



**INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME DE LA REGION D'ILE-DE-FRANCE**

15, rue Falguière  
75740 PARIS CEDEX 15

## **DÉVELOPPEMENT, ACTION PUBLIQUE ET RÉGULATION**

Coordination : Jean-Marc Offner, Christian Lefevre et Olivier Coutard  
Laboratoire LATTs  
École Nationale des Ponts et Chaussées (ENPC)  
6-8, avenue Blaise Pascal  
77455 MARNE LA VALLEE CEDEX 2

Cet ouvrage est le fruit d'un travail collectif engagé à l'initiative de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France (IAURIF) dirigé par Hervé Gay.

Le projet a été piloté par Gérard Lacoste (Directeur Général Adjoint) assisté de Brigitte Guigou.

Il a mobilisé cinq équipes universitaires (laboratoires de recherches et instituts d'urbanisme) autour des thèmes suivants :

**1. La société urbaine au XXIe siècle**

**2. Les échelles dans la ville : mobilité, mixité et choix résidentiels**

Coordination : Jean Claude Driant, Marie-Pierre Lefevre et Jean-Pierre Orfeuill  
Laboratoire de l'Économie et des Institutions Locales (CEIL)  
IUP Université Paris XII  
94010 CRETEIL

**3. Ville, performance économique et développement durable**

Coordination : Catherine Carré et Gabriel Dupuy  
Université Paris 1 CRIA  
191 rue Saint Jacques  
75005 PARIS

**4. Aménagement et projet urbain**

Coordination : Michel Micheau, Bernard Coloos, Vincent Renard, Marc Sauvez et Thierry Vilmin  
Fondation Nationale des Sciences Politiques (FNSP)  
Institut d'études politiques de Paris  
Cycle supérieur de spécialisation en aménagement et urbanisme  
27, rue Saint Guillaume  
75007 PARIS

**5. Développement, action publique et régulation**

Coordination : Jean-Marc Offner, Christian Lefevre et Olivier Coutard  
Laboratoire LATTIS  
École Nationale des Ponts et Chaussées (ENPC)  
6-8, avenue Blaise Pascal  
77455 MARNE LA VALLEE CEDEX 2

la réalisation matérielle de ce cédérom a été effectuée par :

- Monique Chevrier – Mise en forme des textes
- Agnès Charles – conception graphique
- Cédric Lavallart et Jean Frédéric Lassara – développement et appui informatique

# Avant-propos

Le schéma directeur de la Région Ile de France, qui trace aujourd'hui les grandes lignes de l'aménagement régional, tel qu'il a été pensé par ses initiateurs, est en vigueur depuis bientôt 10 ans.

La Région Ile de France, qui depuis l'adoption de la loi du 4 février 1995 est en charge de l'élaboration et de la révision de ce document, a chargé l'IAURIF (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France) de dresser un bilan de ces 10 ans de mise en œuvre et de mettre en débat les évolutions constatées, qu'elles soient imputables au SDRIF lui-même ou au changement de contexte dans lequel celui-ci a pris sa place.

Une telle tâche ne pouvait bien entendu se conduire sans associer à sa démarche la multiplicité des acteurs qui contribuent tous les jours à l'aménagement régional, ni sans prendre en compte les éclairages de tous ceux qui étudient notre métropole, la compare aux autres grandes villes, cherchent à imaginer les perspectives ouvertes par les mutations décelées.

La réflexion autour du devenir de la métropole francilienne, de ses évolutions multiples, des nouvelles régulations à inventer, nous a donc conduits à nous rapprocher du monde de la recherche et l'interroger :

Quels enseignements majeurs les travaux récents apportent-ils à la compréhension des transformations de la société urbaine et de la société francilienne ? Quelles sont les idées communément admises et sur lesquelles s'appuient discours et action des pouvoirs publics, remises en cause par ces travaux ? Quelles perspectives novatrices tracent-ils, quelles mutations profondes laissent-ils augurer ?

Le travail s'est organisé autour de 5 thématiques, le pilotage de chacune étant confiée à une équipe universitaire.

**La société urbaine du 21<sup>e</sup> siècle** (Thème 1)

**Les échelles de la ville : mobilités, mixité et choix résidentiels** (Thème 2)

**Ville, performance économique et développement durable** (Thème 3)

**Aménagement et projet urbain** (Thème 4)

**Développement, action publique et régulation** (Thème 5)

Chaque laboratoire en charge d'un thème devait ainsi :

- procéder à l'identification des travaux majeurs, français ou étrangers ;
- organiser sur cette sélection, prélude à une synthèse écrite, un débat ouvert aux milieux de la recherche permettant de discuter ces choix et éventuellement de compléter la liste ;
- produire un rapport final faisant ressortir de façon pédagogique pour les travaux les plus marquants leur apport vis à vis des nouveaux enjeux du développement urbain, la remise en cause d'idées acquises ou leur dimension prospective.

Les contributions présentées ici émanent de personnes occupant des positions diverses : enseignants observant l'Ile de France et ses mutations et les replaçant en perspective par rapport aux grandes évolutions historiques et à l'analyse communément admise des processus d'évolution de la ville ; chercheurs attachés à déceler les fils conducteurs parmi les évolutions multiples et apparemment désordonnées, voire contradictoires auxquelles nous assistons, et s'efforçant d'en dégager de nouvelles lectures éclairantes ; praticiens œuvrant auprès des décideurs pour jeter un pont entre ces données, indices de nouveaux comportements, d'un nouveau contexte en construction et décideurs, acteurs publics et privés, qui produisent et transforment la ville.

Tous nous apportent des regards originaux, décalés, s'efforcent de « donner un sens » à ce foisonnement d'informations, de données et de points de vue. Les questions qui leur étaient posées sont vastes ; les réponses sont à l'échelle de ces questionnements. Près de 700 pages dont les dernières toutes récentes, regroupées dans cinq « rapports ».

Il est trop tôt pour dresser une synthèse de toutes ces contributions. En même temps, c'est maintenant que le débat s'engage. Il nous a donc semblé opportun et fécond de faire connaître ces travaux sans retard. C'est l'ambition de ce premier cédérom qui sera suivi dans quelques mois d'un second, qui offrira une vision plus synthétique de ces apports ainsi que des « lectures diagonales » de ces volumineux travaux autour des principales questions débattues dans les forums organisés par l'IAURIF entre juin et novembre 2003.

Nous adressons nos chaleureux remerciements à tous les contributeurs qui ont nourri cette publication, les auteurs des textes reproduits ci-après, mais aussi tous ceux qui ont accepté de débattre au cours des six derniers mois dans les nombreux séminaires qui ont permis de construire ces synthèses, bien sûr perfectibles, mais déjà très riches d'enseignements.

Gérard LACOSTE

# SOMMAIRE

## LE POUVOIR LOCAL EN EUROPE 7 CHRISTIAN LEFEVRE

<u>Introduction</u>	<u>9</u>
<b><u>1. Gouverner par les coalitions</u></b>	<b><u>10</u></b>
1.1 Les « coalitions de croissance » (growth coalitions).	11
1.2 La théorie des régimes politiques urbains (RPU) (urban regimes) et son application aux villes européennes.	11
1.3 Méso-corporatisme et gouvernement des villes	14
<b><u>2. Des métropoles ingouvernables ?</u></b>	<b><u>16</u></b>
2.1 Du pluralisme à l'hyper-pluralisme	16
2.2 Une fragmentation des métropoles qui conduit à leur ingouvernabilité	17
<b><u>Conclusion</u></b>	<b><u>18</u></b>
<u>Principales références sur le pouvoir local dans les métropoles occidentales</u>	<u>19</u>

## LA COOPERATION ENTRE ACTEURS PUBLICS DANS LA PLANIFICATION STRATEGIQUE DANS LES METROPOLES EUROPEENNES 23 CHRISTIAN LEFEVRE

<b><u>1. Les éléments structurels de la coopération entre acteurs publics dans la planification stratégique</u></b>	<b><u>26</u></b>
1.1 La position de la métropole dans la hiérarchie des villes au niveau européen et mondial	26
1.2 Le système politico-institutionnel	28
1.3 Les relations entre le territoire fonctionnel et le territoire institutionnel de la métropole	28
1.4 La « path dependency » ou les sentiers de dépendance	29
<b><u>2. Les modèles de coopération</u></b>	<b><u>30</u></b>
2.1 Le modèle de la création institutionnelle	30
2.2 Le modèle de la co-planification	31
2.3 La coordination des partenariats	32
<b><u>3. Les processus de coopération</u></b>	<b><u>33</u></b>
3.1 Le phasage du plan stratégique	34
3.2 La sélection des acteurs	35
3.3 Outils et dispositifs	35
<b><u>4. Eléments de comparaison entre le futur schéma directeur et la planification stratégique des grandes métropoles: la comparaison Ile-de-France Londres</u></b>	<b><u>37</u></b>
4.1 Les points communs	37
4.2 Les nombreuses différences	38
<b>En guise de conclusion :</b>	
<u>L'Ile-de-France entre deux modèles: création institutionnelle et co-planification</u>	<u>40</u>
<u>Principales références sur la coopération entre collectivités publiques dans la planification urbaine en Europe</u>	<u>41</u>

**LES NOUVELLES MODALITES DE L'ACTION PUBLIQUE** 43  
**JEAN-MARC OFFNER**

Résumé : Construire la cohérence dans un système polyarchique 45

1. Une problématique de l'action publique 47
2. Les réseaux de la polyarchie : la négociation contractuelle 48
3. Intermédiation : le temps des experts ? 51
4. Légitimité délibérative : le temps des débats 53
5. Portées et limites de la territorialisation 58
6. Dynamiques temporelles : les formes du changement 61

Repères bibliographiques 64

**MAITRISE PUBLIQUE DES SERVICES DE RESEAUX ET GOUVERNEMENT DES METROPOLES EN FRANCE** 69

**OLIVIER COUTARD**

**Introduction** 71

**1. Les liens entre les réseaux et l'urbain en perspective historique** 71

- 1.1 Quelques considérations sur le développement historique des réseaux 72
- 1.2 Régimes français de régulation des SPIC, modèles nationaux de services urbains 72

**2. Les transformations récentes de la maîtrise publique des réseaux** 74

- 2.1 Transformations récentes de la maîtrise publique des réseaux et de la régulation politique 75
- 2.2 L'évolution du rôle des collectivités locales dans la maîtrise publique des services de réseaux 76

**3. Collectivités locales et maîtrise publique des réseaux** 78

- 3.1 Les enjeux de la participation des collectivités locales à la maîtrise publique des services de réseaux 78
  - La performance économique des territoires 79
  - L'intégration ou la fragmentation urbaine 79
  - Les enjeux fonciers et immobiliers 80
  - L'aménagement urbain 80
  - La qualité de la vie urbaine et maîtrise des coûts environnementaux 81
  - La prévention et la gestion du risque : défaillance des réseaux et vulnérabilité des territoires 81
- 3.2 Les conditions d'une participation effective des collectivités locales à la maîtrise publique des services de réseaux 82
  - Le débat public 82
  - L'expertise fonctionnelle, patrimoniale, économique et stratégique 82
  - L'articulation des échelles de gouvernement 83

**Conclusion :**  
quels enjeux en Ile-de-France et pour la Région ? 84

Bibliographie 85

# **Le pouvoir local en Europe**

**Christian Lefèvre**





## **Introduction**

La décennie qui vient de s'écouler a fait émerger le phénomène de globalisation comme structurant non seulement des économies mais aussi des politiques et des sociétés contemporaines. Pendant quelques années, on a parlé de la fin des territoires (Badie), de la fin du local, soumis aux diktats des marchés mondiaux largement fondés sur une économie des flux. Aujourd'hui, le discours est tout autre : on ne parle pratiquement plus que du retour du local et notamment des villes. Lieux privilégiés de la polarisation de la croissance et plus uniquement dans les villes « globales » (Sassen, 1991) mais dans l'ensemble des niveaux de la hiérarchie urbaine, elles sont devenues les lieux essentiels de l'accumulation (Harding et Le Gales, 1997).

Cette (re) découverte des villes tient à de nombreux phénomènes que les premiers travaux internationaux avaient en partie occultés ou sous-estimés. Parmi les plus significatifs, on peut mentionner le caractère relationnel de l'économie moderne (Veltz, 1997) qui attribue une valeur positive à la densité et à la qualité de la coopération entre acteurs, ce qui spécifie les villes, l'importance, pour les entreprises comme pour les ménages, de disposer de « logiques assurantielles » (Veltz, 1996) que semblent mieux garantir les grands espaces urbains. Du côté plus politique, il y a les processus de décentralisation qui se poursuivent un peu partout en Europe et l'intégration européenne qui, notamment par ses politiques, renforcent les échelons locaux dans la co-production des politiques publiques.

Tous ces phénomènes font non seulement des villes des nouveaux lieux de la régulation des sociétés contemporaines (Le Galès, 1998) mais exigent de ces territoires qu'ils soient bien gouvernés pour affronter avec succès la compétition internationale. C'est pourquoi, l'analyse du pouvoir local, et notamment du pouvoir urbain, intéressent ceux qui aujourd'hui participent de leur fonctionnement et de leur développement.

Classiquement, trois principales approches théoriques du pouvoir local servent de cadre aux analyses du pouvoir d'aujourd'hui : le pluralisme, l'élitisme et le corporatisme et s'intéressent plus particulièrement à la manière dont le pouvoir est distribué. Ces trois approches se distinguent des écoles juridiques et politiques classiques car elles estiment que le pouvoir va au-delà des structures institutionnelles formelles. Elles sont, pour des raisons culturelles et historiques, d'origine américaine, notamment parce que c'est dans ce pays que l'autonomie des villes a été – et à bien des égards demeure – la plus forte par rapport à l'Europe. Pour autant, on ne doit pas les confiner à l'étude du pouvoir local car elles se sont intéressées aussi – et pour certaines d'entre elles surtout – aux systèmes politiques nationaux.

Le pluralisme considère le pouvoir comme étant fragmenté et décentralisé et soumis à la compétition des groupes d'intérêt. Il reconnaît que ceux-ci ne disposent pas des mêmes ressources et capacités pour se faire entendre mais que dans l'ensemble le pouvoir est bien distribué entre les groupes, notamment parce qu'aucun groupe ne mobilise le contrôle de l'ensemble des secteurs de politique publique. C'est ce que R. Dahl (1961, 2002), le père de cette école, appelle la « polyarchie », système dans lequel divers groupes contrôlent le système décisionnel dans divers secteurs sans que l'un d'entre eux ne « gouverne » l'ensemble. Dans ce modèle, l'interaction des intérêts est une alternative à l'intérêt général et le résultat de la compétition entre groupes est une distribution du pouvoir de type pluraliste.

L'élitisme s'oppose au pluralisme. Contrairement à ce dernier, il considère que le pouvoir est réparti dans un petit nombre d'individus ou de groupes qui forment entre eux un groupe cohérent, une élite. Cette élite capte le pouvoir dans les secteurs les plus importants de la ville et

impose une domination. Pour les tenants de l'élitisme (Hunter, 1953), les structures démocratiques sont donc un écran de fumée.

La troisième école, celle du corporatisme, emprunte aux deux théories précédentes. Selon P. Schmitter (1980), « le corporatisme est un système de représentation des intérêts dans lequel les unités sont organisées en un nombre limité de catégories singulières, non volontaires, non compétitives, ordonnées hiérarchiquement et différenciées fonctionnellement. Elles sont reconnues par l'Etat et exigent un monopole de représentation avec les différentes corporations en échange de l'observation d'un certain contrôle dans la sélection des dirigeants et l'articulation des demandes et soutiens. » Les nouvelles formes de corporatisme sont aujourd'hui qualifiées de néo-corporatisme (pour les distinguer de celles apparues dans les régimes fascistes et dictatoriaux de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle) ; le néo-corporatisme est un système dans lequel les politiques sont élaborées et mises en œuvre par partenariat entre le gouvernement et certains groupes représentant les intérêts les plus importants de la société, reconnus et accrédités par l'Etat. En conséquence, le corporatisme est un système d'interdépendance entre des groupes d'intérêt et l'Etat et le concept est né dans l'étude des politiques nationales. Mais aujourd'hui, comme nous le verrons, certains auteurs parlent de « méso-corporatisme » ou de « néo-corporatisme local ».

Jusque vers la fin des années 1980, les analyses du pouvoir local s'intéressaient au pouvoir comme domination, définie comme « la capacité maximale qu'un agent X a d'influencer un agent Y dans un domaine donné. Il est à la fois une capacité d'agir sur autrui et une aptitude à vaincre les résistances d'autrui ». Sur le plan collectif, R. Dahl (1961) le définit comme « un sous ensemble de relations entre les unités sociales de telle sorte que les comportements d'une ou de plusieurs des unités (les unités dépendantes contrôlées) dépendent dans certaines circonstances du comportement des autres unités (les unités indépendantes et contrôlantes). » Aujourd'hui, la notion de pouvoir est définie différemment, non plus comme « pouvoir sur », mais « pouvoir pour », ce que C. Stone (1989) appelle « la capacité d'action » ou la capacité de « production sociale », le différenciant ainsi de la capacité de « contrôle social ». C'est donc cette définition que nous considérerons dans la suite de cette note.

Aujourd'hui, la majeure partie des recherches sur le pouvoir local s'intéresse aux conditions sociologiques, politiques et économiques, voire culturelles, nécessaires à la mise en œuvre de cette capacité d'action. On se situe alors dans une perspective de « gouvernabilité » des territoires, indiquant en cela qu'il est possible sous certaines conditions de gouverner les villes. Ces recherches insistent alors sur les éléments qui permettent à cette capacité d'action d'exister et d'opérer. D'autres recherches, moins nombreuses, considèrent au contraire que cette capacité d'action, cette gouvernabilité, est peu probable et insistent alors sur les éléments qui la freinent ou l'empêchent. Ces deux approches, pour différentes qu'elles soient, ont le même point de départ : la fragmentation de la société et des villes, la première estimant que cette fragmentation peut être compensée par la création de coalitions (partie 1), la seconde jugeant au contraire que ces coalitions sont improbables (partie 2) et que l'on se dirige vers des villes ingouvernables.

### **1. GOUVERNER PAR LES COALITIONS**

L'essentiel des théories actuelles sur le pouvoir local sont d'origine américaine car c'est dans ce pays que le local a été le plus étudié et depuis le plus longtemps, du fait de son autonomie par rapport aux autres acteurs institutionnels et de son importance culturelle, économique et politique. Deux approches ou « pans » de la littérature nous intéressent plus particulièrement car elles concernent la construction de coalitions d'acteurs pour mettre en œuvre des politiques publiques : il s'agit des « coalitions de croissance » et des « régimes politiques urbains ».

### **1.1. Les « coalitions de croissance » (growth coalitions).**

Les « coalitions de croissance » ont fait l'objet de nombreux travaux entre la fin des années 1970 et aujourd'hui (Molotch, 1976 ; Logan et Molotch, 1987 ; Molotch, 1993 ; Logan et al, 1997) dans les villes américaines. Les tenants de cette théorie estiment que dans le monde contemporain, le secteur du développement urbain est central dans les politiques urbaines car il concentre les enjeux de la croissance des villes et façonnent et gouvernent ainsi la ville.

Harvey et Molotch ont donc cherché à identifier les coalitions d'acteurs qui se regroupent pour produire des politiques de développement urbain. Les acteurs faisant partie des « coalitions de croissance » sont les suivants : i) les propriétaires fonciers qui souhaitent maximiser les prix de leurs biens, ii) les hommes d'affaires qui profitent directement du développement (promoteurs, financiers, entreprises du BTP), iii) ceux qui en bénéficient indirectement car le développement va avoir des effets d'entraînement sur leurs activités (médias, entreprises de service, commerces, etc.). Ces différents types d'acteurs entrent alors en coalition et se constituent en élite économique disposant de ressources et d'intérêts complémentaires qui forgent le modèle de développement d'une ville. Ce modèle, ils le « vendent » aux autres acteurs car « la croissance est bénéfique pour tous ». Les élus locaux ne sont pas forcément membres de ces coalitions mais ont tendance à les soutenir car elles produisent de la richesse, et notamment des rentrées fiscales significatives du fait de l'importance des taxes foncières dans les budgets locaux américains.

Les critiques de cette analyse ont été très nombreuses. Tout d'abord, la centralité du secteur du développement urbain a été souligné, même s'il est vrai que durant les années 1970 et 1980, la plupart des villes américaines se soient lancées dans des opérations importantes de rénovation, notamment dans les centres-ville. D'autre part, cette approche est considérée comme trop « localiste », c'est à dire donnant un poids trop fort aux acteurs locaux. Ainsi, d'autres acteurs influent sur le développement et sont extérieurs à la ville (l'Etat fédéral, les Etats fédérés, les entreprises multi-nationales qui contrôlent de plus en plus de ressources locales, etc.).

Pour autant, la théorie des « coalitions de croissance » est intéressante pour l'Europe et pour la France car elle met en relief deux points essentiels sur le pouvoir local. Le premier est qu'il faut aller voir « au delà des institutions » pour saisir la réalité de ce pouvoir, ce qui s'oppose à une longue tradition européenne et française. La seconde est de la même veine : les coalitions de croissance estiment que les acteurs privés et les groupes d'intérêt sont au centre du pouvoir local et c'est pourquoi les auteurs s'intéressent aux raisons de la mobilisation de certains de ces acteurs dans les politiques urbaines.

### **1.2 La théorie des régimes politiques urbains (RPU) (urban regimes) et son application aux villes européennes.**

Cette théorie s'oppose à l'hyper-pluralisme (voir partie 2) et s'intéresse aux modalités de l'émergence d'une capacité à gouverner dans un univers de diversité et de complexité. A ce titre, elle est plus complète et plus ouverte que celle sur les « coalitions de croissance ». Très concrètement, la question posée est la suivante : Comment peut-on apporter suffisamment de coopération entre des groupes fort disparates pour que « les choses se fassent » ? La réponse, théorique, est simple : Il faut « mêler » les capacités du gouvernement (c'est à dire des institutions) à celles des acteurs non gouvernementaux.

Le « régime » est le nom donné à ce « mélange ». Plus concrètement, il s'agit d' « un groupe informel mais relativement stable ayant accès à des ressources institutionnelles lui permettant de

jouer un rôle durable dans la sphère décisionnelle» (Stone, 1993). Il fonctionne par l'établissement de relations fondées sur la solidarité, la loyauté, la confiance, le soutien mutuel plutôt que sur la hiérarchie ou la négociation. Ceci est possible car chaque acteur comprend qu'il est dépendant des autres pour parvenir à l'accomplissement de ses intérêts.

Qui trouve-t-on dans un régime ? En règle général, les acteurs publics (les élus locaux) vont coopérer avec ceux qui détiennent des ressources essentielles pour accomplir un certain nombre d'objectifs en termes de politiques publiques. C. Stone, le père de la théorie des RPU, considère qu'un « partenaire » d'un régime doit posséder deux caractéristiques essentielles. 1) il doit posséder une connaissance stratégique des transactions sociales et avoir une capacité à s'en servir et 2) il doit contrôler des ressources qui en font un partenaire attractif pour la coalition. Dans les villes américaines, deux groupes d'acteurs possèdent les ressources complémentaires adéquates : les élus locaux et les milieux d'affaires. Les élus détiennent les ressources légales et politiques nécessaires (notamment en termes de légitimité des actions à engager) et les milieux d'affaires disposent des ressources financières, matérielles et sociales requises pour mener à bien ces mêmes actions.

C. Stone a effectué une longue étude sur la ville d'Atlanta (Stone, 1989) et a identifié l'existence d'un régime politique ayant fonctionné pendant plus de 40 ans (1946-1988). Ce régime comprend :

- 1) les milieux d'affaires du centre-ville (les banques, les grands magasins, les médias, la firme Coca Cola dont le siège mondial est basé à Atlanta),
- 2) l'élite politique noire

Ces deux groupes partagent la même vision du futur de la ville, à savoir une croissance économique bonne pour les affaires et la « middle class » noire montante. Les liens entre ces deux groupes se font par les institutions civiques (les clubs, des associations, etc.) et par des échanges informels. Ce régime a pu fonctionner aussi longtemps car il a su s'adapter en s'ouvrant à d'autres « partenaires » ayant des demandes différentes, comme les milieux écologistes.

Au delà de l'exemple d'Atlanta, C. Stone a identifié un certain nombre de conditions propices à la constitution d'un régime. Nous pouvons en citer au moins quatre.

- 1) les acteurs économiques doivent avoir des intérêts locaux : être propriétaires d'équipements par exemple ou avoir un marge de manœuvre significative s'il s'agit de filiales de grandes firmes,
- 2) les acteurs économiques doivent être relativement intégrés, c'est à dire disposer de structures de représentation peu nombreuses et ayant des relations entre elles,
- 3) la ville doit bénéficier d'une tradition de confiance et de pragmatisme dans la vie politique locale (autrement dit, la vie politique locale doit faire une part faible à l'idéologie),
- 4) être une grande ville car la grande ville offrent plus de ressources et permet plus de contacts entre les groupes d'intérêt

C. Stone a eu et a toujours de nombreux adeptes aux Etats-Unis. Les travaux empiriques sur les villes américaines se sont multipliés, mais il apparaît évident, au regard de ces recherches et de celles en cours sur l'Europe, que la constitution d'un RPU n'est pas quelque chose d'inéluctable. Autrement dit, certaines villes ne disposent pas – et probablement ne disposeront pas – de RPU.

Tout comme la théorie des « coalitions de croissance », la théorie des RPU a fait l'objet de nombreuses critiques, la principale d'entre elles étant son localisme (Stoker, 1995). En effet, les RPU dépendent pour leur durabilité de l'accès à des forces extra-locales, ne serait-ce que parce qu'elles détiennent des ressources nécessaires pour faire durer le régime.

De par sa plus grande généralité (on peut trouver des RPU de nature diverse selon les villes et les auteurs américains ont établi plusieurs typologies des RPU possibles) et sa concentration sur les relations entre le public et le privé, la théorie des RPU est celle qui aujourd'hui séduit le plus les chercheurs européens. Depuis quelques années, les travaux empiriques sur les villes européennes dans la veine des RPU se sont multipliés (Stoker et Mossberger, 1994, Harding, 1994 et 1997 ; Kantor et al, 1997 ; Hall et Hubbart, 1998 ; John, 2001, pour n'en citer que quelques uns). Que peut-on en retenir ?

Tout d'abord, l'application de la théorie des RPU à l'Europe s'explique par les convergences qu'il y aurait dans le développement économique et politique des villes américaines et européennes (Pierre, 1997 ; Hambleton et al, 2002) du fait des processus de globalisation introduisant plus de marché et conduisant à moins d'Etat, ouvrant ainsi les systèmes d'acteurs à de nouveaux protagonistes et « partenaires ». C'est dans ce contexte qu'ont été réalisés de nombreux travaux empiriques sur des villes comme Birmingham, Bristol, Leeds, Londres Manchester et Sheffield au Royaume Uni, Berlin, Hambourg en Allemagne, Lille, Amsterdam, Rotterdam.

La plupart des travaux empiriques effectués relativisent cependant les convergences avec la situation américaine et conduisent à une reformulation sensible de la théorie des RPU pour les villes européennes. Les chercheurs soulignent en effet les nombreuses spécificités européennes (Harding et Le Galès, 1996 ; John, 2001). Nous pouvons en dégager cinq :

- 1) Le rôle de l'Etat peut certes diminuer, mais cet acteur garde une place toujours importante, voire prépondérante (Jouve et Lefèvre, 1999), sans commune mesure avec la position qu'il occupe aux Etats-Unis.
- 2) Les élus locaux européens sont la plupart du temps les leaders de la mobilisation des acteurs économiques et de la société civile dans les coalitions, lorsqu'elles se forment. Aux Etats-Unis, on assiste plutôt à une attitude contraire.
- 3) Les villes européennes ont moins d'intérêt à attirer les entreprises que les villes américaines car leurs recettes fiscales sont moins dépendantes des activités économiques locales.
- 4) La culture civique des élites européennes est davantage tournée vers le social, le collectif, plutôt que sur le marché, comme il apparaît aux Etats-Unis.
- 5) Les milieux économiques européens sont plutôt réactifs que « pro-actifs » face aux évolutions économiques et sociales des villes.

En conséquence, les RPU que l'on peut rencontrer en Europe sont sensiblement différents de ceux qui existent aux Etats Unis. Ainsi en Europe, les milieux d'affaires ne font pas forcément partie des RPU ou n'en sont pas forcément le cœur. D'autres acteurs interviennent également comme les élites technico-administratives publiques, locales ou nationales. Par ailleurs, les liens entre les échelons locaux et nationaux sont beaucoup plus forts qu'aux Etats-Unis parce que l'accès aux ressources nationales est plus important pour la constitution des régimes urbains européens (par exemple, les programmes nationaux concernant l'amélioration de la situation économique et sociale des villes sont plus nombreux et consistants en Europe).

