

ESPRIT



Daniel Béhar, Philippe Estèbe,
Béatrice Giblin, Jacques Lévy,
Martin Vanier

L'avenir du pouvoir local

Pourquoi redécouper
les régions ?

L'État et ses territoires

L'adieu à la commune

Quel ancrage
démocratique ?

Dossier spécial

Après l'union sacrée

Alice Béja, Akram Belkaïd, Antoine Garapon, Nicolas Léger,
Joseph Maïla, Michel Marian, Olivier Mongin, Denis Moreau,
Véronique Nahoum-Grappe, Bernard Perret, Lucile Schmid

La décentralisation ? Tous contre !

Philippe Estèbe*

TOUTES les réformes territoriales qui ont eu lieu au cours des années 1970 dans les pays européens se sont appuyées sur deux principes : un premier principe consistant à privilégier un échelon sur les autres en lui conférant un pouvoir de type législatif ou réglementaire ; un second principe consistant à réduire drastiquement le nombre de communes en les fusionnant dans des entités plus larges, généralement dominées par les villes. En 1982, la France a fait le choix inverse : tous les échelons se sont vu attribuer le même degré d'autonomie (même s'ils n'ont pas reçu les mêmes « compétences »). Et le législateur a attribué cette autonomie à géographie constante, sans modifier le nombre et la taille des communes. Nous n'en finissons pas de payer ce parti pris initial, en proposant des solutions bricolées, aboutissant à une inflation territoriale, qui, comme le fait remarquer Jean-Marc Offner¹, tend à devenir l'activité principale des acteurs locaux.

Ce non-choix est généralement justifié par deux raisons : d'une part, le pragmatisme du ministre de l'Intérieur de l'époque, Gaston Defferre, qui aurait préféré lancer le mouvement plutôt que d'entamer une refonte de la carte territoriale, au risque de l'enlisement ; d'autre part, la nature même du régime républicain, unitaire, qui ne reconnaît qu'une seule souveraineté, celle de la nation – et qui donc ne pourrait en déléguer l'exercice.

Au-delà de ces justifications, ce non-choix – ou plutôt ce choix à rebours des pays voisins – répond à une profonde absence de désir de décentralisation, qui apparaît comme une constante de la culture civique française. Celle-ci se trouve déterminée par un système triangulaire : la faiblesse des villes, qui ont été, dans tous les pays voisins, des foyers de l'autonomie locale ; la conjuration des notables, qui ont appris à bien vivre dans une forme adolescente d'autonomie à

l'ombre d'un État paternel et redistributeur ; la convergence des corporatismes, qui préfèrent traiter avec une puissance publique lointaine plutôt que de négocier avec des élus proches. En ce sens, la centralisation française n'est pas le produit d'un complot d'on ne sait quelle faction tenant le pouvoir d'État ; c'est la résultante d'une histoire et d'un consensus implicite des différentes couches d'élites politiques, économiques et techniciennes. Ces trois dimensions expliquent largement pourquoi l'histoire de la décentralisation en France est faite de hoquets et de répétitions. Le consensus politique ne laisse que peu de marge de manœuvre au législateur, si tant est qu'il souhaite transformer le dispositif de gouvernement territorial.

Pour autant, ces freins à la décentralisation trouvent aujourd'hui leurs limites : les grandes villes s'autonomisent, l'État n'est plus cette puissance protectrice des petites patries locales et les corporatismes subissent le désamour de l'opinion publique. La voie est donc peut-être ouverte pour une forme de décentralisation à la française, qui saurait tirer les leçons du passé.

Des villes trop moyennes

Les pays voisins de la France fondent leur système territorial sur une armature urbaine constituée de longue date, plaçant les villes dans une situation de commandement d'un territoire élargi. Le réseau des villes italiennes, du moins en Italie du Nord et du Centre, le système polycentrique allemand ou l'histoire industrielle des villes anglaises dessinent des paysages très différents de ceux de la France. Très rares, en France, sont les villes qui jouent véritablement un rôle d'organisation de leur *Umland*, et plus rares encore sont celles qui disposent d'une société locale consistante permettant de fonder des « coalitions » politiques². Encore aujourd'hui – même si la situation évolue, on y reviendra – les villes françaises font plutôt pâle figure dans les comparaisons européennes : seule Lyon tirait jusqu'à récemment son épingle du jeu, notamment grâce au fait qu'une bourgeoisie capitaliste locale s'y est maintenue et a prospéré, alors que partout ailleurs, l'activité économique des grandes villes s'inscrivait – et s'inscrit encore largement – dans un dispositif national, piloté par les grands groupes héritiers du capitalisme

monopolistique d'État³, aussi nommé « France *incorporated*⁴ ». Trois phénomènes de longue durée expliquent cette faiblesse des villes.

La démographie d'abord : la densité de la population française est faible (cent dix habitants au kilomètre carré contre plus de deux cents dans les pays voisins) et le peuplement est dispersé. Nous ne sommes pas assez nombreux relativement à la taille de notre territoire, mais il y a un peu de monde partout, alors que les autres pays (Royaume-Uni, Allemagne, Italie du Nord et du Centre) présentent un tissu aggloméré bien plus dense et continu, comme le montrent par exemple les cartes de pollution lumineuse à l'échelle européenne. Cette dispersion est un héritage, celui de la stagnation démographique du XIX^e siècle et surtout celui d'un exode rural tardif et partiel : la mobilité paysanne n'a réellement pris son essor qu'au milieu du XX^e siècle et ne s'est pas traduite par une explosion des villes. Aujourd'hui encore, bien que les grandes villes aient connu une croissance robuste ces trente dernières années, le phénomène le plus marquant est celui d'un repeuplement diffus des espaces ruraux et des petites villes.

L'économie ensuite : alors que l'industrie, dans toute l'Europe, est un phénomène urbain – très ancien en Italie, à partir du XVII^e siècle au Royaume-Uni et du XIX^e siècle en Allemagne – les activités manufacturières se sont, en France, déployées dans les campagnes et les petites villes par un processus convergent des élites économiques et des élites politiques. Les marchands urbains ont très tôt fait le choix de distribuer les métiers à tisser dans les campagnes⁵ et les décideurs politiques – de Colbert à Olivier Guichard et Jérôme Monod – poursuivent un idéal d'« équilibre territorial » en favorisant l'implantation des manufactures dans les petites villes. Saint-Gobain et Aubusson sont des lieux emblématiques de cet aménagement du territoire, qui manifeste une continuité remarquable de l'Ancien Régime à la V^e République.

La politique enfin : les régimes qui se sont succédé depuis la Révolution française ont systématiquement privilégié l'espace rural et sa protection, en limitant l'emprise politique des villes⁶. Ce choix politique, qui s'explique par la permanence d'une population rurale importante dont les régimes doivent emporter l'adhésion s'ils veulent durer, a conduit à l'édification d'un complexe dispositif d'égalité des

territoires qui vise à la fois à maintenir la fragmentation politique et à en réduire les conséquences inégalitaires par de nombreux mécanismes de redistribution fiscale et économique à travers les grandes entreprises monopolistiques comme EDF, SNCF, La Poste ou France Télécom⁷. Il n'est pas abusif de parler de discrimination positive territoriale en faveur des espaces ruraux, qui non seulement jouissent d'un statut très protecteur – la sanctuarisation de l'autonomie communale – mais encore bénéficient d'un régime très favorable de redistribution. Pour ne donner qu'un exemple, les départements d'Île-de-France disposent en moyenne de 55 enseignants pour 1 000 élèves, contre 98 pour 1 000 dans la Creuse ou en Lozère.

Ce faisceau de conditions défavorables à la croissance des villes prive l'idée et la pratique de la décentralisation d'un soutien d'importance. En effet, partout en Europe, c'est dans les villes que sont nées les revendications d'autonomie par rapport au pouvoir central et ce sont les élites urbaines qui ont constitué des espaces politiques allant bien au-delà des limites de l'urbanisation, pour intégrer les espaces ruraux plus ou moins sous dépendance⁸. Rien de tel en France (si l'on excepte Lyon, encore une fois) : les espaces ruraux ont conservé leur indépendance et se sont tournés vers l'État central pour qu'il la garantisse. Le dialogue entre territoires ruraux et urbains est indigent en France : les premiers se défient du risque de l'incorporation dans les seconds, préférant la solidarité verticale à la réciprocité horizontale.

Sans doute les élites urbaines sont-elles porteuses d'une volonté forte d'autonomie, mais jusqu'à une période récente, elles ne pesaient pas d'un poids suffisant pour constituer un mouvement de fond, susceptible d'influencer le législateur. Pendant longtemps, les villes se sont donc faites discrètes, construisant les conditions d'une autonomie locale autocentrée, ce qui n'offrait au législateur d'autre voie politique que le maintien du *statu quo*.

La conjuration des notables

Cette configuration sociopolitique explique largement le deuxième facteur qui limite les marges de choix du législateur : la centralisation est, en France, un choix collectif assumé. La centralisation française

présente des aspects particuliers, bien différents de la centralisation britannique par exemple. Cette dernière repose sur une coupure ontologique entre le gouvernement local et le gouvernement central. Au Royaume-Uni, point de mélange : l'État n'a pas, ou guère, de « services extérieurs ou déconcentrés », la notion de préfet est incompréhensible pour l'esprit britannique ; symétriquement, les élus ne cumulent pas les mandats et l'exercice de responsabilités locales ne s'inscrit pas en continuité d'un *cursus honorum* national. La centralisation à la française, à l'inverse, est un produit collectif. Elle n'est pas le fait d'une exotique tribu qui serait partie à la conquête du pays ; le jacobinisme est un jeu qui se joue à plusieurs, dès lors que chacun y trouve son compte.

Dès la formation des départements, les projets géométriques d'un Condorcet laissent vite la place à une négociation géopolitique particulièrement pointilleuse, au cours de laquelle la Commission du découpage consulte les notables locaux pour aboutir à un compromis acceptable entre le souci d'uniformité et la diversité des modes de vie territoriaux⁹. L'invention napoléonienne du préfet procède certes de la volonté de maîtriser les singularités locales, mais elle ouvre la voie à une autre spécificité française, celle de la présence territoriale de l'État. Cette présence, qui se densifie avec le temps jusqu'à représenter, à la veille des réformes des années 1980, la grande majorité de l'effectif des fonctionnaires d'État, fait de l'État français le plus décentralisé d'Europe. Comme l'a montré Pierre Grémion¹⁰, le jacobinisme est « apprivoisé ». Il ne consiste pas dans la domination sans partage d'une caste tenant l'État central sur un pays tétanisé dans l'attente d'un signal parisien, mais dans une négociation permanente entre le « centre » et la « périphérie ». Les présidents de conseil généraux, les maires, les élus de tous bords passent leur temps d'avant la décentralisation à se frotter au corps préfectoral et aux fonctionnaires territoriaux de l'État – particulièrement aux ingénieurs de l'Équipement – pour obtenir les arrangements qui favorisent leur circonscription électorale. L'Association des maires de France est présente à tous les étages du débat politique et occupe tous les secteurs du jeu des réformes territoriales¹¹. La montée en puissance de la figure du député-maire, sous la V^e République, étend cette pratique à une négociation directe entre les ministères centraux et les

collectivités territoriales, passant par-dessus la tête des représentants locaux de l'État. La « mère de toutes les réformes », celle de 1982, ne fait somme toute qu'entériner un état de fait : le préfet n'a pas (n'a plus) d'autorité sur les autorités locales ; il est une courroie de transmission, dont la responsabilité est engagée en cas de risque majeur ou de trouble à l'ordre public.

On peut donc parler d'une véritable conjuration des notables, sénateurs-présidents de conseils généraux et députés-maires en tête, par la grâce de qui le pouvoir local s'installe dans une autonomie sans risque, et surtout sans responsabilité. Les pactes financiers garantissent une confortable aisance aux collectivités territoriales dans un régime où la seule sanction de leurs décisions revient au corps électoral local, et favorise donc la dépense¹². Le budget de l'État et ses multiples édredons garantissent que, quoi qu'il arrive, la solidarité républicaine ne sera pas un vain mot. De fait, quoi qu'en expriment les élus lors de leurs rencontres annuelles – le congrès des maires est une occasion particulièrement fréquentée, où les édiles témoignent rituellement de leur mécontentement quant au partage du gâteau face au Premier ministre –, les termes de l'échange budgétaire ont été, depuis la décentralisation, favorables aux collectivités territoriales, qui ont pu vivre comme de parfaites adolescentes, demandant à l'État qu'il les laisse tranquilles tout en s'occupant d'elles.

