le jacobinisme français était toutefois largement apprivoisé par le local, au travers d'un réseau de liens complexes unissant les représentants de l'Etat

aux notables locaux. La balance des pouvoirs, entre centre et périphérie, s'en trouvait rééquilibrée, le jeu du préfet et des notables conduisant à la prise en compte des intérêts locaux par le centre. Mais il s'agissait d'adaptations marginales en fonction des jeux locaux, plus que d'une différenciation nette des politiques en fonction d'enjeux territoriaux ou de projets portés par les acteurs de la périphérie.

### **Spécialisation fonctionnelle des territoires**

C'est contre cette forme de jacobinisme apprivoisé, dans laquelle le pouvoir de l'Etat est limité par l'emprise de notables conservateurs, que s'est développée la politique d'aménagement du territoire au début des années soixante. Pendant près d'une décennie, les technocrates gaulliens font de cette politique le bras armé de leur projet de modernisation du pays. Au cours de cette (courte) période, la centralisation de la décision atteint des niveaux inégalés. Mais cette centralisation n'est pas synonyme d'indifférenciation des politiques. Au contraire, la politique d'aménagement définit un projet de développement et d'équilibre territorial, fondé sur une logique de spécialisation des territoires. La division spatiale des tâches est alors érigée en principe, dans le cadre d'un schéma national hiérarchisé. Dans un pays conçu comme une vaste manufacture, chaque strate territoriale (métropoles régionales, villes moyennes, petites villes, communes rurales) se voit attribuer une fonction particulière, sur le plan productif (décision, commandement intermédiaire, production qualifiée, production peu qualifiée), comme sur celui des fonctions urbaines (à partir d'une hiérarchie des équipements, des plus structurants à ceux de proximité).

Ce projet s'appuie sur une politique sélective d'investissement dont l'ambition est de redessiner la France, du développement des villes nouvelles à la décentralisation industrielle, en passant par le développement des réseaux autoroutiers ou l'aménagement de grandes zones touristiques. Il s'accompagne d'une série d'innovations visant à moderniser les structures politiques territoriales : multiplication des administrations de mission (DATAR, District de Paris, Missions régionales...), création des préfets de région et des communautés urbaines, développement des instances de consultation... À partir du début des années soixante-dix, cette politique de modernisation planifiée et organisée par le centre donne des

« Investissements différenciés, création de nouvelles institutions chargées de la mise en œuvre des politiques territoriales, premières contractualisations... : sans attendre la décentralisation, la différenciation territoriale était à l'œuvre. Mais elle était largement organisée par l'Etat central. »

signes d'essoufflement. Le projet rationnel et hiérarchique défini par l'Etat central pour le territoire demeure, mais ses conditions de mise en œuvre changent, en laissant une place plus importante aux villes. Ces dernières y sont progressivement associées, dans le cadre de premières expériences contractuelles. Les contrats signés par l'Etat et les collectivités locales reproduisent alors, dans leurs objets, la logique de spécialisation fonctionnelle et hiérarchisée du territoire : l'induction du développement pour les métropoles (contrats de plan entre l'Etat et les communautés urbaines), la diffusion de ce développement pour les villes moyennes (contrats d'aménagement des villes moyennes), l'équilibre pour les petites villes (contrats de pays).

Le contrat est alors conçu comme un outil relativement neutre, permettant de prolonger la logique de différenciation descendante antérieure. C'est tout particulièrement vrai pour les premiers d'entre eux, les contrats de plan entre l'Etat et les communautés urbaines initiés en 1970, qui venaient décliner une programmation régionale des investissements de l'Etat. Le contenu contractuel demeurait défini par l'Etat, la négociation permettant tout au plus aux nouvelles structures intercommunales de peser sur les choix de localisation des équipements structurants. Les choses commencent à changer avec les contrats proposés aux villes moyennes à partir de 1974, dont l'objectif est d'offrir à une classe moyenne en plein essor un cadre de vie agréable où les habitants peuvent accéder à des services et des pratiques jusque-là réservés aux grandes agglomérations. Le soutien de l'Etat ne se limite plus alors aux seuls investissements et surtout, pour la première fois, ce sont les villes qui sont invitées à proposer leurs projets à l'Etat. Ces contrats annoncent un changement de logique, confirmé par les contrats Habitat et Vie Sociale lancés en 1977, visant à améliorer les conditions de vie dans les grands ensembles : la logique de différenciation demeure alors pensée par le centre et mise en œuvre de manière descendante, mais s'accompagne d'une amorce de prise en compte des projets locaux définis par les villes.