Si la théorie des RPU s'intéresse bien au pouvoir local et plus particulièrement au pouvoir dans les grandes villes, la détermination territoriale de ce pouvoir et donc de ces régimes demeure

largement incertaine. Dans la littérature américaine, les travaux sur les RPU traitent du pouvoir municipal, c'est à dire de la ville-centre, suivant en cela la tradition des écoles pluralistes et élitistes. En Europe, ce sont généralement les villes-centre qui sont étudiées, même si les précisions à ce sujet sont plutôt rares. On peut légitimement s'étonner d'une telle orientation dans la mesure où aujourd'hui la question du pouvoir en termes de capacité de production de politiques publiques nécessite de prendre en compte des territoires fonctionnels dépassant largement le périmètre de la ville-centre. La question de la constitution de régimes politiques urbains en termes de coalitions d'acteurs permettant de gouverner la ville renvoie directement au « territoire pertinent » des politiques à mener dans un contexte de compétition internationale accrue (Gordon et Cheshire, 1996), ce qui signifie clairement le dépassement des limites administratives des municipalités centrales pour intégrer les périphéries. Ceci se justifie d'autant plus qu'un certain nombre de ces « territoires pertinents » sont aujourd'hui en train de se constituer en territoires politiques (Jouve et Lefèvre, 1999 ; Baraize et Négrier, 2001) comme le montrent les communautés urbaines et d'agglomération françaises, l'Autorité du Grand Londres (GLA) ou les Cités Métropolitaines italiennes. Il y a donc ici un important chantier de recherche que peu de travaux ont pour le moment abordés (Jouve et Lefèvre, 2002).

### **1.3. Méso-corporatisme et gouvernement des villes**

Depuis quelques années, quelques travaux sur le néo-corporatisme se sont déplacés vers le niveau local. Reconnaissant que les processus de globalisation et de décentralisation sont en train de faire du niveau local, et singulièrement des grandes villes, de nouveaux espaces de régulation des sociétés contemporaines (Le Galès, 1998), il apparaissait alors important d'étudier les impacts de ces processus sur les formes de néo-corporatisme analysées jusque là au niveau national.

Le terme de « méso-corporatisme » est alors récemment apparu pour désigner les formes de néo-corporatisme de type sectoriel (concernant un domaine des politiques publiques par exemple) ou infra-national. C'est cette dernière forme qui nous intéresse ici. Le méso-corporatisme local représente donc une forme de néo-corporatisme ou des institutions publiques (c'est à dire principalement des collectivités locales) cherchent à mettre en place un système de représentation des intérêts avec lequel elles vont pouvoir élaborer et mettre en œuvre les politiques publiques qu'elles préconisent. Rien dans ces recherches ne préjuge du niveau territorial d'aggrégation des intérêts économiques et sociaux, qui peuvent aussi bien être à l'échelon régional qu'à d'autres niveaux comme celui de la métropole.

Les travaux en cours dans le cadre d'une telle démarche sont peu nombreux et éparés. Il n'en existe en fait aucun recensement. C'est pourquoi nous présenterons brièvement une illustration qui nous semble la plus aboutie dans ce domaine : le cas de la Communauté Autonome de Madrid.

A Madrid, depuis quelques années s'est mis en place au niveau régional un système de médiation de type néo-corporatiste entre la Communauté Autonome de Madrid (CAM) et les principales structures de représentation des milieux économiques et sociaux (Rodriguez-Alvarez, 2002). Du côté des acteurs économiques et sociaux on trouve la CEIM, la principale fédération patronale madrilène regroupant plus de 140 organismes et les deux plus grands syndicats espagnols (UGT et CCOO). La CAM a créé un système de médiation fondé sur deux types d'instruments : 1) Le Conseil Economique et Social Régional où siègent la CEIM pour les milieux économiques, les deux syndicats pour les salariés et 9 personnalités nommées par la CAM, 2) un ensemble d'agences notamment dans les domaines de l'emploi, de la formation professionnelle et du développement économique, où sont représentés à part égale la CEIM et les syndicats et qui sont

dirigées par la CAM. La CAM gouverne donc le territoire de la région de Madrid à travers ce système de médiation.

La mise en place d'un tel système se rencontre probablement rarement en Europe et la situation madrilène est peut-être une exception. Quoiqu'il en soit, l'établissement d'un tel système néo-corporatiste au niveau régional s'explique par la conjugaison d'un certain nombre de facteurs.

- 1) le fait que la Communauté Autonome de Madrid soit une région composée d'une seule province. Lors de la création de la CAM, la province de Madrid a disparu et s'est fondue dans la CAM. Ceci est important dans la mesure où les provinces espagnoles sont traditionnellement le territoire d'organisation des structures de représentation des milieux économiques et sociaux. Dans le cas de Madrid, il n'y a donc pas eu nécessité de réorganisation de ces milieux professionnels.
- 2) La concentration des ressources politiques sur la CAM. L'institution régionale a été choisie par l'Etat et les partis politiques comme le niveau pertinent de la décentralisation. En conséquence, la CAM, comme les autres communautés autonomes, s'est vue transférer d'importantes compétences et ressources financières mais aussi des moyens juridiques de s'imposer. Forte de ces ressources, elle a pu devenir un acteur politique central pour les milieux économiques et sociaux. Dans ce contexte, la commune-centre de Madrid n'est pas en mesure de jouer un rôle significatif de contre-pouvoir.
- 3) Un leadership politique s'est constitué aux commandes de la CAM et a fondé sa dynamique sur l'établissement de liens privilégiés et forts avec les milieux économiques et sociaux. Ce type de leadership n'a pas été contesté lors des deux dernières élections, même si les partis au pouvoir au niveau régional ont changé. Il y a donc eu, au delà des clivages partisans, une stabilité sur la vision de la configuration des relations entre sphères politiques et acteurs économiques et sociaux, ce qui a permis le renforcement du système néo-corporatiste.

Si la situation madrilène demeure exceptionnelle, on rencontre des configurations qui empruntent au système néo-corporatiste, voire aux régimes urbains ou même aux « coalitions de croissance » dans d'autres métropoles mais à des échelles plus petites, sur des portions de territoires uniquement, là où les coalitions d'acteurs semblent impossibles au niveau métropolitain. L'exemple du nord-milanaise va ici nous servir d'illustration.

Le Nord Milanais a traversé une grave crise industrielle au début des années 1990. Les mauvaises relations économiques et politiques entre la ville-centre de Milan et sa périphérie n'ont pas permis que se mettent en place des politiques adéquates pour y faire face. Les quatre communes les plus frappées par la crise ont créé en 1995 une association, l'Association pour le Développement du Nord Milan (ASNM), avec le soutien de la CCI de la province de Milan et de la Province. La ville la plus importante et la plus concernée par la crise, Sesto San Giovanni a alors pris la direction de l'ASNM.

Consciente que la question n'était pas uniquement la résolution de la crise industrielle mais la formulation d'un nouveau modèle de développement pour la zone du Nord Milan, l'ASNM a constitué un forum de développement regroupant les principales organisations professionnelles et syndicales de la province. Malgré les vicissitudes de fonctionnement de ce forum, celui-ci a débouché sur la création d'une nouvelle association d'entreprises, l'Association des Entreprises du Nord Milan (AINM), qui couvre le territoire des quatre municipalités sus-mentionnées. Aujourd'hui l'ASNM et l'AINM travaillent de concert avec les syndicats, les services de la province et l'appui de la région Lombardie pour mettre en place un nouveau modèle de

développement, basé sur les réflexions qui se sont déployées lors de l'élaboration du Plan Stratégique qui a été élaboré en 2001. Depuis 6 ou 7 ans, s'est donc constituée sur cette portion du territoire milanais une coalition d'acteurs économiques, politiques et sociaux dont la raison d'être est bien le gouvernement de ce territoire.

## 2. DES METROPOLES INGOUVERNABLES ?

Une autre partie de la littérature sur le pouvoir local, elle aussi d'origine américaine, tranche avec le discours ambiant sur les coalitions, qu'elles qu'en soit leur nature et leur configuration. Cette littérature, qui emprunte largement au pluralisme, considère qu'au contraire des approches élitistes et des travaux sur les coalitions, les villes deviennent difficilement gouvernables, voire ingouvernables.

### 2.1. Du pluralisme à l'hyper-pluralisme.

P. Yates (1977) est le premier auteur qui avance une telle remarque dans son livre intitulé fort justement *The ingovernable city*. Prenant appui sur des impressions et une couverture des politiques urbaines par la presse (Judge, 1995), il considère que la tendance des villes contemporaines va vers plus de pluralisme du fait de l'augmentation du nombre d'intérêts et de leur diversité, qui empêche les élites de contrôler les processus décisionnels. Ses travaux sur des villes comme New York et New Haven le conduisent à dire que « les politiques publiques sont fragmentées jusqu'au chaos... On assiste à un pluralisme extrême... qui produit un pluralisme de combat de rue » (*street fighting pluralism*), car la compétition entre les groupes d'intérêt se déroule dans la rue.

Reprenant à leurs compte les remarques de P. Yates, H. Savitch et Thomas (1991) dans une étude comparative de 13 villes américaines estiment eux aussi que les villes sont devenues ingouvernables non seulement du fait de l'augmentation des intérêts et de leur diversité mais aussi de la perte de contrôle des élus locaux sur l'administration urbaine. Ils utilisent pour décrire ce phénomène le terme d'hyper-pluralisme qu'ils distinguent de celui dont se sert P. Yates car selon eux la compétition entre les groupes d'intérêt a quitté la rue pour entrer dans les couloirs des mairies où chaque groupe tissent ses propres relations avec divers segments de l'administration municipale.

Dans la même veine des auteurs comme M. Castells (1983) parlent de « ville sauvage » pour décrire les villes américaines. De Léon (1992) va plus loin puisque, dans son étude sur San Francisco, il utilise l'expression d' « anti-régime », faisant ainsi clairement référence aux travaux de C. Stone et de ses disciples. Pour De Leon, un « anti-régime » est « un système défensif conçu pour bloquer et filtrer le pouvoir des gros intérêts économiques et protéger la ville des forces d'un marché dérégulé et de projets pro-croissance colossaux ». Il s'agit bien d'un anti-régime car la « coalition » est instable (elle varie selon les intérêts à bloquer) et n'a pas pour objet de produire des politiques mais au contraire de les empêcher. Cette analyse de De Leon est très proche des travaux italiens des années 1980 et 1990 (Dente, 1985 et 1990) qui explique l'absence de politiques publiques urbaines et l'ingouvernabilité des grandes villes par le système des « véto croisés » où les coalitions entre partis politiques sont nécessaires du fait de leur multiplicité mais où ces coalitions sont fragiles et instables parce qu'elles représentent des intérêts trop diversifiés. Dans ce contexte, tout parti, petit ou grand, peut imposer son véto à toute action ou politique qui ne lui sied pas, faisant ainsi tomber la coalition au pouvoir. Dans une telle situation, il vaut mieux pour un maire ne rien faire que de faire quelque chose.



Dans ces divers travaux, la question du territoire n'est pas abordée, suivant en cela les approches en termes de coalitions. En effet, le territoire considéré est celui de la ville-centre et nous pouvons à ces recherches porter les mêmes critiques qu'à celles sur les coalitions.

## **2.2. Une fragmentation des métropoles qui conduit à leur ingouvernabilité.**

Tous les travaux sur les évolutions économiques, sociales et politiques des villes s'accordent sur le fait que l'on assiste à une fragmentation de ces espaces. Mais ce terme reste très général. Les approches récentes concluant à une relative ingouvernabilité des villes (Jouve et Lefèvre, 1999 et 2002) essaient d'apporter une définition dynamique de la fragmentation considérée alors comme un double processus. D'une part les villes sont soumises à une multiplication de lieux de pouvoir et de représentation des intérêts conduisant à une diversification des réseaux et des canaux de relations entre acteurs. D'autre part, on observe une montée de la conflictualité entre acteurs dans la mesure où réseaux et canaux de relations ne se recouvrent pas forcément, ont souvent peu de rapports entre eux, et s'organisent autour d'intérêts différents. La fragmentation ne doit pas alors se confondre avec l'emmiettement, le morcellement ou la segmentation. Elle repose sur de telles situations mais elle définit avant tout une dynamique des relations entre acteurs qui à bien des égards s'oppose à l'idée d'intégration.

Deux logiques d'évolution et d'action président à la transformation des systèmes d'acteurs. Une logique de décentralisation, plus proprement politique, et une logique d'internationalisation, de compétition entre territoires, plus proprement économique (Gordon et Cheshire, 1996). Ces deux logiques ne sont pas séparées l'une de l'autre mais sont au contraire imbriquées et conduisent ensemble à un processus de fragmentation des métropoles.

Les processus de décentralisation en cours s'effectuent par un transfert de compétences et de ressources à divers échelons institutionnels: Régions, provinces, comtés ou départements, communes. Ces processus ont progressivement renforcé ces échelons institutionnels. Ils ont aussi et surtout d'une part multiplié les lieux de pouvoir et d'autre part contribué à produire des conflits entre ces lieux de pouvoir, chaque niveau de collectivité cherchant à préserver son autonomie, voire à dominer les autres. Mais les conflits ne se situent pas uniquement au niveau du territoire métropolitain dans son ensemble. A l'intérieur même de l'agglomération, l'internationalisation de l'économie et notamment sa traduction locale en termes de compétition territoriale ont poussé certaines collectivités locales à user de leurs compétences et ressources pour mieux se positionner dans la compétition internationale.

La fragmentation des acteurs politiques a son pendant dans les milieux économiques. L'internationalisation économique et la décentralisation sont en train de remettre en question les structures traditionnelles de représentation des entreprises. Jusque récemment, les chambres de commerce et les unions patronales parvenaient à bien représenter les différents intérêts des entreprises, en fonction de leur taille, de leur secteur d'activité, de leur ouverture internationale, ou tout au moins à parler d'une même voix face aux autorités politiques, évitant ainsi que les conflits internes apparaissent au grand jour. Les choses sont aujourd'hui en train de changer. D'une part dans les pays où le processus de décentralisation transforme profondément la scène politique, les entreprises commencent à créer de nouvelles formes d'associations dont les territoires se calquent sur les nouveaux pouvoirs politiques dans une logique que l'on qualifie généralement de logique d'influence (Schmitter et Lanzalaco, 1989 ?). Dans le but d'influer sur les pouvoirs publics, les acteurs économiques se réorganisent sur des bases territoriales identiques à celles des nouveaux pouvoirs. D'autre part, les divergences d'intérêts deviennent telles qu'elles sont de moins en moins intégrables par les structures de représentation.

La fragmentation des milieux économiques s'accroît par voie de conséquence. D'une part les organisations traditionnelles sont de plus en plus contestées ouvertement. D'autre part, on assiste à la création sur des bases territoriales particulières, par rapport à des projets spécifiques ou pour mettre en œuvre des stratégies propres, de nouvelles associations d'entreprises venant ainsi à la fois complexifier la représentation du monde économique mais aussi remettre en cause les structures traditionnelles existantes. Dans de telles conditions, la mise en place d'un système de type néo-corporatiste local est de plus en plus difficile, voire improbable.

La fragmentation des acteurs politiques et économiques peut produire à terme des situations de plus en plus conflictuelles qui vont bien entendu rendre plus difficile la coopération entre ces deux types d'acteurs. D'une part la décentralisation a progressivement construit des acteurs politiques qui de par leurs nouvelles compétences sont devenus de véritables concurrents pour les structures de représentation des entreprises. D'autre part, les réseaux et canaux de relations entre acteurs économiques et politiques se sont multipliés et complexifiés. On ne compte plus aujourd'hui le nombre de lieux-forums, de procédures, de structures formelles ou informelles qui selon les projets, les actions ou les secteurs regroupent ces acteurs, rarement tous. Mais ce qui caractérise cette évolution, ce n'est pas tant la prolifération de ces structurations d'acteurs, de ces réseaux, que l'absence de liens entre eux. Bien souvent, au contraire, ces structurations d'acteurs apparaissent comme concurrentes.

La fragmentation des acteurs politiques et économiques empêche plus que jamais la constitution de coalitions, de coopérations sur les territoires métropolitains. Il y a ainsi une perte de capacité de pilotage sur la métropole dans son ensemble parce qu'il y a de moins en moins d'acteurs ou d'arrangements entre acteurs qui puissent légitimement représenter ces territoires. Au mieux, peut-on alors rencontrer dans certaines métropoles des coalitions d'acteurs sur des portions de territoire mais qui contribuent par la création de bastions à une fragmentation de la métropole. Si ces portions de territoires apparaissent alors comme gouvernables, cette gouvernabilité s'effectue au détriment de celle de la métropole dans son ensemble (Balducci, 2002).

### **Conclusion :**

En premier lieu, qu'ils y fassent allusion ou qu'ils l'ignorent, il y a une constante à l'ensemble des approches sur le pouvoir local : le rôle de l'Etat. L'évolution des analyses sur le pouvoir local suit celles sur la place de l'Etat dans les sociétés modernes. L'Etat y serait devenu moins présent, reconfigurerait son rôle (Wright et Cassese, 1996), le pouvoir local et notamment urbain y gagnerait en autonomie... Cette image reste à vérifier. De plus en plus de travaux (Jouve et Lefèvre, 2002) estiment au contraire que le pouvoir local est toujours « sous influence », la principale d'entre elles étant celle de l'Etat. L'Etat en effet demeure présent non seulement par ses ressources financières – et ce dans quasiment tous les pays européens y compris là où il est faible comme en Italie – mais aussi et surtout parce qu'il conserve un attribut essentiel du pouvoir, celui de légitimation. En effet, aucune forme politique de pouvoir au niveau urbain, aucune coalition, n'est en mesure de durer ou même d'exister, si elle ne reçoit pas à un moment donné la « bénédiction » de l'Etat.

En second lieu, il apparaît que la question de la constitution d'un méso-corporatisme au niveau métropolitain est une question importante du pouvoir local, mais que peu de métropoles disposent en tout ou partie d'un tel système de pouvoir. Des travaux en ce sens existent sur quelques capitales comme Madrid et Londres, mais l'analyse de la région francilienne fait singulièrement défaut. Il y a là une absence de travaux de recherche sur l'Ile-de-France qu'il serait urgent de combler.

**Principales références sur le pouvoir local dans les métropoles occidentales**

Badie, B. (1995), *La fin des territoires*, Fayard, Paris.

Bagnasco, A. et P. Le Galès (ed) (1997), *Villes en Europe*, La Découverte, Paris.

Bailey, S. (1993), "Public choice theory and the reform of Local Government in Britain: From Government to Governance", *Public Policy and Administration*, 8, 2.

Balducci, A. (2002), « Governing the region of Milan : managing a plural city », communication au séminaire « la gouvernance des métropoles en Europe : quel rôle pour les villes-centre ? », Ville de Paris, mars.

Balme, R. (1996), "Pourquoi le gouvernement doit-il changer d'échelle?", chapitre introductif de l'ouvrage R. Balme (sous la direction de) *Les politiques du néo-régionalisme*, Collection Politique Comparée, Economica, Paris.

Baraize, F. et E. Négrier (ed) (2001), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, Paris.

Bobbio, L (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Rome.

Castells, M. (1983), *The city and the grassroots : a cross-cultural history of urban social movements*, Edward Arnold, Londres.

Dahl, R. (2002), *Intervista sul pluralismo* (par G. Bosetti), Laterza, Rome.

Dahl, R. (1961), *Who governs ? Democracy and power in an American City*, Yale University Press, New Haven.

Dente, B. (1985), *Governare la frammentazione*, Il Mulino, Milan.

Dente, B. (1990), *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, Milan.

Gordon, I. et P. Cheshire (1996), "Territorial competition an the predictability of collective (in)action", *International Journal of Urban and Regional Research*, 20,3.

Hall, T., Hubbard, P. (sous la direction de), 1998. *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation*. Wiley, London.

Hambleton, R ; Savitch, H. et M. Stewart (ed) (2002), *Globalism and local democracy : challenge and change in Europe and North America*, Palgrave, Londres.

Harding, A., 1994. *Urban Regimes and Growth Machines. Towards a Cross-National Research Agenda*. *Urban Affairs Quarterly* 29 (3), 356-382.

Harding, A. (1997), "Urban Regimes in a Europe of Cities?", *European Urban and Regional Studies*, 4, 4, pp 291-314.

Harding, A. et P. Le Galès (1996), « Villes et Etats », in Wright, V. et S. Cassesse, *La recomposition de l'Etat en Europe*, La Découverte, Paris.

Hoffmann-Martinot, V. et O. Gabriel (ed) (2001), *Démocraties urbaines*, L'Harmattan, Paris.

Hunter, F. (1953), *Community power structure : a study of decision makers*, University of North Carolina Press, Chapel Hill.

Jewson, N. et S. MacGregor (ed) (1996), *Transforming cities: contested governance and new spatial divisions*, Routledge, Londres.

Kantor, P., Savitch, H. et S. Vicari (1997), "The Political Economy of Urban Regimes: a comparative perspective", *Urban Affairs Review*, 32, 3, pp 348-377.

Keating, M., 2001. Governing Cities and Regions: Territorial Restructuring in a Global Age. In: Scott, A. (Ed.), *Global City-Regions*, Oxford University Press, Oxford, pp. 371-390.

King, D. et G. Stoker (1996), *Rethinking Local democracy*, Government beyond the centre, Mac Millan, Londres.

John, P. (2001), *Local governance in Western Europe*, Sage, Londres.

Jouve, B. et C. Lefèvre (ed) (1999), *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Anthropos, Paris.

Jouve, B. et C. Lefèvre (ed) (2002), *Métropoles ingouvernables : les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Elsevier, Paris.

Judge, D ; Stoker, G et H. Wolman (ed) (1995), *Theories of Urban Politics*, Sage, Londres.

Lauria, M. (ed) (1997), *Reconstructing urban regime theory : regulating urban politics in a global economy*, Sage, Londres.

Le Galès, P.(1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique* 45 (1), 57-95

Le Galès, P. (1998), « Regulations and governance in European Cities, *International Journal of Urban and regional research*, 482-506.

Le Galès, P. (2002), *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford University Press, Oxford

Lefèvre, C. (1998), *Gouvernement métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux : Politiques et Management Public*,

Lefèvre, C. (1999), « Metropolitan areas : new actors on the political scene ? », Papier pour la Conférence de l'OCDE Local Democracy, Programme Gouvernance Urbaine, Athènes, septembre.

Leresche, J. P.(ed) (2001), *Gouvernance locale, coopération et légitimité : le cas suisse dans une perspective comparée*, Pouvoir Local 1, Pédone, Paris.

Logan et al (1997), "The character and consequences of growth regimes: an assessment of 20 years of research", *Urban Affairs Review*, 32, 5, pp 603-630.

- Logan, J. et H. Molotch (1987), *Urban Fortunes : the political economy of place*, University of California Press, Berkeley.
- Molotch, H. (1976), "The City as a Growth Machine: toward a political economy of place", *American Journal of Sociology*, 82, pp 309-330.
- Molotch, H. (1993), "The political Economy of Growth machines, *Journal of Urban Affairs*, 15, 1, pp 29-53.
- Ostrom, V ; Tiebout, C. et R. Warren (1961), « The organization of government in Metropolitan areas: a theoretical inquiry », *The American Political Science Review*, 55, pp 831-842
- Pierre, J. (ed) (1997), *Partnerships in Urban governance : European and American Experience*, MacMillan, Londres.
- Rodriguez-Alvarez, J. (2002), « Madrid : le pilotage politique par la région », in Jouve, B. et C. Lefèvre (ed) (2002), *Métropoles ingouvernables : les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Elsevier, Paris.
- Schmitter, P. et L Lanzaalaco (1989), "Regions and the organization of Business interests", in W.Coleman et H. Jacek, *Regionalism, business interests and Public Policy*, Sage studies in neo-corporatism, Sage, Londres.
- Sellers, J. (2002), *Governing from below : Urban regions and the global economy*, Cambridge University Press, Cambridge et New York.
- Stoker, G. et K. Mossberger (1994), "Urban regime theory in comparative perspective", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 12, pp
- Stone, C. (1989), *Regime Politics: Governing Atlanta (1946-1988)*, Kansas University Press, Lawrence.
- Stone, C. (1993), « Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach », *Journal of Urban Affairs*, 15, 1, pp 1-28.
- Savitch, H. et J. Thomas (1991), *Big city politics in transition*, Sage, Newbury Park.
- Wood, R. (1958), "The New Metropolis: Green Belts, Grass Roots or Gargantua?", *American Political Science Review*, 52, pp 108-122.
- Wright, V. et S. Cassese (1996), *La recomposition de l'Etat en Europe*, La Découverte, Paris.
- Yates (1977), *The ungovernable city, : the politics of urban problems and policy making*, MIT Press, Cambridge.



# **La coopération entre acteurs publics dans la planification stratégique dans les métropoles européennes**

**Christian Lefèvre**





## **La coopération entre acteurs publics dans la planification stratégique dans les métropoles européennes**

Aujourd'hui, la plupart des métropoles européennes se sont lancées dans l'élaboration de plans stratégiques. La diversité de ces plans tant dans leur contenu que dans leur mode d'élaboration est très grande, ce qui implique pour cette note de synthèse d'en délimiter ou d'en donner une définition qui soit opératoire par rapport au schéma directeur qu'est en train d'élaborer la région Ile-de-France. La planification stratégique dont nous parlerons ici renvoie à une planification globale et de long terme, associant des considérations spatiales, économiques et sociales et ayant vocation à être opérationnalisée à moyen terme sur le territoire de la métropole considérée. Une telle définition permet de prendre en compte à la fois la planification la plus « rigide et formelle » que l'on rencontre aux Pays-Bas ou en Allemagne avec des formes plus souples que l'on trouve en France, en Italie ou en Espagne et aujourd'hui sur le Grand Londres.

Compte tenu de l'extrême diversité des expériences européennes, cette note ne prétend pas en faire une synthèse mais plutôt d'en donner une grille de lecture à partir d'un certain nombre d'exemples. Une synthèse des expériences demandent en effet un travail de plus longue haleine. Du reste, un certain nombre de métropoles européennes, notamment italiennes, ont commencé à entreprendre ce travail.

En tant que politique publique, la planification stratégique suit les évolutions qui ont fait passé ce secteur de l'ère du gouvernement à celle de la gouvernance. En tant que politique publique, la planification stratégique se doit aujourd'hui de prendre en compte les incertitudes qui caractérisent les sociétés actuelles, l'ouverture des systèmes d'acteurs aux secteurs privé et associatif et chercher un meilleur équilibre entre la substance de la planification (son contenu) et les procédures de son élaboration et de sa mise en œuvre. Si les recherches en cours qui se rassemblent sous le terme de « collaborative planning » (Healey, 1997) sont intéressantes notamment parce qu'elles mêlent une approche institutionnelle (construction d'un système d'acteurs) à une approche communicationnelle (élaboration d'une vision partagée et recherche du consensus), cette note de synthèse ne les abordera pas car d'une part elles demeurent encore largement abstraites voire abscons, d'autre part elles ne se centrent pas sur la coopération entre acteurs publics qui est l'objet de cette note.

En effet, ce qui nous intéresse dans cette note c'est bien la coopération à l'intérieur du système des acteurs publics. Ouvrir le champ aux secteurs privé et associatif ainsi qu'à la population (aux habitants) nécessiterait un autre travail, plus spécifique et d'une plus grande ampleur. Au demeurant, dans de nombreux pays, la planification stratégique reste encore largement confinée aux acteurs publics, voire essentiellement aux institutions, nonobstant les discours et la rhétorique sur la mobilisation des forces vives et des citoyens. Une entrée par les acteurs publics reste donc pertinente même si dans certains cas cette note fera référence à des expériences où le système d'acteurs engagés dans la planification stratégique est plus vaste. Par ailleurs, l'attention sera principalement portée sur les modalités et les instruments de cette coopération, c'est à dire sur les aspects procéduraux de la planification stratégique, le contenu de la planification, sa substance, étant peu abordée.

Le plan de la note reflète ces choix à travers ses quatre parties : i) les éléments structurels de la coopération entre acteurs publics, ii) les modèles de coopération, iii) les processus de coopération et iv) la situation de l'Ile-de-France en comparaison avec les autres grandes métropoles européennes.

## **1. LES ELEMENTS STRUCTURELS DE LA COOPERATION ENTRE ACTEURS PUBLICS DANS LA PLANIFICATION STRATEGIQUE**

Quatre éléments nous paraissent structurant des relations entre acteurs publics dans la planification stratégique. Ils sont structurants dans la mesure où ils pré-déterminent ou encadrent les relations. Il s'agit de i) la position de la métropole dans la hiérarchie des villes au niveau européen et mondial, ii) le système politico-institutionnel auquel la métropole doit se soumettre, les relations entre le territoire institutionnel et le territoire fonctionnel de la métropole, iv) l'héritage historique et les cadres pré-existants dans lequel doit s'insérer la planification (histoire et cadre de la planification spatiale, existence d'instruments et de dispositifs déjà existant de coopération entre acteurs publics, etc.), que les théories nomment « path dependency » ou "sentiers de dépendance".

