

L'action publique au prisme de la décentralisation et de la territorialisation

Thomas Frinault¹

Malgré leur apparente similarité et leur interaction réelle, la « décentralisation » et la « territorialisation » appartiennent à deux ordres de réalité distincts. Juridiquement, la décentralisation correspond au transfert de compétences de l'État à des institutions distinctes de lui, ici, les collectivités territoriales. Dans le cas de déconcentration, les agents ou organismes locaux qui se voient déléguer des compétences relèvent de l'administration d'État. A la différence de la décentralisation, ils sont soumis à son autorité et ne dispose d'aucune autonomie. Loin de correspondre à une définition juridiquement stabilisée, la territorialisation est entendue comme une définition et une prise en charge plus localisée des problèmes publics. Ce qui enregistre d'emblée la pluralité des acteurs y concourant. Il convient de revenir successivement sur ces deux ordres en les rapportant à la question de l'action publique.

Décentralisation et action publique

Genèse et caractéristiques du système territorial français

L'évocation des Actes I et II de la décentralisation est tout à fait impropre dès lors que cette formulation semble faire l'impasse sur presque deux siècles préalables de décentralisation. Or l'administration territoriale française doit beaucoup, aujourd'hui encore, à l'héritage de 1789. En effet, l'idéal révolutionnaire est inséparable d'un idéal institutionnel : rationaliser l'organisation administrative. La Révolution française a établi le principe de l'unité de la Nation, de la République. Ce projet, qui se traduit par l'abolition des privilèges d'Ancien régime, y compris territoriaux, a durablement condamné la création de vastes ensembles culturellement homogènes tels que les découpaient plus ou moins les provinces de l'Ancien régime. La reconnaissance des régions était susceptible de mettre à mal le dogme de l'indivisibilité de la République. Longtemps portée par la droite ultra, la question régionale n'est réellement apparue qu'au lendemain de la seconde Guerre mondiale avec la mise au premier plan des questions d'aménagement du territoire et de développement économique, pour lesquelles l'échelle fonctionnelle régionale semblait mieux appropriée. Mais il faudra attendre, après plusieurs étapes échecs et étapes intermédiaires, pour que la région accède au rang de collectivité territoriale.

Alors que la reconstitution des anciennes Provinces est proscrite durant l'épisode révolutionnaire, la création des communes et départements va très rapidement prendre place dans un cadre national unitaire que les Républicains de la Troisième République ne mettront nullement en cause un siècle plus tard (malgré les lois de 1987 et 1984 sur les départements et les communes). Si un approfondissement chaotique de la démocratie locale est observable, l'action publique demeure largement aux mains de l'Etat, de sorte que Pierre Grémion a pu parler de jacobinisme apprivoisé pour caractériser le système territorial français. Le pouvoir local est situé dans une relation de dépendance et de subordination vis-à-vis du pouvoir central qui « se réserve la maîtrise du champ politique au nom de l'intérêt général ». Le territoire est quadrillé par les services extérieurs de l'Etat (désormais déconcentrés), sous l'égide des préfets. Ce système est cependant « apprivoisé » par le principe de régulation croisée. Il désigne l'interaction qui se joue entre les services extérieurs de l'Etat en général et l'administration préfectorale en particulier d'un côté, et les élus locaux de l'autre. Ces derniers ont d'autant plus de pouvoirs que leur représentativité est reconnue par le préfet ou par les différents responsables des services extérieurs. Cette reconnaissance leur garantit un accès privilégié à l'administration, renforçant leur capacité de négociation et leur pouvoir auprès des électeurs. Pour Pierre Grémion, cette interaction fait d'eux des « notables ». Ce qui se négocie entre préfets et notables, ou plus largement services extérieurs et élus, c'est une adaptation locale de la règle nationale (Worms, 1966). Contre la vision teintée de juridisme ou conforme à l'idéal-type wébérien de l'administration, les fonctionnaires des services extérieurs disposent d'une certaine autonomie à l'égard des services centraux alors que les élus, malgré l'unification partisane, jouissent également d'une certaine autonomie vis-à-vis des appareils politiques nationaux. Dès lors, l'administration intériorise