Investissements différenciés dans les territoires en fonction d'une lecture hiérarchisée des fonctions urbaines, création de nouvelles institutions chargées de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques territoriales, premières contractualisations... On le voit, sans attendre la décentralisation, la différenciation territoriale était à l'œuvre. Mais elle était largement organisée par l'Etat central, qui imposait son projet aux territoires.

## Territorialisation des politiques publiques

Avec les lois de décentralisation, une nouvelle tentative de spécialisation territoriale prend forme. Les transferts de blocs de compétences dessinent une logique inédite de spécialisation des collectivités locales. À chaque niveau, sa thématique privilégiée : le développement pour les régions, la solidarité pour les départements. Ce faisant, les lois de décentralisation ont moins transformé que prolongé le modèle d'action sectorielle traditionnel, en se contentant d'en déplacer les lignes. L'autonomie acquise par les collectivités locales trouve là ses limites, la conception des politiques publiques demeurant non seulement cloisonnée, mais aussi largement centralisée. Dans le cas des départements, les compétences transférées correspondent essentiellement à des politiques égalitaires, régies par des normes nationales indifférenciées. Apparemment plus libres de leurs décisions, notamment en matière d'aménagement et de développement économique, les régions restent en réalité dépendantes de choix opérés par les administrations centrales, que ces dernières parviennent à faire partager aux collectivités par le biais des contrats de plan Etat-région. En regard de l'objectif de flexibilité de l'action publique poursuivi avec la décentralisation, la logique de spécialisation juridique des niveaux apparaît donc peu cohérente. Bien qu'émancipées de la tutelle de l'Etat, les collectivités locales ne disposent que de peu de marges de manœuvre pour adapter aux différents contextes territoriaux les politiques dont elles ont reçu la charge. Apporter des réponses *ad hoc* aux enjeux différenciés des territoires est d'autant moins aisé que cela suppose de transcender les découpages administratifs, pour articuler des compétences fragmentées entre de multiples mains. Rapidement, les limites de l'approche retenue se sont faites jour, conduisant certains à dresser un constat d'échec : les lois de décentralisation n'ont pas apporté de réponse satisfaisante au double enjeu de flexibilité (i.e. d'adaptation des politiques en fonction des contextes) et d'unité de l'action (de mise en cohérence des politiques de différents intervenants).

C'est dans ce contexte que peut se comprendre le succès du mot d'ordre de territorialisation des politiques publiques, ainsi que le recours généralisé aux contrats pour l'opéra-

“ Vingt ans après la décentralisation, l'ordre politico-administratif stable du passé au sein duquel l'Etat occupait une place centrale a disparu, laissant place à un nouvel ordre plus polycentrique. ”

tionnaliser. L'apprentissage de l'outil contractuel s'est amorcé avant la décentralisation dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire et des premières expériences de politique de la ville (habitat et vie sociale). Ces deux politiques ont ensuite servi de fer de lance pour le développement des contractualisations territoriales. Dans ces domaines, l'Etat a conçu et proposé aux collectivités locales près d'une vingtaine de contrats distincts depuis 1985, des premières chartes intercommunales de développement et d'aménagement jusqu'aux récents contrats d'agglomération, en passant par les CPER, programmes d'aménagement concerté du territoire, conventions de développement social des quartiers et autres contrats de ville.

### **Contractualisation et flexibilité**

Cette logique contractuelle s'est progressivement étendue pour finalement couvrir la quasi-totalité des territoires et des domaines de l'action publique. Une large partie des interventions de l'Etat sur les territoires a ainsi été inscrite dans un jeu complexe de conventions avec les collectivités locales. Dans le contexte de recomposition de l'action publique qui a suivi la décentralisation, l'intérêt de l'outil contractuel est double. D'une part, il prolonge et concrétise l'objectif de flexibilité poursuivi par la décentralisation, en organisant le passage de normes définies par les administrations centrales à des objectifs et des actions négociés localement sur la base de diagnostics territoriaux. De l'autre, il permet de maîtriser les risques de fragmentation de l'action publique, corollaires à l'émancipation des collectivités locales. Tant que celles-ci étaient subordonnées à l'Etat, les enjeux de coordination se traitaient sur le mode hiérarchique, mâtiné d'arrangements dans l'action. L'autonomie qu'elles ont acquise nécessitait l'invention de nouveaux modes de coordination de l'action publique. Du fait de l'importance des interdépendances entre problèmes et acteurs, la spécialisation des tâches (logique des blocs de compétences) n'a pu à elle seule assurer la cohérence de l'action publique. En multipliant les contrats, l'Etat et les collectivités locales se sont dotés de scènes sur lesquelles ils ont pu rapprocher leurs interventions et celles de divers partenaires territoriaux, dessinant dans chaque territoire des agencements singuliers des politiques publiques. Ces contrats signés aux différents niveaux ont été soigneusement emboîtés, afin d'assurer la cohérence de l'ensemble : le CPER au sommet, décliné dans un