### **1.1. La position de la métropole dans la hiérarchie des villes au niveau européen et mondial.**

La planification stratégique se doit aujourd'hui de prendre en compte la globalisation et la compétition internationale. Il s'agit de phénomènes nouveaux, d'horizons, que la planification antérieure ne connaissait pas. Dans ce contexte, la planification stratégique a comme fonction de développer les atouts de la métropole et de combler ses faiblesses. Atouts et faiblesses dépendent de nombreux éléments parmi lesquels la taille et le poids économique de la métropole dans son pays, son continent, voire le monde. Les travaux de N. Brenner sur les métropoles européennes sont à cet égard intéressants. A partir du tableau dynamique qu'il brosse de l'évolution des grandes villes européennes, émergent quatre types de métropoles dont la position dans la hiérarchie européenne ou mondiale et donc dans la compétition urbaine fixe en partie le cadre des coopérations entre acteurs publics.

**La coopération entre acteurs publics dans la planification stratégique dans les métropoles européennes**

Evolution des grandes villes européennes dans la hiérarchie urbaine

Echelle spatiale de la capacité de contrôle	Flexible, décentralisée	Production de masse de type fordiste	Manque d'infrastructure industriel compétitive
<b>Capacité de contrôle global :</b> concentration de sièges sociaux d'entreprises mondiales, activités financières, services avancés aux entreprises	<b>VILLES GLOBALES</b> (Londres, Paris, Franckfort) (1)		
<b>Capacité de contrôle européenne :</b> Concentration de sièges sociaux d'entreprises européennes, activités financières, services avancés aux entreprises	<b>REGIONS URBAINES EUROPEENNES</b> (Amsterdam, Bruxelles, Hambourg, Milan, Zurich, Barcelone, etc.)		
<b>Capacité de contrôle national :</b> Concentration de sièges sociaux nationaux, activités financières, services avancés aux entreprises	<b>CENTRES URBAINS NATIONAUX</b> (Berlin, Lyon, Madrid, Rome, Dortmund, Oslo, Birmingham, Copenhague, Rotterdam, etc.)		
<b>Sans capacité de contrôle :</b> Pas de sièges sociaux d'entreprises importantes, quelques activités financières et services aux entreprises	<b>VILLES POST FORDISTES</b> (Stuttgart, Toulouse, Prato, etc)	<b>VILLES FORDISTES</b> (Manchester, Duisbourg, Turin, Liverpool, etc.)	<b>VILLES MARGINALISEES</b> (Naples, Palerme, Cottbus, etc.)

## **La coopération entre acteurs publics dans la planification stratégique dans les métropoles européennes**

En effet, l'Etat accordera une attention différenciée à une métropole selon sa position internationale. Il y sera plus ou moins présent, plus ou moins interventionniste. Par ailleurs, la position internationale de la métropole détermine en partie les enjeux que doit porter le plan stratégique et structure donc le cadre des négociations entre acteurs publics autour des « enjeux partagés » et des « enjeux potentiellement conflictuels », les acteurs publics, et notamment les collectivités territoriales n'ayant pas forcément le même intérêt à conduire une politique de compétition et compétitivité internationale.

### **1.2 Le système politico-institutionnel**

La nature même de l'Etat, fédéral ou unitaire, contraint fortement la coopération entre acteurs publics. Dans un Etat fédéral, il y a une hiérarchie entre les collectivités locales, la région, le land ou le canton étant dans une position hiérarchique supérieure par rapport aux provinces, départements et communes. Dans le cas de la planification stratégique, dans les Etats fédéraux ce sont les lois des Etats fédérés qui règlementent la planification. Le plus souvent, les plans « locaux » doivent être conformes à la législation fédérée et approuvés par les Etats fédérés. C'est le cas en Allemagne ou en Espagne par exemple. Ce sont aussi ces lois qui indiquent le niveau de « force juridique » du plan, opposable ou non opposable aux tiers, contraignant ou moins contraignant, etc.

La nature des relations entre l'Etat et les collectivités locales détermine aussi les formes et le contenu des coopérations entre acteurs publics. Dans un Etat centralisé, comme le Royaume Uni ou les Pays-Bas, l'autonomie locale dans l'élaboration de la planification stratégique est fortement contrainte par les règles initiées par le pouvoir central. Cela a longtemps été le cas en Grande Bretagne avec les *Planning Guidance* du gouvernement. Cela a été le cas du dernier schéma directeur francilien.

### **1.3. Les relations entre le territoire fonctionnel et le territoire institutionnel de la métropole.**

La planification stratégique doit s'effectuer sur un territoire pertinent. En règle générale, il s'agit du territoire fonctionnel de la métropole, c'est à dire celui correspondant aux inter-dépendances entre les hommes et leurs activités (agglomération, aire urbaine, etc.). La planification d'un tel territoire exige la coopération entre les acteurs publics dans la mesure où ce territoire fonctionnel est couvert de plusieurs territoires institutionnels ou administratifs (collectivités locales de différents niveaux, entreprises publiques, etc.).

Dans certaines métropoles européennes (Madrid, Londres par exemple ou encore l'Ile-de-France), il existe une autorité de rang métropolitain dont le territoire juridictionnel épouse assez bien le territoire fonctionnel et dont la planification est une compétence. Cette configuration structure les relations entre les acteurs publics dans la mesure où la collectivité compétente se trouve au centre des dispositifs de coopération, voire comme c'est le cas pour Madrid ou pour Londres, organise elle même cette coopération. Le statut de l'autorité métropolitaine (légitimité politique, ressources financières et juridiques, capacité d'expertise, etc.) détermine la centralité de cette institution dans la coopération. Ainsi, une autorité métropolitaine puissante comme la communauté autonome de Madrid, domine clairement le système d'acteurs locaux alors qu'une autorité plus faible, comme l'Autorité du Grand Londres (GLA) se doit de composer avec ces mêmes acteurs.

## **La coopération entre acteurs publics dans la planification stratégique dans les métropoles européennes**

Dans les situations où une telle autorité métropolitaine n'existe pas (situation la plus courante en Europe et dans le monde occidental en général), la coopération nécessite des configurations différentes, passant par des dispositifs (structures intercommunales, autorités conjointes, etc.) où les processus de négociation et de collaboration sont plus équilibrés entre les acteurs.

### **1.4. La « path dependency » ou les sentiers de dépendance.**

Ni la planification stratégique, ni la coopération entre acteurs publics n'interviennent dans le vide. Elles doivent tout au contraire tenir compte d'éléments positifs ou négatifs de nature diverse qui pré-existent et qui peuvent jouer un rôle de facilitateur ou de frein. Ces éléments, pris dans leur globalité, constituent une sorte de « climat » dans lequel va devoir s'insérer l'élaboration et la mise en œuvre de la planification stratégique. Sans viser l'exhaustivité, nous pouvons mentionner les éléments suivants :

- L'existence ou non d'une tradition planificatrice. Dans certains pays (France, Allemagne, Pays-Bas), la tradition de planification est ancienne et attribue à cette action des autorités publiques une grande importance. Elle est considérée comme faisant partie des actions naturelles des collectivités territoriales, nationales et locales. Dans d'autres, comme les pays anglo-saxons et plus particulièrement les Etats-Unis), le regard porté sur l'acte de planification est plus prudent, voire distant et méfiant. Dans d'autres pays, comme l'Italie, une conception juridique rigide de la planification va de pair avec un usage plutôt « pragmatique » permettant de mettre de la souplesse. Il n'est pas évident que les pays où la tradition de planification spatiale est la plus ancienne soient les plus aptes à produire des documents de planification stratégique pertinents et à les mettre en œuvre.
- L'existence ou non de lois ou documents juridiques favorisant la coopération, que ce soit dans le domaine de la planification spatiale ou plus généralement. C'est le cas en France avec l'ensemble des lois récentes sur la coopération intercommunale et l'aménagement du territoire, et notamment à travers la demande d'élaboration de projets de territoire. C'est le cas en Italie, avec les lois de décentralisation et notamment les lois « Bassanini » qui ont mis en place tout un ensemble de procédures de coopération (accords de programme, conférences de service, ententes, tables de concertation, etc.) que l'on appelle la « Programmation Négociée ». Au Royaume Uni, à l'inverse, c'est le cas des lois établissant la coopération par le partenariat, et notamment le partenariat public-privé, et dont la conception fait aujourd'hui obstacle à la production de documents de planification stratégique telle que nous l'avons définie.
- L'existence ou non d'outils, d'instruments, de programmes régionaux, nationaux ou européens visant à promouvoir la coopération entre acteurs publics. En Italie, il a été montré (Dematteis et al, 1999; Nanetti, 1999 ; Santangelo, 2001) que l'élaboration et la mise en œuvre des programmes « Urban » ont permis la construction ou la consolidation de systèmes d'acteurs coopératifs. C'est aussi le cas en Italie ou en France des nombreux programmes nationaux et régionaux (pour l'Italie) dans les politiques urbaines (contrats d'agglomération, Programmes de Développement Urbain, Pactes Territoriaux, etc.).
- L'existence ou non de structures de médiation oeuvrant dans le domaine de la planification (ou sur un registre plus général). On pense en France aux agences d'urbanisme, mais on peut aussi y ranger certaines agences de développement en Italie, des agences de planification comme ROR et ROA aux Pays-Bas pour les métropoles de Rotterdam et Amsterdam. De telles structures doivent jouer un rôle de facilitateur de l'action publique et plus spécifiquement dans le domaine de la planification spatiale.

- Enfin, l'existence de documents de planification stratégique déjà élaborés aussi bien au niveau de la métropole que sur des portions de cette métropole ou même au niveau institutionnel supérieur comme la région. Dans certaines régions urbaines, la planification stratégique a déjà une histoire qui est un capital sur lequel la coopération peut se bâtir et se conforter. Tel est probablement le cas de Barcelone qui en est aujourd'hui à son troisième plan stratégique depuis 1988, le premier ayant été lancé dans la perspective des jeux olympiques de 1992.

## **2. LES MODELES DE COOPERATION**

Sans prétendre à l'exhaustivité compte tenu de l'extrême diversité européenne, nous pouvons identifier au moins trois « modèles » de coopération, c'est à dire trois façons de faire la planification stratégique par la coopération entre acteurs, principalement les acteurs publics : i) le modèle de la création institutionnelle, ii) celui de la co-planification et iii) celui de la coordination des partenariats.

### **2.1 Le modèle de la création institutionnelle.**

Dans ce modèle, la coopération s'effectue par l'établissement d'une institution à part entière, véritable nouvelle collectivité territoriale. Il s'agit donc d'une coopération en amont, c'est à dire que les acteurs publics locaux décident conjointement de doter leur territoire d'une nouvelle institution et de la faire fonctionner. La question de la création institutionnelle elle même n'est pas abordée ici (Lefèvre, 1998). Il suffit de dire qu'elle est rarement purement volontaire et sans conflits. La plupart des fois, elle requiert même le recours à la loi.

La planification stratégique peut soit être la compétence unique ou principale de cette institution (en ce cas, l'institution a été spécifiquement créée pour cela), soit une parmi d'autres. Nous rencontrons ce modèle dans quelques cas en Europe, mais jamais systématiquement dans toutes les métropoles d'un même pays. En Grande Bretagne, la nouvelle *Greater London Authority* est l'exemple quasi-unique de ce modèle, en Allemagne on le trouve sur les agglomérations de Stuttgart et de Hanovre ; en Espagne c'est le cas de la région de Madrid du fait, comme en Ile-de-France de la conjonction entre le territoire fonctionnel et le territoire régional. En France, c'est dans une certaine mesure (parce qu'il ne s'agit pas de collectivités territoriales stricto sensu) la situation des communautés urbaines et des communautés d'agglomération qui détiennent de par la loi la compétence planification parmi d'autres.

Le Grand Londres. L'Autorité du Grand Londres (GLA) a été créée en 2000. Il s'agit d'une nouvelle collectivité territoriale dirigée par un maire et une assemblée élue au suffrage universel direct et couvrant un territoire comprenant les 32 boroughs londoniens et la City, soit 7,4 millions d'habitants. La loi qui crée la GLA attribue l'essentiel des pouvoirs au maire. Ce dernier doit notamment élaborer et mettre en œuvre un certain nombre de stratégies parmi lesquelles deux concernent directement la planification stratégique : la stratégie de développement économique et la stratégie de développement spatial (Spatial Development Strategy ou SDS). La stratégie de développement économique est élaborée par la London Development Agency (LDA), structure technique mixte public-privé et autonome. Elle a élaboré sa stratégie en 2002 et cette dernière a été approuvée par le maire la même année. La SDS qui s'intitule le « London plan » est en cours d'élaboration (voir partie III). Elle est placée directement sous la responsabilité du maire et possède un statut juridique contraignant pour les collectivités locales que sont les boroughs. Elle remplace par ailleurs les « planning guidances » élaborées par le gouvernement et s'imposent aux plans locaux qui doivent donc être en conformité avec la

## **La coopération entre acteurs publics dans la planification stratégique dans les métropoles européennes**

nouvelle stratégie. Par ailleurs, c'est elle qui doit servir de cadre de référence à l'ensemble des autres stratégies développées par la GLA ce qui n'est pas sans poser d'ores et déjà quelques problèmes puisque certaines stratégies ont déjà été élaborées comme celle sur le développement économique.

Les cas allemands de Stuttgart et de Hanovre. En Allemagne, la planification stratégique s'effectue le plus souvent soit au niveau municipal (en ce sens elle ne nous intéresse pas ici), soit par la co-planification (voir ci-dessous). Pour autant, deux métropoles, Stuttgart et Hanovre, se sont récemment lancées dans des innovations institutionnelles qui sont considérées outre-Rhin comme des modèles de coopération sur des territoires pertinents et qui représentent en même temps les deux seules autorités métropolitaines d'Allemagne.

La région urbaine de Stuttgart est gouvernée depuis 1994 par une nouvelle collectivité territoriale, la Verband Region Stuttgart (VRS). Il s'agit d'une institution dirigée par un conseil élu au suffrage universel direct pour 5 ans, dont le territoire recouvre 179 communes et 5 *kreise* de la région de Stuttgart (soit en tout 3.600 km<sup>2</sup>), soit 2,6 millions habitants. Elle fait suite à trois structures intercommunales établies dans les années précédentes. La VRS a deux compétences principales : la planification des transports, des paysages et de l'espace d'une part, l'organisation des transports (tarification, subventions, investissements) d'autre part. Les plans élaborés par la VRS ont un statut juridique contraignant pour les municipalités puisque leurs POS doivent y être conformes, pouvoir ayant été renforcé en 1999 par une loi du Land de Bade-Wurtemberg.

La région de Hanovre dispose depuis 2001 d'une nouvelle institution métropolitaine sous la forme d'un comté régional. Celui-ci remplace l'association du Grand Hanovre qui regroupait 1,1 million d'habitants et comprenait la ville-kreis de Hannover, le kreis environnant et ses 20 municipalités. Aujourd'hui donc, la région urbaine de Hannover est administrée par un comté élu au suffrage universel direct, collectivité territoriale cumulant les compétences des kreis et des municipalités le composant. La planification stratégique est une compétence importante de ce nouveau comté, parmi d'autres domaines comme les transports, le logement social ou le traitement des déchets.

### **2.2 Le modèle de la co-planification**

Dans ce modèle l'élaboration et la mise en œuvre de la planification stratégique s'effectuent soit directement par l'intermédiaire de procédures qui mettent en relation les diverses autorités publiques, soit par l'intermédiaire de structures ad-hoc. Les procédures seront en parties examinées dans la partie III et nous nous concentrerons dans cette partie sur les structures de coopération, principalement à partir des cas allemands et italiens.

Les exemples de co-planification sont nombreux et anciens en Allemagne. Les cas de Francfort et de Berlin que nous présentons succinctement sont probablement parmi les plus significatifs des difficultés de coopération dans les métropoles allemandes.

L'agglomération de Francfort a été administrée depuis 1975 par une association régionale, la Umlandverband Frankfurt (UVF), qui recouvrait 43 municipalités et regroupait 1,5 million d'habitants sur 1.400 km<sup>2</sup>. L'UVF détenait de nombreuses compétences parmi lesquelles la planification spatiale et elle a été la première à élaborer en 1985 un document de planification détaillée au niveau d'une agglomération (Freund, 2002). En 2001, cette association a été dissoute. Depuis cette date, la planification spatiale est prise en charge par une nouvelle structure à vocation unique, la Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (PVBF), imposée par une loi du Land. Cette nouvelle structure couvre un territoire plus vaste que celui de l'UVF

## **La coopération entre acteurs publics dans la planification stratégique dans les métropoles européennes**

puisqu'il est de 2.500 km<sup>2</sup>, rassemble 75 communes et regroupe environ 2,2 millions d'habitants. Elle est dirigée par une chambre des associés qui sont les 75 municipalités qui la composent. La ville-kreis de Franckfort détient 12 votes sur les 93 de la chambre, mais les communes de moins de 50.000 habitants ne sont pas individuellement représentées, ce qui pose problème.

A Berlin, la situation est différente. Sur le plan politique, les décisions concernant la planification sont prises conjointement par la ville-Land de Berlin et le Land de Brandebourg. Dans l'attente d'une future fusion entre ces deux institutions (un référendum l'a refusée en 1996), la planification dans l'aire urbaine de Berlin (4,3 millions d'habitants) est prise en charge depuis 1996 par une structure originale, le département de planification conjointe (*Gemeinsamen Landesplanungsabteilung* – GLBB), unique en Allemagne. Il s'agit d'une structure rassemblant les ministres responsables de la planification dans la ville-Land de Berlin et dans l'Etat du Brandebourg. Les décisions sont prises de manière consensuelle entre les deux Etats et en cas de conflit grave, il y a convocation d'une conférence régionale de planification présidée par le maire de Berlin et le Président du Brandebourg. Le GLBB doit produire un programme de planification conjointe, sorte de plan stratégique, qui doit être lui même approfondi par une série de plans. Le programme de planification conjointe a été élaboré en 1998 par le GLBB après discussion avec les municipalités et les 5 départements régionaux de planification du land de Brandebourg. Il s'impose aux collectivités locales.

En Italie, la co-planification est en théorie la règle. Dans la pratique la situation est quelque peu plus compliquée dans la mesure où il existe peu au niveau métropolitain de planification stratégique comme nous l'avons définie. Comme les français et les allemands, les Italiens considèrent la création institutionnelle comme la condition nécessaire d'une bonne planification (et de bonnes politiques publiques en général), mais en bon pragmatiques ils n'attendent pas la constitution de telles institutions pour avancer. Aujourd'hui la coopération entre acteurs publics dans le cadre de la planification stratégique en Italie se fait avec comme horizon la constitution de « Cités Métropolitaines », futures institutions couvrant les principales métropoles du pays et disposant de la compétence en planification. Ces institutions n'existent pas encore mais la coopération entre autorités publiques pour les mettre en place est en cours et la planification stratégique est un domaine de prédilection dans le processus de création institutionnelle.

Ainsi dans plusieurs agglomérations (Bologne, Rome par exemple) se sont mis en place au cours des dernières années, des bureaux métropolitains communs. Il s'agit de structures technico-administratives conjointes entre la ville-centre, la province et la région (et parfois même d'autres communes) ayant pour objectif de produire des politiques publiques inter-institutionnelles comme la planification stratégique. Certaines comme à Rome ont disparu avec les changements de majorité politique mais ils trouvent d'autres suites dans les divers instruments de la programmation négociée (voir partie III) mis en place par les lois nationales et régionales. A Milan, le plan stratégique du Nord de l'agglomération a donné lieu à un accord de coopération entre les quatre communes principales et la province, accord qui se solde par la participation de la province aux actions lancées par le plan stratégique.

### **2.3 La coordination des partenariats**

Ce troisième modèle renvoie directement aux cas britannique et irlandais. Dans ces deux pays – et apparemment de manière plus exacerbée en Grande Bretagne – la planification spatiale a cédé la place dans les années 1980 et au début des années 1990 à des politiques urbaines conduites par des partenariats public-privé sur des territoires de dimensions plutôt restreintes et dans des domaines sectoriels. Si, au cours de la dernière décennie, l'inter-sectorialité a fait son entrée en force dans les politiques urbaines et si la planification stratégique est apparue sur les territoires



## **La coopération entre acteurs publics dans la planification stratégique dans les métropoles européennes**

régionaux pilotés par les nouvelles agences régionales, dans les métropoles la fragmentation a été la règle et aucune planification stratégique digne de ce nom n'a vu le jour. Pour autant, dans l'« ère de la gouvernance », l'expérience britannique de planification stratégique est intéressante et son centrage sur les villes-centre plutôt que sur l'aire métropolitaine (à l'exception récente du Grand Londres) ne doit pas nous conduire à la laisser de côté, ni non plus le fait que ces plans n'ont aucune valeur juridique. En effet, dans le contexte britannique actuel, les plans stratégiques n'ont que la valeur que leur accordent leurs auteurs et ceux qui ont participé à leur élaboration. Dans ce cadre, la légitimité du plan (c'est à dire son acceptation par les acteurs de la ville) dépend de la capacité du système d'acteurs à produire du consensus.

On peut dire que la planification stratégique britannique a commencé dans les années 1990 avec des programmes comme *City Pride* par lequel le gouvernement central a demandé à trois villes (Birmingham, Manchester et Londres) de préparer un plan stratégique pour les dix années à venir. Dans le cadre des politiques publiques britanniques, la préparation de tels plans stratégiques ne peut se faire que dans le cadre de partenariat public-privé, associant outre les collectivités locales, les entreprises et le secteur associatif.

A Birmingham, l'élaboration du premier plan stratégique a été pilotée par le conseil municipal dans le cadre d'une structure de partenariat, le *Birmingham City Pride partnership* (BCPP). Il s'agissait de produire un plan à partir des stratégies développées par les structures de partenariat existantes. Le *Birmingham City Pride partnership* a été administré par un conseil regroupant la ville de Birmingham, la *Urban Development Corporation*, les principales structures de partenariat existantes et plusieurs associations. Il a mené à bien l'élaboration du *prospectus*, le document lui-même sous la conduite du conseil municipal qui a dominé le conseil d'administration du BCPP. Aujourd'hui, la ville de Birmingham s'est lancée dans un second plan stratégique avec la création du « Community Strategy Partnership », une structure de partenariat qualifiée de « suprême » car au dessus de toutes les autres structures partenariales et regroupant les directions pertinentes de la ville, 12 représentants des 2 partenariats locaux, les agences publiques.

L'expérience de Belfast, bien que n'ayant pour le moment pas abouti à la rédaction d'un plan stratégique présente un cas de figure intéressant bien que classique outre-Manche. La ville de Belfast cherche aussi à élaborer un plan stratégique qui comme dans le cas de Birmingham doit être le produit de la coordination des stratégies des structures de partenariat existantes. Là encore c'est le conseil municipal qui a joué le rôle de leader en prenant l'initiative de la coordination des divers structures partenariales existantes. Contrairement au cas de Birmingham, il n'y a pas eu création d'une structure de coordination et de réflexion comme BCPP. La coopération s'est faite de manière plus informelle sous les auspices du conseil municipal par une succession de réunions avec les 6 principaux partenariats dans le domaine de la régénération urbaine.

### **3. LES PROCESSUS DE COOPERATION**

Les processus de coopération dans l'élaboration de la planification stratégique sont aujourd'hui au moins aussi importants sinon plus que le contenu du document lui-même. En effet, le domaine de la planification stratégique est une bonne illustration du passage des politiques publiques substantielles à des politiques publiques procédurales, où la qualité du processus d'élaboration conditionne à la fois la qualité du document produit et sa mise en œuvre. Une coopération de qualité permet un document de qualité et une mise en œuvre performante car légitime. C'est en fait la légitimité qui est en cause dans le processus de coopération et l'on peut affirmer que l'objectif essentiel de la coopération est de produire cette légitimité. Trois éléments des processus de coopération contribuent à cette légitimité : i) le phasage de l'élaboration du plan stratégique, ii) la sélection des partenaires et iii) les outils et dispositifs utilisés.

### **3.1 Le phasage du plan stratégique.**

La production de la légitimité du plan stratégique exige aujourd'hui plus de temps que dans l'ère du gouvernement où elle était donnée d'emblée, l'Etat représentant l'intérêt général. Aujourd'hui la légitimité dépend en partie de la capacité du système d'acteurs à produire un document consensuel. Le phasage de son élaboration joue alors un rôle important car il est un des éléments de fabrication du consensus. Généralement, le phasage varie d'une métropole à une autre et les durées d'élaboration des plans stratégiques sont elles aussi variables (près de 3 ans pour la SDS de Londres, quelques mois prévus pour le Plan stratégique de Venise). Le phasage choisi correspond à l'intégration plus ou moins rapide d'un certain nombre d'acteurs plus ou moins nombreux dans le processus. Il dépend également de la complexité du système d'acteurs et de l'existence d'une autorité juridiquement légitime pour conduire le processus (cf les conditions structurelles de la partie I). Prenons deux exemples pratiquement opposés, celui du Grand Londres et de Venise.

A Londres, le phasage est défini dans la loi qui crée la GLA. Cette loi indique en effet le contenu de la SDS, son statut juridique, qui doit la conduire, les acteurs qui doivent être consultés, les intervalles et la durée des consultations et enfin la procédure d'élaboration finale. Le maire de Londres n'a pas beaucoup de marge de manœuvre sur le processus. Ainsi dans une première phase (mai 2001-début 2002), la GLA publie un document de consultation, *Towards the London Plan*. Ce document est discuté par le Greater London Group (la GLA et les 4 agences fonctionnelles). En juin 2002 démarre une deuxième phase avec la publication d'un premier projet de plan stratégique qui est alors soumis à consultation pendant une période de 3 mois (jusqu'en septembre 2002). Entre septembre 2002 et décembre 2002, la GLA prend en compte les remarques issues de la consultation et y répond. Ces réponses sont alors commentées par une commission d'experts nommée par le gouvernement central et une grande réunion publique est organisée en mars 2003. Suite à cette réunion publique commence la dernière phase qui voit la rédaction du document final et sa publication qui doit survenir en décembre 2003. Le tout aura duré pratiquement trois ans. Cette durée et le phasage choisi sont sensés produire un document de qualité dont la teneur a été discutée par tous les acteurs concernés. Mais le maire reste seul juge, en théorie, du contenu du plan car c'est lui en dernier ressort qui l'approuve.

A Venise, la démarche est toute autre. Tout d'abord, aucune loi n'encadre le processus de démarche stratégique, ce qui est d'ailleurs la règle en Italie. Ceci va bien entendu de paire avec l'absence de statut juridique des plans stratégiques des villes italiennes. La ville de Venise a choisi un phasage original. L'élaboration du plan est découpée en trois phases. Dans une première phase, il y a élaboration d'un état des lieux de la littérature et des expériences de planification stratégique en Europe et d'une méthodologie avec un groupe d'acteurs sélectionnés. Cette phase initiée en mai-juin 2002 se termine en novembre 2002. Dans une deuxième phase, il y a en parallèle la rédaction d'un premier projet de plan et la consultation d'un groupe d'acteurs plus vaste. Dans une phase finale, il y a rédaction définitive du plan et son approbation par le conseil municipal. Le tout devrait durer moins d'une année puisque l'approbation est attendue pour février ou mars 2003.

Les démarches de Londres et de Venise restent classiques dans le sens où elles procèdent par phases intégrant de plus en plus d'acteurs et/ou d'inputs, le tout rythmé par des documents spécifiques et qui sont sensés avoir une durée de vie relativement longue (la SDS planifie le Grand Londres pour une dizaine, voire une quinzaine d'années). Toute autre apparaît la démarche de Barcelone, considérée comme de la planification stratégique permanente réunissant au plus tôt une énorme quantité d'acteurs avec une mobilisation de la population. Dans cette ville, on en est

## **La coopération entre acteurs publics dans la planification stratégique dans les métropoles européennes**

aujourd'hui au troisième plan stratégique (le premier a été conçu en 1988, le second en 1994 et le dernier en date en 1999). On pourrait considérer chacun de ces plans comme une phase à ceci près que le processus n'a pas été conçu à la base comme un tout.

### **3.2. La sélection des acteurs**

Pour qu'un plan stratégique soit légitime et donc pertinent et mis en oeuvre, il faut qu'il ait été co-élaboré avec des partenaires adéquats ou tout au moins que les acteurs qui comptent pour sa mise en œuvre ait été associés à un moment quelconque du processus. Ne pouvant impliquer l'ensemble des acteurs présents dans l'aire urbaine, ou tout au moins ne pouvant pas les impliquer de manière égale, il convient alors de les sélectionner. Là encore les exemples de Londres et de Venise sont éclairants par leur contraste.

A Londres, c'est une fois encore la loi qui édicte les acteurs qui doivent être consultés. Il s'agit notamment de l'assemblée de Grand Londres, des agences fonctionnelles de la GLA, des 32 boroughs, des associations représentatives des minorités ethniques, des milieux économiques, etc. Le maire peut décider d'ouvrir la consultation formelle à d'autres acteurs de son choix mais il doit obligatoirement consulter ceux mentionnés dans la loi. Sa marge de manœuvre est donc là encore faible.