¹ Maître de Conférences en Science politique à l'Université Rennes 2. Chercheur au CRESS-LESSOR (Rennes 2) et chercheur associé au CRAPE (UMR-CNRS 6051). Contact : thomas.frinault@univ-rennes2.fr.

progressivement les aspirations et valeurs de la société qu'elle est chargée d'administrer. Inversement, les élus ne peuvent jouer leur rôle de notable-médiateur qu'à la condition d'intérioriser les règles du fonctionnement administratif. La pratique des responsabilités locales induit ainsi une solidarité de fonctions objective. Ce mode de relations n'est qu'un cas particulier d'un modèle plus général dans lequel chaque segment de l'organisation administrative de l'Etat est en relation privilégiée avec un secteur de l'activité sociale et négocie avec les représentants de ce secteur l'application de la loi, et plus généralement, la régulation sociale qu'opère l'Etat. Ce modèle de la régulation croisée, qui rendait compte du système politico-administratif de la France des années 1960, dévoile un pilotage des politiques publiques dans les mains de l'Etat. L'Etat maîtrisait centralement l'agenda, et par prolongement la définition des problèmes publics, mais il négociait localement la mise en œuvre à l'aide de ressources essentielles : allocation d'argent, émission de règles juridiques. Au fond, les collectivités locales n'ont de capacité d'influence que sur les modalités de la distribution des ressources, en résumé, attirer l'argent venu du centre. Ici, le mandat d'élu local se juge à l'aune de sa capacité à influencer positivement les logiques redistributrices de l'Etat sur son territoire. Les élus discutent l'opérationnalisation locale de la production administrative. Leur problème : « Appliquer une politique que les collectivités locales n'ont pas défini ». L'action publique allie ici une définition centrale des normes réglementaires et techniques propres à chaque secteur d'activité à une mise en œuvre des politiques publiques fortement territorialisée, dans une doctrine d'action combinant les valeurs de puissance publique et de service public.

Ce modèle a connu un essoufflement. D'abord parce qu'il est devenu de plus en plus difficile pour l'Etat de prétendre définir très précisément les normes réglementaires et techniques propres à chaque secteur. A côté d'un certain nombre de politiques classiques, et notamment les politiques régaliennes, des politiques d'un nouveau genre apparaissent et répondent au caractère indéterminé et transversal des problèmes (exemple de la lutte contre l'exclusion). Nous aurions ainsi assisté au développement de « politiques constitutives » qui édictent des valeurs et des principes de légitimité, des règles et des procédures générales qui affectent les cadres et le fonctionnement de la vie publique. Elles mettent en œuvre le plus souvent des réformes institutionnelles et délimitent des règles et des lieux de régulation des activités publiques, sans pour autant définir précisément les problèmes à traiter et les conditions opérationnelles de réalisation des décisions. L'idée sous-jacente est que le territoire, plus que l'appareil d'Etat, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics (Duran, Thoenig, 1996). Si les politiques constitutives ont pu redéfinir les rapports Centre-Périphérie, la montée en charge des acteurs locaux dans la définition des politiques publiques doit aussi beaucoup à l'approfondissement du processus décentralisateur. Les élus locaux ne sont plus, ou de moins en moins, dans une posture privilégiée de lobbying, de filtrage, mais leur légitimité se joue de manière croissante sur leur capacité à résoudre des problèmes, à apporter des solutions. Par conséquent, les élus locaux deviennent de plus en plus des entrepreneurs de politiques publiques. En renforçant leurs pouvoirs, la loi a placé les élus locaux en état de responsabilité. On a souvent décrit la profonde transformation des notables traditionnels en véritables gestionnaires et « chefs d'entreprise » à la tête de leurs collectivités (développement des services publics, gestion modernisée, attirer des entreprises...). On en mesure l'ampleur à travers la progression des dépenses de l'ensemble des collectivités locales. Alors que les élus prennent conscience de la nécessité de gérer leur collectivité en s'inspirant de certaines méthodes de la gestion privée, le maître mot est celui de la modernisation locale, notamment dans les villes, empruntant à l'élaboration de diagnostics, à la détermination de stratégies de développement local, à la rationalisation des choix, au souci de rentabilisation....