volet territorial comprenant les contrats d'agglomération, lesquels intègrent les contrats de ville, qui articulent eux-mêmes des contractualisations sectorielles (Contrat local de sécurité, Contrat éducatif local, Programme local d'habitat, Plan local pour l'insertion et l'emploi...) et des conventions territoriales à l'échelle des quartiers (Grand projet de ville).

Un nouveau modèle d'action publique s'est ainsi mis en place, fondé sur le triptyque diagnostic territorial, projet global, contrat. L'idée d'une spécialisation des territoires ou des institutions organisée par le centre est abandonnée, remplacée par un nouveau mot d'ordre : la territorialisation des politiques publiques. La politique de la ville a tout particulièrement contribué à ce renversement. Elle s'est justement construite en opposition à la logique sectorielle, qu'elle a critiqué pour son incapacité à traiter les difficultés des quartiers ouvriers, voire pour sa responsabilité dans celles-ci. En lui opposant le principe de la territorialisation des politiques publiques, la politique de la ville a prétendu transformer les modes de conception des politiques publiques, en faisant primer la transversalité sur le cloisonnement sectoriel, l'approche remontante à partir du territoire sur la mise en œuvre descendante de mesures formatées au niveau national. Cette logique d'adaptation des contenus des politiques publiques en fonction de contextes locaux s'est combinée avec un principe de priorisation des moyens. En appelant à la territorialisation des politiques publiques, la politique de la ville a ainsi prêché pour sa paroisse. Suivant l'analyse fondatrice de cette politique, le régime d'égalité formelle entre territoires qui guide l'action publique, laisse inchangées les inégalités réelles entre ceux-ci, voire les renforce. L'équité suppose de sortir de ce traitement égalitaire, pour donner plus à certains territoires, ce que la politique de la ville a tenté de faire en apportant des moyens spécifiques supplémentaires à certains quartiers (discrimination positive territoriale), à défaut de parvenir à faire évoluer les modes d'allocation des ressources de droit commun d'autres politiques.

On le voit, la territorialisation des politiques publiques combine deux logiques distinctes mais complémentaires : une différenciation qualitative des mesures en fonction des contextes, et une différenciation plus quantitative, priorisant les moyens sur des territoires ciblés. Elle est à ce titre mobilisatrice tant pour l'Etat que pour les collectivités locales. Ces dernières voient dans la territorialisation un moyen de prendre la main sur la définition des contenus des politiques. Du côté de l'Etat, la territorialisation est d'autant plus valorisée

qu'elle lui permet de conserver un rôle surplombant et une capacité d'arbitrage entre territoires, ou tout du moins de priorisation relative de ses moyens entre territoires.

La tentative de différenciation juridique des niveaux tentée avec la décentralisation a donc fait long feu. Les villes, suivies des régions et même de certains départements, s'en sont d'ailleurs rapidement exonérées en développant des projets territoriaux qui s'affranchissent des compétences que la loi leur a dévolues (incitées en cela par diverses politiques de l'Etat, de la politique de la ville aux démarches de projet plus récemment promues par la loi Voynet). En échec sur ce plan, la décentralisation n'en a pas moins débouché sur une différenciation croissante des politiques publiques, dans le cadre de divers contrats. Mais ce succès revient moins à la décentralisation, qu'à son couplage avec un mouvement de déconcentration. Ce parallélisme entre décentralisation et déconcentration a en effet débouché sur une fiction d'égalité entre l'Etat local et les collectivités locales, rendant possible le développement des contrats et la territorialisation des politiques publiques.