Pourquoi, dès lors, revendiquer une décentralisation sur le modèle des pays voisins ? Pourquoi risquer de perdre une autonomie acquise à peu de frais et le prestige de l'élu bâtisseur et développeur sans le risque afférent, puisque l'État bienveillant est toujours là pour payer les pots cassés et assurer l'ordinaire des territoires ? Et surtout, pourquoi accepter une décentralisation qui opérerait des choix – entre l'urbain et le rural, entre les échelons territoriaux – alors que chacun, dans sa commune, dans son département, dans ses syndicats intercommunaux, peut conduire à sa guise des politiques de confort, avec des subsides qui confinent, pour la plupart des petites communes, à de l'argent de poche ? La pratique du cumul des mandats confère à l'élu de multiples pouvoirs et honneurs, tout en lui offrant les parachutes qui limitent la casse en cas de défaite électorale. Certes, la place de maire de grande ville est largement

convoitée¹³, mais elle n'a jamais fondé une revendication argumentée d'un pouvoir étendu des grandes villes vis-à-vis de l'État. Dans leur manifeste de 1994¹⁴, les maires des grandes villes de France réclament plus de compétences et d'autonomie, mais il ne s'agit pas pour eux de grignoter sur le domaine de l'État, seulement d'exercer, sur leur territoire, les compétences dévolues aux départements et aux régions. Et la récente réforme territoriale inspirée par l'initiative lyonnaise consiste non pas à confier à la ville (ou à la communauté urbaine) les pouvoirs de police ou la gestion de l'enseignement et de la santé, mais à fondre dans le territoire urbain les compétences de la commune et celles du département.

La position des notables est donc particulièrement confortable dans le dispositif français : libre administration conjuguée à la redistribution fiscale ; capacité de dépenses sans réelle sanction ; responsabilité au final limitée en ce qui concerne les fondamentaux du bien-être de la population : éducation, santé, et même chômage. L'opinion publique conforte cette position en plébiscitant la décentralisation comme gestion de proximité et loue la qualité et l'attention aux besoins de l'habitant, ultime justification de l'exercice du pouvoir local... tout en réclamant le maintien des « fonctions régaliennes de l'État », protecteur aux frontières, mais surtout garant de l'égalité jusque dans les moindres recoins du social.

La convergence des corporations

La troisième dimension de cette résistance nationale à la décentralisation est qu'avec le temps, et avec l'importance qu'a prise la fonction publique dans ce pays, une partie non négligeable de l'opinion publique et de la population active est liée, d'une manière ou d'une autre, à l'État central. Marx le signalait déjà dans *le 18 Brumaire de Louis Bonaparte* : la prise de pouvoir d'État permet, en France, de s'assurer de la fidélité de deux millions de fonctionnaires. Marc Olivier Baruch le confirme, dans *Servir l'État français*¹⁵, en montrant l'adhésion massive de l'administration française, dès lors que les apparences juridiques sont sauves, au régime de Vichy. La supériorité (et non la souveraineté) de l'État, se justifie, selon une idéologie largement partagée, par la sauvegarde des principes d'égalité. Le maintien du statut national des fonctionnaires – de

l'éducation, de la police et de la santé – est généralement considéré comme un rempart face aux inégalités et aux injustices qu'engendrerait naturellement un trop grand pouvoir accordé aux élus. On retrouve ici les fondements très anciens d'un antiparlementarisme qui a miné la III^e République et qui fonde une partie de l'adhésion au régime de la V^e République gaullienne. Le statut de la fonction publique nationale garantit l'indépendance de ses agents et leur procure une forme d'onction qui les rend naturellement aptes à administrer dans le sens de l'intérêt général. Le passage de ces agents sous le contrôle des élus locaux serait synonyme d'abandon : abandon de l'indépendance, abandon de l'éthique du service public, mais surtout, abandon à l'arbitraire de décisions clientélistes. Les syndicats de la fonction publique ont accepté le passage des emplois de catégorie C (cantonniers, agents techniques de l'Éducation nationale) aux collectivités locales, mais il n'est pas question d'imaginer un instant que les enseignants, les médecins et les personnels hospitaliers ou encore les policiers et les gendarmes puissent passer sous la houlette des élus. Le maintien de ces catégories dans le giron de la fonction publique nationale constitue pour elles l'assurance du maintien de leur autonomie, synonyme de la neutralité du service aux habitants/citoyens¹⁶.

Les agents de l'État ne sont pas les seuls à souhaiter ce *statu quo*. Les politiques publiques françaises sont fondées, comme l'ont montré Bruno Jobert et Pierre Muller¹⁷, sur un ensemble intriqué de liens entre l'administration et des corporations professionnelles, pour qui le dialogue exclusif avec celle-ci constitue un gage - d'indépendance. Ainsi des agriculteurs et des médecins, pour qui le passage à une gestion territoriale signifierait la fin d'un statut privilégié.

Paradoxalement, ce néocorporatisme engendre de lourds déséquilibres territoriaux, l'administration d'État se révélant incapable de négocier avec ces professions – c'est particulièrement évident avec la corporation médicale – une présence territoriale équitable. Le paradoxe est que cette idéologie de l'égalité des citoyens grâce au statut garanti par l'État produit de lourdes inégalités territoriales et par conséquent d'incessantes mesures pour les corriger¹⁸.

Pour autant, l'attachement à l'État central, par le statut ou la corporation, demeure, dans l'esprit public, garant de l'égalité de traitement des citoyens, en dépit de travaux qui montrent qu'en matière éducative, par exemple, la décentralisation tend à diminuer les inégalités entre régions plutôt qu'à les accroître¹⁹.

Ainsi les corporations du secteur public et d'une partie du secteur privé convergent pour le maintien de la situation. Tout le monde s'accorde sur l'intérêt d'une gestion locale des routes, des bâtiments, des espaces verts, des ordures ménagères, de l'eau et des cimetières. Il n'est pas question cependant de toucher aux fondamentaux de l'égalité républicaine – ou du moins ce qui est réputé tel : l'éducation et la recherche, la santé, la police, l'économie et l'emploi.

Un processus inévitable

Ces fondamentaux de la résistance à la décentralisation sont cependant désormais ébranlés, et leur poids diminue. Cet affaiblissement nourrit un processus qui conduit à des formes de décentralisation auxquelles nous n'échapperons pas.

Les grandes villes ont, enfin, redressé la tête et commencent à revendiquer, et à prendre, l'espace qu'elles occupent dans d'autres pays. Ce qui est dénoncé comme un processus de métropolisation, producteur de « fractures sociales et territoriales²⁰ », constitue en fait une forme de « revanche des villes » acquérant une position qui leur a été longtemps déniée par les politiques nationales. Ce sont désormais les villes qui tirent la production de richesse en France, c'est là où se créent les emplois et où se joue la compétitivité du pays. Bien plus, les grandes villes, grâce à la mobilité des individus, - dessinent des systèmes de longue portée, qui solidarisent les espaces ruraux et les espaces urbains : on rejoint les configurations italiennes, anglaises ou allemandes, avec plusieurs siècles de retard ! Les campagnes constituent, pour peu que l'on accepte de considérer les trajectoires des personnes et les réseaux économiques, des composantes de ces systèmes. Il n'existe plus d'économie rurale indépendante : plus de 90 % de la richesse circulant dans les espaces ruraux provient d'échanges avec les villes proches ou lointaines (tourisme, installation d'actifs urbains ou retraités²¹). L'État n'a plus les moyens d'être la puissance tutélaire, protectrice de l'autonomie des notables locaux.

Son impécuniosité, qui se traduit par une baisse des dotations aux collectivités locales de onze milliards sur cinq ans, a des conséquences directes sur les collectivités les plus dépendantes de ces transferts. Certes, il s'agit des espaces ruraux et des petites villes, et l'on entend, depuis longtemps, la longue plainte de leurs représentants. Mais cette évolution brutale est aussi salutaire : elle précipite la nécessité de construire des dialogues territoriaux entre les villes et les campagnes, de construire des réseaux d'alliances, de passer de la redistribution verticale aux réciprocités horizontales. Dénoncer, comme le font certains groupes de pression²², l'abandon des petites villes et des communes rurales revient, en pratique, à s'interroger sur ce que ses clients feront lorsque l'État ne sera plus là pour les entretenir. C'est là tout l'enjeu de la période qui s'ouvre, et elle sera passionnante, car elle va bouleverser quelques siècles de certitudes et de séparation entre les villes et les campagnes.

Enfin, le système corporatiste est entré en crise. Les agriculteurs ont perdu en popularité ce qu'ils ont gagné en productivité ; la posture des médecins n'est plus comprise par l'opinion publique. Surtout, la foi publique dans la capacité de l'État à maintenir l'idéal d'égalité entre les personnes et les territoires s'étirole. Le corporatisme a sans doute encore de beaux jours devant lui, mais s'il veut durer, il revient à ses représentants d'agir à l'instar du prince Salina, dans *le Guépard* de Lampedusa : « Tout changer pour que rien ne change. » Ce changement passera sans doute par l'intégration des enseignants, des médecins et des policiers à des politiques locales d'enseignement, de santé et de sécurité, qui existent en germe ici ou là mais qui devront, à l'avenir, prendre le pas sur une mythique égalité républicaine.

Ces trois transformations – auxquelles on pourrait ajouter de nombreuses autres – dessinent un processus qui semble inéluctable. Toute la question est de l'explicitier et de l'organiser.

Philippe Estèbe

-
- * Géographe, consultant pour la coopérative conseil Acadie, il publie en 2015 *l'Égalité des territoires. Une passion française*, dans la collection « La ville en débat » aux Presses universitaires de France.
- 1 Jean-Marc Offner, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart », *Revue française de science politique*, vol. 56, n^o 1, 2006.
 - 2 Clarence Stone, *Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989.
 - 3 Paul Boccard *et al.*, *le Capitalisme monopoliste d'État*, Paris, Éditions sociales, 1971.
 - 4 Pierre Beckouche, « Le yoyo et la locomotive. Évolution récente de la place de l'Île-de-France dans l'économie nationale », *Annales de géographie*, vol. 104, n^o 583, 1995.
 - 5 Paul Bois, *Paysans de l'Ouest*, La Haye, Mouton & Co, 1960.
 - 6 Bertrand Hervieu et Jean Viard, *l'Archipel paysan. La fin de la république agricole*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2001.
 - 7 François-Mathieu Poupeau, « La fabrique d'une solidarité territoriale. État et élus ruraux dans l'adoption d'une péréquation des tarifs de l'électricité en France », *Revue française de science politique*, vol. 57, n^o 5, 2007, p. 599-628.
 - 8 Voir par exemple Carlo Cattaneo, « La città considerata come principio ideale delle istorie italiane », *Il crepuscolo*, IX, n^o 42, 17 octobre 1858, et, pour une référence plus récente, Patrick Legalès, *le Retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.
 - 9 Marie-Vic Ozouf-Marignier, *la Formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du XVIII^e siècle*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1992.
 - 10 Pierre Grémion, *le Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables sous la V^e République*, Paris, Le Seuil, 1976.

- 11** Patrick Le Lidec, « Les maires dans la République. L'Association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907 », thèse de science politique, université de Paris I, 2001.
- 12** Il est vrai que les budgets locaux doivent être votés en équilibre ; il est non moins vrai qu'une partie (relativement faible néanmoins) du déficit du budget national est imputable aux dotations aux collectivités locales.
- 13** La littérature sur ce sujet est innombrable. Pour une lecture amusante et étrangère, voir Elaine Sciolino, "French Cabinet Position Not Enough ? Then Try Mayor", *The New York Times*, 13 janvier 2008.
- 14** *Mon pays, c'est la ville*, Paris, Grasset, 1994.
- 15** Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 1997.
- 16** Dans la plupart des pays, les enseignants et les policiers sont des fonctionnaires territoriaux et nous n'avons pas d'information mettant en cause leur intégrité, encore moins leur efficacité professionnelle, du moins pas plus qu'en France.
- 17** Bruno Jobert et Pierre Muller, *l'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.
- 18** Pensons par exemple aux multiples ruses du ministère de l'Éducation nationale pour inciter les enseignants à aller exercer dans les zones d'éducation prioritaires.
- 19** Claire Dupuy, « Les politiques régionales et l'égalité », *Administration et éducation*, n° 140, 2013.
- 20** Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, Paris, François Bourin, 2010.
- 21** Laurent Davezies et Magali Talandier, *l'Émergence de systèmes productivo- résidentiels*, Paris, La Documentation française, 2014.
- 22** On pense à l'Association des maires ruraux de France.

Changer les institutions ou changer les pratiques ?