Echelles institutionnelles, échelles fonctionnelles

Alors que la loi de décentralisation du 2 mars 1982 a rendu le processus décentralisateur irréversible sans qu'aucune réforme constitutionnelle n'intervienne², modifiant certaines règles essentielles (transfert du pouvoir exécutif, suppression de la tutelle administrative) et faisant accéder la région au rang de statut de collectivité territoriale (réel à partir de 1986), le cadre de l'action publique locale est redéfini. Malgré l'autonomie nouvelle dans la conception et l'exécution des politiques localement délibérées, force est de constater que l'Etat seul continue à détenir la compétence législative, et à titre principal, la compétence réglementaire. Les collectivités furent initialement conviées à agir conformément à une logique de blocs de compétences (lois de janvier et juillet 1983, puis janvier 1985 et janvier 1988) qui respectait une certaine continuité historique, tout en introduisant certaines innovations notables: intervention des communes en matière économique, compétences nouvelles de la communes en matière d'urbanisme (élaboration de documents réglementaires d'urbanisme). Ce partage des compétences a rapidement donné lieu à des chevauchements incessants (ex: département et culture) qui posent un problème de lisibilité. Quelle que soit l'institution, la légitimité politique – le territoire – l'a emporté sur la

² L'absence de réforme constitutionnelle souligne qu'il n'y a pas eu changement du type d'Etat.

légitimité technique – les compétences sectorielles. Ce qui peut se comprendre par la (ré)affirmation de la "clause générale" de compétences pour les trois échelons territoriaux, principe observable en Europe à l'exception du Royaume-Uni. Rappelons que ces problèmes de chevauchements s'observent de la même manière dans les autres Etats européens. Aucun Etat n'a en effet procédé à une répartition méthodique des compétences.

Au-delà de ces données d'ensemble, la question de l'action publique locale abrite des problématiques propres à chacun des trois échelons territoriaux. Concernant les communes, le problème récurrent est celui de l'extrême fragmentation gouvernementale. Dans ce paysage morcelé, l'uniformité du statut ne rend pas compte des profondes différences entre les moyennes et grandes villes (problème de l'intégration institutionnelle) dont la dynamique est pour une large part extra-juridique, et les petites communes qui apparaissent comme des institutions vides de réalité du point de vue de l'action publique. Leur légitimité est davantage à rechercher du côté de la démocratie de proximité plutôt que de l'action publique. Mais quelle que soit la taille des communes s'est posée la question de la convergence, sinon correspondance, entre les échelles institutionnelles et les échelles fonctionnelles. Cette question a tôt pris une importance concernant les territoires les plus urbains, des territoires fonctionnellement intégrés pour lesquels aucune institution ne maîtrisait l'ensemble. Trois types de réponses ont pu être apportés en Europe: le gouvernement métropolitain qui promeut la fusion ou la création d'institutions puissantes (efficacité, équitable) ; le choix rationnel (*Public Choice*) qui privilégie au contraire une fragmentation gouvernementale vue comme une source d'efficacité ; la coopération intercommunale qui repart d'une logique de compromis entre institutions. En France, si la voie du gouvernement métropolitain a pu être empruntée (création des communautés urbaines), et qu'une coopération par le bas a pu se développer (intercommunalité de gestion avec les syndicats, District), les réformes de 1992 et a fortiori 1999 ont privilégié la coopération intercommunale. Plutôt que de construire d'abord des "cathédrales institutionnelles" dont on attend qu'elles produisent des effets en termes de coopération, la loi Chevènement est repartie des coopérations fonctionnelles existantes pour construire des institutions. En 2007, on recensait en France 588 EPCI à fiscalité propre, regroupant un total de 33 413 communes et couvrant 54,2 millions de Français. Seules quelques poches, dont la plus notable est l'Île-de-France, présentent encore un maillage « imparfait ». Au-delà des contraintes et incitations objectives, la montée en puissance de l'intercommunalité a pu prospérer au contact des grands projets et de la prospective en favorisant un alignement cognitif des élus municipaux : l'horizon intercommunal devient un horizon privilégié d'appréhension et de traitement des problèmes. Cette montée en puissance de l'intercommunalité renforce l'idée d'un découplage avéré entre la politique (*politics*) et les politiques (*policies*) : d'un côté, un déplacement manifeste des politiques publiques vers l'échelon intercommunal, ce dernier ne cessant de progresser en ressources d'action publique (capacité d'expertise, budget, moyens administratifs...) ; de l'autre, une forte inertie des pratiques électorales dont l'horizon municipal semble indépassable. Le problème aujourd'hui est celui d'un décalage entre un espace des *policies* largement converti à des logiques délibératives (Blondiaux, Sintomer, 2002) qui permettent à des élus de réduire les incertitudes en s'inscrivant dans des systèmes d'acteurs durables, et un espace des *politics*, encore structuré par des logiques majoritaires et "adversariales" qui seules, semblent être à même de mobiliser le public autour des enjeux politiques (Sintomer, 1999). En effet, la communautarisation de l'action s'est faite sans instauration d'un scrutin électoral direct. Loin d'épouser une logique parlementaire (clivages, groupes politiques), le fonctionnement des intercommunalités repose sur une logique diplomatique de compromis territoriaux qui rendent sa lecture quasi-impossible au profane. Si le déficit démocratique des EPCI est l'objet de critiques nombreuses et légitimes, un tel déficit a été et demeure une des composantes essentielles du renforcement de l'intercommunalité dans ces dernières années. Jusqu'où doit-on alors suivre Emmanuel Négrier (2001) évoquant la fonctionnalité du déficit démocratique.