### Quel « polycentrisme » ?

Vingt ans après la décentralisation, l'ordre politico-administratif stable du passé au sein duquel l'Etat occupait une place centrale a disparu, laissant place à un nouvel ordre plus polycentrique. La territorialisation est-elle pour autant une réalité ? Les contractualisations territoriales sont-elles parvenues à opérer ce renversement dans le mode de conception des politiques publiques ? La portée et l'intérêt de l'outil contractuel ont été fortement discutés, notamment par des juristes troublés par des contrats à la portée juridique incertaine, du fait de l'inégalité des contractants et de l'absence de dispositions sanctionnant le non-respect de ses engagements par l'un d'entre eux. Loin de parvenir à une territorialisation effective des politiques publiques, les contrats auraient essentiellement assuré le maintien d'une forme de tutelle de l'Etat sur les collectivités. Cette critique résiste cependant mal à l'analyse empirique. La portée des contrats tient moins aux obligations juridiques qu'aux engagements politiques qui les sous-tendent et qui varient fortement suivant les sites. Autrement dit, l'apport des contrats à la territorialisation des politiques publiques tient plus au processus de négociation qu'au contenu contractuel sur lequel celle-ci débouche.

L'Etat occupe certes une place particulière

sur ces scènes contractuelles, à la fois arbitre et joueur. Le risque d'un retour de l'Etat tutélaire par la petite porte contractuelle paraît néanmoins bien théorique. La généralisation des contrats n'a pas débouché sur une gouvernance dans laquelle tous les acteurs seraient sur un pied d'égalité. Il existe bien des acteurs dominants dans les politiques locales, mais ce ne sont pas les services déconcentrés de l'Etat. Plus sûrement, les villes et notamment les plus grandes d'entre elles semblent avoir gagné la partie. Les politiques contractuelles, qui se sont adressées prioritairement au monde urbain ont permis l'émergence et la maturation de nouveaux acteurs territoriaux à même d'assurer un certain *leadership* sur l'action publique locale. Concernées par l'ensemble des contrats et l'ensemble des thématiques, les villes sont en effet les seuls acteurs en position d'intégration des diverses politiques publiques, au service des projets dont elles se sont dotés. Ce rôle central des villes a d'ailleurs été confirmé et conforté par les lois Chevènement (création des communautés d'agglomération) et Voynet (institution du contrat d'agglomération), qui les ont mis au centre de l'architecture contractuelle.

### Ciblage national, multiplication des configurations locales

Ces deux lois prennent acte de l'épuisement de la logique de spécialisation des collectivités locales et mettent ainsi un point final à l'acte I de la décentralisation. L'approche globale et la territorialisation des politiques publiques semblent donc appelées à s'approfondir avec la montée en puissance des agglomérations et des pays. Ces nouvelles institutions sont associées à la territorialisation par une sorte d'évidence technocratique : sous l'effet d'une explosion des mobilités de toutes natures (de la globalisation des échanges aux navettes des périurbains), les problèmes d'action publique ont changé d'échelle ; face à cette nouvelle réalité socio-économique et spatiale, les découpages administratifs hérités du passé sont obsolètes. À l'inverse, les agglomérations dans la sphère urbaine et les pays dans le monde rural sont « à la bonne échelle » pour

“ La question statutaire, soigneusement évacuée par l'Acte II, ressurgit aujourd'hui. Les défenseurs d'une différenciation institutionnelle et juridique font désormais entendre leurs voix, proposant de laisser les statuts et les régimes territoriaux se différencier en fonction des configurations et des contextes.”

appréhender et traiter les problèmes du moment. Leurs projets doivent donc servir de matrice d'ensemble pour la territorialisation des politiques de l'Etat, des régions et départements.

Cette nouvelle donne allait, sans nul doute, être reconnue à l'occasion de l'acte II de la décentralisation, qui devait consacrer le triomphe des modernes (agglomération, pays) sur les anciens (commune, département). On sait ce qu'il en est advenu. Les acteurs principaux de l'acte II sont les mêmes que ceux de l'acte I (départements et régions), cantonnant les nouveaux dans des rôles de figurants. Quant à la trame, elle ressemble étrangement à celle de l'acte précédent, avec le retour de la logique éculée de spécialisation des compétences des collectivités locales. Pour autant, l'acte II n'est pas la simple répétition de l'acte I. Car la nouvelle avancée décentralisatrice ne s'accompagne pas d'un mouvement similaire de déconcentration. Jusqu'à présent, ces deux processus parallèles de transfert du pouvoir du centre vers la périphérie apparaissaient intimement liés. Ce couplage avait permis d'établir un certain équilibre entre Etat local et collectivités locales, concrétisé par la signature de divers contrats. L'acte II brise ce lien entre décentralisation et déconcentration. L'accroissement des pouvoirs des collectivités locales (et en premier lieu des départements) s'accompagne d'un affaiblissement corollaire des services déconcentrés de l'Etat, que les annonces d'un renforcement de l'échelon régional, autour d'un Projet d'action stratégique de l'Etat en région, ne parviennent pas à masquer. L'effet de ciseau est même appelé à s'approfondir, avec l'instauration d'un droit à l'expérimentation locale qui devrait à terme conduire à de nouveaux transferts de compétences.