A Venise, la situation est toute différente. Dans la première phase, un nombre restreint d'acteurs ont été sélectionnés. Il s'agit des chambres consulaires, des trois principaux syndicats, d'une fondation représentant le secteur bancaire, de l'Université de Venise. La ville de Venise les a choisis car d'une part ce sont des acteurs organisés capables d'avoir une vision stratégique du développement de la métropole et d'autre part ils ont une « capacité d'implication » d'autres acteurs. Dans une deuxième phase, d'autres acteurs ont été « invités ». L'invitation s'est effectuée par secteur de politique publique (transport, environnement, etc.). Ont été ainsi sollicités les entreprises publiques, les organisations sociales (environnement, organisations caritatives, etc.), les organismes culturels. A ces acteurs, ont été ajoutés les institutions (région Vénétie, province de Venise, communes de l'agglomération, autorité portuaire). L'idée est de construire un réseau d'acteurs à partir des acteurs sélectionnés considérés comme le noyau clé du plan stratégique.

L'implication des acteurs est différente selon leur statut : sélectionnés ou invités. Les acteurs sélectionnés participent de près à l'élaboration du plan (ils sont membres de droit des réunions avec la ville et le groupe de travail (voir ci-après). Les acteurs invités participent via des séminaires plus ouverts où sont recueillis leurs demandes et remarques, l'idée étant de créer un « climat ou une culture stratégique » où les points de détails ou non généraux sont laissés de côté pour éviter que le processus d'élaboration du plan stratégique ne serve de lieu de discussion de questions conflictuelles n'ayant pas forcément de rapport avec la planification stratégique.

### **3.3. Outils et dispositifs**

Plus encore que dans le phasage ou dans la sélection des partenaires, la diversité est grande dans la mise en place et /ou l'utilisation d'outils et de dispositifs favorisant la coopération entre acteurs. Dans une tentative de clarification, nous pouvons distinguer les outils et dispositifs suivants : i) les organes de pilotage du plan stratégique, ii) l'activation des réseaux d'acteurs et des structures issus de programmes antérieurs.

## **Les organes de pilotage du plan stratégique**

La nature et l'organisation des structures de pilotage du plan stratégique dépendent évidemment du modèle de coopération utilisé. Dans le modèle de la création institutionnelle, l'organe de pilotage est normalement intégré dans l'institution en charge du plan, en général une cellule ou un groupe à l'intérieur de l'institution. C'est le cas à Londres avec la création d'un groupe de pilotage en 2001, dirigé par le maire adjoint et comprenant pour l'essentiel des fonctionnaires de la GLA. A l'inverse, dans le cas de la coordination de partenariats, l'organe de pilotage rassemble les divers partenariats sans que l'acteur public occupe nécessairement une position centrale. C'est le cas par exemple à Birmingham où le conseil de BCPP est présidé par un homme d'affaires important et où la ville de Birmingham partage en théorie le pilotage du plan stratégique avec 12 autres institutions publiques, privées et du tiers secteur.

Pour notre propos, les structures de pilotage produites dans le cas de co-planification sont plus intéressantes car elles sont plus innovantes et aussi plus généralisables (ou transférables), les situations de coordination de partenariats étant trop spécifiques.

A Venise, l'organe de pilotage est constitué d'un groupe de travail organisé par la municipalité. Ce groupe de travail comprend plusieurs membres de l'administration communale – provenant des directions des transports, du développement et de la planification et un ensemble de chercheurs et de techniciens provenant de l'université de Venise (département de planification) et d'une structure de recherche publique dépendante de la municipalité de Venise et de la Province de Venise, le COSES (Consortium pour la recherche et la formation). Il est donc restreint et réduit au pouvoir politique municipal et à des experts. Les autres acteurs (sélectionnés et invités) ne font pas partie du groupe de travail. Ce type d'organe de pilotage correspond bien au choix de la ville de Venise de privilégier une démarche contrôlée et relativement neutre.

A Barcelone, l'organe de pilotage est très différent. Les plans stratégiques sont administrés depuis 1993 par trois structures: i) l'association du plan stratégique qui rassemble 215 représentants des institutions locales et qui est présidée par le maire de Barcelone, ii) le comité exécutif, beaucoup plus restreint qui rassemble les représentants de la ville, du port, de la foire, de la chambre de commerce, des syndicats et de l'université et iii) une cellule de coordination de 4 personnes sous la houlette d'un délégué du maire. L'association a un rôle de discussion et de réflexion, le comité exécutif de décision, et la cellule de coordination d'animation et de suivi. Cette organisation en trois niveaux correspond bien là encore au choix de la ville d'ouverture sur un système d'acteurs large et à la mobilisation de l'ensemble de la société barcelonaise.

## **L'activation des réseaux d'acteurs**

De nombreuses démarches d'élaboration de plans stratégiques se fondent sur un substrat de relations entre acteurs (pas uniquement publics) tissées lors d'expériences antérieures de participation et de mobilisation à partir de projets ou de programmes européens, nationaux ou plus simplement locaux. Les villes italiennes sont probablement celles qui ont le plus suivi cette démarche (à laquelle on peut cependant associer la ville de Barcelone, les plans stratégiques antérieurs pouvant être assimilés à ce genre d'expérience) car dans ce pays plus qu'ailleurs, l'accent dans les politiques publiques a été mis sur la programmation coopérative ou négociée à travers de nombreux instruments et dispositifs de mise en coopération comme les pactes territoriaux, les accords de programme, les programmes divers de régénération et de requalification urbaine.

A cet égard, l'expérience du plan stratégique du Nord Milan semble la plus intéressante. Dans une première phase, une équipe de chercheurs associée à l'agence d'urbanisme de Milan (Province et

## **La coopération entre acteurs publics dans la planification stratégique dans les métropoles européennes**

communes) a réalisé un panorama de l'ensemble des actions collectives réalisées sur le territoire du Nord-Milanaise (environ 300.000 habitants) au cours des années précédentes. Ceci a permis d'identifier les nombreux programmes existants, en cours ou déjà terminés, et de pointer les acteurs principaux qui y ont participé (non seulement les institutions mais aussi les individus). Ce travail a donné lieu à un "atlas des politiques et des projets" qui a servi de base à un ensemble de premiers interviews et rencontres avec ces acteurs, qui s'est traduit par la réalisation d'un "agenda stratégique". Une seconde phase a alors démarré autour de plusieurs "tables de co-projection" (co-progettazione), similaires à celles que l'on trouve dans les pactes territoriaux et dans les "tables des autonomies" auxquelles ont participé également les services de la province de Milan et de la région Lombardie. Ces tables étaient thématiques (zones stratégiques, infrastructures et mobilité, environnement, innovation, formation et emploi).

### **4. ELEMENTS DE COMPARAISON ENTRE LE FUTUR SCHEMA DIRECTEUR ET LA PLANIFICATION STRATEGIQUE DES GRANDES METROPOLES: LA COMPARAISON ILE-DE-FRANCE LONDRES**

Tout d'abord, il existe en Europe, peu d'exemples de régions-capitales qui se soient lancées dans une opération de planification stratégique. Seules Londres et Madrid, cette dernière semble-t-il sans succès, ont tenté l'aventure. L'Ile-de-France est donc quelque peu pionnière.

En second lieu, L'Ile-de-France est l'une des rares métropoles globales européennes. Il n'y a guère que Londres qui se trouve dans une situation identique

C'est aussi une région institutionnellement plus complexe que les autres capitales du même ordre: une région, 8 départements, des dizaines d'intercommunalités, près de 1.300 communes et l'Etat avec ses structures régionales et départementales. Dans ce registre, Londres possède une organisation beaucoup plus simple: 32 boroughs et la City avec une forte présence de l'Etat. La région de Madrid est assez simple elle aussi: une Communauté Autonome qui recouvre l'ensemble de la région, pas de province (département) car la province de Madrid a été consolidée avec la communauté autonome et environ 190 communes. Berlin est une ville-Etat dont une partie de l'aire métropolitaine déborde sur le land de Brandebourg. A Rome, la commune-centre est très vaste et recouvre presque toute la Province (aire métropolitaine). La région Latium, fortement présente, est la troisième collectivité concernée par la métropole romaine, avec bien sûr l'Etat.

De toutes les grandes métropoles européennes, seule Londres disposent de caractéristiques qui en font une ville, la seule ville, qui soit comparable à l'Ile-de-France: sa taille, sa structure économique qui en fait une ville globale, sa domination économique et sociale sur le territoire national, son statut de capitale. Pour autant, les points communs entre les deux plus grandes villes européennes sont moindres que leurs différences, notamment à propos de la planification stratégique.

#### **4.1 Les points communs : forte présence de l'Etat, fragmentation territoriale, valeur juridique "supérieure" de la "Spatial Development Strategy" (SDS).**

1. L'Etat britannique n'est pas structuré comme l'Etat français. Il ne dispose pas par exemple de toutes les structures déconcentrées (DDE, DRE, DDASS, etc.) qui collent à celles des collectivités locales. Cependant, depuis 1994, il a amorcé une évolution significative vers un Etat régional avec la constitution de mini-préfectures: les Government Offices, qui regroupent les services des ministères de l'environnement, des transports et des régions. Il y en a 9 sur le territoire anglais mais une seule épouse le territoire d'une collectivité existante: le Government Office for

## **La coopération entre acteurs publics dans la planification stratégique dans les métropoles européennes**

London (GOL) qui couvre le territoire de la Greater London Authority, soit le Grand Londres au sens politico-administratif du terme. GOL est une structure puissante qui a en charge les relations technico-administratives entre l'Etat et la GLA et le contrôle de cette dernière. En dehors de GOL, l'Etat dispose d'une structure politique, le "cabinet sub-committee for London", qui rassemble les ministres qui ont à faire avec la capitale. C'est cette structure qui a notamment comme responsabilité la coordination de l'activité gouvernementale sur le territoire fonctionnel de Londres qui déborde sur une autre région: la région du Sud-Est.

2. Si le Grand Londres n'est pas fragmenté sur le plan politique et institutionnel, ce qui en fait une grande différence avec l'Ile-de-France, il l'est au niveau des politiques publiques et singulièrement pour celles qui ont à voir avec le développement économique et social comme la "régénération urbaine". La Grande Bretagne a en effet développé depuis une vingtaine d'années des structures de partenariat relativement autonomes qui fragmentent le territoire car ils ne recouvrent qu'une partie du territoire fonctionnel, pour un secteur de politique donné, et pour une durée déterminée. Personne ne connaît le nombre de ces structures mais il y en aurait plusieurs centaines sur le Grand Londres. Certains de ces partenariats (Park Royal Partnership, Thames Gateway Partnership, etc.) ont une activité de planification stratégique.

3. La SDS que doit élaborer le maire de Londres est un document qui s'impose aux acteurs locaux. Londres est aujourd'hui soumis aux "regional guidances" établies par le gouvernement central. La SDS les remplacera lorsqu'elle sera élaborée et approuvée par la GLA. Elle s'impose aux boroughs dans le sens où, comme nous l'avons dit, les plans de ces derniers doivent être conformes à la SDS. Le maire peut refuser un plan local si celui-ci n'est pas conforme. Les boroughs doivent, de par la loi, présenter au maire toutes les requêtes et projets de nature stratégique qui leur sont soumis par les acteurs privés et les partenariats. Il appartient alors au maire, dans leur confrontation avec les directives de la SDS, de les accepter ou de les refuser. S'il les refuse, les boroughs doivent obéir ou alors poser le problème au gouvernement qui tranche.

### **4.2 Les nombreuses différences**

Nous trouvons au moins quatre différences principales entre la GLA et le Conseil Régional d'Ile-de-France (CRIF):

#### **L'Angleterre n'est pas un pays décentralisé.**

Plus qu'en France, l'Etat reste le maître du jeu et le cas londonien est une bonne illustration de cette situation.

Tout d'abord, le gouvernement central contrôle le budget de la GLA qui provient pour l'essentiel de transferts de l'Etat. En second lieu, la London Development Agency (LDA) a peu de marge de manœuvre puisque ces ressources et leur usage sont fortement encadrés par l'Etat via GOL.

Pour la planification stratégique, c'est l'Etat qui définit ce qui est stratégique pour la GLA (notamment par les *regional guidances*). Ainsi, est stratégique tout projet de construction de plus de 500 logements ou qui concernent les grandes infrastructures, les immeubles dépassant une certaine hauteur, etc.

Par ailleurs, l'Etat contrôle les RDAs autour de la GLA comme celle du Sud-Est (SEEDA). Ceci est important car le maire doit prendre en compte les stratégies mises en place autour de Londres.

## **La coopération entre acteurs publics dans la planification stratégique dans les métropoles européennes**

Enfin, l'Etat apparaît comme moins partenarial. Les relations entre la GLA et le pouvoir central sont beaucoup plus conflictuelles, pour des raisons historiques mais aussi pour des raisons politiques et de personnes, Tony Blair considérant le maire de Londres, Ken Livingstone, comme un adversaire.

### **Si la GLA est faible par rapport à l'Etat, elle est plus puissante par rapport aux collectivités locales londoniennes (*boroughs*).**

D'une part, il n'y a pas de contre pouvoirs locaux à la GLA . Il n'y a pas de commune-centre à Londres, mais 32 boroughs plutôt faibles. La GLA ne doit pas tenir compte d'une "ville de Paris" à l'inverse du CRIF.

En second lieu, la prise en charge de la planification stratégique par la GLA apparaît plus légitime. Le discours sur l'incapacité londonienne à accueillir la globalisation en l'absence d'une institution métropolitaine (pour la GLA ceci contrastant avec les autres grandes métropoles mondiales : New York, Paris et Berlin qui ont été plus à même de répondre à la globalisation en construisant les infrastructures adéquates, les logements adéquats, en développant une qualification de main d'œuvre adéquate, en construisant le nombre de bureaux adéquats, etc.), ce discours là est largement soutenu par les acteurs locaux comme les milieux économiques et sociaux. La GLA n'est pas contestée sur ce point, ce qui est moins évident pour le CRIF.

En troisième lieu, la GLA peut contraindre les *boroughs* à intégrer dans leurs plans locaux (Unitary Development plans ou Local Plans) les éléments stratégiques inscrits dans la SDS.

Enfin, la GLA dispose de ressources non négligeables comme le contrôle à terme des transports et elle vient d'imposer un péage urbain (février 2003) qui pèsera probablement lourd dans la future campagne électorale de 2004.

### **Il y a à Londres une forte présence et un poids beaucoup plus important des entreprises privées.**

Celles-ci agissent principalement par leur structures de représentation : la City, London First et leurs structures de partenariat (London Pride Partnership). Cette implication des milieux économiques s'explique par:

- une « tradition » d'implication forte des entreprises du fait des politiques nationales et de la vacance du pouvoir métropolitain entre 1986 et 2000,
- le fait que ces entreprises ont pris en charge la "planification" stratégique de Londres entre 1986 et 2000: par la production du London Pride prospectus au milieu des années 1990 et plus récemment par l'élaboration du livre blanc, London 2020, véritable proposition stratégique, présentée au maire juste après son élection.
- une implication des entreprises qui se sont mobilisées pour la création de la GLA et qui ont pesé sur son organisation, ses pouvoirs, ses relations avec les collectivités publiques (Etat et *boroughs*). Dans une large mesure la configuration actuelle de la GLA est le produit du poids du monde économique et de sa capacité d'influence sur le pouvoir central.

La GLA a à sa tête un leader plutôt charismatique qui se situe clairement dans une stratégie d'accroissement des pouvoirs et de l'autonomie de la GLA. Ceci se traduit par:

## **La coopération entre acteurs publics dans la planification stratégique dans les métropoles européennes**

- la recherche de relations plutôt pacifiques avec les *boroughs* (retrait de la GLA de l'Association of London Governments, implication des *boroughs* dans l'élaboration des stratégies),
- la recherche de relations étroites avec la "business community". Après la création du London Business Board, qui rassemble la plupart des structures de représentation du monde économique, le maire a des réunions très régulières (quasi hebdomadaires) avec ce dernier.
- une communication tous azimuts vers les londoniens avec les "People's question time" (où le maire discute avec les londoniens deux fois par an) et de nombreuses auditions publiques dans les divers *boroughs*.

### **En guise de conclusion: L'Ile-de-France entre deux modèles: création institutionnelle et co-planification**

Le CRIF est bien une institution qui a en charge la planification stratégique. Pour autant, la planification stratégique en RIF ne peut pas s'effectuer dans le même cadre et avec la même démarche que pour la création institutionnelle car le CRIF ne possède pas l'autonomie et les pouvoirs suffisants pour mener seul l'élaboration du document. Il y a donc nécessité de coopération, avec l'Etat bien sûr, mais aussi et peut-être surtout avec les collectivités locales et notamment les départements qui pour certains d'entre eux ont déjà leurs stratégies propres de développement.

L'élaboration du schéma directeur peut être un moment et une opportunité pour que la région se positionne dans le système d'acteurs actuel. Mais ceci dépend du rôle que le CRIF entend jouer sur son territoire.



**Principales références sur la coopération entre collectivités publiques dans la planification urbaine en Europe**

Associazione Sviluppo Nord Milano (ASNM), *Piano Strategico* ([www.asnm.com/piano](http://www.asnm.com/piano) strategico)

Aulakh, S. (2002), « An analysis of the Birmingham « City Pride » partnership », Rapport de l'étude de cas de Birmingham, Projet Interact, Grand Lyon.

Belfast City Council (2002), « Citywide partnerships », Rapport de l'étude de cas de Belfast, Projet Interact, Grand Lyon.

Casarin, M. et F. d'Orzia (2002), « Urban governance as a means of promoting and realising a « Strategic Plan for Venice », Rapport de l'étude de cas de Venise, Projet Interact, Grand Lyon.

Dematteis, G. et al (1999), "L'impact des programmes européens sur la gouvernance des systèmes locaux italiens", communication à la conférence EURA-LATTS "European Cities in Transformation", Paris, 21-22 octobre.

Elineau, C. (2000), « Regional and Strategic Planning in Scotland and in Germany », rapport, Edinburgh College of Arts, School of Planning and Housing, Edinburgh.

Freund, B. (2002), « The Frankfurt Rhine-Main region », in Kreukels, A ; Salet, W. et A. Thornley (2002), *Metropolitan governance and Spatial planning : european case studies*, Routledge, Londres.

Greater London Authority (mai 2001), "Towards the London plan: initial proposals for the mayor's spatial development strategy", GLA, Londres.

Greater London Authority (juin 2002), "The draft London Plan: a summary", GLA, Londres.

Healey, P ; Khakee, A. ; Motte, A. et B. Needham (ed) (1997), *Making strategic spatial plans : innovation in Europe*, UCL Press, Londres.

Kreukels, A ; Salet, W. et A. Thornley (2002), *Metropolitan governance and Spatial planning : european case studies*, Routledge, Londres.

Lefèvre, C. (1998), « Gouvernement métropolitain et gouvernance dans les pays occidentaux : un bilan critique », *Politiques et Management Publics*, juin.

Lefèvre, C. (2003), « La planification de las metropolis europeas entre gobierno e gobernanza », *Urban*, janvier.

Lettres d'information, « Métropoles européennes en projet », Millénaire 3, Grand Lyon, 1999-2002

Nanetti, R. (1999), "Adding value to city planning: the impact of the Urban Program in the regeneration policies of Naples", communication à la conférence EURA-LATTS "European Cities in Transformation", Paris, 21-22 octobre.

Newman, P. et A. Thornley (1996), *Urban Planning in Europe : International Competition, National systems and Planning Projects*, Routledge, Londres.

## ***La coopération entre acteurs publics dans la planification stratégique dans les métropoles européennes***

Santangelo, M. (2001), « The urban pilot project experience : a top down integrated approach answering local innovative strategies », communication à la conférence de l'European Urban Research Association (EURA) « area-based initiatives in contemporary urban policy : innovations in city governance », Copenhague, 17-19 mai.

# **Les nouvelles modalités de l'action publique**

**Jean-Marc Offner**



## **Résumé**

### **Construire la cohérence dans un système polyarchique**

Le modèle du "jardin à la française" des politiques publiques – structuré par les relations institutionnelles centre-périphéries et la notion d'intérêt général - se voit aujourd'hui concurrencé ou complété par celui de la gouvernance, règne de la polyarchie et de la négociation. Dès lors que les acteurs se multiplient et que les pouvoirs se fragmentent, la construction collective du sens de l'action publique, sa problématisation, passent par le partenariat, le contrat, l'intermédiation et la délibération.

Ainsi la cohérence des politiques publiques implique-t-elle à la fois coordination des acteurs (fonctionnement en réseau) et intégration des actions dans une représentation commune (référentiel ou schéma cognitif). Selon les dispositifs concrets mis en œuvre, ces manières de faire posent des questions d'efficacité et de légitimité.

### **Fonctionnements en réseau**

Les démarches contractuelles, à l'instar d'autres politiques "constitutives", favorisent l'établissement de lieux de coordination, fournissent les "tables" autour desquelles des concertations pourront se dérouler. Mais certaines relations dites partenariales supposent un rapport véritablement contractuel, d'ordre juridique, d'autres se contentent d'aider à l'instauration d'un dialogue. De même existe-t-il des procédures qui créent des forums de débat alors que d'autres impliquent des arènes de décision.

S'agissant des réseaux, deux types en sont généralement formalisés. Les réseaux thématiques (*ad hoc*) sont plutôt labiles et ouverts. Les communautés de politique publique sont plutôt pérennes et fermées, l'appartenance au réseau s'y fait à titre institutionnel plus que personnel. C'est la stabilité et la visibilité des systèmes d'action qui se trouvent là en jeu.

Dans tous les cas, se développe une prédominance des intermédiaires (passeurs, médiateurs, transcodeurs, courtiers...), personnages multi-cartes sachant aller d'un monde à un autre. Ce sont souvent des experts, devenus "technotables", susceptibles d'empiéter sur les compétences du politique.

Le fonctionnement en réseau, s'il peut s'avérer efficace, interroge le caractère démocratique de la négociation explicite (mais la négociation implicite le possède-t-elle plus ?) et la légitimité des acteurs qui y participent. L'articulation entre les dispositifs de gouvernement et de gouvernance devient un enjeu majeur.

### **Référentiels et dynamiques de changement**

Les réseaux permettent une mise en cohérence "procédurale" de l'action publique par la coordination. L'approche des politiques publiques dite cognitive met pour sa part l'accent sur la mise en cohérence "substantielle" qu'autorise l'appel à des référentiels. Vision commune du monde pour le champ d'intervention considéré, un référentiel est constitué de valeurs (ce qui est

désirable ou à rejeter), de normes définissant des principes d'action, d'algorithmes exprimant par des relations causales une théorie de l'action. Des images peuvent enfin symboliser et synthétiser les éléments précédents.

Les savoirs comme le débat participent à la construction des référentiels. Un référentiel sera d'autant plus dominant qu'il aura "formaté" les outils d'intervention de l'action publique (les instruments statistiques, les grilles d'analyse, les formes de représentation, les modes de financement...).

La notion de référentiel s'oppose à une vision incrémentale du changement. Comme en matière scientifique, les changements de paradigme sont rares, mais ils marquent une rupture. Il existe des moments privilégiés pour le changement, lorsque des "courants" se rejoignent : courant des problèmes (perception de gravité), courant de la politique (les élections) et des occasions de choix, courant des alternatives de politiques publiques ou des solutions (outils, réformes), courant des participants et des décideurs, etc. Ces courants s'inscrivent dans des temporalités différentes. C'est leur alignement, temporaire et contingent, qui permet le changement.

### **Planification territoriale**

L'incertitude dans l'action publique s'explique ainsi non seulement par la structure des problèmes, mais aussi par les décalages, les incongruités et les dissonances entre les problèmes, les territoires et les institutions. Le travail technico-politique renvoie à leur gestion. Dans certaines situations locales, la "nature" d'un territoire à prendre en compte sera par exemple matière à controverse entre acteurs.

L'activité planificatrice peut dès lors se comprendre comme une gestion de décalages, entre dynamiques spatiales, dynamiques politiques et dynamiques organisationnelles. La planification spatiale se définirait alors comme opération de reconstruction cognitive des territoires. Il ne resterait qu'à préciser les réseaux d'acteurs et les dispositifs délibératifs à même de légitimer une telle démarche...

Dans son ouvrage « Pourquoi la gouvernance ? », Jean-Pierre Gaudin [2002] formalise avec un brin d'ironie la « Sainte Trinité » de la nouvelle action publique : agences de régulation, politiques contractuelles, forums de débat public. La littérature scientifique sur la gouvernance, l'action et les politiques publiques – écrits de politologues pour l'essentiel, de sociologues parfois – répète il est vrai à l'envi un petit nombre de vocables, mots balises se faisant écho : partenariat, contrat, évaluation, intermédiaire, délibération, coordination, coopération, réseau, projet, co-production, territorialisation...

C'est à cet univers conceptuel qu'est consacrée la présente note de synthèse. Le champ bibliographique couvert exclut donc le vaste corpus sur la gouvernance, trop large au regard des intérêts de planificateurs territoriaux, ainsi que celui sur la décentralisation, qui apparaît au contraire quelque peu restreint dans ses enjeux propres. Les problèmes institutionnels sont pour leur part abordés dans la note de Christian Lefèvre sur *le pouvoir local en Europe*. On s'intéresse donc ici, complémentairement à l'approche par les institutions, aux transformations des principes et instruments de l'action publique, tant au niveau national que local. La littérature recensée est essentiellement française, les spécificités nationales ayant contribué à un développement original et instructif de la production scientifique en la matière.

Une partie introductive met en évidence la spécificité d'une réflexion sur l'action publique et la régulation. Puis les nouvelles formes de l'action publique sont formalisées et interprétées. Enfin, quatre thématiques susceptibles d'« interpellier » plus directement les conceptions et pratiques de la planification et de l'aménagement sont développées : les fonctions d'intermédiation, le rôle des experts et des idées ; la démocratie délibérative ; la territorialisation ; les dynamiques temporelles.

### 1. UNE PROBLEMATIQUE DE L'ACTION PUBLIQUE

Politique publique, action publique, régulation... La science politique, lorsqu'elle a commencé à s'intéresser non plus à l'organisation des institutions mais à ce qu'elles produisaient, a formalisé un modèle séquentiel des politiques publiques : mise sur agenda du problème, élaboration de solutions, choix et décision, mise en œuvre, évaluation. De nombreuses analyses se sont attachées à souligner le décalage entre les décisions et leur mise en œuvre.

Les politologues insistent aujourd'hui plus sur l'importance de la construction des problèmes. Ce faisant, la question de l'action collective et de ses modalités devient centrale. La notion de régulation entérine cette vision non linéaire mais systémique des processus à l'œuvre (tout en se référant implicitement à l'idée d'une décision inscrite dans une représentation libérale de la société, où les pouvoirs publics ne sont pas tout puissants).

« L'action publique peut se définir comme la construction et la qualification des problèmes collectifs par une société, problèmes qu'elle délègue ou non à une ou plusieurs autorités publiques, en tout mais aussi en partie, ainsi que comme l'élaboration de réponses, de contenus et de processus pour les traiter [...]. La sociologie traite de l'action dès lors qu'elle s'intéresse à la régulation. Elle s'efforce d'expliquer pourquoi, comment et avec quelles conséquences peuvent être rendues compatibles entre elles des logiques propres à des acteurs autonomes en même temps que liés par des interdépendances [Thoenig, in Commaille et Jobert, 1999].

L'action publique contemporaine doit répondre à trois défis : l'ambiguïté, l'inefficacité et l'incertitude stratégique [Padioleau, 2000]. Face à l'ambiguïté, la régulation interprétative peut faire émerger des interprétations collectives partagées, en mobilisant savoirs et justifications. Face à l'ambition d'effectivité, la régulation instrumentale permet l'agencement des ressources de la boîte à outils du management. La régulation de l'incertitude stratégique passe, enfin, par la mesure de la faisabilité politique de l'action, par son imputabilité à des décideurs spécifiés. « Désormais, le raisonnement en matière d'action publique ne porte pas tant sur les objectifs que sur les conséquences. [...] La responsabilité politique se définit par rapport aux conséquences des actions réalisées, ce qui explique aussi la timidité des choix. Il ne s'agit pas seulement de mobiliser des techniques *a priori* d'aide à la décision, il faut s'engager dans des programmes d'évaluation de ce qui a été fait. La rétroaction l'emporte logiquement sur la programmation. La logique de la connaissance de la réalité des situations s'impose » [Duran et Thoenig, 1996].

Au temps du « jardin à la française » des politiques publiques, la domination de l'Etat jacobin et la croyance en l'intérêt général permettaient une maîtrise simultanée des trois régulations, interprétative, instrumentale et stratégique. Cet âge d'or n'est plus.