Du côté départemental, la situation peut apparaître paradoxale entre la vitalité de la rhétorique anti-départementale et la consolidation de cette institution depuis les années 1980. Ce qui autorise à emprunter l'expression en cour de « résilience » départementale. Alors que les années 1980 ont conforté le département et que les années 1990 l'ont déstabilisé (progression de l'intercommunalité et émergence des pays), la déstabilisation semblait s'être refermée avec « l'acte II » de la décentralisation (Le Lidec, 2007). Devant privilégier l'échelon régional conformément aux vœux du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, cet acte se modifia au fil des lois adoptées dans un sens favorable au département comme l'atteste l'examen des compensations financières dont il a bénéficié. Même si ces compensations financières ont rapidement été dénoncées comme insuffisantes par rapport au coût réel des transferts, réduisant les marges de manœuvre des élus locaux. Ce qui pose plus largement la question du couple compétences/responsabilités. L'enjeu d'une véritable décentralisation n'est-il pas moins d'hériter de compétences que de disposer des instruments juridiques et financiers de la « responsabilité » politique. Sans eux, les élus locaux jouissent d'un droit de mise en œuvre plutôt que d'un authentique pouvoir. Or les transferts n'apportent pas de pouvoirs supplémentaires. La

compétence générale du département paraît s'effriter au profit d'une addition de blocs de compétences spécialisés sur lesquels la marge de manœuvre est réduite. Les départements perdent en quelque sorte la main sur leur agenda. Ces observations conduisent Philippe Estèbe (2007) à entrevoir la loi d'août 2004 comme une victoire à la Pyrrhus.

Concernant la région, il est possible de parler, de manière un peu provocatrice, de nain de l'organisation territoriale française. Au-delà des compétences et des budgets, limités, la région est une administration de mission (petite structure qui ne gère pas) qui tient ses compétences de la loi nationale et n'a ni compétences législatives propres, ni la faculté d'exiger les compétences des collectivités locales de rang infra-régional. En résumé, elle ne dispose d'aucun pouvoir hiérarchique sur les autres collectivités contrairement à d'autres pays européens limitrophes (Allemagne, Espagne, Italie). L'Acte II n'a fait qu'introduire le concept peu éclairant de collectivité « chef de file ». A rebours d'un département jugé archaïque mais bien vivant, la région était promise à devenir la collectivité au nom de sa supposée modernité et s'est retrouvée, par deux fois, limitée dans son périmètre et ses marges d'action.