**Cette disjonction entre décentralisation et déconcentration met à mal l'ensemble de l'édifice contractuel patiemment échafaudé pour territorialiser les politiques publiques.** Les contrats de plan ont été les premiers remis en cause, l'Etat ne respectant plus ses engagements financiers, puis semblant oublier la clause de révision à mi-parcours qu'il avait imposée... Tout semble désormais annoncer que les CPER 2000-2006 seront les derniers du genre. Or ces contrats constituaient la pierre de voûte de l'architecture contractuelle, intégrant dans leur volet territorial l'ensemble des contrats portant sur des échelles inférieures (pays, agglomération, quartier). Les incertitudes qui pèsent sur les contrats de plan rejaillissent donc sur l'ensemble des procé-

dures contractuelles, des contrats de ville dont les moyens diminuent drastiquement aux contrats d'agglomération dans lesquels l'Etat se place en retrait, laissant les agglomérations négocier les conditions de mise en œuvre de leur projet avec les départements et régions.

**La politique de la ville, fidèle à sa tradition innovatrice, anticipe à sa façon sur ces transformations.** Sans attendre ni les détails de l'acte II, ni les résultats des évaluations à mi-parcours des contrats de ville, une opération de « *design* institutionnel » est menée avec la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (loi Borloo), qui transforme radicalement la politique de la ville. La logique contractuelle est dénoncée, sinon les contrats de ville eux-mêmes, qui vont aller jusqu'à leur terme (2006). Les services déconcentrés de l'Etat voient une partie des crédits qui leur étaient délégués remonter au niveau central, pour aller alimenter les caisses d'une nouvelle Agence nationale pour la rénovation urbaine. Aux objectifs énoncés par les contractants locaux, succèdent des objectifs de résultats (portant sur la réduction des écarts entre les Zones urbaines sensibles et le reste des agglomérations) établis à l'échelle nationale et fixés dans la loi. Ce changement de niveau d'énonciation des objectifs s'accompagne d'un resserrement du ciblage vers les seules ZUS, quand les contrats de ville s'exonéraient de cette catégorie administrative pour développer une approche territoriale plus large (il s'agissait alors de traiter, à l'échelle de l'agglomération, les mécanismes à l'origine des difficultés observables dans les quartiers). Le contrat instituait l'Etat local en interlocuteur des collectivités locales ; celles-ci doivent désormais se tourner vers le niveau national, pour faire valoir leur dossier. La logique d'appel à projet national, qui court-circuite les services déconcentrés, permet à l'Etat central de retrouver une capacité de sélection qu'il avait perdu en multipliant les contrats globaux. Ces changements radicaux sont justifiés par un nouvel argumentaire politique mettant en avant l'urgence de la situation : la ghettoïsation de certains quartiers menacerait la République. L'impératif de concentration des moyens sur ces quartiers l'emporte sur le souci d'adaptation des politiques publiques aux différents contextes. L'action prime sur la transformation, la mesure de la performance sur l'évaluation.

La territorialisation des politiques publiques, dont la politique de la ville s'était faite l'avocate, combinait deux logiques distinctes : l'adaptation des normes en fonction des

contextes locaux d'une part, la priorisation des moyens en direction des territoires les plus défavorisés d'autre part. La disparition de la politique de la ville, remplacée par une politique de rénovation urbaine, semble annoncer la dissociation de ces deux logiques. La division des rôles s'en trouve apparemment clarifiée : l'adaptation pour les collectivités locales, la priorisation pour l'Etat.