Les priorités de la réforme territoriale

Daniel Béhar*

LA RÉFORME de l'organisation territoriale telle qu'elle est engagée depuis 2010¹ est à double détente. Elle est d'abord affichée et discutée comme une réforme circonstancielle, une réponse à la fois à une dérive, celle du fonctionnement des pouvoirs locaux – le fameux « mille-feuille » – avec ses doublons et ses rivalités, et à la conjoncture, avec la volonté de

démontrer dans ce domaine la capacité à réduire la dépense publique. Cela se traduit par la mise en avant de deux mots d'ordre, bien dans l'air du temps : la rationalisation et la simplification. Cette dernière prend la forme d'une réduction tendancielle du nombre de niveaux d'administration territoriale, privilégiant d'un côté le « bloc local » (communes/intercommunalités), de l'autre les régions. Simultanément, la carte de ces deux niveaux est simplifiée via le regroupement en treize régions et l'incitation à la création d'intercommunalités XXL. L'intention rationalisatrice se concrétise quant à elle au travers de la volonté de clarification du « Qui fait quoi ? » et donc de la spécialisation de chaque niveau territorial.

L'histoire longue de l'organisation des territoires

Mais cette réforme s'inscrit aussi dans un cycle long, dont l'origine est même antérieure aux lois de décentralisation de 1982, celui de la pensée modernisatrice à propos de la relation entre action publique et territoires. Cette doxa moderniste met en perspective les deux

objectifs actuels de simplification et de rationalisation. Au-delà de l'injonction à la simplification, il s'agit d'identifier le territoire « pertinent » – c'est-à-dire correspondant aux réalités socio-économiques – qui constituera l'optimum dimensionnel d'organisation politico-administrative du territoire. Alors qu'avec la création du département, la Constituante avait opté pour le parti pris inverse de dissociation entre le territoire vécu et le périmètre d'action publique², c'est dès la première révolution industrielle, à la fin du XIX^e siècle, que cet idéal modernisateur est mis en avant et suscite, déjà, un procès en obsolescence du département³. De même, c'est bien avant les préoccupations récentes de rationalisation que la volonté de spécialisation des niveaux de collectivités, par champs de compétences sectorielles (l'économique, le social...) émerge. Dès que le binôme commune/département s'élargit – c'est-à-dire durant les années 1960, avec la création des régions et des premières intercommunalités (les communautés urbaines) –, c'est un principe « tayloriste » de partage des rôles qui est décrété. Aux régions, on assigne la responsabilité du développement économique et de la planification, tandis que les communautés urbaines prennent en charge la gestion des réseaux et des infrastructures (collecte des déchets, assainissement...). Les lois de décentralisation de 1982 ne viendront que systématiser ce principe.

Que suggère cette rapide mise en perspective historique des objectifs actuels de réorganisation territoriale ? Qu'il serait hasardeux de parier sur leur mise en œuvre effective. En dépit de leur caractère récurrent depuis des décennies, les injonctions à - l'organisation de l'action publique territoriale sur la base de la pertinence et au partage des rôles entre collectivités en les spécialisant selon des compétences sectorielles sont restées lettre morte. La pertinence territoriale qui ferait coïncider les circonscriptions politiques et administratives et la géographie des réalités socio-économiques était introuvable dans une société plutôt sédentaire ; elle l'est encore davantage à l'heure des mobilités et des réseaux⁴. Quant au principe de spécialisation tayloriste des compétences, il s'est toujours heurté à la globalité du mandat politique donné par le suffrage universel. Comment peut-on croire que ce modèle, qui a depuis longtemps disparu de l'organisation industrielle, serait aujourd'hui efficace dans la sphère territoriale ? Dans une société complexe, l'efficacité et la cohérence des politiques

publiques ne tiennent pas à la capacité des uns à organiser le développement économique tandis que les autres produiraient des logements. Elles sont fonction de la capacité collective à réguler les interdépendances, voire les contradictions, entre le marché du travail et le marché du logement, donc à décloisonner leurs interventions à tous les niveaux davantage qu'à les spécialiser.

S'il est permis de douter d'une réforme exclusivement centrée sur le Meccano institutionnel, c'est parce que le problème que pose le territoire à l'action publique n'est pas seulement celui d'une dérive politico-financière du fonctionnement des pouvoirs locaux et parce que la solution ne viendra pas de la réactivation d'une antienne modernisatrice. La question est d'une tout autre ampleur : comment les mutations contemporaines, la globalisation d'une société en réseaux viennent interpellier le sens de la décentralisation, le mandat donné au pouvoir local et partant sa nature même ?

Le pouvoir local : de la solution au problème

La situation actuelle du pouvoir local⁵ est paradoxale : puissant et intouchable, il est pourtant totalement déstabilisé, tant dans ses finalités que dans ses manières de faire.

La puissance du pouvoir local est d'abord d'ordre politique. Dans le modèle français, le centralisme étatique trouve son pendant au niveau local avec la commune. C'est un équilibre « étatico-communal » qui s'est instauré au fil de l'histoire et qui constitue la commune comme un modèle réduit de l'État, intégrant toutes les fonctions politiques. Ce jacobinisme local s'incarne dans la figure emblématique du maire, au point que certains ont pu parler de « monarchisme municipal⁶ », tandis que d'autres le décrivaient plus sobrement comme étant à la fois « entrepreneur économique, animateur culturel et chef de clan politique⁷ ». Et c'est cette concentration des pouvoirs au sein du gouvernement local qui nous distingue de la plupart des autres pays européens, où les agencements entre l'exécutif et le délibératif, entre le politique et le technique sont plus complexes. Mais, aux yeux des médias, il reste présenté comme « la figure politique préférée des Français ». Enfin, cette puissance politique se reflète sur le plan des

moyens, le « bloc local » (communes/intercommunalités) concentrant à lui seul près de 60 de la dépense publique territoriale.

Simultanément, contrepartie de cette puissance, le niveau local constitue un impensé, dans la durée, de la réforme territoriale. Depuis les années 1960, celle-ci se focalise, selon les scénarios les plus divers, sur la transformation des niveaux intermédiaires, départements et régions. L'émiettement communal est régulièrement dénoncé mais les seules transformations mises en œuvre sont d'ordre incitatif (fusion ou création de communes nouvelles) et restent marginales. Jamais la suppression de la clause générale de compétence n'a été envisagée pour les communes. Et la transformation majeure de ces dernières années – la montée en puissance de l'intercommunalité – se situe, comme son nom l'indique, sur le registre de la coopération volontaire, et très progressive.

Pourtant, le pouvoir local est largement déstabilisé par les mutations contemporaines. À la fin des Trente Glorieuses, au travers de la décentralisation, l'action locale est mise en avant en raison de ses vertus supposées pour répondre à la crise, de façon plus efficace que l'État. Qu'entend-on par là ? La crise se manifeste au travers d'une série de décrochages sociaux, économiques et territoriaux que l'action normative de l'État s'avère impuissante à résorber. À l'inverse, le pouvoir local – c'est-à-dire une action publique de proximité – serait à même de trouver les bonnes réponses. Il est en effet porteur, sur le plan de la conduite des politiques publiques, d'une double capacité d'adaptation à la singularité des situations et de transversalité entre politiques et actions trop sectorisées. Simultanément, sur un plan davantage politique, il garantit l'implication des acteurs et des citoyens dans la fabrication de la décision publique.

Le local est la solution à la crise de l'action de l'État. C'est cette hypothèse fondatrice qui va organiser le processus de décentralisation et enjoindre à l'État de s'y impliquer⁸. La politique de la ville à ses débuts en constitue l'illustration parfaite. Si on choisit d'étendre sa géographie prioritaire à mille cinq cents quartiers, ce n'est pas parce que leur situation justifie d'un traitement d'exception, c'est parce qu'il faut installer des foyers d'innovation et de transformation de l'action publique dans toutes les villes de France.

Mais en vingt ans, la situation s'est inversée. De solution face à la crise de l'État, le local devient un problème face à la globalisation. Il est aujourd'hui commun de s'interroger quant à la pertinence de l'action des États confrontés à la globalisation. Une pratique du pouvoir circonscrite à des frontières territoriales a-t-elle encore du sens pour représenter une société ? Une action publique ainsi organisée est-elle en mesure de peser sur les interdépendances sociales et économiques qui dominent la planète ? Comment construire une politique dans la globalisation ? Par construction, par simple effet scalaire pourrait-on dire, ces questionnements sont encore plus prégnants pour l'action locale. Plus le périmètre est réduit, plus la perte d'autonomie est importante. La proximité était une ressource. Avec la globalisation, elle devient un problème. Ce problème se manifeste autant sur le plan de la conduite des politiques publiques que sur celui du politique, de la démocratie locale.

Du point de vue des politiques publiques, les vertus attribuées à l'action locale n'avaient de sens qu'en raison de la supposée cohérence ou unité du territoire considéré. C'était là la condition d'efficacité du principe directeur de l'action publique, décalqué de l'État vers le local : la redistribution. Le pouvoir local met en place les conditions pour attirer et développer les richesses à son niveau. Puis, au travers de l'argent public que ces richesses dégagent, il met en œuvre des politiques de services en direction des habitants, qui elles-mêmes contribuent à l'attractivité du territoire. Autrement dit, la condition d'efficacité de l'action repose sur son fonctionnement « en circuit fermé ». Qu'en est-il alors lorsque le local devient un système ouvert, que les richesses produites ici sont consommées ailleurs et vice versa⁹ ? L'action locale amplifie ses dispositifs redistributifs, sans effet sur la cohésion territoriale. La Seine-Saint-Denis constitue l'illustration parfaite de cette déstabilisation de - l'action locale sous les coups de la globalisation. On y constate à la fois une puissante croissance de la richesse locale (installation d'entreprises, de couches moyennes...) et un haut niveau de redistribution produit par des collectivités locales volontaristes, impuissantes à résorber la montée de la pauvreté. L'explication est simple. De « banlieue rouge » cohérente et stable autour de son identité populaire et industrielle, la Seine-Saint-Denis est devenue la terre d'accueil de multiples flux

divergents, voire contradictoires, - d'entreprises et de ménages, les uns en parcours résidentiel ascendant, les autres issus des migrations internationales...

Sur le plan politique, le processus est de même nature. La démocratie locale, telle qu'elle s'est développée depuis les années 1970 selon des combinaisons variables entre démocratie représentative et dispositifs participatifs (conseils de quartier, conseils de jeunes, d'anciens...), suppose une certaine stabilité, dans le temps et dans l'espace. Il faut à la fois que les électeurs soient les usagers des politiques « concertées » et que ces électeurs soient les mêmes entre le moment du vote et celui de la sanction. Tel n'est plus le cas aujourd'hui. Entre deux élections municipales, environ 30 à 40 du corps électoral a changé. Et comme l'a formulé Jean Viard¹⁰, la démocratie locale tend à se transformer en « démocratie du sommeil » au sein de laquelle décident ceux qui ne sont pas les véritables usagers du territoire.

Réinventer la souveraineté territoriale

Cela fait un moment que la réflexion est engagée quant aux figures possibles de la transformation d'un « État creux¹¹ », évidé par le haut (l'Europe) et par le bas (la décentralisation). Il est temps d'ouvrir un chantier du même ordre à propos du gouvernement local. Sous quelle forme et à quelles conditions sera-t-il toujours à même de combiner représentation politique, conduite de l'action publique et délibération citoyenne ,

Première observation : sur le plan institutionnel, on constate depuis une décennie une tendance à la dissociation scalaire entre ces trois fonctions constitutives du gouvernement local et jusqu'alors intégrées au niveau communal. En dépit des espoirs des modernistes, la généralisation de l'intercommunalité n'a ni donné lieu à une spécialisation technique des rôles respectifs de la commune et de l'intercommunalité, ni enclenché un processus d'effacement de la commune. Quels que soient les domaines d'action observés, les compétences restent partagées parce que les responsabilités sont entremêlées. Ainsi, à propos de la politique de la ville, on peut certes considérer qu'il s'agit d'une responsabilité intercommunale : réintégrer des quartiers qui vont mal au sein d'ensembles urbains qui

vont mieux, au travers d'actions pesant sur le marché du travail, l'offre de formation, de transports... Mais puisque est aussi en jeu la relation aux associations de quartiers, la qualité de la gestion de proximité, c'est aussi l'affaire du maire. Et l'État, au travers de ses politiques contractuelles, est contraint d'accepter cette coresponsabilité locale dans la conduite de la politique de la ville, contredisant ainsi le cadre législatif qui en fait une compétence exclusive de l'intercommunalité. La spécialisation des compétences reste largement une fiction, ouverte à toutes les interprétations locales. Et d'un point de vue davantage politique, l'intercommunalité n'est pas une supracommunalité : la commune résiste. Rares sont les cas où l'on peut considérer que l'intercommunalité constituerait une étape pour recomposer la carte locale selon une plus grande maille.