L'action publique au prisme de la territorialisation : l'exemple de la politique de la ville

Bien que la décentralisation ait renforcé le processus de territorialisation, ce dernier possède un sens et une dynamique qui lui sont propres. Loin de correspondre à une définition juridique stabilisée, la territorialisation correspond à la fois à une forte emprise des territoires dans la conduite des politiques publiques et à l'idée du territoire comme catégorie d'action publique. Il est possible d'explorer une facette tout à fait essentielle de ce processus à travers l'examen des « nouvelles politiques sociales » qui trouvent leur origine dans la crise des années 1970 (Palier, 1998). Dans le social, la territorialisation a constitué une tentative de réponse à la crise d'efficacité, à l'épuisement des catégories traditionnelles. Le modèle centralisé, construit autour des secteurs et des individus (logique de guichet) n'est pas une réponse adaptée aux nouveaux défis sociaux. La politique de la ville, esquissée en 1977, est celle qui va le mieux incarner les nouvelles règles de l'action publique territorialisée en convoquant les territoires, le partenariat et la contractualisation. Les rapports Schwartz (1981), Dubedout (1983) et Bonnemaïson (1983), et les programmes qui en découlent, lièrent la critique du sectoriel et valorisent le local : les problèmes sont multidimensionnels; face au cloisonnement des interventions, il faut promouvoir des formes partenariales ; il convient de travailler sur l'environnement dans son ensemble et de promouvoir des formes contractuelles. C'est dans ce contexte que prend place la réforme décentralisatrice présentée comme un outil de démultiplication de l'Etat providence. Visant à pallier les vides laissés par les catégories individuelles des droits sociaux, le territoire est mis au centre d'un ensemble de politiques sociales en vertu des ressources qu'il procure: transversalité, démarche partenariale, proximité de la demande, différenciation de l'action, évaluation... Le territoire s'affirme comme un élément à part de la question sociale en raison de la correspondance récurrente entre des publics visés et des territoires délimités. Par conséquent, appréhender les publics revient à appréhender les territoires et vice versa. Le caractère pluriel et plus indéterminé des problèmes sociaux invalide toute tentative de réponses institutionnelles auto-centrées, verticales, cloisonnées. Du fait de la non-congruence entre le champ des problèmes et le champ des organisations qui interviennent, une attention nouvelle a été portée à la gestion de l'action collective. Ce qui impose un détour par l'émergence de partenariats. Ils enregistrent la complexité des situations où aucun acteur, institutionnel et professionnel, ne peut assurer à lui seul le succès d'une politique. Le partenariat « obligé » apparaît comme une conséquence de l'intersectorialité. Or, les scènes d'interaction sont locales et le Centre s'emploie à impulser leur émergence à travers des cadres plus ou moins contraignants. Dans les « nouvelles politiques sociales », les mécanismes de l'institutionnalisation de l'action collective reposent sur un principe de coopération obligatoire dont le contenu reste dans une large mesure à la discrétion des acteurs locaux. C'est la forme contractuelle qui a le mieux permis de développer des stratégies et des actions diverses, traversant les découpages en blocs de compétence. Pour la politique de la ville par exemple, les services déconcentrés et les collectivités locales définissent et mettent en œuvre une politique adaptée aux formes locales de l'exclusion socio-spatiale. Cette politique demeure largement procédurale à l'échelon national, sa substance étant définie localement. Alors que ce modèle a concerné de plus en plus de territoires, chacune des administrations impliquées dans la politique de la ville a développé sa propre offre contractuelle en direction des collectivités : contrat local de sécurité, contrat éducatif local.... La forme contractuelle présente un triple intérêt.

1. Elle sert l'objectif de **flexibilité** poursuivi par la décentralisation avec le passage de normes et de règles définies par les administrations centrales à des objectifs et actions négociés localement.
2. Elle contribue à maîtriser la **fragmentation de l'action publique**, horizontale (entre secteurs) et verticales (entre échelons territoriaux). La multiplication des contrats et leur emboîtement permet à l'Etat

et aux collectivités locales de se doter de scènes de débats sur lesquelles peuvent se négocier des stratégies et interventions d'entités politiques distinctes voire concurrentes.