Une différenciation s'annonce plus nette entre le central (l'Etat) et le local (les collectivités), avec la disparition du double niveau d'administration locale (préfecture de région/conseil régional, préfecture/conseil général) qui singularisait de plus en plus la France en Europe. L'Etat se resserre au niveau central, laissant la charge du local aux collectivités locales. Mais cela ne signifie pas l'indifférenciation des interventions étatiques sur le territoire. Au contraire même, la concentration de l'Etat s'accompagne de la reconstitution d'une capacité de ciblage qui avait disparu avec le saupoudrage contractuel. Certains territoires relèvent exclusivement du droit commun (et donc principalement des collectivités), d'autres bénéficient d'une prise en charge particulière par l'Etat au titre de la solidarité nationale. L'outil contractuel n'est pas abandonné, mais remobilisé à cette fin. C'est le cas des contrats de site liés à des plans sociaux récemment créés, qui font resurgir la figure de l'Etat pompier des pôles de reconversion du début des années quatre-vingt venant se substituer à des collectivités locales dépassées par l'ampleur des crises affectant leur territoire.

À l'exception de ces cas extrêmes, la gestion des territoires revient aux collectivités locales, qui reçoivent de nouvelles compétences. Charge à elles d'agencer au mieux les différents leviers qu'elles se partagent, pour développer des politiques adaptées aux enjeux territoriaux. Or le retrait de l'Etat laisse place à un paysage territorial complexe, dans lequel aucune institution ne peut se prévaloir ni d'une position monopolistique (sectoriellement ou territorialement), ni même d'une prééminence vis-à-vis des autres. Communes, intercommunalités, territoires de projet, départements et régions, tous les acteurs territoriaux se trouvent désormais dorénavant dans l'obligation de se repositionner les uns par rapport aux autres. La logique d'ajustement par le contrat étant épuisée, avec le retrait de l'animateur de ces scènes contractuelles, il revient donc aux collectivités locales d'inventer, en situation, de nouvelles modalités pour adapter leurs interventions en fonction des contextes d'une part, pour les mettre en cohérence d'autre part.

## Vers une différenciation statutaire ?

Dans cette période de transition et d'incertitudes, marquée par le retrait de l'Etat du territoire d'un côté, l'encombrement du paysage institutionnel local de l'autre, l'heure n'est plus à la territorialisation des politiques publiques. Des recompositions d'ampleur s'amorcent dans la gestion territoriale, qui ouvrent de nouvelles perspectives de différenciation territoriale. La redistribution des rôles est nette entre les niveaux national et local, mais beaucoup plus incertaine entre les différents niveaux de collectivités. La répartition des compétences prévue par la loi est appelée à évoluer au gré des conventions signées entre régions, départements et agglomérations. Leurs places respectives dans la conduite des politiques territoriales ne sont donc plus déterminées de manière uniforme, mais tendent à se redéfinir dans les jeux locaux, débouchant sur des figures hétérogènes et des configurations singulières.

Cette multiplication des configurations locales correspond, au-delà des compétences, à une redistribution des rôles entre collectivités. Certaines collectivités (communes et départements) tendent à se concentrer sur la production et la délivrance de prestations. Parallèlement, pour asseoir leur positionnement dans un paysage institutionnel encombré, les nouveaux entrants (pays et agglomérations) sont incités à adopter un positionnement différencié, centré sur la production de représentations territoriales. Autrement dit, un nouveau paysage se dessine dans lequel les premières gèrent des politiques, mobilisant des appareils administratifs pour résoudre des problèmes publics, quand les seconds tentent de produire de l'ordre politique, en proposant des lectures permettant aux différents acteurs concernés (des citoyens aux autres institutions) de comprendre les enjeux territoriaux et de se situer face à ceux-ci.

Mais il ne s'agit là que d'une description hypothétique, fondée sur la prolongation de tendances observables dans un certain nombre de sites. Rares sont les territoires correspondant à l'heure actuelle strictement à cette figure générale : certaines communautés d'agglomération se sont effectivement emparées du *leadership*

“ Si l'Etat aujourd'hui se resserre au niveau central, laissant la charge du local aux collectivités locales, cela ne signifie pas l'indifférenciation des interventions étatiques sur le territoire. Au contraire, la concentration de l'Etat s'accompagne de la reconstitution d'une capacité de ciblage qui avait disparu avec le saupoudrage contractuel... ”

territorial par le projet quand d'autres demeurent cantonnées dans des fonctions techniques face à un pouvoir politique qui demeure à l'échelle communale. Des départements font confiance aux pays et aux agglomérations pour adapter leurs prestations et se positionnent en agences au service des territoires, quand d'autres continuent de s'appuyer sur leurs compétences pour « tenir » le territoire face à ces mêmes agglomérations et pays. Des régions développent des projets d'échelle régionale (fondés sur une lecture territoriale surplombante et donc potentiellement concurrente de celle des territoires infra-régionaux) quand d'autres cherchent à faire le lien entre les différents projets des territoires qui les composent...