Quelle est alors la dynamique de transformation ? Elle consiste d'abord en un glissement tendanciel de la fonction de représentation politique, d'un territoire et d'une société, de la commune vers l'intercommunalité. Cela tient au trait constitutif de la montée en puissance de l'intercommunalité en France : ces regroupements entre communes se sont organisés sur la base de la ressemblance, sociale ou économique, des territoires concernés¹². Et l'avancée progressive vers l'élection au suffrage direct des conseillers communautaires – pour l'instant au travers du fléchage sur les listes communales – ne peut qu'amplifier ce processus. Mais, contrecoup de leur capacité à représenter une société locale en raison de leur homogénéité relative, ces intercommunalités sont très souvent en difficulté pour concevoir et mettre en œuvre des politiques publiques qui nécessitent d'intégrer les contrastes territoriaux pour traiter les interdépendances entre les territoires d'activités et leurs espaces résidentiels périurbains (déplacements...), entre les territoires consommateurs de ressources et les territoires producteurs (eau, énergies...). S'organise ainsi un peu partout, selon des formes extrêmement diverses, un niveau intercommunautaire (entre les différentes intercommunalités) de conception et de mise en cohérence des politiques publiques. Cet élargissement et cette différenciation des niveaux de représentation politique et de conduite de l'action publique signeraient-ils l'effacement du niveau communal ? C'est en réalité l'inverse que l'on observe. Plus le mode de - production de la décision publique locale

s'élargit et se complexifie, plus le besoin se fait sentir d'organiser, au niveau de la proximité, une interface avec les citoyens. C'est autour de cette fonction visant à assurer l'« acceptabilité sociale » de la décision locale que la figure du maire monte en puissance.

Tel est le schéma tendanciel que l'on peut observer : les fonctions politiques historiquement assurées de façon intégrée par le gouvernement communal tendent à se dissocier. Au maire revient la mission de gérer la délibération citoyenne (commune), tandis que l'intercommunalité s'installe comme le niveau de la représentation politique et que de plus en plus souvent, la conduite de l'action publique exige d'organiser un niveau intercommunautaire (entre les intercommunalités) à géométrie variable. C'est à une forme de partage de ce qui constituait jusqu'à présent une « souveraineté locale absolue » que l'on assiste aujourd'hui. Mais il est vrai que ce partage des fonctions se joue au sein d'un même personnel politique. Ce sont les mêmes élus qui interviennent aux trois niveaux tout en assurant des fonctions différentes dans chacun d'eux.

Ce constat suggère alors un second questionnement. Cette différenciation scalaire entre les fonctions politiques du pouvoir local peut-elle ouvrir sur une recomposition de chacune d'elles ?

Le glissement de la fonction de représentation politique de la commune vers l'intercommunalité semble à première vue se développer « à logique constante ». Elle s'organise selon les mêmes principes : évolution vers le suffrage universel direct, corps électoral défini par le statut résidentiel (le domicile), structuration d'une majorité et d'une opposition sur une base partisane... Pourtant, quelques signes d'une évolution du mode d'exercice du pouvoir semblent apparaître. En particulier, la constitution d'intercommunalités XXL, réunissant un grand nombre de communes (parfois plus d'une centaine) impose de distinguer l'organisation de l'exécutif communautaire de la représentation territoriale des communes. La dualité conseil communautaire/conférence des maires viendrait-elle ainsi enfoncer un coin dans l'unicité de la fonction politique du pouvoir local ?

En matière de conception de l'action publique locale, le défi est majeur. Face à l'épuisement du décalque du modèle étatique de la redistribution, peut-on imaginer une autre voie qui spécifierait

l'action locale ? Les politiques locales sont historiquement structurées comme des politiques des lieux qui tendent, sur la base d'un périmètre circonscrit, à ajuster une demande sociale et une offre en services et prestations. Face à la globalisation, n'est-il pas temps, à partir des lieux, d'inventer des politiques des liens ? Cela signifie d'abord que les réponses les plus adaptées à la demande exprimée localement ne sont pas nécessairement sur place. Au sein de systèmes ouverts, c'est l'accessibilité de l'offre, où qu'elle se situe, qui constitue la condition d'efficacité de la réponse publique. Mais dépasser ce périmétrage de la relation offre/demande qui structure les politiques locales nécessite de s'interroger sur la nature même de cette demande locale.

Un champ d'action a révélé de façon très radicale ce changement de paradigme, le passage d'une politique des lieux à une politique des liens : l'enseignement supérieur et la recherche. La décentralisation et la montée en puissance des pouvoirs locaux se sont concrétisées, jusqu'au début des années 2000, par la mise en place de deux plans de modernisation successifs : Université 2000 et Université du 3^e millénaire (U3M). D'un point de vue territorial, ces deux plans ont produit une diffusion généralisée de l'appareil universitaire sur l'ensemble des villes moyennes françaises. Ce développement de proximité répondait à une exigence sociale, afin de mieux garantir une réussite scolaire à des jeunes désorientés face à la massivité des grandes universités. Depuis le milieu des années 2000, on assiste à un double retournement. Les politiques nationales, fascinées par les enjeux de compétition internationale et le classement de Shanghai, privilégient maintenant la structuration de grands pôles universitaires intégrés. Simultanément, on constate, certes, que les antennes et universités de proximité en villes moyennes ont des résultats significatifs en termes d'accompagnement social de leurs étudiants, mais aussi que les jeunes de ces territoires n'aspirent qu'à une chose : faire leurs études ailleurs. Cela correspond à un mouvement d'ensemble. Les flux étudiants se sont non seulement internationalisés mais délocalisés, en perdant leur dimension univoque : les jeunes parisiens préfèrent aussi faire leurs études à Lyon ou Toulouse. Par contrecoup, pour défendre leur offre universitaire, les acteurs des villes moyennes ont changé de perspective : il ne s'agit plus ou pas seulement d'accueillir des

étudiants locaux mais d'attirer des étudiants venus d'ailleurs, ce qui nécessite d'offrir non seulement des premiers cycles mais surtout des masters spécialisés, davantage en lien avec les atouts économiques locaux. Cette illustration souligne les deux exigences nouvelles induites par la mise en œuvre locale de politiques des liens ou politiques des « parcours ». Du côté de la demande, il s'agit de mettre en place les conditions d'accessibilité de tous à l'offre, où qu'elle se situe. Du côté de l'offre locale, tout l'enjeu consiste à penser la spécificité de sa place au sein de systèmes ouverts.

Dans ce mouvement de transformation des pouvoirs locaux face à la globalisation, la difficulté majeure se situe sur le plan de la délibération citoyenne et de la mutation de ce qu'il est convenu de nommer la « démocratie locale ». C'est sur ce registre que les résistances sont les plus fortes, adossées au mythe persistant de la communauté villageoise. Alors que la pluri-appartenance territoriale est le lot de la plupart d'entre nous, la fiction du local constitutif d'un monde commun, de liens forts, demeure vive, même si entre les élus et un tissu associatif à bout de souffle, la démocratie locale tient de plus en plus du théâtre d'ombres. Il ne s'agit pas pour autant de tirer un trait sur cette dernière mais de considérer qu'entre le repli identitaire et le village planétaire, une troisième voie est envisageable. Elle nécessite de penser les conditions d'une réactivation de la démocratie locale à l'heure des réseaux¹³. Si la relation de chacun de nous au local est maintenant de l'ordre du lien faible, on peut imaginer que la mise en évidence de ces liens, leur activation et leur confrontation établissent au niveau local « la force des liens faibles¹⁴ ». On peut repérer aujourd'hui les signaux faibles d'une telle perspective sur deux plans. Elle se joue d'abord dans la capacité des acteurs locaux à s'adapter au fonctionnement en réseaux et à jeter les bases d'une « démocratie des réseaux ». L'organisation du débat public, de formes de délibération citoyenne, tels les « comités de ligne » à propos des réseaux de transports, en constitue une première figure. Au-delà, les pouvoirs locaux sont-ils en mesure de prendre acte de la diversité des usagers qui traversent et façonnent leur territoire et de se comporter en « ensemblier » de ces relations au local, en mettant en scène leurs interactions et leurs contradictions ?

Telles seraient alors les perspectives émergentes de redéfinition du sens et du mode d'intervention du gouvernement local : des agencements à géométrie variable, recomposant les fonctions du politique entre la représentation électorale périmétrée, la conduite de politiques de parcours et la recherche de formes de démocratie en réseau et des réseaux.

Se multiplient aujourd'hui les invitations à « penser au-delà de l'État¹⁵ ». Durant trente ans, la décentralisation s'est installée en France autour du processus inverse. On a changé les lieux du pouvoir – du central au local – en mimant le mode d'exercice que l'État avait établi. La dialectique de la décentralisation a consisté en quelque sorte à libérer les territoires de la tutelle de l'État en dupliquant la nature et le mode d'intervention de celui-ci. Au risque de la simplification, on peut décrire ce modèle autour d'un postulat et de deux principes. Le postulat consiste en ceci que chaque niveau d'institution administre un espace politique « total » : la nation dans le cas de l'État, les petites patries dans le cas des communes. Il en résulte d'une part que ces institutions sont en mesure d'exercer une souveraineté politique absolue sur ce territoire et d'autre part que leur mandat est identique : assurer au mieux le développement de ce territoire au bénéfice de la population qui y vit. On peut se demander, comme pour la construction européenne, si ce n'est pas cette logique de transposition du modèle de l'État¹⁶ qui serait à l'origine du désenchantement accéléré constaté autant vis-à-vis de l'Europe que de la décentralisation. La globalisation du local impose d'en finir avec cette « décentralisation » à principes invariants et de rechercher les voies d'une émancipation vis-à-vis de la figure de l'État. Le mauvais fonctionnement du pouvoir local ne provient pas pour l'essentiel d'inadaptations de son cadre d'exercice, mais des formes mêmes de ce pouvoir. Au sein d'un « local diasporique », comme à l'échelle d'une Europe considérée comme « une expérience de l'universel¹⁷ », ce sont les formes d'une souveraineté partagée et d'un nouveau rapport entre puissance publique et territoire qu'il s'agit d'inventer.

Daniel Béhar

-
- * Géographe, professeur à l'École d'urbanisme de Paris-université Paris-Est et consultant à la coopérative conseil Acadie.
- 1 On inscrit ainsi dans la même séquence la réforme avortée lancée par Nicolas Sarkozy en 2010 qui rapprochait régions et départements autour des « conseillers territoriaux » et les trois lois initiées par François Hollande, celle relative aux métropoles (janvier 2014), celle qui refond la carte régionale et enfin celle en cours d'élaboration qui redistribue les compétences entre les niveaux de collectivités.
 - 2 Marie-Vic Ozouf-Marignier, *la Formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du XVIII^e siècle*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1992.
 - 3 Voir Marcel Roncayolo, « Le département », dans Pierre Nora (sous la dir. de), *les Lieux de mémoire*, tome II, Paris, Gallimard, coll. « Quarto », 1997, p. 2937-2974.
 - 4 Voir dans ce dossier mon débat avec Jacques Lévy, p. 96.
 - 5 On entend par « pouvoir local » l'ensemble des collectivités territoriales, mais en se focalisant sur le niveau local (communes et maintenant intercommunalités) en ce qu'il constitue du point de vue du mode d'exercice du pouvoir le modèle de référence, transposé aux autres niveaux.
 - 6 Albert Mabileau, « De la monarchie municipale à la française », *Pouvoirs*, n^o 73, 1995.
 - 7 Voir Jacques Julliard, « La ville, lieu politique », dans Georges Duby (sous la dir. de), *Histoire de la France urbaine*, tome V, Paris, Le Seuil, 1985.
 - 8 Voir Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, *l'État animateur*, Paris, Esprit éditions, 1994.
 - 9 Laurent Davezies, *la République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Paris, Le Seuil, 2008.
 - 10 Jean Viard, *Éloge de la mobilité*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2006.

- 11** Jean Leca, « L'État creux », dans *la France au-delà du siècle*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1994.
- 12** Philippe Estèbe, *Gouverner la ville mobile*, Paris, PUF, 2008.
- 13** Voir sur ce sujet l'article de Martin Vanier dans ce même dossier, p. 109.
- 14** Voir Mark Granovetter, "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology*, vol. 78, n^o 6, mai 1973, p. 1360-1380.
- 15** Marc Abélès, *Penser au-delà de l'État*, Paris, Belin, 2014.
- 16** Pierre Rosanvallon, « Le déficit démocratique européen », *Esprit*, octobre 2002.
- 17** *Ibid.*

Y a-t-il une bonne échelle locale ?

Entretien avec Daniel Béhar
et Jacques Lévy*

E_{SPRIT} – *Le découpage territorial français ne paraît plus satisfaisant. Aussi est-il question de le changer et de réorganiser les échelons administratifs et politiques. Dans cette perspective, tout le monde se tourne vers les cartes géographiques. Mais quelle carte faut-il privilégier pour comprendre les transformations territoriales en cours ? Une carte administrative, économique, une carte des transports, des télécommunications ? Quels sont les espaces pertinents ?*

Jacques LÉVY – Les espaces pertinents peuvent exister à plusieurs échelles. L'espace quotidien peut être pertinent, si l'on parvient à le définir, mais il est différent pour chaque individu. Il y a le lieu de résidence, souvent différent du lieu de travail, les lieux de sociabilité, de loisirs... Face à ce foisonnement, que peut-on attendre du politique ? Si l'on considère que les sociétés ont intérêt à ce que leurs membres développent leur liberté, leurs attentes, leurs désirs de manière non mécanique, non identique, mais dans des conditions d'égalité assurées, une politique publique ne peut être simplement la redistribution de biens privés. Elle doit créer les conditions pour que ses utilisateurs s'approprient leur vie et créent de nouvelles spatialités.