La société se complexifie, les acteurs se diversifient, le schéma centre-périphérie devient obsolète. La décentralisation, le rôle croissant de l'Europe, le succès des idées néo-libérales qui donne plus de légitimité aux associations et aux entreprises, modifient le rôle de l'Etat. « Les interlocuteurs se sont multipliés et l'Etat doit descendre de son piédestal : avec des coopérations obligées et des concurrences souvent euphémisées, on aboutit à un brouillage du classique dialogue tutélaire entre centre et périphérie » [Gaudin, 1999]. L'Etat conserve cependant une fonction non négligeable : établir des lieux et des moments de rencontre. « L'institutionnalisation de l'action collective... fournit, ou veut fournir, une solution à la coopération (même si c'est au prix d'une indétermination plus grande des sphères d'action) en proposant de façon peu coercitive des scènes d'action plus ou moins durables dans le temps. Celles-ci sont destinées à structurer des modes d'échange et à articuler des positions dans un contexte d'interdépendance entre des problèmes, des acteurs et des intérêts » [Duran et Thoenig, 1996]. C'est l'idée de politiques « constitutives », chargées de proposer des procédures organisationnelles, des règles sur les règles, de créer des « fenêtres d'opportunité » pour l'action.

Ce nouveau monde polyarchique semble également avoir besoin pour sa régulation de réseaux et de contrats, qui actualisent les interrogations sur les relations entre l'agent et la structure (entre l'individu et l'institution) d'une part, sur la légitimité démocratique des compromis établis par la négociation d'autre part.

## 2. LES RESEAUX DE LA POLYARCHIE : LA NEGOCIATION CONTRACTUELLE

« Marquée par la confrontation entre des pouvoirs hétérogènes, peu prévisibles et difficilement hiérarchisables » [Duran et Thoenig, 1996], la polyarchie institutionnelle implique une coordination par les réseaux (entre la hiérarchie et le marché, pour reprendre l'expression des économistes des coûts de transaction). « Dans un environnement complexe, les réseaux sont le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts. Ces réseaux jouent alors un rôle déterminant dans la mise sur agenda, la décision et la mise en place de l'action publique » [Le Galès et Thatcher, 1995].

Mais l'Etat n'est plus là pour jouer le grand horloger, le coordonnateur central. Les normes collectives se négocient. La stabilisation, au moins temporaire, des interdépendances entre acteurs passe alors souvent par des politiques contractuelles. « Ces démarches, sous des intitulés divers,



chartes, conventions, contrats, pactes, mettent en forme, par la négociation d'objectifs ponctuels et de moyens ciblés, des coopérations entre les mondes multiples, à la fois partenaires et concurrents » [Gaudin,1999]. Elles supposent un accord négocié sur les objectifs de l'action comme sur le calendrier des opérations, des contributions conjointes des partenaires. Les engagements sont cependant moins juridiques que moraux et politiques, au regard de la quasi-inexistence de sanctions.

Instrument d'ingénierie institutionnelle, le contrat est fils de la décentralisation, de l'intégration européenne et d'une conception de l'acteur comme sujet stratégique effectuant des choix rationnels. Il doit surtout se comprendre comme une négociation explicite de l'action publique, en opposition à la négociation politique traditionnelle, faite de secrets et d'arrangements directs. Dans l'ancien modèle de la régulation croisée des années soixante, en effet, « le problème des élus porte [donc] prioritairement sur la maîtrise des circuits de décision et l'accès aux bons guichets. La logique de l'arrangement impose son efficacité dans la mesure où elle repose sur des échanges entre des élus et des fonctionnaires de l'Etat interdépendants. Le contenu de telles pratique et leur caractère plus ou moins légitime conduisent à une opacité forte » [Duran et Thoenig, 1996].

Aujourd'hui, quelle est la véritable portée de cette officialisation des négociations ? La visibilité de la négociation l'ouvre-t-elle à toutes les parties prenantes ? Finalement, le modèle procédural de « l'agir communicationnel » fonctionne-t-il ?

Le cas, intensément analysé, de la politique de la ville autorise des premières conclusions sur les effets de la démarche contractuelle dans le positionnement relatif entre l'Etat et les collectivités locales. Jacques Donzelot et Philippe Estèbe [1994] formalisent deux modèles. Le premier développe une inflation des revendications et une paralysie du rôle de l'Etat (conduit à distribuer des moyens plutôt qu'à viser des fins). Le second fait fonctionner le contrat comme inducteur d'une implication croissante des forces de l'Etat et des collectivités, ouvrant le chemin d'une intercommunalité politique :

1. Le modèle nazairien : La gravité de la situation de Saint-Nazaire, le Creusot ou Dunkerque justifie que la préoccupation du développement économique l'emporte sur celle de l'intercommunalité. « La priorité du projet sur le contrat découle alors de celle du développement sur l'intercommunalité » [Donzelot et Estèbe, 1994]. Dans ce cas, le projet de ville devient le facteur prédominant autour duquel devrait s'organiser l'action de l'Etat. La notion de politique de la ville est inadaptée. Aucune ville ne ressemblant à une autre, il convient que l'Etat adapte sa politique aux projets locaux. Il faut donc parler de la politique des villes.
2. Le modèle toulousain : Le problème social dominant vient de ceux qui ne trouvent pas leur place dans la société dite de l'intelligence. L'intercommunalité apparaît pertinente pour régler le problème de répartitions inégalitaires de la population sur le territoire ; l'enjeu est l'affirmation d'une politique de la ville. Le contrat, avec ses aspects symboliques et financiers, compte plus que le projet, bien difficile à concevoir par-delà les découpages électoraux et le mode de structuration purement technique de l'établissement public intercommunal. Si les problèmes de l'exclusion se posent au niveau de l'agglomération, il est difficile de surmonter les craintes de répartition des richesses d'une commune à une autre à l'occasion du contrat, voire de nier la position prépondérante de l'élu de la commune centre. Dans ce cas, c'est le contrat, par la contrainte morale qu'il exerce sur les élus, qui tire le projet.

La première acception du contrat fait surgir le spectre d'une instrumentalisation illimitée de l'Etat par les collectivités locales, qui s'autorisent de son échec dans la lutte contre le chômage ou l'exclusion pour lui réclamer des moyens financiers de plus en plus élevés. De prime à l'initiative locale, d'instrument d'une pédagogie de la décentralisation, le contrat deviendrait l'obstacle à toute lisibilité d'une politique nationale. Dans la seconde acception où domine le développement de la solidarité intercommunale, l'Etat occupe une position d'animation. Au lieu du schéma de la seule solution par la croissance productrice d'emplois, on doit concevoir l'utilisation d'une partie des richesses pour le financement de la lutte contre l'exclusion. Par un discours de mobilisation des forces locales, jouent positivement l'interpellation réciproque dans l'identification des causes de l'exclusion ainsi que la responsabilisation de tous les acteurs. Les élus par ce biais doivent augmenter leur capacité de représentation, et l'Etat sa capacité d'action.

Au-delà de l'évolution, non stabilisée, des rapports entre l'Etat et les collectivités locales, les procédures actuelles de l'action publique sollicitent un fonctionnement en réseaux. Les chercheurs se sont attachés à analyser leur mode de structuration et de fonctionnement.

« La construction progressive des notions de *policy communities* (communautés de politiques publiques) et d'*issue networks* (réseaux thématiques ou de projet) a permis en effet de distinguer différentes formes d'ajustement entre relations personnalisées et réticulations institutionnelles. Les 'communautés de politiques' caractérisent des ensembles très stabilisés de relations. Elles s'inscrivent dans des rapports néo-corporatifs et confortent des frontières sectorielles [...]. Dans ces cas de figure, l'adéquation devient forte entre relation personnalisée et coordination institutionnelle [...]. La personnalisation relationnelle dans le cadre des réseaux thématiques ou de projet, pour sa part, fait la place essentielle à une dynamique différente. Dans ces types de réseaux, les pôles institutionnels des politiques contractuelles sont souvent fragmentés, changeants et instables [...]. La relation d'utilité ou de confiance gagne à s'appuyer alors sur des convictions partagées, ou sur ces puissants moteurs de cohésion que sont les valorisations croisées des initiatives » [Gaudin, 1999].

Les opérations d'aménagement urbain illustrent l'activité de communautés de politiques publiques, systèmes relationnels au sein desquels l'interrelation entre les membres permet l'élaboration de normes pour agir. Ces normes collectivement construites ont à voir avec la définition du projet urbain, les buts de l'action, mais aussi avec les règles du jeu aptes à organiser les relations entre acteurs aux logiques différentes. Néanmoins, ces règles restent susceptibles d'ambiguïté et de manipulation. La confiance interpersonnelle au sein du réseau devient alors un liant fondamental. Contre les menaces d'incertitude, certains auteurs avancent l'idée d'échange politique généralisé. Parce qu'aucun acteur ne détient assez de pouvoir pour imposer sa volonté, parce qu'existent des surplus coopératifs, « l'échange doit permettre un arbitrage entre les buts de l'action collective et les intérêts matériels immédiats des membres du groupe » [Dubois, 1997].

La théorie des réseaux permet donc d'opposer deux modèles. Dans le cas des arrangements corporatistes, le cercle des discussions est fermé. Il y a effets de filtrage des interlocuteurs valables. On parle d'arènes de débats, les décideurs qui y participent sont soudés par une

procédure. Le forum, pour sa part, est ouvert aux experts, aux citoyens. Mais, « à travers le chaos des négociations labiles et des arrangements funambulesques, est-il possible qu'une méthode politique durable soit en train de se construire ? » [Gaudin, 1999], s'interrogent les chercheurs. Peut-il y avoir perméabilité entre arènes de décisions et forums de débats ? Les réponses semblent mitigées. D'un côté une délibération confinée, par une institutionnalisation de la participation de proximité, par ailleurs balisée par les élus locaux. De l'autre côté, des procédures théâtrales, qui font la part belle aux « technotables ». « Les méthodes de la contractualisation, celles de l'évaluation des politiques, ou encore des politiques négociées par des autorités indépendantes, font une très large place aux acteurs professionnels qui posent les diagnostics, mettent en forme des projets et suivent la mise en œuvre des projets » [Gaudin, 1999]. Y aurait-il donc une sorte de retrait du politique, s'effaçant devant des médiations professionnalisées qui mettraient elles-mêmes en cause la légitimité démocratique de la négociation explicite ?

### 3. INTERMEDIATION : LE TEMPS DES EXPERTS ?

« La négociation implique un travail de courtage généralisé [...]. Distincts de la ressource liée à une position institutionnelle, émergent dans la négociation les atouts dus à un itinéraire professionnel mixte ou à une trajectoire sociale diversifiée, permettant à un individu de capitaliser des appartenances multiples et des modes de légitimité qui s'avèrent complémentaires par rapport à une arène de négociation » [Gaudin, 1999]. Au sein d'une action publique désormais multicentrique, le travail d'intermédiaire, de *broker*, devient capital.

Déjà, les analystes proposent des typologies de ces entrepreneurs de médiation. « Deux postures différentes se dégagent [...]. D'un côté, la figure de celui qu'on pourrait appeler le 'projeteur', parce qu'il s'investit dans le travail de négociation politique et de formulation technique du projet collectif ; de l'autre, le 'médiateur social', qui, lui, met plutôt l'accent sur la maïeutique de l'interaction » [Gaudin, 1999]. Pour d'autres [Nay et Smith, 2002], il y a les « généralistes » et les « courtiers ». Les premiers construisent du sens commun entre des milieux institutionnels qui ne partagent pas la même culture, les seconds cherchent des solutions acceptables entre des groupes éloignés qui ont un avantage à coopérer. Ces deux figures ne sont pas exclusives et, dans la réalité, se combinent généralement. Elles peuvent être encadrées par le droit et mises en œuvre par des agents professionnels ou se construire de façon informelle par une succession de rencontres entre représentants chargés d'agir pour le compte d'institutions formelles.

Ces « passeurs » se distinguent par leurs aptitudes à intervenir dans différentes arènes dont les règles, les procédures, les savoirs et les représentations peuvent être éloignés. Leurs ressources reposent sur leur capacité à mobiliser des partenaires, à produire des arguments, à formuler une représentation commune de la situation, à élaborer des compromis. Ils ont à construire leur légitimité pour pérenniser leurs positions.

Le cas de LA POLITIQUE DE LA VILLE, avec ses sous-préfets Ville et ses chefs de projets, est emblématique de ces fonctions nouvelles. La logique de projet ainsi que les dynamiques localisées et partenariales y sont appréciées. Il y a également une vision partagée sur le rôle de l'Etat qui se manifeste par de la méfiance vis-à-vis des stratégies municipales, la recherche d'une implication des citoyens, le souci d'une articulation constante entre connaissance et action, et la valorisation de l'intercommunalité. Il faut également insister sur le fait que ces acteurs développent des projets qui s'ancrent sur des territoires spécifiques et qui sont des lieux d'évocations de problèmes qui n'appartiennent à aucun des acteurs. L'acteur intermédiaire développe donc de nouvelles allégeances qui s'enchevêtrent avec ses

appartenances initiales. L'échange de valeurs contribue à l'indifférenciation progressive entre « notables » et « bureaucrates » nouant des liens de solidarité et définissant des problèmes sociaux de façon similaire. Cependant, faute d'un soutien institutionnel durable, les expériences de ces acteurs intermédiaires demeurent très individualisées et ne parviennent pas à s'ancrer dans la mémoire collective de l'action publique. Leur projet de produire du changement peut devenir marginal face au rôle structurant que continuent à jouer les institutions. De plus, les réseaux évoqués sont fortement individualisés, ce qui rend difficile la transmission des savoirs et des modes de coopération établis. Les administrations résistent partiellement à la « territorialisation » de leur action en continuant de prescrire des règles d'action autonomes. Cette relative impuissance suscite une forte déception pour les acteurs intermédiaires. Pour trois raisons majeures : absence de soutien d'élus de premier rang, distance des grands corps et inexistence d'un mouvement social structuré, le soutien institutionnel n'apparaît pas évident. Enfin, la multiplicité d'acteurs qui se pensent légitimes à agir en tant qu'intermédiaires tend à rendre plus diffuse, en même temps que plus polymorphe et instable, l'activité d'intermédiation qui se tisse dans tous les cas dans des réseaux fluides et faiblement hiérarchisés.

L'impression dominante reste celle d'une montée en puissance des experts, pas les technocrates du temps de l'Etat jacobin certes, pas les détenteurs de savoirs mais ceux capables de mobiliser de « l'information-organisation, acquise principalement par l'occupation de positions charnières [...], enjeu fondamental de l'exercice du pouvoir, en raison des multiples fragmentations à l'œuvre dans la gestion des villes et de l'incertitude des dynamiques de construction de projets. [...] La référence pragmatique à une démarche de projet envahit les discours publics et tient lieu de politique [...]. La problématisation de l'action politique en terme d'expertise ('comment faire') reflète la difficulté ressentie des élus à redéfinir leur articulation aux territoires et aux intérêts en présence » [Cadiou, *in* Smith et Sorbets].

Mais la fonction des experts médiateurs ne se réduit pas au seul réseautage. Pour produire de l'ordre politique dans des univers de complexité et de fragmentation, il faut aussi donner du sens à l'action. C'est en tout cas l'hypothèse centrale des approches cognitives des politiques publiques. Des « communautés épistémiques » participent à la construction des cadres d'interprétation du monde, au renouvellement des matrices cognitives et normatives.

Les controverses scientifiques sont nombreuses sur cette question du rôle des idées dans les politiques publiques, s'opposant sur le poids des conceptions passées, sur les relations entre idées et intérêts, sur le caractère sectoriel ou au contraire hétérogène de la construction du sens. D'aucuns parlent de traduction et de transcodage [Lascoumes, 1996], d'autres de référentiel [Faure, Pollet, Warin, 1995] à la suite de Bruno Jobert et Pierre Muller dans leur ouvrage de 1987 sur *l'Etat en action*, de système de croyance voire d'idéologie. Les auteurs américains [Sabatier, 1999, 2000] préfèrent les notions de cadre d'action publique (*policy frame*), de récit de politiques publiques, de coalition de cause (*Advocacy Coalition Framework*). Dans tous les cas, les dispositifs de connaissance et d'expertise constituent, avec les dispositifs de mobilisation sur les problèmes publics et les dispositifs politico-administratifs de décision, des clés majeures de compréhension des opérations de problématisation politique des enjeux sociétaux.

Il paraît judicieux de ne pas séparer monde des intérêts et monde des idées, processus de négociation et processus d'interprétation. La régulation politique s'organiserait alors selon deux scènes : « les forums où prédominent les débats et controverses autour du sens des politiques ; les

arènes où se négocient les compromis institutionnalisés et leur révision » [Jobert *in* Commaille et Jobert, 1999]. Cette recherche du compromis – certains conceptualisent un *gouvernement du compromis* [Nay et Smith, 2002] – est-elle pourtant si explicite et autonome ? On peut, après Lucien Sfez et sa théorie du surcode, avancer au contraire l'idée d'une efficacité sinon de l'ambiguïté du moins de la polysémie dans l'élaboration des décisions. « L'objet de l'action publique [...] consiste dans la cohérence que doit présenter, face au système d'attentes dont il est porteur, le bien collectif singulier et situé qu'elle entend produire. C'est dans sa capacité à trouver sens dans plusieurs grilles de conception et d'usage, et des sens qui résistent à l'épreuve des choses produites, que s'évaluera une décision publique » [Salais, 1997].

Ce qui caractérise les politiques publiques actuelles, « politiques d'efficacité », « c'est qu'elles ne mettent pas aux prises des groupes ou des classes sociales qui s'affronteraient pour modifier à leur profit le partage des ressources, mais des groupes et acteurs qui sont en concurrence pour la résolution d'un problème, sans que cela passe obligatoirement par la désignation d'un 'ennemi'. On est bien dans ce qu'A. Touraine appelle le conflit pour le contrôle de l'historicité, c'est-à-dire du stock de connaissances socialement nécessaire à la résolution des problèmes » [Muller, 1996].

#### 4. LEGITIMITE DELIBERATIVE : LE TEMPS DES DEBATS

Dans ce monde d'experts « transcodeurs » ou bâtisseurs de référentiels, y a-t-il encore place pour la participation et la délibération ? Car l'expertise est susceptible de représenter un pouvoir discrétionnaire, participant à la dissolution en problèmes techniques des enjeux sociaux et politiques. « On tendrait à énoncer les problèmes selon une forme qui implique déjà une solution technique et qui clôt le débat avant même qu'il ne soit ouvert, ce qui revient à laisser dans l'indiscutable la vision du monde imposant l'énoncé du problème en tant qu'il est à résoudre, sans remettre en cause cette énonciation, donc à enfermer autrui dans une forme de problématisation » [Fritsch et Ravon, *in* CRESAL, 1993].

Cette critique du pouvoir technocratique apparaît quelque peu datée, alors que les controverses scientifiques et techniques (certes dans des champs relativement éloignés de l'aménagement : santé publique, biotechnologies, etc.) invalident la parole autorisée de l'expert. Les rapports entre science et pouvoir se sont modifiés. On pensait auparavant qu'il suffisait de s'appuyer sur des connaissances indiscutables pour prendre des décisions. Aujourd'hui, des décisions sont à prendre dans les incertitudes les plus profondes. On n'approfondira pas la démocratie en recherchant l'accord coûte que coûte. La politique est l'art de traiter les désaccords, les conflits, les oppositions pour faire multiplier les possibles. Pour *Agir dans un monde incertain* [Callon, Lascoumes, Barthe, 2001], ne convient-il pas d'introduire des procédures destinées non seulement à consulter les citoyens mais à les associer à la production des connaissances sur des dossiers donnant lieu à des confrontations qui se sont durcies ? Comment faire en sorte que les propositions et conclusions produites par les panels de citoyens soient prises en compte dans les décisions publiques ? Comment rendre nos démocraties capables d'absorber les débats et les controverses suscités par la course en avant des sciences et des techniques ?

L'idée de FORUM HYBRIDE est proposée par Callon, Lascoumes et Barthe dans leur *Essai sur la démocratie technique*. Au cours de controverses sur l'enfouissement des déchets radioactifs, des liens inattendus se sont tissés entre ce qui ne devait être qu'un simple projet technique et une pluralité d'enjeux qui sont tout sauf techniques. On voit de nouveaux acteurs se saisir du problème, imposer des thèmes de discussions inattendus et redéfinir les conséquences possibles du projet.

Le conflit s'envenime. L'heure viendra de réexaminer entièrement le dossier par la consultation de toutes les parties concernées. De ces consultations et discussions sortira la première loi française touchant au domaine du nucléaire, la loi du 30 décembre 1991 dite « Loi Bataille ». Il ne s'agit plus d'identifier des risques et de les négocier comme dans un contrat entre un assureur et un assuré mais de mettre en place des procédures contraignantes pour gérer la contradiction apparue entre des points de vue minoritaires et ce que certains considèrent comme étant l'intérêt général. La loi introduit en outre une nouvelle conception des modalités de la décision politique. Il ne s'agit pas de trancher en prenant appui sur des données scientifiques indiscutables. La loi trace le cadre d'une démarche progressive privilégiant les ajustements et les corrections. De telles controverses socio-techniques se multiplient, mais de quoi parle-t-on lorsqu'on évoque la notion d'incertain ?

Il ne faut pas confondre risque et incertitude. Le risque désigne un danger bien identifié associé à l'occurrence d'une série d'événements dont on ne sait pas s'ils se produiront mais dont on sait qu'ils sont susceptibles de se produire. La notion de risque est étroitement associée à celle de décision rationnelle. Il reste que dans de nombreux cas la science se montre incapable d'établir la liste des mondes possibles et de décrire de manière précise chacun d'entre eux. Les conséquences des décisions ne peuvent pas être anticipées. Les conditions requises pour que l'on puisse parler de risque et qu'on en tienne compte dans les décisions ne sont pas réunies. Dans de telles situations, il n'y a de place que pour les interrogations et les débats. Si le concept d'incertitude est utile, il reste flou. Les incertitudes peuvent être plus ou moins radicales. Entre la sombre ignorance et l'impeccable connaissance des états du monde possibles, s'étend un vaste espace. Il mérite qu'on en repère les contours, c'est là que se situent les forums hybrides.

La controverse réalise un véritable inventaire de la situation, qui vise moins à établir la vérité des faits qu'à la rendre intelligible. Cet inventaire porte d'abord sur les groupes concernés, sur leurs intérêts et sur leurs identités. Les controverses permettent également l'inventaire des connexions possibles entre les problèmes en discussion et d'autres problèmes. Les décideurs pensaient que les questions à traiter avaient été convenablement et proprement cadrées, à la fois d'un point de vue technique et politique, et voilà que les débordements identifiés par les nouveaux acteurs démontrent l'inverse. Par exemple, les mobilisations suscitées par l'implantation de grands équipements ne s'expliquent pas seulement par la crainte des nuisances ressenties par les populations riveraines mais aussi par leurs relations au territoire, à son histoire et à ses élites.

Tout processus de décision exige un travail d'ouverture, de diffusion, ne serait-ce qu'en raison de la nécessité de mobiliser les acteurs qui permettront de faire aboutir les projets. C'est ainsi que toutes les contestations sur les tracés du TGV ont rendu tangible le problème des dessertes locales.

En replaçant une politique dans son histoire ou en redéfinissant le contexte dans lequel elle se situe, les controverses font émerger des possibles non advenus et suggèrent le recyclage de solutions envisagées par le passé. Elles conduisent en outre à l'identification de contraintes qui n'avaient pas été prises en compte lors de l'élaboration des projets technologiques. Ces nouvelles contraintes, une fois

identifiées, vont réorienter les recherches et déboucher sur l'élaboration de nouveaux projets et de nouvelles solutions.

À l'opposition entre experts et profanes, entre science et politique, se substituent des argumentaires socio-techniques, des scénarios qui articulent des considérations de nature différente. La pluralité des points de vue, des demandes et des attentes passe par des négociations et des compromis successifs qui enclenchent un processus d'apprentissage. La reconfiguration des identités, des proximités, des alliances et des engagements résulte d'un véritable apprentissage mutuel qui est d'autant plus fécond que les institutions représentatives traditionnelles sont plus fortement court-circuitées.

Les forums hybrides, en favorisant le déploiement de ces explorations et de ces apprentissages, participent d'une remise en cause au moins partielle de deux grands partages qui caractérisent nos sociétés occidentales : celui qui sépare les spécialistes des profanes, celui qui met à distance les citoyens ordinaires de leurs représentants institutionnels. Le forum hybride est donc un dispositif d'élucidation dont le prix à payer est d'accepter la contestation de ces deux grands partages.

L'organisation des forums hybrides mérite réflexions, car les procédures influent sur la double dynamique de l'investigation des mondes possibles et de la composition du collectif. Comment faire l'inventaire des procédures qui contribuent à l'émergence de la démocratie dialogique ? Selon quels critères les classer ?

Afin d'entamer ce travail, quelques frontières sont à tracer sur deux procédures proches de la démocratie dialogique : le sondage d'opinion et le référendum. Le sondage d'opinion est un instrument destiné à mieux cerner les raisons pour lesquelles le public vient à ne plus faire confiance aux experts, voire à douter du progrès scientifique et technique. Il mesure le degré d'acceptabilité sociale sur des échantillons jugés représentatifs de la population dans son ensemble. De ces sondages, on retirera par exemple que le public dans sa majorité est inquiet de l'application de la génétique à l'alimentation, alors que les applications en matière de santé sont bien acceptées. On établira par ailleurs que plus l'information auprès du public est complète et riche et plus sa propension à soutenir les biotechnologies est élevée. Dans cette perspective, les sondages permettent de découvrir les points sur lesquels une information supplémentaire, bien ciblée, favoriserait l'acceptation.

Le sondage d'opinion renforce les mécanismes par lesquels la démocratie délégative se protège contre la démocratie dialogique. Les questions et les réponses sont préformatées, et le sens se dégage de manière automatique par une procédure d'agrégation statistique qui est celle des grands nombres. La possibilité d'un espace de discussion est écartée. Le lien entre le contenu scientifique et technique et la composition du collectif s'avère impossible. Seule compte l'opinion produite, dont le public est dépossédé une fois qu'elle a été recueillie.

Le référendum, lorsqu'il vise à préparer un choix, ne fait que reproduire sur une large échelle le sondage d'opinion. Il ne donne la parole au citoyen ordinaire que pour la lui retirer complètement, ne lui laissant d'autre initiative que de cocher la

case correspondant à la réponse qu'il souhaite donner à une question qu'il n'a pas vraiment choisie. Aux incertitudes scientifiques et politiques qu'il laisse intactes au lieu d'essayer de les éponger, le référendum ajoute l'irréversibilité d'une décision prise en méconnaissance de cause. Toute capacité d'investigation et de recherche progressive et active de compromis est retirée.

Les critères de classement des procédures dialogiques ont d'abord à voir avec la profondeur de la remise en cause de la production des connaissances et de l'exploration des modes possibles. L'intensité de la collaboration entre « recherche confinée » et « recherche en plein air » se mesure aisément par le degré de précocité de l'engagement des profanes dans la recherche. C'est ainsi que certaines procédures favorisent la participation de non-spécialistes dès la formulation des problèmes de recherche, tandis que d'autres les introduisent en fin de course, lorsqu'il s'agit de transposer et d'adapter sur le terrain les résultats obtenus dans les laboratoires. Les procédures peuvent également se distinguer en fonction de leur plus ou moins grande faculté à favoriser la composition d'un collectif commun. Certaines se contentent de favoriser l'affirmation d'identités émergentes. D'autres vont plus loin en organisant un début d'échange entre les minorités émergentes. D'autres enfin poussent les groupes à négocier et à entrer dans la composition du collectif en mettant à profit l'instabilité des identités.

Le critère d'ouverture permet de faire le tri entre les procédures qui restreignent l'accès et celles qui à l'inverse l'élargissent : dans quelle mesure de nouveaux groupes sont-ils invités à prendre la parole, à échanger et à négocier. Quels groupes sont incités à prendre part à la dynamique de la recherche coopérative et à celle de la composition du collectif ? Dans quelle mesure les groupes ayant accès à ces deux dynamiques auront-ils la faculté de modifier leur identité et leurs attentes ?

Nourrissant sa réflexion d'exemples également liés aux risques collectifs, un spécialiste des sciences de gestion propose de penser une hygiène démocratique de l'expertise scientifique. Il s'agirait d'instaurer une logique de la conception collective plus conforme à la capacité d'intervention des acteurs, aux modes de production des connaissances et aux temporalités des processus d'apprentissages. Il faut accepter les redéfinitions conjointes tant du bien public que des compétences qui permettent de le produire, « inventer un nouveau modèle d'action publique qui ne soit plus celui de la décision collective ou de la négociation car tous deux masquent la création conjointe des objectifs publics et des connaissances nécessaires au traitement des problèmes » [Hatchuel, 2001]. On ne peut continuer à faire abstraction de l'incertitude concernant les fins et les moyens.

De ce point de vue, le modèle décisionnel de la contre-expertise apparaît limité. L'expert peut certes effectuer un état de l'art, mais il doit répondre du lien qui existe entre ses formulations et les options en débat, comme n'importe quel témoin. Le savoir de l'expert reste un apprentissage individuel, individualisable. Les avis de l'expert sont reliés à la décision en cause qui impose la clôture du champ des actions.