3. Elle concilie des **finalités techniques** (intégration de multiples interventions dans un sens commun) et des finalités plus **démocratiques** au sens où le projet est censé faciliter l'association des habitants ou porteurs locaux d'enjeux.

Lorsqu'on s'interroge sur les usages que la politique de la ville a pu faire du territoire, on peut en repérer trois principaux avec Daniel Béhar (1995) :

¶ **La ressource** : soutien aux initiatives issues des quartiers populaires, que la politique de la ville a cherché à faire reconnaître pour tels, en s'attachant à donner à leurs habitants les moyens de valoriser leurs ressources individuelles et collectives (Opérations DSQ des années 180). Force est de constater que cette politique, que l'on peut rapprocher de la notion anglo-saxonne et intraduisible d'*empowerement*, est restée marginale en France. Les autorités politiques et administratives françaises, hantées par le spectre de la dérive communautaire n'ont jamais poussé la territorialisation jusqu'à confier aux populations elles-mêmes les leviers de l'autonomie décisionnelle nécessaires à leur propre développement.

¶ **Le handicap** : renforcement de la présence et des moyens des services publics, censé compenser les handicaps des quartiers et de leurs habitants (exemple du Pacte de relance pour la ville qui hiérarchisait les quartiers en fonction d'un indice synthétique d'exclusion auquel correspondaient des niveaux croissants d'exonération fiscale). Ce type d'approche risque d'opérer une déterritorialisation de besoins ramenés à des moyennes nationales;

¶ **Le symptôme** : les quartiers populaires en difficulté sont les symptômes d'une crise dont les causes sont à trouver dans les mécanismes d'agglomération, et dont le traitement ne peut se faire qu'à cette échelle. Les quartiers servent de banc d'essai expérimental pour de nouveaux modes de gestion urbaine, destinés à s'étendre au reste de la ville (exemple des contrats de ville du 11^{ème} Plan).

Depuis la Loi Borloo 2003, un nouveau design institutionnel a paru émerger (Epstein, 2005). Parallèlement à une sorte de disqualification de la politique et des contrats de ville prend place un gouvernement à distance de l'action publique : l'appel à projet. Cette technique court-circuite les services déconcentrés de l'Etat pour organiser une mise en concurrence nationale de projets locaux (paradigme concurrentiel). L'Etat central fait en retour en force en imposant davantage aux acteurs locaux ses exigences codifiées par un cahier des charges (exemple de la démolition des logements). Ce type de gouvernement à distance a connu une généralisation aux politiques économiques (pôles de compétitivité), sociales (maisons de l'emploi, dispositifs de réussite éducative), universitaire (campus). De fait, les acteurs locaux doivent travailler ensemble dans un cadre territorial donné pour être éligibles à des programmes nationaux. Ceci se fait au détriment de la contractualisation au local entre les collectivités locales et les administrations déconcentrées, grands perdants de ces dernières années. Ce qui rappelle au passage combien la décentralisation et la territorialisation sont allées de pair avec la déconcentration. Dans une certaine mesure, l'action publique locale souffre, temporairement, d'hémiplégie.

BIBLIOGRAPHIE

Duran P., Thoenig J-C. (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 48 (4), pp. 580-623.

Epstein R. (2005), « Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine », *Politiques et management public*, 23 (3), pp.127-143.

Estèbe (2007), « Du Conseil général à l'agence départementale ? », *Pouvoirs locaux*, n°75, pp. 120-123.

Gremion P. (1976), *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil.

Le Lidec P. (2007), « Le département n'est pas insubmersible, même si l'Acte II l'a consolidé », *Pouvoirs locaux*, 75, pp. 115-119, ».

Négrier E. (2001), « Les nouveaux fiefs. Les élections municipales de 2001 » *Pôle Sud* n°15, novembre pp.109-118

Palier B. (1998), « La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales », *Politique et management public*, 16 (3), p.13-41.

Worms J-P. (1966), « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, 8, pp. 249-275.