Des grilles de lecture inadaptées

Actuellement, nous sommes dans une situation où des institutions anciennes, qui ont leur propre logique, sont âprement défendues par des acteurs qui considèrent que cette défense est dans leur intérêt ; le débat de fond est bien loin... Le département, par exemple, est un système clientéliste, qui n'a plus rien de pertinent. Ceux qui le défendent ne défendent donc pas un espace efficace, mais un système qui fait partie du compromis de la III^e République : les communes perdant de la population, on les aide à travers le département, qui

prélève des ressources et les redistribue. Il s'agit d'une forme de péréquation obligatoire qui donne naissance à un système dans lequel le président du conseil général distribue des aides, en général dans un contexte où les zones les moins peuplées ont un poids politique très fort. Il s'agit d'un véritable déni de démocratie, d'une structure qui n'a plus de lien avec la réalité des pratiques.

Cette réalité est très liée aux aires urbaines. Que faut-il alors prendre en compte dans le découpage territorial : les déplacements domicile/travail, les flux économiques... ?

J. LÉVY – Selon l'Insee, les « aires urbaines » (centres, banlieues, périurbain) et leurs marges regroupent environ 95 de la population française. Le découpage en « aires urbaines » semble utile pour comprendre les évolutions. Néanmoins, il n'est pas parfait, l'Insee supposant par exemple que les agglomérations morphologiques (où l'on a une continuité du bâti) forment des tous, alors que parfois il n'y a que très peu d'échanges entre des espaces qui sont pourtant contigus (dans les anciens bassins miniers ou l'aire marseillaise, par exemple). Les mobilités sont prises en compte, mais sont limitées aux trajets domicile/travail, qui ne représentent pourtant qu'un cinquième des déplacements des Français.

Malgré tout, ces outils, qui reflètent les pratiques des habitants, sont précieux. En effet, les grands enjeux du gouvernement urbain sont le logement, l'emploi, la mobilité, la culture, la formation, le commerce. Dans tous ces domaines, il est relativement facile d'identifier des aires locales de solidarité ; elles forment des unités pertinentes sur le plan du marché du logement, de l'emploi, du réseau commercial... Elles ne doivent cependant pas être définies par une taille arbitraire, il faut se fonder sur ce que l'on constate sur le terrain ; si une aire urbaine compte trois mille habitants et une autre douze millions, il ne sert à rien d'essayer de les ajuster à une taille moyenne.

Daniel BÉHAR – Nous partons du même constat de départ, qui est celui de l'inadaptation des grilles de lecture actuelles. Cependant, nos conclusions sont différentes. Jacques Lévy, à travers le recours à la notion d'aire urbaine, reprend une représentation classique de la pertinence – le « bassin de vie », en quelque sorte – tout en la modernisant. Quant à moi, je préférerais la métaphore de l'archipel

(employée également par Jean Viard ou Pierre Veltz) pour rendre compte de la territorialisation des processus socio-économiques. En effet, les lieux aujourd'hui sont reliés entre eux selon une logique de multi-appartenance plutôt que de continuité. Ce qui conduit à une dissociation irréductible entre l'organisation administrative et politique du territoire, par définition fondée sur le périmètre et la continuité, et la réalité d'un territoire en archipel qui se définit par des mobilités et des curiosités qui n'ont rien d'homogène.

Deux logiques de définition de la pertinence territoriale en découlent : la première est une logique de fonctionnalité (comment s'organise spatialement la relation entre l'offre et la demande de logement, de formation, de transports...), la seconde une logique d'identité (unité culturelle d'un territoire, homogénéité sociale ou économique...). Toute organisation administrative et politique doit ainsi combiner le toujours plus grand et le toujours plus près ; c'est cela qui rend un peu vaine la recherche de la « bonne » carte, du « bon » découpage, puisque ces deux impératifs sont toujours en tension. Et cette tension se retrouve quel que soit le niveau (régional ou local) auquel on réfléchit. On l'a bien vu au printemps 2014, lorsque le gouvernement a proposé sa réforme des régions : chacun a fait sa petite carte, car il n'existe pas de vérités objectivables qui fonderaient une représentation faisant consensus. À chaque fois se combinent la question de l'identité, le registre des fonctionnalités et celui des potentialités de développement.

Prenons l'exemple de l'Auvergne : du point de vue de l'identité, elle est clairement associée au Massif central. En revanche, en ce qui concerne les fonctionnalités (réseaux de transports, flux universitaires), elle est bien davantage reliée à la région Rhône-Alpes. Enfin, en termes de potentiel de développement, c'est encore autre chose ; peut-être vaudrait-il mieux que l'Auvergne se tourne vers le Languedoc, pour ne pas être écrasée par Rhône-Alpes. Il n'existe donc pas de réponse absolument fondée. En revanche, ce qui est nécessaire, c'est une certaine consistance sur l'un de ces registres, pour ensuite faire fonctionner les autres. Ainsi, la création de grandes institutions métropolitaines à Paris ou à Marseille répond à une logique fonctionnelle, mais toute l'attention porte aujourd'hui sur la reconnaissance d'un niveau de proximité en leur sein. À l'inverse, la

revendication – non satisfaite – d’une région « identitaire » – l’Alsace – constituait la condition de coopérations fonctionnelles avec les régions allemandes et suisses. On ne peut plus aujourd’hui traiter tous les enjeux sur un même territoire de la même manière. La question n’est pas celle de la bonne carte, mais celle de la bonne mise en relation d’espaces qui sont désormais interdépendants, sans pour autant avoir à se fondre dans une entité unique.

La réponse politique consiste à dire que les élus locaux sont là pour assurer la légitimité politique et la région le développement économique.

D. BÉHAR – Les deux tendances (identité/fonctionnalité) se retrouvent à chaque niveau : il ne s’agit donc pas de dire que le local doit se préoccuper de l’identité et la région de la fonctionnalité. Si l’on prend l’exemple du Pays basque, on voit que la volonté de créer une intercommunalité à cette échelle répond à une logique identitaire, mais qu’elle est aussi porteuse d’enjeux de développement vers des espaces de projection (l’Espagne, les Landes ou la région de Pau et de Tarbes) qui sont supralocaux mais ne correspondent pas au périmètre de la future grande région Aquitaine.

J. LÉVY – D’accord sur la terminologie. Les « bassins de vie », que je préfère appeler « espaces locaux », sont en fait les « îles » de l’archipel. D’accord aussi sur la distinction, que j’appellerai la différence entre les ressources objectives et les ressources subjectives. Le découpage politique est, pour une part, la *traduction* d’autre chose que lui-même ; la vie des gens ne se résume pas à un territoire continu avec des frontières. Bien évidemment, le quotidien se joue davantage dans des réseaux que dans des territoires, des réseaux multiples qui ont plusieurs dimensions, plusieurs couches auxquelles les individus accordent plus ou moins d’importance selon les moments. Cette traduction pose un problème qui n’a pas de solution parfaite, mais il n’en a jamais eu. Dès 1789, on posait la question de la pertinence du découpage.

D. BÉHAR – La première carte postrévolutionnaire refusait totalement la question de la pertinence, en faveur du quadrillage systématique. Deux ans plus tard cependant, le découpage des

départements abandonnait le quadrillage pour prendre en compte une certaine réalité des territoires.

Vers le fédéralisme ?

J. LÉVY – Les révolutionnaires ont eu l'intelligence de tenir compte des ressources subjectives. Le rapport entre ressources objectives et subjectives se retrouve à toutes les échelles ; reste à trouver le point d'équilibre. Tout le débat politique autour de la réforme territoriale est fondé sur des principes qui restent toujours implicites (lorsqu'il est question des identités) ou ne sont pas pertinents (l'obsession d'une taille standard). Par exemple, personne ne conteste le fait que la Corse soit une région, parce que son identité est forte, bien que sa taille soit réduite et que l'île ne compte pas de métropole. Avoir une grande métropole dans une région est un atout, à condition que la métropolisation soit partagée, à savoir que les habitants qui se trouvent à distance de la métropole puissent profiter de ses avantages (comme c'est le cas dans les régions de la Randstad aux Pays-Bas et de la plaine du Pô en Italie). On peut imaginer un équilibre dans lequel tout le monde est gagnant, les grandes villes comme les petites, dans lequel le « droit à la métropole » devient un levier pour l'action.

Des régions comme l'Alsace ou le Nord-Pas-de-Calais sont assez équilibrées entre leurs ressources objectives et subjectives. D'autres en revanche, comme Rhône-Alpes ou l'Auvergne, disposent de peu de ressources subjectives, ce qui fait par exemple que lorsque la jonction de la région Auvergne avec Rhône-Alpes a été proposée, peu d'Auvergnats ont protesté.

L'un des grands enjeux dans l'histoire territoriale française est de savoir si des espaces de décision politique peuvent exister à d'autres échelons que le niveau national. Au Royaume-Uni, tous les territoires n'ont pas un statut identique, et personne ne s'en offusque. Là où il existe une métropole, on a un espace métropolitain, là où il y a un réseau de petites villes, on crée un autre genre d'identité. En France, nous restons attachés au mythe de l'échelle unique, que partagent aussi bien les « Girondins » que les « Jacobins ». En effet, même les partisans de la décentralisation n'ont jamais envisagé une organisation fédérale. Pour le monde politique français, les collectivités territoriales (le département, le Sénat...) sont des corps

intermédiaires qui défendent les intérêts particuliers à l'échelle nationale ; celle-ci demeure donc la seule scène politique légitime. Les intérêts défendus ne sont donc pas ceux d'une société mais ceux d'une communauté territoriale. Dans les communes, le maire est à la fois président, Premier ministre, président de l'Assemblée... Cela ne répond à aucune logique démocratique, car ce pouvoir est considéré comme un corps intermédiaire, et non comme un espace politique de plein exercice.

Il me semble que, dans nos sociétés contemporaines, qui sont des sociétés de multi- appartenance (au quartier, à la ville, à la région, etc.), cette identification spatiale multiple doit pourtant se traduire dans des espaces politiques avec des frontières de plein exercice, tant au niveau local qu'au niveau national, et supranational (n'oublions pas l'Europe, ni le monde). La fédéralité, c'est cela : le fait qu'il puisse y avoir des espaces politiques légitimes, non dominés les uns par les autres, à différentes échelles, ce qui correspond à la société d'individus dans laquelle nous vivons.

Il faut donc un espace politique fort, qui soit synthétique, mais pas forcément éternel, même s'il faut se donner du temps pour pouvoir juger des évolutions.

D. BÉHAR – Il faut reconnaître l'évolution radicale, sur le plan symbolique, que représentent les réformes en cours ; nous sommes en effet dans un processus qui va acter la différenciation des configurations institutionnelles. Autrement dit, on va reconnaître que les espaces urbains et les espaces ruraux doivent s'organiser de manière différente, que les espaces urbains eux-mêmes ne peuvent être considérés comme tous identiques ; le processus de métropolisation est ainsi très différent à Paris, à Lyon ou à Marseille et les schémas institutionnels retenus le reflètent.

La question devient alors : va-t-on vers une différenciation des fonctions remplies par ces différentes institutions ? En effet, la carte des régions va faire cohabiter des espaces qui reposent sur leurs ressources subjectives (Corse, Bretagne) et d'autres qui reposent plutôt sur des ressources objectives (la nouvelle région Aura, Auvergne-Rhône-Alpes). Va-t-il y avoir une différenciation des responsabilités politiques selon les types de région ? Jusqu'ici, toutes les régions voulaient mimer l'État-nation en s'affirmant comme de

« petites nations » (une identité, une vision, un découpage en « pays »...). Cela a fonctionné dans le Nord-Pas-de-Calais, en Bretagne, en Alsace. Avec le nouveau découpage, il est probable que certaines régions vont s'organiser plutôt comme des nations (ressources subjectives), d'autres plutôt comme des États (ressources objectives). Ces dernières auront avant tout pour mission la mise en œuvre des grandes politiques nationales et européennes. Cela va changer des années passées, lorsque toutes les régions prétendaient faire du développement local (partout des « pôles de compétitivité », des universités et des rocade autoroutières dans toutes les villes moyennes), en concurrence entre elles et avec les autres niveaux territoriaux. Si l'on suit cette hypothèse, il y aurait donc demain à la fois des régimes politiques régionaux et des régions qui sortiraient du jeu local pour se rapprocher de l'État. Dans les faits, il ne peut y avoir d'espaces politiques totaux.