La « discutabilité » devient dès lors l'ambition première des procédures de consultation. En cela, démocraties participative et délibérative ne se confondent pas, au-delà de l'inflation dans le discours politique des termes de concertation, consultation et débat public. Ainsi le huis clos ne s'oppose-t-il pas à l'idée de délibération. Inversement, la technique du sondage ressortit bien de la



participation mais pas de la délibération. Les approches en termes de gouvernance diffèrent également sur cinq points au moins des théories de la démocratie délibérative. Elles ne distinguent pas délibération et marchandage, ne prennent aucune distance avec la logique marchande, ne postulent pas que les interactions entre acteurs doivent se passer sur la place publique, ne se préoccupent pas que le simple citoyen soit représenté, et enfin analysent l'émergence de formes nouvelles de gouvernabilité dans une optique fonctionnaliste.

Dans la notion même de démocratie délibérative, se dessine une définition procédurale et discursive de la légitimité qui va à l'encontre des conceptions républicaines traditionnelles. Le monopole des élus à représenter un intérêt général transcendant les opinions des simples citoyens est de plus en plus récusé tout comme la conception libérale qui veut voir dans l'intérêt général la simple négociation des intérêts particuliers. Les modes de délibération deviennent de plus en plus importants pour légitimer une prise de décision. Un véritable impératif délibératif semble aujourd'hui présider à la mise en place de dispositifs diversifiés de comités ou de commissions. Même s'il existe un décalage entre les intentions affichées et la modestie de la mise en œuvre, cette nouvelle grammaire de l'action publique peut et doit être prise au sérieux.

C'est dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement du territoire que les choses sont allées le plus vite et le plus loin [Ollivier-Trigalo et Piechaczyk, 2001]. Le trajet entre la démocratisation de l'enquête publique par la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 et le principe de participation de la loi Barnier en 1995 qui crée la commission nationale du débat public, est significatif.

Sur le plan des procédures, la formule la plus usitée est celle des commissions locales d'information et de consultation du public qui accompagnent localement un programme d'action publique. Il s'agit de « forums hybrides » qui ont vocation à faire se rencontrer des acteurs répondant à des logiques d'intérêts différentes (politiques, experts, représentants des associations et des groupes d'intérêts) et à les inscrire dans une même structure de délibération ou de consultation.

D'autres procédures existent comme les conférences de consensus nées en 1970 dans les pays nordiques. Un groupe de citoyens est tiré au sort. Une information sur les enjeux techniques et politiques de la controverse leur est dispensée en amont du processus. L'instance animée par un comité de pilotage indépendant est amenée ensuite à auditionner les parties en conflit puis à délibérer de manière informée sur un avis qui ne lie pas l'autorité organisatrice. Pour les instances locales ou nationales qui les mettent en œuvre, ce sont des outils d'aide à la décision pointant les zones de résistance ou la possibilité de médiatiser à l'ensemble de la population une question controversée [revue *Politix*, 2002].

Les outils conceptuels pour penser ces transformations se tournent vers le philosophe allemand J. Habermas pour qui la légitimité démocratique repose sur l'accord intersubjectif auquel les citoyens sont susceptibles de parvenir dans leurs discussions au sein de l'espace public. Les tenants du paradigme de la démocratie délibérative entendent ainsi proposer une troisième voie à l'alternative ancienne entre démocratie participative et démocratie représentative. Le pas théorique décisif qui les sépare des perspectives libérales et républicaines est de fusionner l'opinion publique et la délibération. Le moment décisif est la formation de l'opinion publique qui est conçue comme étant de nature communicationnelle. Selon ce modèle, le recours à l'argumentation et à la discussion constitue le moment central du processus politique. Cela

représente une fin en soi, dans la mesure où il s'agit avant tout d'une participation à la délibération et non d'une implication directe dans la prise de décision.

Cette problématique offre trois types d'arguments pour étayer sa démarche : la délibération produit de l'information nouvelle, permet d'imaginer de nouvelles solutions et éclaire chacun sur les conséquences de ses choix.

Aussi les processus délibératifs tentent-ils de faire en sorte que les temps du recueil de l'information et de la confrontation des arguments précèdent celui de la décision, dans la transparence du processus d'information. Cela dit, tous les travaux qui observent le fonctionnement de ces procédures montrent un écart important entre les faits et les intentions. L'articulation avec la décision et la mise en œuvre reste faible. La publicité sur les dispositifs mis en place est rare et les acteurs concernés sont le plus souvent inégalement représentés. Enfin le couplage du temps de la délibération et de celui de la décision n'est pas facile. Devant ce bilan, l'approche fonctionnaliste est tentante : tout en multipliant les concessions sur les procédures, les décideurs politico-administratifs parviendraient toujours à maintenir l'essentiel des politiques menées comme en témoignent les politiques de l'environnement depuis les années 1980. Les procédures délibératives leur permettraient de simplement mieux saisir l'écho de l'environnement sociétal [revue *Politix*, 2002].

La notion de délibération possède, pour conclure, deux aspects : d'une part la discussion et l'échange entre des individus qui se parlent, d'autre part l'audition de points de vue divers et l'exposition à des opinions différentes. Selon le poids respectif de ces deux dimensions, la délibération n'aura pas les mêmes effets.

### 5. PORTEES ET LIMITES DE LA TERRITORIALISATION

La délibération confère de la légitimité à l'action publique. Les démarches de territorialisation ont plus à voir avec la recherche d'efficacité pour cette même action. La notion même de territorialisation, polysémique, mérite approfondissement, tant elle modifie les dispositifs de conception et de mise en œuvre des politiques nationales comme locales. Dans tous les cas, le territoire devient une catégorie *a priori* de l'action publique, en lieu et place des références sectorielles ou catégorielles. Les politiques s'appliquent d'abord à un territoire, avant de spécifier des cibles en termes de domaine d'intervention ou de groupes sociaux.

- Dans une première acception du terme, la territorialisation est synonyme de décentralisation ou de déconcentration. Il s'agit d'être « au plus près » des usagers, d'être réactif vis-à-vis des demandes des habitants, en créant des services d'accueil locaux auxquels des compétences se voient déléguées : mairies de quartier, maisons de départements, directeurs de proximité... L'ambition de transversalité y est parfois présente, dès lors que l'on ne se contente pas de créer des antennes pour chaque service mais que les équipes de proximité deviennent polyvalentes. Ces restructurations organisationnelles s'effectuent au sein des administrations territoriales.
- En utilisant une échelle d'intensité des démarches de territorialisation, le deuxième niveau est celui des zonages, « qui permettent d'adapter avec une certaine souplesse les différentes politiques sectorielles soit par des incitations, soit par des restrictions. Par le ciblage qu'ils permettent, les zonages sont une façon de rapprocher les politiques publiques des besoins spécifiques de certains territoires » [Siné, 2001]. La territorialisation est normative, pour reprendre l'interprétation de Daniel Béhar [2000]. Elle consiste à traiter des lieux à problème. « Qu'il s'agisse de requalifier les territoires en crise de la politique de la ville ou de rééquilibrer

les espaces les plus résidentiels, cette logique de territorialisation impose de définir précisément des catégories prioritaires, des seuils d'intervention et des niveaux d'équilibre à atteindre. Il y a certes des territoires particuliers, mais traités selon des dispositifs qui continuent à être calibrés nationalement. « Loin de renouveler l'action publique locale, la territorialisation normative en reproduit les modalités les plus classiques : en façade une confrontation convenue entre Etat et collectivités locales, entre collectivités locales privilégiées et défavorisées ; à l'arrière-cour, le règne de la négociation et de l'arrangement » [Béhar, 2000].

- La territorialisation pragmatique, pour sa part, ne considère plus le territoire comme un problème mais comme une solution. L'appréciation fine des besoins, l'adaptation des modes d'intervention, l'établissement de diagnostics partagés facilitant l'interconnaissance entre acteurs, permettent de « coller » au territoire. La quête de transversalité – performance managériale de coordination entre compétences institutionnelles – y trouve aussi son compte. « En quelques années, la gestion territoriale est passée d'incertitudes structurées à des incertitudes non structurées [...]. Le territoire, plus que l'appareil de l'Etat, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics [...]. Les problèmes mal structurés se caractérisent notamment par l'interaction d'un nombre important de variables dont les comportements sont perçus comme aléatoires, ce qui engendre une forte imprévisibilité et exige en retour une connaissance locale, donc décentralisée » [Duran et Thoenig, 1996].

« Le territoire se présente comme la condition de possibilité de l'action publique renouvelée. Elle lui donne à la fois son cadre (défini par l'ensemble des relations sociales délimitées dans un espace), son sens (à la fois par la définition de l'identité d'un territoire et par les objectifs de l'action qui en découlent) et son organisation (pour les différentes institutions publiques comme pour les différents partenaires engagés). C'est le territoire qui rend possible la mise en œuvre d'une action censée n'être plus ni catégorielle ni sectorielle. Le territoire doit permettre d'atteindre les objectifs formels, en termes de modes d'intervention, fixés aux nouvelles politiques sociales : une action transversale ou globale, qui prend en charge toutes les dimensions des problèmes à traiter (tels qu'ils se combinent sur un territoire donné) ; une action partenariale, qui associe les différents acteurs (présents sur le territoire) ; une action différenciée et adaptée à la situation locale (telle que la définit la configuration du territoire) » [Palier, 1998].

La question des problèmes à construire localement se complète de l'insistance sur les conséquences des politiques, leurs *outputs*, qui confère également au territoire un statut essentiel. « Pourquoi dit-on aujourd'hui qu'il faut partir du territoire, sinon parce que ce dernier est bien le lieu d'inscription des conséquences de toute action. Si l'on parle aujourd'hui de territorialisation de l'action publique (sans d'ailleurs beaucoup de précision si bien que la notion de territoire finit elle-même par perdre toute réalité), c'est bien en rapport avec cette exigence de contextualisation. Le territoire définit en fait l'espace des conséquences d'une politique » [Duran, 1999].

La politique de la ville constitue là encore un exemple paradigmatique. L'idée d'approche globale – contre les interventions sectorielles et les découpages techniques – y est inséparable de celle de territorialisation, même si à l'époque (début des années quatre-vingt) on préfère les expressions de démarche locale, de projet et de concertation. « Avec l'approche globale, apparaît une logique de projet qui résulte d'un recoupement horizontal des problèmes propre à susciter des initiatives locales. Le territoire relie concrètement ce que la sectorisation sépare abstraitement. Il devient sujet de l'action et non plus objet de celle-ci » [Donzelot et Estèbe, 1994].

Cette vision de la territorialisation pose deux questions : n'est-elle pas purement procédurale, et non substantielle ? Implique-t-elle ou permet-elle une mise en cohérence des politiques sur un même territoire ?

De fait, le local plus que le territoire semble en général en cause. L'épaisseur du territoire, sa substance spatiale, n'est pas mobilisée dans cette acception de la territorialité. Il y a – uniquement aurait-on envie de dire – localisation de ce qui était auparavant du ressort de l'Etat.

Telle est par exemple l'optique d'Alain Faure lorsqu'il appelle à « penser local pour agir global ». « Un problème ne se transforme correctement en programme public que lorsque les élites politiques paraissent à la fois 'légitimes', 'responsables' et 'performantes' pour en assurer le traitement collectif sur un territoire donné. Or il apparaît aujourd'hui que seuls les grands leaders des collectivités intermédiaires (les régions, les communautés d'agglomérations et les communautés de communes) semblent en mesure d'incarner simultanément les trois figures du chef-tribun, du notable-médiateur et de l'entrepreneur-décideur. Cette nouvelle manière de faire de la politique n'est ni archaïque ni moderne à proprement parler, elle illustre simplement une évolution de la politique vers une représentation plus subsidiaire et plus territorialisée des intérêts collectifs [...]. Les élus doivent démontrer qu'ils parviennent à construire une représentation localisée des enchevêtrements d'intérêts » [Faure, 2002].

Pour que les propriétés intrinsèques des territoires soient convoquées, il faut passer à la territorialisation stratégique : « L'approche territoriale ne doit pas se laisser enfermer dans un simple processus de rapprochement, normatif ou pragmatique, mais doit être considérée comme un mode de lecture des interférences entre échelles géographiques, des interdépendances entre le local et le global » [Behar, 2000]. Le territoire n'est plus seulement champ de manœuvre mais espace concret, avec ses contiguïtés et ses connexités, ses échelles et ses densités, etc.

La deuxième interrogation touche à la sempiternelle question des mailles territoriales, entre cohérence et complexité, de l'articulation entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels. Peut-il y avoir consolidation sur un même périmètre des divers territoires de l'action ? Pour adopter la terminologie institutionnelle, sait-on également concilier intercommunalités de projet et de gestion ?

Rares sont les défenseurs du « territoire total ». On sait depuis bien longtemps que l'objectif d'optimum dimensionnel ne fait pas bon ménage avec celui de la simplification du paysage institutionnel. « Chaque territoire local est partiel, transitoire et flou, l'essentiel est qu'il fonctionne pour les objectifs qui lui sont assignés, qu'il donne satisfaction et qu'il ne perde pas une fois qu'il aura perdu son intérêt. L'invention permanente de territoires est une bonne chose s'il ne s'agit pas de la quête du Graal, mais de territorialiser les dynamiques d'action successives. Car il faut penser les territoires pour l'action, en se demandant s'ils constituent des systèmes de ressources généreux, qui favoriseront des coopérations productives et non des jeux d'équilibre » [Bourdin, 2000].

Le management public local évolue d'ailleurs en ce sens. Si l'on considère que le niveau territorial le plus pertinent est celui qui apporte la meilleure réponse aux besoins des populations concernées, il peut être variable selon les champs et les problématiques à traiter. Ceci conduit à adopter des logiques de territorialisation différentes selon les champs d'action, jusqu'à l'adoption de « périmètres flous » ou de « périmètres ouverts ». C'est le projet qui fait le territoire et non l'inverse [Lorreyte, 2002].

C'est bien la pluralité qui doit dominer. « Aux scènes généralistes balisées que tracent les circonscriptions électorales et administratives se substituent des scènes spécialisées par types d'enjeux et par modes d'échange, chacun connaissant une composition spécifique d'acteurs [...]. La gestion publique est confrontée à des *issues areas* dont l'espace de référence est de plus en plus variable [...]. La question est celle de l'intégration des scènes locales, des enjeux, des problèmes et même des acteurs. S'il est possible de trouver des formes d'intégration partielle et contingente susceptible de permettre l'action, qu'en est-il de la mise en cohérence de l'ensemble ? » [Duran et Thoenig, 1996]. Question évidemment redoutable, mais il semble désormais vain de vouloir unifier les territoires de la représentation citoyenne, de la délibération et de l'action. L'intérêt actuel du *design* institutionnel est moins d'établir des systèmes clairs avec des hiérarchies stables, que de faciliter l'émergence d'une diversité de territoires. En même temps il faut qu'il y ait dans cet ensemble des points de stabilité, pour articuler une diversité de territoires instables [Bourdin, 2000]. On comprend alors que « l'espace local français ressemble de plus en plus à un univers dans lequel des offreurs de ressources cherchent des porteurs de projets qui cherchent à leur tour des collectivités intéressées » [Duran et Thoenig, 1996].

« La complexification institutionnelle et territoriale en cours [est] le résultat logique, structurel, de l'évolution de la société et de l'économie, et de leurs rapports à l'espace : la banalisation de la mobilité généralisée et de la télécommunication, la part croissante des comportements nomades, la multiappartenance territoriale, la 'glocalisation' des logiques économiques, la montée d'un 'tiers espace' au frange des métropoles et le long des axes qui les relie, l'accroissement des inégalités et de la diversité des aspirations... Toutes ces évolutions ne peuvent pas ne pas avoir de conséquences sur l'organisation du travail de l'action publique et sur la conception de sa régulation, aux différentes échelles [Giraut et Vanier, in Gerbaux, 1999].

Les débats sur la territorialisation, ses objectifs, ses dispositifs et ses conséquences institutionnelles, restent vifs. Même si la messe semble dite sur l'importance de cette modalité de l'action publique, il faut rappeler qu'il y a moins de dix ans d'autres politistes parlaient de *la fin des territoires* et de la déterritorialisation de l'action publique, ne concédant qu'une autonomie très relative aux politiques locales. « La déterritorialisation des politiques publiques signifie que le sens politique relève toujours plus de ce qui est produit au-delà des espaces de référence. Ces politiques constituent des segments de systèmes élaborés dont la logique est définie dans un 'ailleurs' insusceptible d'une appropriation locale et déqualifiant les conduites traditionnelles de la vie politique [...]. La manifestation géographique et temporelle d'un ordre qui échappe à la localisation, celui des services, de la finance internationale et de la *high tech*, incarne d'une certaine façon le nouveau visage du pouvoir : celui du plus lointain » [Rouban, 1994].

L'évolution des interprétations des politologues amène à s'intéresser, en miroir, à la manière dont s'analysent les changements dans l'action publique.

## 6. DYNAMIQUES TEMPORELLES : LES FORMES DU CHANGEMENT

Ruptures, recompositions ou continuités ? En matière d'action publique, la stabilité est-elle première et le changement second, ou l'inverse ? Les théories de l'action publique proposent plusieurs manières d'appréhender le changement.

Pour les tenants des schémas cognitifs ou des paradigmes, les mutations possèdent un caractère radical, à partir du moment où s'effectue un changement de référentiel. Pour les tenants du transcodage, en revanche, les évolutions se font par réorganisation des catégories de pensée existantes. « Tous les discours portant sur la 'nouveau' des problèmes et des politiques sont d'abord là pour occulter l'essentiel, à savoir qu'il s'agit en grande partie d'entreprises de recyclage. C'est-à-dire de conversion-adaptation du 'déjà là' de l'action publique, de ses données préexistantes, de ses catégories d'analyse, de ses découpages institutionnels, de ses pratiques routinisées » [Lascombes *in* CURAPP, 1996]. L'inertie relative des politiques est également indexée, de façon moins convaincante, à la notion de « dépendance au sentier institutionnel », traduction de la *path dependence* des économistes de l'innovation. On comprend bien que les habitudes institutionnelles comptent et que les politiques s'inscrivent dans le temps long de l'histoire. Parfois cependant, l'idée de « verrouillage » par les technologies institutionnelles peut s'avérer stimulante [Fouilleux *in* Fontaine et Hassenteufel, 2002]. Pour sa part, la notion d'Advocacy Coalition Framework permet une vision intermédiaire du changement, entre radicalité et incrémentalisme.

« L'argument de base est que la prise de décision en matière de politique publique peut être mieux comprise comme une compétition entre coalitions de cause, chacune étant constituée d'acteurs provenant d'une multitude d'institutions (...) qui partagent un système de croyance lié à l'action publique et qui s'engagent dans un effort concerté afin de traduire des éléments de leur système de croyance en une politique publique. Une des hypothèses cruciales est que, bien que l'apprentissage puisse conduire à des changements secondaires de la politique publique, le changement politique majeur – impliquant des changements au niveau du noyau de la politique – requiert une forme de perturbation exogène au secteur, telle que des changements dans les conditions socio-économiques ou des élections entraînant une redistribution significative des ressources politiques » [Sabatier et Schlager, 2000].

Mais ce sont les approches par les « courants » (*streams*) qui retiennent le plus l'attention. Pour John Kingdon, il y a transformation majeure dans l'action publique lorsqu'une « fenêtre d'opportunité », utilisée par un entrepreneur politique, permet la convergence de trois courants : le courant des problèmes (informations sur leur nature et leur gravité), le courant des alternatives de politique publique (outils d'intervention, réformes administratives), le courant politique (élections, modifications dans le système politique). Pour M. Cohen, J. March et J. Olsen, il y a quatre courants : problèmes, solutions, participants et occasions de choix (modèle dit de la poubelle). Dans les deux schémas, les courants s'inscrivent dans des temporalités différentes. C'est leur alignement, temporaire et contingent, qui permet le changement.

Olivier Borraz propose de son côté d'analyser l'institutionnalisation de l'action collective par les différentiels de temporalité entre dynamiques des problèmes, dynamiques des territoires et dynamiques des organisations. « L'incertitude dans l'action publique renvoie ainsi, non seulement à la structure des problèmes, mais aussi aux décalages, aux incongruités et aux dissonances entre les problèmes, les territoires et les institutions. Le travail politique renvoie à leur gestion [Borraz *in* Balme, Faure et Mabilleau, 1999].

Etudiant les conflits liés à l'implantation de grandes infrastructures, des observateurs avisés concluaient : « Les projets d'aménagement s'inscrivent dans un territoire qui a une histoire et des spécificités ; ils sont susceptibles de structurer les représentations du territoire et délimiter les

espaces de négociation. La 'nature' du territoire à prendre en compte est elle-même enjeu de luttes. Les caractéristiques du territoire, son histoire, les représentations qu'en ont les acteurs peuvent donc contribuer à expliquer l'émergence, le déroulement, voire l'issue, des conflits d'aménagement » [Blatrix *et al.*, 2002].

Le travail des planificateurs ne renvoie-t-il pas lui aussi à une gestion de décalages, entre dynamiques spatiales, dynamiques politiques et dynamiques organisationnelles ? La planification spatiale se définirait alors comme opération de reconstruction cognitive des territoires. Il ne resterait qu'à préciser les réseaux d'acteurs et les dispositifs délibératifs à même de légitimer une telle démarche...

## REPERES BIBLIOGRAPHIQUES

### Acteurs

Nay Olivier et Smith Andy  
*Le gouvernement du compromis.*  
*Courtiers et généralistes dans l'action politique*  
Editions Economica, 2002, 238 p.

Smith Andy et Sorbets Claude (coord.)  
"Leadership et arrangements territoriaux"  
*Sciences de la société* n°53, mai 2001, pp.5-218.

### Analyse des politiques publiques

Faure Alain, Pollet Gilles et Warin Philippe (dir.)  
*La construction du sens dans les politiques publiques.*

*Débat autour de la notion de référentiel.*  
L'Harmattan, 1995, 192 p.

Gibert Patrick  
"L'analyse de politique à la rescousse du management public ?"  
*Politiques et management public*, vol. 20 n° 1, mars 2002, pp. 1-14.

Muller Pierre et Surel Yves  
L'analyse des politiques publiques  
Editions Montchrestien, 1998, 158 p.

Muller Pierre  
« L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique »  
*Revue française de sciences politiques*, vol.50, n° 2, avril 2000, pp. 189-207.

Muller Pierre, Thoenig Jean-Claude, Duran Patrice, Majone Giandomenico, Leca Jean  
"Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques"  
*Revue française de sciences politiques*, vol.46, n° 1, février 1996, pp. 96-133.

Sabatier Paul (dir.)  
Theories of the Policy Process  
Boulder, Westview Press, 1999, 289 p.

Sabatier Paul et Schlager Edella  
« Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines »  
*Revue française de sciences politiques*, vol.50, n° 2, avril 2000, pp. 209-234.

### Contractualisation

Gaudin Jean-Pierre (coord.)



La négociation des politiques contractuelles  
L'Harmattan, 1996, 228 p.

Gaudin Jean-Pierre  
Gouverner par contrat. L'action publique en question  
Presses de Sciences Po, 1999, 234 p.

Gaudin Jean-Pierre  
Pourquoi la gouvernance ?  
Presses de Sciences Po., 2002, 138 p.

*Démocratie délibérative*

Bastien François et Neveu Erik (dir.)  
Espaces publics mosaïques  
Presses Universitaires de Rennes, 1999, 322 p.

Blatrix Cécile, Deroubaix José-Frédéric, Jobert Arthur, Le Floch Yann  
« Ménager le territoire : mémoire des acteurs et interactions des projets »  
Métropolis n° 108-109, février 2002, pp. 77-83.

Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthe Yannick  
Agir dans un monde incertain  
Seuil, 2001, 364 p.

CURAPP/CRAPS  
*La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*  
PUF, 1999, 424 p.

GRALE (Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe)  
La démocratie locale  
Annuaire 2001 des collectivités locales  
Editions du CNRS, 2001, 768 p.

Le Duff Robert et al. (dir.)  
Démocratie et management local  
Daloz, 2001, 666 p.

Ollivier-Trigalo Marianne et Piechaczyk Xavier  
Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ?  
Rapport Inrets n° 233, 2001, 304 p.

*Participation, concertation, élaboration des projets, décision. Etat des lieux de la recherche.*  
Compte rendu de la réunion de travail au Conseil Général des Ponts et Chaussées  
13 mars 2002, 43 p.

*Politix*  
Dossier "Démocratie et délibération"

Hermes Science Publications, n° 57, 2002, 238 p.

Expertise

CRESAL

Les raisons de l'action publique : entre expertise et débat  
L'Harmattan, 1993, 368 p.

Goux-Baudiment Fabienne, Heurgon Edith et Landrieu Josée (coord.)

Expertise, débat public : vers une intelligence collective

Editions de l'Aube, 2001, 414 p.

Hatchuel Armand

« Agir public et conception collective : l'expertise comme processus démocratique »

in Goux-Baudiment et al. (coord.), Expertise, débat public : vers une intelligence collective

Editions de l'Aube, 2001, pp. 15-38.

Revue Métropolis

*Projets et politiques de transport. Expertises en débat.*

N° 108-109, février 2002, 148 p.

Régulation

Commaille Jacques et Jobert Bruno (dir.)

Les métamorphoses de la régulation politique

LGDJ, 1999, 382 p.

Donzelot Jacques et Estèbe Philippe

L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville

Editions Esprit, 1994, 240 p.

Duran Patrice et Thoenig Jean-Claude

"L'Etat et la gestion publique territoriale",

*Revue française de science politique*, 4, 1996, pp. 580-623.

Padioleau Jean-Gustave

"Refondations liminaires de l'action publique"

in S. Wachter (dir.), *Dictionnaire critique de l'aménagement du territoire*

Editions de l'Aube, 2000, pp. 113-138.

Padioleau Jean-Gustave

"L'action publique urbaine moderniste"

*Politiques et management public*, vol. 9, n° 3, septembre 1991, p. 133-141.

Rouban Luc

*Le pouvoir anonyme. Les mutations de l'Etat à la française.*

Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994, 238 p.

Salais Robert

"Action publique, gouvernance et conventions de l'Etat : éléments d'un problème"

in F. Godard (coord.), *Le gouvernement des villes*, éditions Descartes & Cie, 1997, pp. 255-284.

*Réseaux*

Dubois Jérôme  
Communautés de politiques publiques et projets urbains  
L'Harmattan, 1997, 328 p.

Lascoumes Pierre  
"Rendre gouvernable : de la traduction au transcodage.  
L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique"  
in CURAPP, *La gouvernabilité*, PUF, 1996, pp. 325-338.

Le Galès Patrick et Thatcher Mark  
Les réseaux de politique publique  
L'Harmattan, 1995, 274 p.

Pinson Gilles  
Projets et pouvoirs dans les villes européennes  
Doctorat de Science politique (Rennes I), novembre 2002, 728 p.

*Tendances*

Fontaine Joseph et Hassenteufel Patrick  
To Change or not to Change ?  
Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain  
Presses Universitaires de Rennes, 2002.

Marcou Gérard  
Rapport d'activité du Groupement de recherche sur l'Administration locale en Europe  
Grale, CNRS, juillet 2002, 156 p.

Revue française de science politique  
" Les approches cognitives des politiques publiques "  
Vol. 50, n°2, avril 2000, pp. 187-350.

Wachter Serge (dir.)  
L'aménagement en 50 tendances  
Editions de l'Aube, 2002, 220 p.

*Territorialisation*

Balme Richard, Faure Alain, Mabileau Albert (dir.)  
Les nouvelles politiques locales  
Presses de Sciences Po, 1999, 486 p.

Behar Daniel  
" Habitat : pour une nouvelle approche territoriale "  
*Pouvoirs locaux* n° 45, juin 2000, pp.54-58.

Bourdin Alain  
La question locale  
PUF, 2000, 254 p.

CURAPP  
*L'intercommunalité. Bilan et perspectives.*  
PUF, 1997, 286 p.

Duran Patrice  
Penser l'action publique  
LGDJ, 1999, 212 p.

Faure Alain  
« Penser local pour agir global ? »  
*Le Monde*, 17 juillet 2002.

Gaxie Daniel (dir.)  
Luttes d'institutions  
L'Harmattan, 1997, 296 p.

Gerbaux Françoise (dir.)  
Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?  
Editions de l'Aube, 1999, 190 p.

Lorreyte Bernard et al.  
*Vingt ans de décentralisation.*  
*Où en est aujourd'hui le management public territorial ?*  
Les cahiers du groupe Bernard Brunhes, n° 10, septembre 2002, 66 p.

Palier Bruno  
« La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales »  
*Politiques et management public*, vol.16 n°3, septembre 1998, pp. 13-41.

Siné Alexandre  
« Zonages territoriaux : du procès aux projets »  
*Pouvoirs locaux* n° 48, I/2001, pp. 20-22 ?

Note de synthèse bibliographique sur *les nouvelles modalités de l'action publique* élaborée par Jean-Marc Offner avec la collaboration de Carole Pourchez.  
Travail du Laboratoire Techniques-Territoires-Sociétés (LATTS, unité mixte de recherche du CNRS, de l'ENPC, des universités de Paris XII et Marne-la-Vallée)  
pour le compte de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France.