Loin de résoudre les questions institutionnelles, les réformes récentes débouchent donc sur une situation complexe, voire illisible. Le décalage entre la dimension juridique (les statuts des collectivités locales) et la réalité politique (leur fonction dans le jeu local) devient criant, comme le soulignent des juristes à propos du pouvoir intercommunal : « Alors que les réformes semblent contenir des dispositifs de nature simplement organisationnelle et institutionnelle, elles induisent une redistribution du pouvoir politique local et font naître un décalage trop important entre les dispositifs juridiques et la réalité politique. Le paradoxe consiste à maintenir une logique de délégation au sein de laquelle les communes resteraient les lieux de pouvoir initiaux et les structures intercommunales des pouvoirs seconds. On veut ignorer le renversement de la relation qui place les communes sous la primauté de l'entité communautaire. Une telle disqualification juridique paraît difficilement tenable à long terme et il serait imprudent de vouloir maintenir le *statu quo* »<sup>1</sup>. La question statutaire, qui avait été soigneusement évacuée par l'Acte II de la décentralisation, ressurgit donc. Les défenseurs d'une différenciation institutionnelle et juridique font désormais entendre leurs voix, proposant de laisser les statuts et les régimes territoriaux se différencier en fonction des configurations et des contextes. Le principe de libre administration des collectivités locales serait alors poussé à son terme, jusqu'à être remplacé par un principe de libre administration des territoires.

Plusieurs expériences témoignent de la faisabilité de cette logique de différenciation statutaire. Mais elles demeurent jusqu'à présent limitées à des situations périphériques (outremer, Corse, voire Alsace), où elles ont été justifiées par des spécificités historiques et/ou géographiques. Cet argumentaire est pourtant fragile, tous les territoires (jusqu'aux plus centraux) pouvant mettre en avant leur propre

spécificité. C'est déjà le cas de plusieurs grandes métropoles qui, de l'agglomération parisienne à Nantes-Saint-Nazaire, amorcent des expérimentations grande nature, autour de conférences métropolitaines questionnant les statuts de toutes les collectivités.

Les nouvelles interrogations sur les régimes politiques des territoires ainsi soulevées seront difficile à éluder : faut-il apporter une reconnaissance juridique à ces démarches et ainsi concrétiser de nouveaux régimes politiques locaux, au risque de la fragmentation, ou doit-on privilégier l'unité, au risque de freiner des initiatives et des dynamiques à même de renouveler l'action publique ? Les débats qui s'amorcent autour de la question de la différenciation territoriale dépassent, on le voit, largement la sphère technique dans laquelle se cantonnaient ceux relatifs à la territorialisation. Ils ne sont pas sans rappeler ceux qui animent la construction européenne (noyaux durs), témoignant s'il en était besoin de l'ampleur du mouvement du décentrement du pouvoir à l'œuvre.

R.E.

1. P. Rosanvallon, *Le Modèle politique français : La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2004

2. Dans son rapport public de 1995 consacré au thème « Décentralisation et ordre juridique », le Conseil d'Etat a stigmatisé le déséquilibre contractuel entre l'Etat et les collectivités locales en ces termes : « le système de relations contractuelles entre collectivités publiques actuellement en vigueur est, il est vrai, d'avantage placé sous le signe des rapports de force et d'une certaine opacité, que sous celui du droit et de la transparence ».

5. J. Montain-Domenach, « Principe de libre administration et intercommunalité : transition et incertitudes », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, 2005

## Bibliographie

- D. Behar, Ph. Estèbe, « L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire », *Les annales de la recherche urbaine*, n°82, 1999
- A. Boutet, *La contractualisation territoriale : Un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ?*, Rapport pour la DATAR, 2005
- P. Duran, J.C. Thoenig, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol.46, n°4, 1996
- J.P. Gaudin, *La négociation des politiques contractuelles*, L'Harmattan, Collection « Logiques Politiques », 1996
- P. Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, vol 50, n°2, 2000