J. LÉVY – Les États fédéraux se caractérisent effectivement par une certaine division du travail, mais dans un cadre généraliste. En Suisse, ce que l'on appelle l'État, par défaut, c'est le canton. La culture politique prime sur les institutions. Croire que l'on pourrait définir *in abstracto* les domaines de compétence de tel ou tel niveau politique n'a pas de sens ; ce qui est commun à tous les États fédéraux, c'est que le fait d'être un territoire plus petit et inclus dans un plus grand n'affecte pas le caractère généraliste de la responsabilité politique. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas des domaines de compétence des uns et des autres ; mais on fait en sorte que le jeu entre les niveaux soit coopératif tout en restant aussi peu hiérarchique et compétitif que possible. Au niveau fédéral se décident les questions géopolitiques, la relation entre l'État fédéral et le monde extérieur, mais pas, par exemple, la redistribution. En Suisse, l'essentiel de celle-ci se fait au niveau cantonal, au Canada, à celui de la province, en Allemagne et aux États-Unis, c'est plus partagé. De cette ouverture des possibles, il y aurait beaucoup à apprendre pour la France, car il faut toujours se prémunir contre le risque de technocratie.

Cependant, dire qu'il n'y a pas de bonne échelle, c'est se contenter du *statu quo*, qui est nuisible au développement. Le manque de dynamisme de l'économie française est en partie lié à ce blocage territorial. La plupart des régions françaises ont un PIB par habitant

inférieur à la moyenne européenne, ce qui est induit par le système *territorial* de redistribution ; rien n'incite les territoires à mobiliser leur énergie à travers le développement, puisque la redistribution est automatique. Or elle est aussi très inégalitaire ; elle empêche, par exemple, de traiter les problèmes de pauvreté et d'échec scolaire dans les grandes villes. Au-delà de ses complications, le système politique français a pour effet de faire payer les pauvres des régions riches pour les riches des régions pauvres. Il n'est pas juste, par exemple, de laisser des communes périurbaines riches rester en dehors des systèmes de solidarité de leur aire urbaine. C'est là qu'une instance indépendante pourrait imposer des choses.

D. BÉHAR – Il est trop simple de dire que l'on préconise le *statu quo* si l'on ne promet pas une réorganisation territoriale. En réalité, le modèle fédéral comme le modèle centralisé ne sont plus adaptés à la société en réseau. Il est impossible de penser un pouvoir politique absolu, à quelque échelle que ce soit. Or en France, nous en sommes encore là ; la commune se pense comme un État-nation à l'échelle locale. Mais l'État-nation est en voie de déstabilisation, et cette perte d'autonomie est encore plus forte au niveau local. Quel que soit le périmètre que l'on considère, il n'est plus susceptible d'intégrer la réalité d'une société.

Pour réorganiser le pouvoir politique local, il faut à la fois une montée en consistance et une coopération accrue. L'une est fonction de l'autre. Mais la question fondamentale est celle de savoir comment on organise la capacité à coopérer. On manque pour cela de scènes et d'instruments comme il en existe dans d'autres domaines (la diplomatie, les relations sociales...). On pourrait imaginer des formes de conventions collectives territoriales : des règles négociées qui valent au-delà des parties contractantes. Il existe au Royaume-Uni un « devoir de coopération » pour les collectivités, soit une obligation de prendre en compte les interdépendances territoriales dans leurs documents d'urbanisme. Il s'agit en somme d'une régulation horizontale, très peu présente aujourd'hui en France.

J. LÉVY – Demander que des pouvoirs consistants coopèrent est une question de bon sens, mais le problème est de savoir qui coopère avec qui. Aujourd'hui, on a une multitude d'acteurs, une complexité qui interdit toute lisibilité pour les citoyens. Or la lisibilité de la

délibération et de l'action publique est une des conditions de l'état de droit, de la *république*, au sens de Kant.

Il est vrai que l'emboîtement, même fédéral, ne suffit pas, j'en suis tout à fait d'accord. Il faut alors élargir la notion de fédéralité, inventer des formes variées d'invention du politique : avoir des espaces éphémères, liés à un projet, ou bien des perspectives thématiques, permettant par exemple à la mobilité de devenir un mode d'organisation politique...

L'un des problèmes de la décentralisation en France est que l'on a systématiquement associé la création d'une instance territoriale à des ressources supplémentaires. C'est sur ce réflexe qu'il faut revenir. Créer un espace politique, cela signifie dire aux autres espaces que l'on réussira mieux ensemble que séparés.

Le lieu de la légitimité politique

Mais le débat sur le découpage ne nous fait-il pas régresser, en laissant entendre aux acteurs qu'à partir du moment où les frontières sont définies, le problème est réglé ?

J. LÉVY – Un territoire borné par des frontières est la condition d'existence de la cité. On peut améliorer et enrichir le découpage, on ne peut pas le supprimer. Si le gouverné ne sait pas où va s'appliquer la politique du gouvernant, si en outre elle s'applique à des gens qui n'ont pas voté pour lui, la légitimité du gouvernement se fragilise. Actuellement, la fragmentation communale fait que de petits groupes d'élus peuvent prendre des décisions qui affectent un nombre de personnes bien plus élevé que ceux qui les ont élus. Or on trouve toutes les raisons du monde pour dire qu'il faut faire de petits ajustements sans remettre fondamentalement en cause ce système.

D. BÉHAR – Oui, la condition d'exercice du politique est le périmètre. Il est difficile d'imaginer une représentation politique fondée autrement que sur un mode électif circonscrit. Mais sur la base de ce mandat local, les élus doivent maintenant mettre en œuvre davantage des politiques des liens que des politiques des lieux. Et enfin, il leur faut organiser une délibération citoyenne, qui ne soit pas réductible à la démocratie du sommeil, c'est-à-dire limitée aux seuls

résidents¹. Les différents usagers d'un territoire doivent pouvoir délibérer de sujets d'intérêt commun.

J. LÉVY – L'appel à la société civile est récurrent, mais encore faut-il savoir quel doit être le lien entre le politique et la société civile... Pour sortir de la démocratie du sommeil, il faut, par le découpage, créer des espaces où il y a à la fois, entre autres, du résidentiel et de l'emploi. Il suffit de transformer le périmètre pour qu'il corresponde à un espace pertinent. Si l'on prend l'exemple de Paris, le gouvernement urbain devrait en bonne logique se faire à l'échelle de l'Île-de-France, pour que tous les citoyens puissent prendre part aux décisions concernant la mixité sociologique et fonctionnelle, la mobilité publique, l'étalement urbain, les poches de pauvreté... Ce sont des problèmes qui se posent à l'échelle de cet espace, il faut donc un espace politique à cette échelle-là.

D. BÉHAR – Le problème est de savoir où l'on s'arrête pour le délimiter. Si l'on prend l'exemple de l'ensemble Lyon/Saint-Étienne/Le Puy-en-Velay, on voit bien toute la complexité des situations. Dans les cantons ruraux de cette région, au sein de chaque ménage, l'un travaille en général à Saint-Étienne, voire à Lyon, l'autre travaille à la maison de retraite du bourg, les enfants vont au lycée au Puy-en-Velay, la famille va à Lyon pour les loisirs. Il n'existe pas une seule aire urbaine qui puisse prendre en compte tous ces déplacements, tous ces usages. Il s'agit donc d'étendre le champ de la délibération, pour y faire entrer des gens qui utilisent un certain espace mais n'y habitent pas nécessairement. En Île-de-France, l'idée d'un G20 métropolitain, où les territoires délibéreraient ensemble des échanges et des usages qui les lient, me semble intéressante.

J. LÉVY – Mais cela ne revient-il pas à donner une légitimité au système actuel, dans lequel les détenteurs du pouvoir font tout pour ne pas le perdre ? Il n'est pas nécessaire de faire disparaître les communes, on peut tout à fait imaginer pour le Grand Paris une aire urbaine de douze millions d'habitants incluant des communes avec des pouvoirs restreints. Ce qu'il faut c'est, au sein de pouvoirs politiques relatifs, mettre en œuvre une meilleure communication entre espaces politiques et sociétés civiles. Ce n'est pas une question de taille, ou plutôt, différents enjeux correspondent à différentes tailles ; il est nécessaire d'analyser quelles sont les échelles où se jouent les enjeux

de dépenses publiques. En ce qui concerne l'Île-de-France, c'est évidemment la région actuelle qui est l'échelle pertinente. Il s'agit, en France, d'un des seuls découpages politiques qui corresponde à une réalité géographique incontestable.

D. BÉHAR – La France a en effet la chance d'avoir une région capitale qui est institutionnellement dessinée. Mais il n'en reste pas moins que l'Île-de-France est un régime d'exception, qui ne constituera jamais un pouvoir fort de type fédéral, parce que l'État voudra toujours y garder la main.

J. LÉVY – On peut envisager une coopération entre des pouvoirs forts. En Île-de-France, on pourrait avoir un Sénat qui permettrait que les anciennes entités se maintiennent, mais n'empêcherait pas l'établissement d'un pouvoir fort au niveau de l'aire urbaine. Il ne s'agit pas de dire qu'il faut répliquer à l'infini le modèle de l'État-nation. Dans de nombreux pays, il existe des entités inférieures au niveau local ; il n'y a aucune raison de les faire disparaître. Simplement, il faut rechercher une meilleure correspondance entre les différents niveaux, en débattre sur une scène publique et mettre en œuvre des politiques pour y parvenir. En ce qui concerne les grandes entités métropolitaines à l'échelle mondiale, comme l'Île-de-France, il existe trois modes de gouvernance principaux : adapter la taille de la gouvernance à la taille de l'agglomération (Moscou ou Istanbul), donner plus de poids à la municipalité centrale (New York, Grand Londres), ce qui a pour effet que les habitants qui n'y vivent pas subissent son influence sans avoir la possibilité d'intervenir dessus. Le troisième type de gouvernement (à Tokyo ou Séoul) consiste en un système intergouvernemental, qui fonctionne très bien en période de forte croissance, mais qui se fonde sur le technocratisme et l'opacité, puisque les citoyens ne votent que pour une des entités qui négocient entre elles.

Il est plus simple de fonctionner sur un mode monogouvernemental et de renforcer la démocratie par d'autres biais, notamment par des formes de démocratie participative qui sont appelées à prendre de plus en plus d'importance. Néanmoins, le socle d'une démocratie représentative correspondant à un espace pertinent est un atout qu'il ne faut pas négliger.

D. BÉHAR – Il est partout nécessaire de combiner le monogouvernemental et l'intergouvernemental, mais il n'existe pas de modèle absolu. Il faut prendre en compte le *parcours* des territoires. Prenons l'exemple des trois grandes métropoles françaises. Lyon correspond à un modèle monogouvernemental fondé sur une logique d'agglomération. Le gouvernement politique se fait en convergence avec les milieux économiques lyonnais historiques. Il s'agit en réalité d'un modèle classique, remontant aux années 1970, que Gérard Collomb illustre à merveille mais qui est, à mon avis, en voie d'épuisement et donc à la recherche de son intergouvernementalité.

À Marseille, la décision prise par l'État d'imposer un pouvoir métropolitain intégré n'a de sens que pour des raisons politiques contextuelles : ce serait la seule manière de débloquer le système de clientélisme et de féodalité. Quant à Paris, le refus de renforcer le seul gouvernement à la bonne échelle – la région Île-de-France – s'explique par son statut de région-capitale et la rivalité latente avec le pouvoir central.

J. LÉVY – Marseille est un exemple caricatural, mais qui reflète bien le fait que les détenteurs de pouvoir craignent que supprimer un échelon mène nécessairement au suicide politique. C'est pour cette raison que l'on a toujours ajouté des instances ; car une réforme, en France, ne doit pas faire de perdants...

Égalité des territoires, inégalité des habitants

Vous mettez l'accent sur la nécessaire différenciation du découpage territorial et du gouvernement local en fonction des contextes. Or comment cela peut-il s'accorder avec l'« égalité des territoires », expression qui fait florès dans le monde politique, bien que certains économistes, comme Laurent Davezies, remettent en cause sa pertinence ?

D. BÉHAR – La France est un très grand territoire, qui a longtemps été peuplé de manière relativement homogène ; la question de l'égalité est donc consubstantielle non seulement à notre modèle politique, mais en quelque sorte à notre modèle géographique. La réactivation de cette question a un fond pertinent : les politiques territoriales ont longtemps été fondées sur l'égalité des places² et le modèle

d'aménagement du territoire reposait sur l'idée d'équilibre, de hiérarchie, de réduction des écarts. Or on a basculé dans un modèle de l'égalité des chances, dans le cadre duquel chaque territoire doit avoir un projet pour pouvoir prétendre à des aides, ce qui avive les concurrences et provoque un retour de la question de l'égalité. Le modèle de l'égalité des chances n'est pas nécessairement concurrentiel, mais il l'est lorsque l'on fait comme si tout le monde était sur la même ligne de départ et pouvait participer de façon identique au développement national.