# **Maîtrise publique des services de réseaux et gouvernement des métropoles en France**

**Olivier Coutard**



## **Introduction**

Cette note analyse le rôle des (grandes) villes dans la "maîtrise publique" (Martinand, 2001) des réseaux techniques. On entend par "réseaux" les secteurs suivants : postes, télécommunications, transports urbains et interurbains, énergie (électricité, gaz, chaleur, éclairage urbain), eau et assainissement, et, par certains aspects, déchets. Si l'analyse proposée ici concerne pour l'essentiel le contexte français, des éclairages internationaux sont intégrés en tant que de besoin. Le propos sera développé en trois temps.

Dans une première partie, on reviendra sur l'histoire de l'essor et des formes de gestion et de maîtrise publique des réseaux, de la séparation progressive entre réseaux techniques urbains et grands réseaux et de la genèse des modèles nationaux de services urbains. Au-delà des différences entre secteurs, on peut mettre en évidence l'existence d'un modèle français des services de réseaux, caractérisé par le rôle prééminent du politique (et du politique national au détriment du politique local) et le recours à la délégation pour la fourniture des services. Cependant cette mise en perspective sur la longue durée et au plan international atteste de l'importance dans des contextes divers du rôle des collectivités locales, et singulièrement des villes, dans la régulation des réseaux. Le champ de la présente note de synthèse bibliographique s'en trouve justifié.

La deuxième partie de la note est consacrée aux transformations récentes qui ont affecté les industries de réseaux, mais aussi le système de régulation politique, et la mesure dans laquelle ces évolutions sont susceptibles de remettre en cause le modèle précédemment décrit.

Dans la troisième partie, on examinera les enjeux de ces transformations en matière de maîtrise publique locale des services de réseaux et en matière de gouvernance des territoires urbains.

En conclusion, on évoquera quelques pistes de réflexion plus spécifiques à l'Ile-de-France.

La question servant de "fil rouge" à cette note est relative aux enjeux et aux conditions du renforcement du rôle des institutions des grandes agglomérations urbaines dans la maîtrise publique des réseaux, dans le contexte institutionnel et socio-politique français actuel. Notons que cette question renvoie au problème plus général des échelles de la régulation socio-économique (Cf. les débats sur le développement économique local ou sur l'Etat-providence local...).

## **1. LES LIENS ENTRE LES RESEAUX ET L'URBAIN EN PERSPECTIVE HISTORIQUE**

Cette première section, historique, a un triple objectif: d'abord, permettre de mieux comprendre la genèse des formes de maîtrise publique des réseaux et les enjeux auxquels cette maîtrise renvoie ; ensuite, mettre en évidence l'existence de régularités de longue durée dans les formes d'organisation et de régulation des réseaux ; enfin, en conjuguant les deux perspectives précédentes, offrir une grille d'analyse des évolutions contemporaines des secteurs de réseaux.

### **1.1. Quelques considérations sur le développement historique des réseaux**

Les travaux historiques désormais abondants sur le développement des réseaux techniques ont mis en évidence les liens intimes entre réseaux et espaces urbains.

(i) A l'exception des services postaux, c'est dans les (grandes) villes que les réseaux techniques sont nés, se sont d'abord développés et ont atteint, par la suite, les niveaux de densité les plus élevés.

(ii) Ce sont les collectivités locales qui ont exercé la première forme de maîtrise publique (selon l'expression de Martinand, 2001) sur les services de réseaux.

(iii) Les caractéristiques technico-économiques des réseaux et/ou la nature des services rendus ont conduit à ce que certains réseaux se déploient à une échelle nationale puis internationale

(postes et télécommunications, énergie, transports interurbains), alors que d'autres demeuraient d'envergure locale (eau et assainissement, déchets, transports urbains).

(iv) Dans certains pays (Grande-Bretagne, par exemple, et dans une moindre mesure, France), les collectivités locales ont été largement dépossédées de la maîtrise des réseaux par l'Etat et plus récemment en Europe, dans une certaine mesure, par un échelon supranational. Dans d'autres pays, en revanche, la maîtrise locale des réseaux est restée plus forte, allant dans certains cas (Allemagne notamment, à travers les nombreuses *Stadtwerke*) jusqu'à la fourniture de tout ou partie des services par la collectivité elle-même.

(v) Au-delà de l'échelle locale ou non locale d'organisation des réseaux, si l'on regarde les choses du point de vue de l'équipement du territoire et de l'accessibilité socio-spatiale aux services, on observe, dans l'ensemble des vieux pays industriels et pour l'ensemble des services considérés, sur une échelle séculaire, un mouvement général d'universalisation de ces services ; ce mouvement d'équipement généralisé du territoire, qui diffuse hors des villes les aménités urbaines que sont les réseaux, est concomitant et interdépendant du mouvement de périurbanisation.

### **1.2. Régimes français de régulation des SPIC, modèles nationaux de services urbains**

En France, on a assisté à la genèse, entre 1850 et 1950, de deux régimes de régulation des services en réseaux, rangés sous la catégorie juridique commune et spécifique de services publics industriels et commerciaux (SPIC) : le régime national (monopole national, entreprise publique d'Etat, tutelle d'Etat spécialisée/sectorielle) et le régime local (monopole local communal ou intercommunal, régie ou, de manière de plus en plus répandue, entreprise privée délégataire de service public, maîtrise publique locale généraliste).

Mais si l'on analyse les régimes français de régulation des SPIC dans une perspective comparative internationale, on peut soutenir la thèse de l'existence de modèles nationaux de services urbains (Lorrain, 2002). Cette thèse met en exergue les similarités entre les deux régimes français, et les différences profondes entre ce modèle français, caractérisé selon Lorrain par une combinaison originale de "primat du politique national et de délégation", et d'autres modèles ailleurs en Europe : modèle public local fort (Allemagne), modèle d'optimum fonctionnel (Grande-Bretagne).

Ce modèle français est caractérisé par la surpuissance et l'interventionnisme de l'Etat, au détriment donc des collectivités locales, et par le recours fréquent à la délégation pour la fourniture d'équipements ou de services publics, justifié par le fait que, dans certaines circonstances, "l'Etat [même surpuissant et interventionniste] ne peut pas tout faire lui-même". Ce modèle est ancré dans la tradition philosophique et politique nationale (voir encadré).

#### Le modèle français de services urbains : politique et délégation (source : extrait de Lorrain, 2002)

La France oscille entre deux conceptions de l'Etat, libéral ou grand organisateur. Elles varient selon les conjonctures : libéralisme à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, planisme dans les années 1930 et recours à l'économie mixte dans les années 1950. Mais ces variations fonctionnent autour d'un très ancien Etat unitaire de philosophie interventionniste. Un premier trait marque ce modèle de manière évidente : la surpuissance de l'Etat. Il est renforcé par un second trait : le retard économique.

Ces deux permanences expliquent beaucoup, ou du moins permettent de comprendre pourquoi certains principes supérieurs furent posés il y a un siècle et demi. Par rapport à ses deux voisins, la France s'est trouvée en retard dans son développement industriel. Le pays était plus rural, moins urbain. Cela explique la faiblesse organique du pouvoir local que l'on peut illustrer par le nombre, la disponibilité, la compétence des élus locaux, ou par l'histoire de la fonction publique territoriale



Ses élites représentatives des petites villes ont largement rejeté le municipalisme et ses idées de modernisation contractuelle. Elles venaient pour partie de Prusse, l'ennemi de 1870 et puis le mot de 'municipalisme' faisait alors écho à la Commune de Paris : deux expériences sensibles dans les mentalités collectives.

Le retard explique aussi les stratégies pour le combler. Nous en avons trouvé des racines dans l'histoire maritime au XVIIe siècle : celle des Compagnies de commerce. Si l'Etat ne peut pas tout faire lui même car il faut mettre les bouchées doubles, il fait appel à l'entreprise privée. L'idée du "faire faire" est donc très ancienne et dès cette époque les ingénieurs royaux et les économistes ont justifié le recours à l'entreprise privée, ont comparé les procédures de rémunération de la firme, ont débattu de la question du profit. Dès le XVIIe siècle se trouvaient écrites les bases d'une grammaire de l'action publique par délégation.

Dans l'organisation des services urbains (comme dans les rapports salariaux) les solutions françaises sont d'une nature radicalement différentes de celles de l'Allemagne avec un retard de la négociation collective dans les entreprises et le soutien à une solution privée d'exploitation des services urbains ; elle videra de son contenu toute édification d'un pouvoir local fort.

Le modèle se caractérise depuis le milieu du XIXe par la délégation de missions de service public au secteur privé. Cette situation est cohérente avec un Etat fort qui entretient des collectivités locales faibles : méfiance du centre à l'encontre des particularismes locaux. Elle est confortée parce qu'il n'existe pas de philosophie politique à gauche comme à droite faisant des villes un lieu de transformation de la société. A la différence de l'Allemagne la France n'a pas eu de vrai projet politique sur les Villes, les priorités réformatrices ont été autres.

Ceci explique des régies municipales qui tardent à être modernisées. L'exemple allemand nous aide à répondre à la question : "pourquoi des régies faibles ?"

Parce que la conception qui prévalait en France jusqu'aux années 1920 était celle d'un "Etat minimum" si bien que la jurisprudence du Conseil d'Etat a veillé en permanence à limiter l'interventionnisme local afin de stopper tout risque de développement d'un socialisme municipal. Mais aussi parce que les élites politiques françaises, en particulier à gauche, ne voyaient pas en quoi les actions matérielles par l'eau et le gaz constituaient des ressources dans leur projet de changement social. La place secondaire d'un élu comme Henri Sellier au sein de la SFIO en est une illustration ; ses idées sont mal reçues et elles le sont tardivement. Si la distinction entre la "grande" et la "basse" politique fonctionne explicitement en Allemagne et en Angleterre, elle opère implicitement en France. Les élites y ont le goût de la grandeur, se passionnent pour les grandes idées et se désintéressent de l'intendance. "L'intendance suivra" est une formule qui veut dire beaucoup. Philippe d'Iribarne a pu montrer en quoi la "logique de l'honneur" présente dans le comportement concret des acteurs en situation de travail était caractéristique d'une culture française venant de l'ancien régime ; c'est aussi à cette période qu'il faut puiser pour saisir le rapport de l'élite politique à "l'intendance". Elle exprime la relation entre le "maître" qui décide et le vassal qui applique. Passionnés par les débats d'idées et la géopolitique les élites politiques françaises se sont constamment désintéressées de ces affaires locales : trop terre à terre. Et donc elles ont délégué à d'autres le soin de gérer.

Ces traits historiques une fois posés expliquent la suite. Les acteurs suivent la ligne de plus grande pente ; la faiblesse des Villes appelle des partenaires solides qu'ils trouveront dans les groupes de services urbains. Ils naissent pour les adductions d'eau, la grande modernisation de la fin du XIXe siècle. La Compagnie Générale des Eaux date de 1853, la Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage de 1880. Cette dernière se développe en plus à l'international et surtout dans l'électricité où elle jouera un rôle de premier plan. Les nationalisations de l'après guerre puis la décolonisation vont l'amputer durement. C'est seulement à la fin des années 1960, lorsque l'urbanisation prend son essor que ces deux groupes de services urbains se développent dans les autres réseaux techniques urbains de l'assainissement, du chauffage, des déchets, puis des transports et plus tard le câble et la communication.

D'un point de vue descriptif et institutionnel les communes sont les autorités organisatrices pour tous les réseaux ; elles le sont aussi pour la distribution électrique même si l'existence d'une grande entreprise nationalisée a eu tendance à faire oublier ce principe. Au poste de commandement on trouve les maires, politiquement légitimes, proches du citoyen. Il y a donc là une proximité avec le modèle allemand, avec cependant deux nuances.

Une partie des maires des grandes villes sont des élus nationaux cumulants de sorte que la dimension politique par différence avec une approche professionnelle y est plus marquée. De ce fait ces grands élus qui président beaucoup, travaillent sur des problèmes de nature hétérogène ont tendance à déléguer pour pouvoir continuer à piloter leur réseau de pouvoir.

Seconde différence avec la question des regroupements communaux. La France dans les années 1970 a refusé ce que toute l'Europe mettait en œuvre. Alors comment rester efficace tout en étant morcelé institutionnellement en 36 500 communes ? C'est là que l'autre dimension des institutions, l'industrie, prend tout son sens. L'existence de quelques grands groupes a réintroduit une cohérence. Le modèle dépend d'une autorité politique qui délègue. Il est institutionnellement fragmenté mais industriellement concentré.

Le second trait de ce modèle tient donc à de grandes entreprises anciennes, diversifiées, internationalisées, ayant depuis longtemps intégré des activités d'ingénierie et parfois quelques travaux. Compte tenu de sa taille la France est certainement le pays au monde qui puisse aligner autant de majors pour un secteur économique : Suez, Vivendi, Bouygues, Vinci, EDF. Et nous ajouterons la CDC "urbaine" qui d'une autre manière produit de la ville par ses SEM de construction et d'aménagement, par de l'ingénierie et par du financement.

Ici la différence est flagrante avec l'Angleterre. La différence de taille traduit d'abord des écarts de temporalité. Ces groupes se sont édifiés en plusieurs générations. Elle exprime aussi ce que veulent dire concrètement les notions de shareholder et de stakeholder. Ici les résultats d'exploitation n'ont pas été captés immédiatement par les actionnaires ; les dirigeants ont eu une grande liberté pour les affecter aux salariés et surtout à l'expansion de la firme. Sur ce point la proximité est celle du capitalisme rhénan.

Une autre différence avec l'Angleterre tient à la matière dont tout ceci se met en œuvre, se régule. Le contrat est au cœur de la relation entre l'autorité organisatrice et la firme. Mais il ne s'agit pas d'un contrat complet. Depuis les origines, la concession repose sans le dire sur un principe d'incomplétude équilibré par une obligation de résultat. Les groupes ont une grande liberté pour conduire leur politique mais on leur demande de prendre les décisions pour que le système marche.

La possibilité d'un fonctionnement de marché à nécessité la mise au point d'autres techniques : autonomie des opérateurs, mesure des consommations, équilibre par un tarif. C'est sur une base sectorielle que les firmes ont travaillé. Le modèle ne repose pas sur des subventions croisées entre secteurs comme en Allemagne. L'autonomisation juridique, comptable et financière a permis très tôt d'introduire le calcul, la mesure des coûts réels.

Enfin les acteurs principaux de ce modèle sont des élus et des ingénieurs, ce qui signifie que le secteur se trouve mis en mouvement à partir de problèmes concrets et non des résultats financiers trimestriels ou des performances mesurées par un régulateur. Cela établit une autre différence avec l'Angleterre et une proximité avec les Allemands.

## **2. LES TRANSFORMATIONS RECENTES DE LA MAÎTRISE PUBLIQUE DES RESEAUX**

Ce modèle (Etat fort, collectivités locales faibles, délégation de service public) est-il affecté, et si oui comment, par les transformations récentes à la fois des régimes de maîtrise publique des réseaux (réformes dites de "déréglementation") et de la régulation politique (décentralisation, approfondissement de la construction européenne, perte de centralité de l'Etat) ?

## **2.1. Transformations récentes de la maîtrise publique des réseaux et de la régulation politique**

Les industries de réseaux, et en ce qui concerne l'Europe, les grands réseaux principalement (énergie, télécommunications, services postaux, transports interurbains aériens et ferroviaires) connaissent depuis une vingtaine d'années des transformations profondes, dans un contexte de développements techniques rapides, notamment dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC), et de transformation de la régulation du capitalisme au plan international (Annales des Mines, 1991 ; Stoffaës 1995 ; Bergougnoux, 2000). Ces transformations se sont produites d'abord aux Etats-Unis, puis en Europe et touchent, progressivement, la plupart des régions du monde. Elles ont été initiées par des réformes légales combinant, à des degrés divers, trois ingrédients principaux :

- la "privatisation", ce terme recouvrant des évolutions très diverses du statut des opérateurs de réseaux, allant de l'autonomisation gestionnaire et budgétaire de services auparavant intégrés à l'administration publique locale ou nationale, à la privatisation totale d'organismes antérieurement publics ; cette privatisation a même pu, dans quelques cas (comme dans le secteur de l'eau en Grande-Bretagne, par exemple), s'étendre aux infrastructures de réseau proprement dites, mais c'est là l'exception plutôt que la règle ;
- la "libéralisation", c'est-à-dire l'introduction d'une dose plus ou moins forte de concurrence sur les marchés des services de réseaux ; cette libéralisation peut s'opérer selon des modalités diverses : concurrence sur un maillon de la chaîne économique (par exemple, la production d'électricité), concurrence *pour* l'obtention du marché (concession, *franchise*), concurrence *sur* le marché (ouverte à l'ensemble des consommateurs finals ou à une partie d'entre eux seulement) ;
- la modification de la réglementation, pour adapter les règles du jeu entre les acteurs de ces secteurs (pouvoirs publics, autorités de régulation, entreprises, consommateurs) à la nouvelle donne créée par les réformes ; le terme de "déréglementation" fréquemment utilisé s'est révélé inapproprié jusqu'à présent, puisque l'on a plutôt assisté, accompagnant la mise en œuvre de ces réformes, à une intense production réglementaire ; on assiste en fait à une déréglementation / reréglementation ; cette "trans-réglementation" (Curien, 2000) a été notamment symbolisée par la création généralisée de régulateurs indépendants du pouvoir exécutif chargés de veiller au bon fonctionnement des marchés sectoriels.

Ces réformes sont venues conforter un mouvement d'ouverture dans les marchés de services urbains (eau et assainissement, transports collectifs urbains, déchets...), de deux manières symétriques : d'une part, les groupes de services urbains ont répondu à l'appel d'air créé par l'ouverture des marchés des grands réseaux (Cf. diversification ou *re*-diversification des compagnies françaises d'eau dans l'énergie et/ou les télécommunications) ; d'autre part, les grandes entreprises nationales se sont également efforcées de se diversifier également, en s'accommodant toutefois du principe juridique de spécialité des services publics nationaux (Cf. les diverses filiales internationales d'EDF).

On a ainsi pu évoquer la convergence des deux régimes français (régime national et régime local) et des acteurs économiques concernés, autour d'un principe central de concurrence et d'une compétence centrale de services aux collectivités locales. Cette convergence est-elle observable en pratique ? Les évolutions en cours conduisent-elles au renforcement du rôle des collectivités locales dans la maîtrise publique des services de réseaux dans un contexte de transformation de la régulation politique ? L'étude des évolutions récentes en France conduit à des réponses mitigées à ces deux questions.

On observe depuis quelques années en France la conjonction de trois processus d'ailleurs interdépendants :

- la perte de centralité de l'Etat dans la régulation politique et la territorialisation des politiques publiques, mouvement qui transfère aux collectivités locales, du moins en première approximation, la légitimité dans la définition et le traitement des problèmes locaux (Duran et Thoenig, 1996 ; Commaille et Jobert, 1998) ;
- l'ouverture du système d'acteurs du côté de l'offre de services (les collectivités, désormais, ont -- au moins potentiellement -- le choix de leur interlocuteur) ;
- la diversification des entreprises de services urbains autour d'une compétence centrale, les services aux collectivités locales, et le ralliement partiel à ce modèle des anciennes compagnies de "grands réseaux" (France Télécom, EDF, GDF, SNCF, qui restructurent en partie leur offre à l'attention spécifique des collectivités locales).

Cette conjonction ouvre un espace d'intervention — ou à tout le moins de négociation — inédit aux collectivités locales (communes et structures intercommunales, mais aussi départements et régions) (Poupeau 2000, Barré-Vinchon 2001). Cette marge de manœuvre a été effectivement exploitée par des collectivités locales en vue d'élaborer des politiques énergétiques ou de télécommunications locales. Mais l'action des collectivités, s'agissant de ces deux grands réseaux, "se heurte à des pratiques ancrées, des positions acquises et des intérêts stratégiques" (Barré-Vinchon, 2001, p. 66).

Ainsi des velléités de politiques énergétiques urbaines, souvent envisagées à l'échelle des agglomérations, avaient donné lieu à des demandes de refonte des cahiers des charges à l'occasion du renouvellement des contrats de concession avec EdF au cours des années 1990. Elles ont buté sur les réticences conjointes de l'Etat, peu disposé à partager son pouvoir de définition de la politique énergétique nationale (que ce soit avec les collectivités locales ou avec les instances européennes), d'EdF, soucieuse de préserver son large pouvoir d'organisation du système énergétique national, et des départements, cherchant à préserver leur statut d'interlocuteurs privilégiés de l'opérateur via la Fédération nationale des collectivités concédantes et des régions (Poupeau, 2000, 2001). La plupart des initiatives urbaines se sont ainsi dissoutes dans le "cahier des charges modèle" promu par l'entreprise nationale et ses relais locaux. Plus fondamentalement, la libéralisation des grands réseaux en France tend à avoir (temporairement ?) renforcé le rôle de l'Etat au détriment de celui des collectivités locales (Poupeau, 2000, parle d'un "néo-libéralisme centralisateur" ; Barraqué, 2001 utilise l'expression de "libéralisme étatique").

En matière de télécommunications, de nombreuses agglomérations se sont efforcées de favoriser le développement d'infrastructures à haut débit. Mais les projets pionniers en la matière semblent avoir résulté plus souvent d'initiatives individuelles d'élus ou de techniciens férus de TIC que d'une véritable stratégie de développement territorial (Barré-Vinchon, 2001 ; voir en outre l'exemple instructif de l'échec du projet Metronet de la Communauté d'agglomération de Grenoble analysé par Tang, 2002). En outre (ou en conséquence ?), plusieurs élus locaux en pointe au plan national en matière de projets de TIC ont été électoralement sanctionnés, notamment lors des élections municipales de 2001 (Cf. l'exemple emblématique du maire de Parthenay).

S'agissant des services urbains traditionnels (eau et assainissement, déchets, transports urbains...), en revanche, les prérogatives des collectivités locales sont plus étendues et moins contestées. En outre, la maîtrise publique de ces services urbains (eau, assainissement, déchets, transports urbains) est affectée par les évolutions des politiques publiques dans le domaine de l'environnement, où s'expérimentent de nouvelles formes d'action publique inspirées par un principe de communautarisme subsidiaire (Barraqué, 2001) reposant sur les négociations entre acteurs notamment locaux (dont les usagers, riverains ou autres citoyens). Mais ont-elles, y compris pour les plus importantes d'entre elles, les moyens d'une maîtrise effective de ces services ? Ne sont-elles pas dépendantes, notamment, de l'expertise détenue par les grands groupes spécialisés de services urbains ?

Ces éléments sont à mettre en regard du laborieux essor des institutions d'agglomération dans le paysage institutionnel français. Ces divers éléments ne constituent-ils pas autant de manifestations récentes du dédain, évoqué par Lorrain, avec lequel la philosophie politique française, de droite comme de gauche, considèrerait les villes, et qui aboutirait à ce qu'elles ne soient dotées que d'institutions faibles (en termes de prérogatives, de ressources et de légitimité) ? Il est trop tôt encore pour dire si les réformes récentes ou en cours (lois Voynet, Chevènement, Gayssot, "acte 2" de la décentralisation) marquent une véritable rupture de ce point de vue. On mentionnera seulement ici pour mémoire les schémas nationaux de services collectifs qui accordent une place plus large, mais encore non stabilisée et variable selon les secteurs, aux collectivités locales dans la définition des politiques nationales d'infrastructures.

\* \* \*

Ainsi trois enseignements ressortent de cette brève analyse :

- (i) L'image de la convergence entre les deux régimes français de régulation des réseaux sous l'effet de la libéralisation, rend compte d'une partie de la réalité, à condition de garder en tête que les formes de concurrence à l'œuvre dans les deux types de marché sont sans doute durablement marquées par une différence structurante : concurrence *sur* le marché (i.e. visant les consommateurs finaux, domestiques ou industriels) pour les grands réseaux, concurrence *pour* le marché (i.e. visant l'obtention d'une mission, plus ou moins étendue dans le temps et dans l'espace, de desserte exclusive) pour les services urbains. La première échappe largement au pouvoir organisateur et stratégique des collectivités locales ; c'est moins vrai pour la seconde.
- (ii) Les conditions du succès ou de l'échec des politiques urbaines en matière de réseaux et services urbains, et plus généralement la question du rôle des collectivités locales dans la maîtrise publique des réseaux, renvoient en outre au système de régulation politique et au poids des agglomérations, et en particulier des métropoles, dans ce système. Les avatars de la réforme française de l'électricité, comme les réticences fortes de l'Etat national à doter les collectivités locales de prérogatives étendues en matière de réseaux et de services de télécommunications (Poupeau 2002), témoignent d'une forme d'ostracisme à l'encontre des institutions urbaines. Les difficultés de l'émergence d'institutions d'agglomération légitimes constituent un autre indice de la faiblesse des villes dans le système institutionnel français. Mais ce centralisme *new look* doit composer avec des exigences croissantes de subsidiarité dans l'élaboration et la conduite des politiques publiques, notamment des politiques environnementales. Cette "subsidiarisation" participe du processus de perte de centralité de l'Etat que l'on a évoqué plus haut, ce qui ne signifie pas qu'elle renforce mécaniquement les institutions locales affectées, comme l'Etat, par une certaine perte de légitimité.
- (iii) Enfin, la discussion renvoie aux principes et aux modalités de l'action publique locale. Les infrastructures sont-elles considérées comme des moyens au service de politiques

urbaines définies en fonction de demandes, de ressources, de contraintes et d'une stratégie locales, ou comme des fins en soi ? La rhétorique de la compétitivité, du développement local et/ou de la cohésion territoriale ne suffit pas à créer les conditions de développement et, surtout, d'usage des réseaux. Dans un contexte de concurrence avivée entre villes, la logique d'offre (d'infrastructures et/ou de services), qui a traditionnellement prévalu en matière de réseaux, semble désormais moins efficiente.

### **3. COLLECTIVITES LOCALES ET MAITRISE PUBLIQUE DES RESEAUX**

Les enseignements des transformations en cours sont donc mitigés en ce qui concerne l'éventualité d'un renforcement du rôle des collectivités locales urbaines dans la maîtrise publiques des réseaux. Mais on peut après tout s'interroger sur la pertinence même d'une maîtrise urbaine/métropolitaine en matière de réseaux. L'échelle pertinente de planification et de gestion des réseaux n'est-elle pas plus vaste, sous l'effet combiné des économies d'échelle et des effets de club ? En fait, divers enjeux semblent justifier une contribution effective du "niveau local" à la maîtrise des politiques de réseaux (section 3.1). Cela conduit à s'interroger sur les conditions propices à une telle contribution (section 3.2).

La suite du texte appelle trois remarques préalables :

- (i) La notion d'enjeux locaux des réseaux appelle certaines réserves : le développement des réseaux s'inscrit au plan local dans un ensemble complexe de politiques de tous ordres (économiques, sociales, territoriales, environnementales) et la mise en évidence d'effets spécifiques des réseaux sur l'un ou l'autre de ces plans relève le plus souvent de la gageure. En outre, les études empiriques sérieuses manquent cruellement dans ce domaine, ce qui laisse un espace d'autant plus grand aux discours idéologiques, y compris d'ailleurs dans la littérature scientifique.
- (ii) Il n'y a pas de correspondance simple entre des "enjeux locaux" et un niveau particulier de collectivité locale, pour deux raisons complémentaires. D'une part, les enjeux locaux ne sont, en général, pas seulement locaux et ne légitiment donc pas l'intervention exclusive d'une collectivité locale (ou d'un niveau de collectivités) au détriment des autres. D'autre part, certains niveaux territoriaux sont dépourvus d'institutions (c'est le cas, en Ile de France de la zone agglomérée de la métropole).
- (iii) La participation locale à la régulation des réseaux ne se limite pas à la participation des institutions locales. D'autres acteurs locaux, économiques, communautaires, etc. peuvent être partie prenante. L'analyse doit donc être étendue à ces acteurs si l'on s'intéresse à la régulation des réseaux au sens large.

On reviendra au fil du texte sur ces divers points.

#### **3.1. Les enjeux de la participation des collectivités locales à la maîtrise publique des services de réseaux**

Six enjeux, au moins, semblent militer pour un accroissement du rôle des collectivités locales dans la maîtrise des services publics urbains en réseaux — accroissement qui pourrait être justifié, sur un autre registre, par le fait qu'elles contribuent de manière croissante au financement des réseaux (notamment des nouvelles infrastructures).

### La performance économique des territoires

Si les retours d'expériences locales en la matière conduisent à rejeter l'idée d'effets mécaniques de l'offre d'infrastructures sur le développement local (Offner, 1993), cela ne signifie pas que les réseaux n'aient aucun rôle à jouer dans la performance économique des territoires.