Certains aujourd'hui, comme Christophe Guilluy, sont pour un retour à l'égalité des places, en fabriquant à nouveau des catégories pour réduire les écarts. Or cela est devenu impossible : les catégories territoriales se disloquent. Nous sommes dans un troisième temps de l'égalité, dans une forme d'égalité des possibles, ou des capacités. On pourrait reprendre l'expression de Pierre Rosanvallon, l'« égalité-relation³ » et l'appliquer à la question territoriale.

J. LÉVY – Le discours sur l'égalité des territoires se traduit souvent par l'inégalité des habitants. Ceux qui vivent dans des zones à faible densité doivent-ils avoir plus de droits que les habitants des zones à forte densité ? Et si oui, jusqu'à quel point ? En France, certains pensent que ce sont les kilomètres carrés, plutôt que les citoyens, qui doivent voter. Nous avons là un fort héritage agrarien qui, associé à la puissance de l'État central, identifie l'égalité à l'uniformité. C'est le modèle du quadrillage, qui est forcément anti-urbain, puisque l'urbanisation est par définition différenciatrice. Qu'il y ait une solidarité financière entre territoires est légitime ; le problème n'est pas son volume, mais la manière dont elle est décidée et ce sur quoi elle porte. Ne faudrait-il pas privilégier, plutôt que la redistribution de biens privés, la coproduction de biens publics (urbanité, éducation, santé...) ? Comment fait-on la part du choix et de la contrainte du lieu de vie ?

N'oublions pas non plus l'héritage impérial : la France est un empire, le Bassin parisien a conquis le Sud, l'Est et l'Ouest, et il reste des traces de cette conquête, comme des contreparties qu'elle a occasionnées : plus on est loin du centre, plus la redistribution est importante. Il faut sortir de la figure de la dette morale inextinguible, remettre les compteurs à zéro, car même Paris est victime, en termes

d'autonomie politique, de l'excès de centralisation. Il faut se demander, précisément, ce que sont les enjeux de l'égalité. Aujourd'hui, l'idée qu'il n'existe pas d'aide inconditionnelle s'est affirmée presque partout. Ce qui est inconditionnel, ce sont les socles (les « biens premiers » de Rawls), pas les aides.

La question est donc celle des conditions auxquelles les aides sont associées, et il faut pouvoir tout se dire. En politique, rien ne doit être sacré ; seul le sang sacralise. Lorsqu'il n'y a plus d'ennemi, c'est entre citoyens que l'on doit décider de ce qui est juste.

Propos recueillis par Alice Béja et Marc-Olivier Padis

-
- * Daniel Béhar est géographe, professeur à l'École d'urbanisme de Paris-université Paris-Est et consultant à la coopérative conseil Acadie. Jacques Lévy est géographe, professeur à l'École polytechnique fédérale de Lausanne ; il a récemment publié *Réinventer la France. Trente cartes pour une nouvelle géographie* (Paris, Fayard, 2013).
- 1 L'expression « démocratie du sommeil » renvoie à la division entre lieu de vie et lieu de travail, qui fait que la plupart des gens ne votent pas sur leur lieu de travail mais sur leur lieu de résidence, ce qui induit un certain nombre de choix et de priorités (homogénéité sociale, tranquillité...).
 - 2 Voir François Dubet, *les Places et les chances. Repenser la justice sociale*, Paris, Le Seuil, coll. « La République des idées », 2011.
 - 3 Voir Pierre Rosanvallon, *la Société des égaux*, Paris, Le Seuil, coll. « Points Essais », 2013.

Démocratie locale : changement d'horizon ?

Martin Vanier*

DANS le débat qu'ils présentent dans ce même numéro d'Esprit¹, les géographes Daniel Béhar et Jacques Lévy s'accordent au moins sur un point : le caractère irréductiblement territorial de la démocratie. « Un territoire borné par des frontières est la condition d'existence de la cité. On peut améliorer et enrichir le découpage, on ne peut pas le supprimer » (J. Lévy) ; « Oui, la condition d'exercice du politique est le périmètre. Il est difficile d'imaginer une représentation politique fondée autrement que sur un mode électif circonscrit » (D. Béhar). Le rabattement du démocratique sur le territorial serait-il notre horizon définitif, ne laissant aucune perspective à d'autres spatialités du politique ? Le territoire est un espace socialement approprié et délimité, soit, mais en tant que phénomène social, ses limites ne sont-elles précisément pas de devoir toujours en avoir ? Et les limites ontologiques du territoire n'expliquent-elles pas les limites croissantes de la démocratie locale, pour une société devenue mobile ?

L'épuisement démocratique et le désenchantement qui s'ensuit ne font pas de doute, et la démocratie locale n'échappe pas à cette obsolescence. Plus le monde devient monde, global, ouvert, liquide, et plus le politique s'identifie au(x) territoire(s), cette garantie - d'ancrage qui permet d'isoler et de revendiquer des intérêts collectifs, au nom desquels énoncer des contrats sociaux, des régulations, des solidarités, dans une cascade de territoires emboîtés. Or plus le monde devient monde, et plus l'exercice des droits et devoirs de chacun déborde les assignations territoriales auxquelles renvoie la démocratie par le vote. Les territoires du politique prétendent stabiliser et incarner des intérêts sociaux qui se construisent, eux, de plus en plus dans la mobilité, la circulation, les flux, les réseaux et leurs nœuds. Cette contradiction traverse toutes les échelles. Elle bouscule l'ordre international des souverainetés nationales désormais

contestées². Elle met la construction européenne en quête de stratégies à géométrie variable. Comment le local pourrait-il prétendre échapper à ce changement profond d’horizon par lequel le défi politique et démocratique outrepassa la stricte construction territoriale ?

L’épuisement démocratique territorial

Depuis des décennies, la France tente de réenchâter les territoires – et la démocratie avec eux – en les réassemblant, comme si tout n’était au fond qu’affaire de périmètres. Mais pendant ce temps, inexorablement, la crédibilité politique des territoires s’érode et - l’entrée dans la décentralisation, grande conquête démocratique des années 1970-1980, a marqué le début paradoxal et cruel de cette érosion.

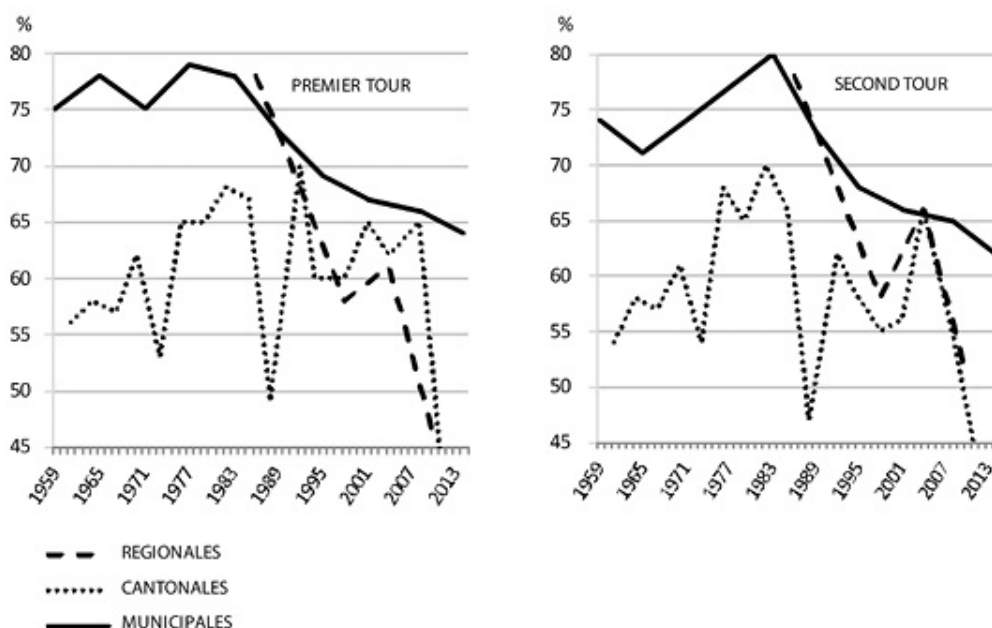


Fig. 1 – Taux de participation aux élections locales sous la V^e République

Certes, d’Alain Touraine³ à Marcel Gauchet⁴ et d’Antonio Negri⁵ à Emmanuel Todd⁶, on n’a pas fini de débusquer les causes multiples de ces courbes descendantes, qui sont les mêmes que pour les scrutins nationaux. En outre, on ne résumera pas l’exercice

démocratique à la seule pratique électorale, et la crise du politique à la montée de l'abstention. Reste que l'alerte abstentionniste – gravissime pour les régions, chaotique pour les départements, inquiétante pour les communes – pose une question fondamentale : le territoire est-il encore le cadre et le vecteur naturel et exclusif de la démocratie, en particulier de la démocratie locale ? Trois raisons invitent à en douter.

Quand le local déborde le territorial

La première raison est que le territoire, en tant que forme politique, donc scène démocratique, continue de laisser entendre que l'espace des problèmes est aussi celui des solutions, ce qui est pourtant de moins en moins le cas. Jusque dans les années 1970, on pouvait encore estimer que confier un mandat et des impôts locaux à un pouvoir de proximité permettait d'espérer en retour des réponses significatives à des enjeux vécus localement – non sans un solide adossement aux ressources de la République via une attentive régulation croisée entre notables du cru et représentants de l'État⁷. Autrement dit, les questions locales et les réponses locales tenaient alors dans le même périmètre territorial, au point de considérer comme équivalents le local et le territorial.

Mais « local » n'est plus le synonyme de « territorial » : entre eux deux se sont infiltrées des mobilités de tous ordres qui dissocient radicalement le périmètre des problèmes (ou effets) de celui des solutions (au moins si elles procèdent d'un saisissement des causes⁸). Il s'en suit une séparation de plus en plus profonde entre l'espace de vie du citoyen et l'espace politique d'expression de l'électeur. Les trois quarts des actifs ne passent plus leur journée dans leur commune de résidence, et tout un chacun fait l'expérience quotidienne d'une territorialité plurielle, multicommunale, ou davantage encore au gré des réseaux.

Suffirait-il alors d'élargir les périmètres pour rattraper le citoyen-habitant-actif-usager, redonner à la démocratie locale l'horizon qu'elle mérite, et réveiller alors la « démocratie du sommeil » qui s'est instaurée dans l'immense majorité des communes françaises ? Certes, cet élargissement est nécessaire, et il est d'ailleurs en cours depuis les années 1980, via une lente et parfois chaotique révolution

intercommunale, voie spécifiquement française de dépassement d'une exceptionnelle fragmentation municipale. Mais la mobilité ne génère pas tant un local au territoire agrandi qu'un local multi-échelles, un local qui multiplie les lieux et périmètres de son inscription spatiale, en fonction des pratiques, des recours et des phénomènes qui le construisent, un local multiterritorial donc : tandis qu'un quart des actifs travaillent dans leur commune de résidence, un peu plus de la moitié effectuent jusqu'à trente kilomètres pour le trajet domicile-travail ; le reste, plus de trente kilomètres, dont une part croissante de plus de quatre-vingts kilomètres. La mobilité écartèle et disperse le local, si l'on veut bien continuer à désigner ainsi l'espace du quotidien. Le territoire, quelle que soit sa taille, ne permet plus de saisir tout l'espace, devenu complexe, des questions collectives locales. Celui-ci relève davantage de la forme réseau que de la forme territoire.

L'aporie de la démocratie multiscalaire

À défaut d'élargir sans fin le territoire, est-ce en redéfinissant les emboîtements qu'on servira mieux la « multiscalarité », y compris démocratique, dont il vient d'être question ? La réponse négative à cette question est la deuxième raison majeure de l'épuisement croissant de la pertinence politique et démocratique du territoire.

En effet, bien qu'elle ait tenté d'organiser le travail politique et démocratique des pouvoirs locaux en trois niveaux – régional, départemental, communal – la décentralisation n'a pas su organiser réellement l'interterritorialité⁹ nécessaire à l'articulation des échelles. Elle a laissé entendre qu'on pouvait répondre à chaque besoin collectif par l'exercice d'une compétence exclusive à un niveau donné, à condition de s'entendre sur l'« échelle pertinente » des problèmes. Pas plus que de territoires pertinents, il n'y a d'échelle pertinente pour un problème d'action publique, et trente ans de décentralisation ont montré que seule l'articulation et la coordination des niveaux d'action permettent de produire des politiques pertinentes. Mais cette articulation et cette coordination ne sont pas l'objet de la décentralisation, ni des réformes qui l'agitent depuis trente ans, tout entières tournées vers les capacités propres de chaque niveau à servir son territoire, comme le montre la lutte actuelle des régions et des

métropoles pour le pilotage des stratégies d'innovation et de développement économique.

L'électeur est appelé à se prononcer localement pratiquement tous les deux ans (quatorze années électorales locales depuis 1984), mais dans ce foisonnement, rien n'est dit de la convergence des politiques publiques locales, et il ne sait que trop que son bulletin alimente une rivalité territoriale permanente plutôt que de concourir à la mise en place d'une même scène démocratique. Malgré tout leur intérêt, les dispositifs de démocratie participative renforcent cette segmentation monoscalaire, car ils ne sont jamais autonomes des exécutifs territoriaux qui les autorisent et les pilotent de fait. Enfin, la tentative par le gouvernement Sarkozy en 2010 de créer des mandats biterritoriaux, unifiant le conseiller régional et le conseiller général en un seul et même conseiller territorial, comme la volonté actuelle de coupler démocratiquement le mandat municipal et le mandat communautaire se heurtent ou se sont heurtées toutes deux aux fortes réticences des élus locaux à assumer des mandats de liens plutôt que des mandats de lieux.

En résumé, la démocratie territoriale propose à l'électeur de voter dans une circonscription qui n'est en fait qu'une petite fraction de son espace de vie citoyenne (sa commune de résidence) et pour une série de territoires emboîtés (département, région et désormais intercommunalité) dont personne ne s'engage à assumer l'articulation verticale. On ne lui propose de s'exprimer comme citoyen ni à propos des lieux où il passe la majeure partie de son temps hors domicile, ni à propos des réseaux qui organisent désormais toute sa vie d'individu mobile.

La puissance des réseaux

Or pendant ce temps – et c'est la troisième et dernière raison de la crise de confiance démocratique envers le politique exclusivement territorialisé –, les grands enjeux collectifs et partant démocratiques sont depuis longtemps déjà devenus des enjeux de réseaux et en réseaux : déplacements, transports, accès et échanges à distance, distribution des services divers, collecte des extrants domestiques, organisations sociales, professionnelles, productives, militantes ou autres, circulations écosystémiques, bases de données... Le principe

du réseau s'est répandu du monde technique, infrastructurel et industriel grâce auquel il s'est affirmé, au moins à l'époque moderne, au monde social, organisationnel, immatériel, cognitif, au point d'ailleurs de donner au concept de réseau une dimension trop fréquemment métaphorique. On doit certainement élucider le « tout réseau¹⁰ » et se prémunir contre les visions par trop harmonicistes ou totalisantes de la « société en réseaux¹¹ » ; il n'empêche que les réseaux et les services qu'ils diffusent sont les vecteurs d'une puissance sociale qui échappe presque totalement au politique.

Une séparation démocratiquement intenable s'est instaurée à partir des années 1980- 1990, qui sont autant celles de la décentralisation en faveur des collectivités locales que celles de la privatisation des grands services en réseau au profit d'un puissant capitalisme réticulaire (transports, télécommunications, distribution de l'énergie, services urbains, etc.) : aux territoires l'incarnation de la chose publique, aux réseaux celle du marché, avec charge aux premiers de contrôler comme ils peuvent les seconds (délégation de service public, contrat de concession, partenariat public privé, économie mixte). En [%]réalité, [%]l'empire des réseaux et de leurs opérateurs privés ou publics sur les territoires est considérable et le contrôle démocratique de la dimension réticulaire de la vie courante est quasi inexistant. En France, près des deux tiers du marché de l'eau potable sont en délégation de service public (DSP) au bénéfice d'un très étroit oligopole (Veolia, Suez, Saur) ; les transports urbains sont dans une situation identique (Veolia, Keolis) bien que plus complexe (les groupes privés interviennent aussi minoritairement dans des sociétés d'économie mixte de collectivités) ; les marchés de la collecte et du traitement des déchets sont respectivement à 40 et 75 en DSP, etc.

Même lorsque le service et son réseau sont entièrement publics, la gestion d'apparence très technique éloigne le bien public du regard citoyen à travers un maquis de syndicats à vocation unique (encore près de 9 000, en diminution) ou de syndicats mixtes (un peu plus de 3 000). De temps à autre éclate une affaire qui soulève un coin du voile, comme celles qui ont conduit naguère aux chutes respectives des maires de Saint-Étienne (François Dubanchet, en 1994) et de Grenoble (Alain Carignon, l'année suivante). Mais pour l'essentiel, les

énormes enjeux liés au déploiement des réseaux et de leurs services échappent au débat démocratique, et pas seulement au plan local.

Réouvrir l'horizon démocratique local

Comment libérer la démocratie locale du carcan territorial obsolète, la désincarcérer du paradigme territorial qui l'étouffe et lui permettre d'investir ce monde de et en réseaux qui tisse la réalité locale et son quotidien ? L'efficacité militante du réseau – aujourd'hui le web – n'est plus à démontrer, et le politique sait jouer de ses ressources organisationnelles, mais l'acte démocratique semble, lui, rester prisonnier d'un devoir de territorialité, par exemple lorsqu'on estime qu'il ne peut y avoir d'expression électorale que dans une circonscription spatiale, alors que plus d'un siècle d'idéaux mutualistes et coopératifs a prouvé le contraire. Voici trois pistes parmi d'autres pour réouvrir l'horizon démocratique local.

La démocratie des usagers

Politiquement, l'utilisateur n'est rien, le résident est tout : comment sortir de ce fondement de la démocratie du sommeil ? Voter sur les réseaux, peser démocratiquement sur les décisions de leurs opérateurs, faire émerger une démocratie réticulaire en mesure de compléter la démocratie territoriale : rien de tout cela n'est inenvisageable. La pratique devenue générale des comités de lignes des usagers de TER le montre. Pour autant, la démultiplication de l'acte électoral au gré des réseaux ne rendrait pas service à la démocratie. C'est précisément la force – y compris fictionnelle – des territoires que de proposer l'expression d'un intérêt collectif global, prenant en compte toutes les dimensions de la vie quotidienne, fût-ce dans une circonscription inadéquate. Réouvrir l'horizon démocratique local ne consiste pas à désinvestir encore plus la scène électorale locale, mais bien à la réinvestir de nouveaux enjeux qui la traversent, y compris en invitant les non-résidents à peser sur des choix locaux.

Pourquoi l'assemblée locale, si attentive à la représentation de toutes les fractions habitées du territoire (quartiers ou cantons), ne donnerait-elle pas les mêmes droits démocratiques aux usagers non

résidents qui le font vivre, par exemple les salariés d'une vaste zone d'activités ou d'un pôle d'emplois ? Pourquoi les milliers de syndicats techniques, producteurs de services d'intérêt pourtant dit collectif, sont-ils exonérés de tout contrôle démocratique et s'en remettent-ils uniquement au bon sens des élus locaux qui y représentent les territoires ? De nombreuses marges d'innovation existent pour accueillir la démocratie des usagers, qui sont, pour l'heure, davantage sollicités par une sphère marchande et médiatique qui mime la démocratie (votes, questionnaires, enquêtes de satisfaction, etc.), que par une sphère publique ou parapublique qui tient le citoyen à distance.

Les nouveaux collectifs de biens communs

Le renouveau des communs¹² ouvre une deuxième piste de redéploiement de la démocratie locale. On les définit comme hors des champs d'action de l'État d'une part, du marché d'autre part, et désignés comme tels par une communauté, dans le cadre d'une économie de coopération et de partage. La communauté est-elle forcément territoriale ? Les biens communs environnementaux (cycle de l'eau, trames de biodiversité, énergies locales renouvelables, paysages remarquables...) semblent inviter à aller en ce sens, mais à bien les considérer dans leur fonctionnement écosystémique, leur spatialité est plutôt celle du réseau que celle du territoire. On peut, certes, décréter des limites dans l'écosystème, pour stimuler la solidarité dans un périmètre. Mais on peut aussi renverser la logique et rechercher les nouvelles solidarités auxquelles invitent les potentiels de biens communs.

Les biens communs d'une société mobile ne sont plus ceux des sociétés agraires qui les ont imaginés. Mais si l'on tient à la référence historique, alors il faut prendre garde que les territoires d'aujourd'hui ne soient pas l'équivalent des enclosures d'hier. À trop segmenter les biens communs en autant de petites copropriétés territoriales, on anéantirait la logique sociale dont ils sont porteurs. La quête des biens communs renouvelle l'exercice démocratique local à condition d'inciter à affirmer de nouveaux collectifs, pour et par de nouvelles solidarités. Cet exercice n'est pas d'emblée électoral. Au-delà de la nécessaire démocratie représentative et de son contrepoids (ou sa

béquille ?), la démocratie participative, c'est d'une démocratie contributive dont l'économie locale des biens communs est porteuse et elle a besoin de solidarité élargie, de réciprocité et de circulation, plutôt que de périmètre et d'appropriation.

Penser « glocal », agir nodal

La notion de démocratie contributive met la démocratie locale dans la logique de l'action, et non plus seulement dans celle de la participation à la délibération, du contrôle des élus ou de la revendication. Raison de plus pour en finir avec un mot d'ordre qui eut son heure de gloire auprès des acteurs territoriaux aux prises avec la mondialisation, le fameux « Penser global, agir local. » La formule avait ses mérites, mais traduisait une difficulté certaine à faire face à la multiscalarité dont il a été question. Elle laissait entendre une once de renoncement à agir global et un aveu de faiblesse à penser (le) local, justement pour le sortir du territorial qui l'enferme au nom de l'action publique. Global/local, réseaux/territoires : les deux dialectiques se recourent. Mais si l'on peut, à la rigueur, invoquer le « glocal » pour décoincer la première, on a besoin d'un tiers pour dépasser la seconde. Ce tiers, ou troisième spatialité, c'est le lieu. Et le lieu est, depuis l'origine, indispensable à la démocratie.

Les territoires et les réseaux se rencontrent par des nœuds, dans des lieux : des cœurs de villes et leur espace public, des gares, des pôles multimodaux, des équipements publics, des centres commerciaux, des lieux-événements, des sites remarquables, touristiques et récréatifs. Tous à la fois territorialisés et réticulés, à la fois dans l'établissement et la circulation. C'est là que le local prend toute son épaisseur. La gouvernance des lieux est un formidable enjeu démocratique. Pour l'heure, elle oscille le plus souvent entre défaillance et privatisation.

En résumé, une démocratie locale donnant toute leur place aux usagers, tournée vers des actes contributifs, par exemple dans l'économie solidaire des biens communs, et investissant les lieux communs à toutes les échelles a peut-être une chance d'être reconnue comme plus efficiente que celle à laquelle prétend le cadre électif territorial. Dans cet horizon, les territoires ne disparaissent pas. On aura toujours besoin d'eux. Mais, tout comme les élus qui les

représentent, les territoires n'ont plus l'exclusivité politique et démocratique : avec les réseaux et les lieux, ils doivent permettre de construire de nouvelles modalités démocratiques, avec de nouveaux participants et représentants, d'une société dont les spatialités ont considérablement changé. Pour tenir compte de ces changements, changer la maille territoriale ne suffit plus : il faut donner droit aux nouvelles formes spatiales du politique et aux acteurs nouveaux qu'elles permettent d'accueillir.

Martin Vanier

-
- * Professeur de géographie à l'université de Grenoble, membre de la coopérative conseil Acadie.
- 1 « Y a-t-il une bonne échelle locale ? », p. 96.
 - 2 Bertrand Badie, *la Fin des territoires*, Paris, Fayard, 1995, et *Un monde sans souveraineté*, Paris, Fayard, 1999.
 - 3 Alain Touraine, *Qu'est-ce que la démocratie ?*, Paris, Fayard, 1994.
 - 4 Marcel Gauchet, *l'Avènement de la démocratie*, tome I : *la Révolution moderne*, Paris, Gallimard, 2007 ; tome II : *la Crise du libéralisme*, Paris, Gallimard, 2007 ; tome III : *À l'épreuve des totalitarismes*, Paris, Gallimard, 2010.
 - 5 Antonio Negri et Michael Hardt, *Empire*, Paris, Exils, 2000.
 - 6 Emmanuel Todd, *Après la démocratie*, Paris, Gallimard, 2008.
 - 7 Pierre Grémion, *le Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976.
 - 8 Philippe Estèbe, *Gouverner la ville mobile. Intercommunalité et démocratie locale*, Paris, PUF, 2008.
 - 9 Martin Vanier, *le Pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Economica, coll. « Anthropos », 2008 (rééd. 2010).
 - 10 Pierre Musso, *Critique des réseaux*, Paris, PUF, 2003.
 - 11 Manuel Castells, *l'Ère de l'information*, vol. 1, *la Société en réseaux*, Paris, Fayard, 1998 (rééd. 2001).
 - 12 David Bollier, *la Renaissance des communs. Pour une société du partage et de la coopération*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 2014.