Pierre Veltz, par exemple, concluait un article récent portant sur "le développement local face à la mondialisation" en insistant sur l'importance, "au niveau local, de privilégier les politiques horizontales, c'est-à-dire le *développement des infrastructures matérielles* et sociales (formation notamment), ainsi que toutes les actions *permettant d'accroître les capacités territoriales de commutation*, c'est-à-dire de mise en relation flexible et mobile entre des acteurs multiples" (Veltz, 2000, p. 46 ; je souligne). Du point de vue de la commutation, ce sont évidemment les réseaux de communication (transports, services postaux, télécommunications) qui importent principalement ; mais le bon sens, les études de développement local et quelques études économiques attestent du rôle non négligeable joué par la qualité des autres infrastructures de réseaux (énergie notamment, mais aussi eau et assainissement, etc.) dans la compétitivité d'un territoire, à travers la hausse de la productivité des facteurs locaux de production qu'ils permettent (Prud'homme, 2000). Cet effet local des infrastructures et des services de réseaux est toutefois relativisé par d'autres auteurs, qui soulignent que la corrélation entre niveau d'équipement en infrastructures et développement économique est d'autant plus forte qu'elle est étudiée à une échelle plus large : échelle des régions, des Etats, voire des ensembles internationaux (Gilbert, 2000, p. 231 sq. ; sur cette corrélation, voir notamment les travaux d'économie historique de D. North, 1971 ; voir aussi Banque mondiale, 1994).

### L'intégration ou la fragmentation urbaine

Dans les anciens pays industriels, l'équipement des villes en infrastructures de réseaux a joué historiquement un rôle important dans la constitution de sociétés urbaines. Les réseaux techniques urbains (eau et assainissement, collecte des déchets, distribution d'énergie, transports urbains) ont été tantôt la résultante de solidarités urbaines subies (par exemple, lorsqu'il fallait raccorder toute la population de la ville aux réseaux d'eau et d'assainissement pour assurer une protection collective contre les épidémies), tantôt un facteur de développement des interactions ou des interdépendances accrues (réseaux de télécommunications et de transports), tantôt un symbole d'intégration à la société et à la norme urbaines (l'électrification) — et souvent les trois à la fois. Ce sont ces liens forts entre diffusion des services en réseaux et intégration des sociétés urbaines (puis nationales) qui ont justifié le soutien (politique, juridico-réglementaire, financier...) important et durable apporté par les pouvoirs publics au développement des réseaux.

Ce rôle intégrateur (socialement et spatialement) des réseaux tend à passer au second plan lorsque leur universalisation est achevée, et *a fortiori* lorsqu'elle est ancienne. Mais il demeure ou redevient un enjeu important tant que l'équipement des villes n'est pas achevé (cas de nombreuses villes en développement) ou lorsqu'un nouveau réseau apparaît (cas des réseaux de télécommunications à haut débit, par exemple).

Or les réformes de "déréglementation" qui affectent les industries de réseaux depuis une à deux décennies suscitent de nouvelles interrogations concernant, notamment, les effets éventuels de ces réformes sur l'intégration ou la fragmentation des sociétés urbaines. Plusieurs auteurs, à partir d'études portant notamment sur des villes en développement, soutiennent la thèse d'une *fragmentation urbaine croissante confortée par les modalités dominantes de mise en œuvre des réformes des services de réseaux* (Jaglin, 2001). Cette thèse est systématisée, dans un ouvrage récent, par deux chercheurs britanniques, Stephen Graham et Simon Marvin (2001), qui la généralisent même à l'ensemble des régions économiques du monde (pays développés, pays en développement, pays d'Europe centrale et orientale, et nouveaux pays industrialisés). Elle ne paraît pas validée dans le cas français : les inégalités d'accès (et d'usage) aux services en réseaux de base semblent, en France, davantage sociales que spatiales (Coutard, 1998 ; voir aussi sur la question générale des liens entre

réseaux et fragmentation urbaine ma controverse avec Steve Graham : Graham, 2000 ; Coutard, 2002 ; Graham, 2002).

Sous réserve, donc, de sa validation empirique, mais en tout cas dans les contextes locaux dans lesquels elle est d'ores et déjà vérifiée, cette fragmentation urbaine par les (nouvelles formes de régulation des) réseaux constitue un enjeu politique de première importance, notamment (bien que non exclusivement) à l'échelle urbaine/locale. Il s'agit notamment de prémunir les sociétés urbaines contre le risque d'un mécanisme auto-entretenu de désolidarisation, dans lequel les inégalités sociales et spatiales d'accès aux réseaux (et singulièrement l'accès aux services considérés comme essentiels) alimenteraient le déclin au sein de ladite société urbaine du sentiment de solidarité sociale (entre groupes) ou spatiale (entre espaces intra-urbains), ce déclin se traduisant alors par le refus croissant de la solidarité financière inhérente aux services en réseaux, donc au renforcement des inégalités d'accès aux réseaux, etc.

### **Les enjeux fonciers et immobiliers**

Le développement et la gestion des réseaux d'infrastructure sont liés à d'importants enjeux fonciers et immobiliers. Ce fait n'est d'ailleurs pas fondamentalement nouveau. On se contentera ici de signaler, pour mémoire, quatre questions méritant une attention particulière :

- La création ou la recréation de parcellaire à l'occasion de l'arrivée de nouvelles infrastructures, notamment de transport, qui constitue par exemple l'un des *leitmotive* des analyses des vertus urbanisantes des transports collectifs en site propre, tramways en tête.
- Le renouvellement ou le développement des réseaux sur des territoires déjà urbanisés et l'équipement de nouveaux territoires.
- La gestion du patrimoine foncier et immobilier des opérateurs de réseaux revêt dans certains contextes locaux une importance particulière (abords des voies navigables, terrains et bâtiments ferroviaires désaffectés, etc.)
- Le rôle en matière de réseaux des promoteurs ou des bailleurs sociaux, qui produisent et/ou gèrent des ensembles urbains parfois de grande taille, et qui sont à la fois producteurs et consommateurs d'infrastructures et de services de réseaux. Ainsi, les coûts de réseaux (coût d'investissement, de fonctionnement et de maintenance dans la longue durée) peuvent être un élément important dans la décision d'engager une opération de renouvellement urbain ou de créer un lotissement pavillonnaire nouveau.

### **L'aménagement urbain**

Les liens entre réseaux techniques et aménagement urbain sont analysés dans d'assez nombreux travaux, conduisant à souligner l'importance, non seulement de la notion de "génie urbain" (Martinand, 1986), mais d'un véritable "urbanisme des réseaux" (Dupuy, 1991). D'une certaine manière, l'urbanisme des réseaux englobe l'ensemble des enjeux évoqués dans cette section. Mais dans un sens plus restrictif, il convient d'insister spécifiquement sur le poids des réseaux dans le coût de l'aménagement urbain et sur leur rôle dans l'organisation globale de l'espace urbain et, notamment, dans la densification ou l'étalement urbains.

Historiquement, on l'a vu, le développement des réseaux de transports collectifs, mais aussi des réseaux électriques et téléphoniques, d'eau et d'assainissement, a accompagné la croissance démographique, la densification tout autant que l'expansion spatiale des villes. D'un côté, les réseaux d'infrastructure jouent en faveur des dynamiques d'agglomération (et peut être de métropolisation), compte tenu des coûts fixes élevés associés à la mise à disposition d'infrastructures de qualité (Gilbert, 2000, p. 226), l'agglomération des populations et des activités permettant alors de tirer profit des économies d'échelle associées à ces coûts fixes. Mais, en même temps, la suburbanisation, les banlieues sont concomitantes de l'équipement du territoire périurbain en services "urbains" essentiels.



Or, la généralisation de la motorisation individuelle et d'un modèle résidentiel d'habitat individuel peu dense a alimenté un phénomène d'étalement urbain d'une ampleur et d'une dimension inédites. Les faibles densités qui caractérisent les espaces de peuplement récent périurbain, suburbain, voire "rurbain" constituent un défi technique, mais aussi et surtout économique, à la mise à disposition de ces espaces d'infrastructures et de services de réseaux (Martinand, 2001, p. 38). Les coûts collectifs liés à cette pseudo-urbanisation très peu dense sont élevés et supérieurs aux coûts homologues pour des espaces plus densément peuplés : coûts économiques, coûts environnementaux et même, semble-t-il, coûts sociaux (de ségrégation ou de fragmentation urbaines, l'étalement urbain étant souvent concomitant d'une spécialisation sociale ou fonctionnelle des espaces).

Les réseaux apparaissent à la fois comme enjeu et comme instrument (au moins potentiel) de la régulation des dynamiques de peuplement périurbain, enjeu par les coûts induits par la faible densité et instrument parce que les territoires non équipés en réseaux sont peu attractifs pour les entreprises, les ménages, les promoteurs. La maîtrise locale des réseaux pourrait donc contribuer à une maîtrise locale de l'étalement urbain, à condition de savoir mieux répondre aux situations du fait accompli résultant de la stratégie délibérée des ménages ou du processus qui consiste à s'installer dans un espace non équipé, puis à demander le raccordement au réseau d'assainissement, l'élargissement des routes, etc. L'adaptation de l'offre de services urbains aux espaces peu densément peuplés (assainissement autonome, transport à la demande) constitue-t-elle un voie de résolution de ce dilemme (Martinand, 2001, p. 38) ?

### **La qualité de la vie urbaine et maîtrise des coûts environnementaux**

La qualité de la vie urbaine est un enjeu d'importance croissante pour les populations et, donc, pour les édiles locaux. Pour certains spécialistes, la qualité de la vie serait l'élément décisif de la concurrence entre grandes agglomérations (Ascher, 2000, p. 251). Or les réseaux sont un élément important de la qualité de la vie urbaine, de manière immédiatement tangible, par la qualité des services mis à disposition de la population et, plus fondamentalement, par la propriété des réseaux de répondre, au moindre coût pour la collectivité, aux problèmes environnementaux et sanitaires liés à l'agglomération spatiale de populations et d'activités.

### **La prévention et la gestion du risque : défaillance des réseaux et vulnérabilité des territoires**

Dans le tryptique "précaution / prévention-gestion / assurance" qui fait désormais référence (Godard et alii, 2002), les spécialistes s'accordent désormais à souligner le rôle des institutions et communautés locales, dans de nombreux cas, dans le maillon central de prévention des risques et de gestion des crises. Un avis récent du Conseil économique et social exprime cette conception relativement nouvelle : "La gestion du risque doit aujourd'hui impérativement intégrer les populations concernées par les entreprises ayant des installations classées à risque pour l'environnement ainsi que leurs représentants, en premier lieu les collectivités territoriales. (...) A cette fin [le CES] met l'accent sur les impératifs suivants : l'information, le dialogue, la concertation. A cet égard, le CES exprime son intérêt pour la création, prévue dans la loi en préparation, de comités locaux d'information et de concertation autour des sites "Seveso" entraînant la mise en place d'un PPRT" (Fiterman, 2003, p. 29-30). Et deux universitaires, Jocelyne Dubois-Maury et Claude Chaline, concluent dans le même sens un ouvrage récent consacré aux risques urbains : "Dès lors [que l'on a atteint les limites de la réponse assurantielle aux risques urbains], les réponses résident dans une évolution en cours qui, à côté d'une prévention plus efficace, concerne une plus grande responsabilisation des habitants, mais aussi celle des entrepreneurs et des élus locaux (Dubois-Maury et Chaline, 2002, p. 192).

Ces constats s'interprètent dans le cadre des transformations de la régulation politique évoquées plus haut (montée en puissance du modèle de communautarisme subsidiaire, qui paraît mieux à même de produire des réponses efficaces et légitimes aux problèmes environnementaux en général, et de risques en particulier (Barraqué, 2001, 2003 ; Callon, Lascoumes, Barthes, 2002). Cet impératif d'intégration des populations et institutions locales s'applique d'évidence aux crises affectant les réseaux, à un double titre. D'une part, les réseaux sont des *infrastructures* (au sens premier du terme) essentielles au fonctionnement des sociétés urbaines. D'autre part, les réseaux présentent des spécificités en termes de risques : l'interconnexion propre aux réseaux et la densité élevée des réseaux dans les espaces urbains favorisent, au-delà d'un certain seuil de gravité, la propagation des défaillances (Zimmerman, 2002 ; Michel-Kerjean, 2003). Ces deux caractéristiques peuvent conduire à des crises plus complexes, plus imprévisibles, plus étendues (ou multi-dimensionnelles) et plus profondes, nécessitant une préparation d'autant plus poussée des populations et responsables locaux.

\* \* \*

Remarquons en guise de conclusion de cette section que les différents enjeux mentionnés ressortissent d'une problématique générale de développement (urbain) durable. Or les conclusions de certains experts de ce champ émergent d'action publique viennent appuyer la thèse défendue ici. Ainsi, tirant argument du constat de la diversité des situations locales au regard des critères du développement durable et de l'exigence de transversalité des politiques afférentes, Jacques Theys énonce que "c'est essentiellement à l'échelle des territoires [mais pas sous la houlette exclusive des acteurs locaux, ni avec une focalisation sur la dimension strictement locale des problèmes] que pourront être construites, démocratiquement, les articulations indispensables entre les dimensions sociales et écologiques du développement durable" (Theys, 2002, p. 1).

### **3.2. Les conditions d'une participation effective des collectivités locales à la maîtrise publique des services de réseaux**

On a analysé dans ce qui précède l'extension récente des possibilités d'action publique locale en matière de services de réseaux et l'importance des enjeux en présence. Les conditions d'une participation locale effective à la maîtrise publique des services urbains (qu'il s'agisse d'ailleurs des composantes locales des grands réseaux en cours de libéralisation ou des services urbains historiques) sont-elle pour autant réunies ? Trois thèmes principaux semblent ressortir.

#### **Le débat public**

Dans un contexte où la domination de l'Etat et la légitimité (donc l'existence même) d'un intérêt général ne sont plus reconnus, la concertation, la participation, le débat public tendent à s'imposer comme des modalités obligées d'élaboration de l'action publique. Les tenants et les aboutissants de l'émergence d'une "démocratie délibérative" sont amplement analysés dans la note de Jean-Marc Offner dans ce même volume. Pointons seulement ici que le pilotage des procédures délibératives constitue un instrument de pouvoir déterminant dans ce nouveau contexte ; les acteurs publics locaux doivent y être associés s'ils veulent influencer de manière prépondérante sur les décisions ainsi élaborées. Mais il ne faut pas mésestimer la possibilité de remise en cause des institutions locales dont ces nouvelles scènes délibératives sont porteuses. A cet égard, accroissement de la participation locale et renforcement des collectivités locales ne vont pas forcément de pair et peuvent même s'avérer antagoniques.

#### **L'expertise fonctionnelle, patrimoniale, économique et stratégique**

La question de l'expertise des collectivités locales en matière de réseaux (systèmes socio-techniques complexes) est une question récurrente (voir par exemple Martinand, 1986 ; Lorrain, 2000). Le déséquilibre entre des entreprises de services urbains au fait des innovations techniques

les plus récentes dans leurs domaines d'activités et des collectivités locales morcelées et peu dotées en personnels experts est considérable et continue de s'accroître. Cela conduit certains spécialistes à préconiser la constitution, à l'initiative de l'Etat, de centres d'expertise sur les services urbains indépendants des entreprises (Cf. la proposition de Haute autorité des services urbains de Martinand, 2001). L'argument principal est que le niveau de spécialisation et de technicité de l'expertise à atteindre suppose une taille critique à laquelle les collectivités locales françaises, victimes du morcellement institutionnel national, ne peuvent pas prétendre. La question, du point de vue des collectivités locales, est de savoir si l'expertise ainsi produite serait pertinente au plan local et si elle répondrait à l'ensemble des besoins. On peut, au contraire, supposer qu'une part importante et incompressible de l'expertise (fonctionnelle, patrimoniale, économique et stratégique) requise est de caractère local. Si, donc, la proposition de créer un centre d'expertise national répond en partie au problème posé par le déséquilibre entre collectivités locales délégantes et entreprises délégataires, elle est loin de le résoudre entièrement.

### **L'articulation des échelles de gouvernement**

Si l'on admet que les réseaux sont porteurs d'enjeux locaux, ceux-ci doivent-ils se traduire par des prérogatives strictement locales (au niveau de telle agglomération ou de tel "pays") en matière de planification, de développement et de financement public des infrastructures ? Ne serait-il pas plus judicieux, s'interroge Guy Gilbert (2000, 225-6), de confier ces prérogatives à des échelons de collectivités plus élevés (régions, notamment) ? En fait, en vue d'une action publique efficace et équitable en matière d'infrastructures, la *maîtrise conjointe* par les différentes collectivités publiques semble la solution la plus appropriée pour articuler la prise en compte des besoins, des demandes et des contraintes réels, des enjeux de légitimité de l'action publique, des conditions pratiques de gestion des cofinancements entre collectivités publiques et des impératifs de la solidarité sociale et spatiale (péréquations). Jacques Theys (2002) développe une argumentation proche à propos des politiques de développement durable, champ dans lequel, comme on l'a noté, la maîtrise publique des réseaux s'inscrit largement.

Ce plaidoyer en faveur d'un "*gouvernement inter-territorial*" ou "*multi niveaux*" des services en réseaux semble triplement justifié par les transformations de la régulation politique qui résultent de la tension entre libéralisme étatique et communautarisme subsidiaire (Barraqué, 2001), le caractère de plus en plus reconnu comme multi-échelles des problèmes à traiter (Cf. les problèmes environnementaux, à la fois locaux, régionaux, nationaux, globaux) (Coutard, 2001) et le caractère de plus en plus reconnu comme multi-échelles et multi-acteurs des réseaux (Coutard, 1999). Mais le rôle d'un niveau métropolitain de gouvernement dans ce gouvernement inter-territorial reste incertain, compte tenu de l'incertitude qui pèse encore, en France du moins, sur les prérogatives et la légitimité/légitimation démocratique des institutions d'agglomération nouvellement créées ou à venir. A cet égard, les principes retenus par le gouvernement pour la nouvelle vague de décentralisation semblent confirmer la défiance de l'Etat vis-à-vis de la constitution de véritables pouvoirs urbains, faisant écho aux analyses historiques de Lorrain. Les institutions d'agglomération françaises, et singulièrement les plus grandes d'entre elles, seront-elles cantonnées à un rôle de régulation (au sens strict), dans le prolongement des traditionnelles structures intercommunales de gestion des services collectifs, ou sauront-elles s'imposer comme un niveau de gouvernement apte à "porter une vision du devenir de leur ville, à façonner un projet politique, à concevoir et mettre en œuvre des politiques urbaines" (Dorier-Apprill et Jaglin, 2002) ? C'est la question du passage d'une intercommunalité de gestion, souvent suscitée par les réseaux, à un véritable gouvernement d'agglomération qui se trouve ainsi posée. Or cette transformation ne va en rien de soi.

Si l'on admet l'hypothèse de la constitution progressive de sociétés métropolitaines (Roussel-Deschamps, 2000), il s'ensuit que le "besoin" d'institutions métropolitaines correspondantes devrait se renforcer, sanctionnant le "retour des villes européennes" (Le Galès, 2003). Mais il ne faut pas mésestimer les résistances résultant de formes héritées et nouvelles de "fragmentation des systèmes d'intérêts" au plan local et, singulièrement dans le cas français, le poids persistant de l'Etat national (Jouve et Lefèvre, 2002 ; voir aussi les contributions de Christian Lefèvre dans ce volume).

### **Conclusion : quels enjeux en Ile-de-France et pour la Région ?**

Arrivés au terme de cette revue bibliographique, il nous a semblé utile d'en esquisser quelques enseignements pour la Région Ile-de-France. On se limitera à trois brefs points.

#### *Expertise*

La Région Ile-de-France, compte tenu de son rôle éminent dans la définition et la conduite de la politique régionale en matière d'infrastructures et parce qu'elle possède la taille critique requise, peut, et devrait peut-être, s'affirmer comme un centre d'expertise technique, économique, sociale et environnementale sur les réseaux.

#### *Articulation des échelles*

La Région, dans l'hypothèse où elle sortirait renforcée de la réforme de décentralisation en cours, pourrait se présenter comme un niveau privilégié d'intégration des enjeux économiques, sociaux et environnementaux liés aux réseaux, dans une perspective de développement régional durable. En effet, l'échelle spatiale régionale semble bien adaptée à la tâche nécessaire d'internalisation d'importantes externalités de réseaux, externalités environnementales (pollution et autres nuisances liées à l'organisation des flux routiers locaux et non locaux dans l'agglomération francilienne, cycle de l'eau, collecte et traitement des déchets ménagers, nuisances aéroportuaires...), sociales (politique de la circulation, nouveaux réseaux de télécommunications...) et économiques (répartition de la part régionale des coûts et des bénéfices de la "surproductivité" francilienne, qui semblent significativement liés à la qualité de l'offre infrastructurelle régionale). La Région pourrait donc être en mesure d'intégrer efficacement les enjeux locaux (insertion des infrastructures, répartition équitable des investissements) aux enjeux d'aménagement du territoire national et supra-national.

#### *Collectivités locales et gouvernement métropolitain*

On a raisonné tout au long de cette note en termes de "collectivités locales" et de leur capacité à participer effectivement à la maîtrise publique des services de réseaux. S'agissant de la métropole parisienne, plus encore que des grandes agglomérations de province, une limite de cette approche apparaît clairement : il n'y a pas de collectivité locale clairement leader dans le gouvernement de ce grand ensemble urbain. La Ville de Paris, les huit départements, la Région, notamment, se partagent — se disputent parfois — prérogatives et légitimité, entre elles et avec l'Etat.

L'émergence d'une institution métropolitaine nouvelle paraissant peu probable (du moins à l'horizon prévisible), la Région est bien positionnée pour se saisir de cette fonction. Elle est aidée dans cette démarche par sa position clé dans la négociation des dotations financières localisées de l'Etat (contrat de plan) et, quoique de manière moins nette, de l'Union européenne. La Région peut donc assez naturellement se poser comme l'acteur central d'un développement urbain durable à l'échelle de l'agglomération parisienne et comme le porteur naturel d'un "intérêt régional" que certains "prospectivistes urbains" souhaitent voir se substituer à la notion (caduque ?) d'intérêt général (Ascher, 2000, p. 251).

Bibliographie

- Annales des mines* (série Réalités industrielles) "L'Europe des grands réseaux", avril 1991.
- Ascher, François (2000) "S'adapter à l'économie cognitive", in Ménéménis, Alain (dir.) *Comment améliorer la performance économique des territoires ?*, Paris, CDC (Les 3èmes entretiens de la Caisse des Dépôts sur le développement local). p. 249-52.
- Banque Mondiale (1994) *Rapport sur le développement dans le monde : une infrastructure pour le développement*, New York, Oxford University Press, 268 p.
- Barraqué, Bernard (2001) "La politique de l'eau, le libéralisme étatique et la subsidiarité", in Coutard, Olivier (dir.) *Le Bricolage organisationnel : crise des cadres hiérarchiques et innovations dans la gestion des entreprises et des territoires*, Paris, Elsevier. p. 69-84.
- Barraqué, Bernard (2003) "The three ages of engineering for water industry", communication à la *Stanford-France STS Conference*, Stanford (CA.), 7-8 avril.
- Barré-Vinchon, Marie-Claire (2001) "Les ressorts de l'action publique locale en matière de télécommunications", in O. Coutard (dir.) *Le Bricolage organisationnel : crise des cadres hiérarchiques et innovations dans la gestion des entreprises et des territoires*, Paris, Elsevier. p. 57-66.
- Béhar, D., Korsu, E., Davezies, L., Offner, J-M., Beckouche, P., Pflieger, G., et Pouplet, M. (2001) "Inégalité et intercommunalité en Île-de-France. Pour une territorialisation stratégique de l'action publique", *2001 Plus... Synthèses et Recherches*. n°57. octobre 2001. 13p.
- Bergougnoux, Jean (prés.) (2000) *Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations*, rapport du groupe du Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française.
- Callon, Michel, Lascoumes, Pierre, Barthes, Yannick (2002) *Agir dans un monde incertain*, Paris, Le Seuil. 363 p.
- Commaille, Jacques et Jobert, Bruno (dir.) (1998) *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris : LGDJ, coll. Droit et société (n° 24).
- Coutard, Olivier (1998) "Le 'droit' à l'eau et à l'énergie en France : à propos de quelques évolutions récentes", in Nicole May, Pierre Veltz, Josée Landrieu et Thérèse Spector (dir.) *La Ville éclatée*, La Tour d'Aigues (France), éditions de l'Aube.
- Coutard, Olivier (dir.) (1999) *The Governance of Large Technical Systems*, London, Routledge.
- Coutard, Olivier (dir.) (2001) *Le Bricolage organisationnel : crise des cadres hiérarchiques et innovations dans la gestion des entreprises et des territoires*, Paris, Elsevier. 149 p.
- Coutard, Olivier (2002) "Premium Network Spaces: A Comment", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 26, n° 1, mars.
- Curien, Nicolas (2000) *L'économie des réseaux*, Paris, La Découverte (coll. Repères).
- Dorier-Apprill, Elisabeth et Jaglin, Sylvie (2002) "Gestions urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux", *Autrepart*, n.s. Gérer la ville, entre global et local (dir. Elisabeth Dorier-Apprill et Sylvie Jaglin), La Tour d'Aigues (F.), éditions de l'Aube.
- Dubois-Maury, Geneviève et Chaline, Claude (2002) *Les risques urbains*, Paris, Armand Colin (coll. U Géographie). 208 p.
- Dupuy, Gabriel (1991) *L'Urbanisme des réseaux. Théories et méthodes*, Paris, Armand Colin (Coll. U Géographie).
- Duran, Patrice et Thoenig, Jean-Claude (1996) "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, n° 4. p. 580-623.
- Fiterman, Charles (rapp.) (2003) *Prévention et gestion des risques technologiques et industriels*, rapport et avis du Conseil économique et social (séance du 12 mars), Paris, Editions des journaux officiels (coll. Avis, rapports et études du Conseil économique et social).
- Gilbert, Guy (2000) "Le financement public du développement économique local : quel mode d'emploi ?", in Ménéménis, Alain (dir.) *Comment améliorer la performance économique des*

- territoires ?*, Paris, CDC (Les 3èmes entretiens de la Caisse des Dépôts sur le développement local). p. 215-34.
- Godard, Olivier, Henry, Claude, Lagadec, Patrick et Michel-Kerjean, Erwann (2002) *Traité des nouveaux risques*, Paris, Gallimard (coll. Folio actuel). 620 p.
- Graham (2000) "Constructing Premium Network Spaces: Reflections on Infrastructure Networks and Contemporary Urban Development", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 24, n° 1, mars.
- Graham (2002) " On Technology, Infrastructure, and the Contemporary Urban Condition: A Response to Coutard", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 26, n° 1, mars.
- Graham, Stephen et Marvin, Simon (1996) *Telecommunications and the City. Electronic Spaces, Urban Places*, London, Routledge.
- Graham, Stephen et Marvin, Simon (2001) *Splintering Urbanism. Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*, London (UK), Routledge.
- Jaglin, Sylvie (2001) "Villes disloquées ? Ségrégations et fragmentation urbaine en Afrique australe", *Annales de géographie*, n° 619, mai-juin 2001, pp. 243-265.
- Jouve, Bernard et Lefèvre, Christian (dir.) (2002) *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier (coll. Sept).
- Le Galès, Patrick (2003) *Le Retour des villes européennes*, Paris, presses de Sciences po.
- Lorrain, Dominique (2000) "Institutions locales, économie globale: l'action par les infrastructures", in Ménéménis, Alain (dir.), *Comment améliorer la performance économique des territoires ?*, Paris, CDC (Les 3èmes entretiens de la Caisse des Dépôts). p. 253-274.
- Lorrain, Dominique (2002) "Capitalismes urbains : des modèles européens en compétition" *L'Année de la régulation*, n° 6, Paris, Presses de la FNSP. p.
- Martinand, Claude (1986) *Le Génie urbain. Rapport au ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports*, Paris, La Documentation française. 304 p.
- Martinand, Claude (rapp.) (2001) *La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux*, Avis du Conseil économique et social, adopté en séance plénière du Conseil le 24 avril 2001.
- Michel-Kerjean, Erwann (2003) "Risques catastrophiques et réseaux vitaux : de nouvelles vulnérabilités", *Flux, Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires*, n° 51, janvier-mars. p. 6-15.
- Ménéménis, Alain (dir.) (2000) *Comment améliorer la performance économique des territoires ?*, Paris, CDC (Les 3èmes entretiens de la Caisse des Dépôts sur le développement local).
- North, D. et Davis L. (1971) *Institutional change and American economic growth*, Cambridge (UK), Cambridge University Press.
- Offner, Jean-Marc (1993) "Les effets structurants du transport : mythe politique, mystification scientifique", *L'Espace géographique*, n° 3.
- Poupeau, François-Mathieu (2000) "Un néo-libéralisme centralisateur : les collectivités locales dans la libéralisation du système de distribution électrique français", *Politiques et management public*, Vol. 18, n° 2, juin. p. 1-24.
- Poupeau, François-Mathieu (2001) "Libéralisation du service public et action publique locale : le département dans la recomposition du système de distribution électrique français", *Sociologie du travail*, Vol. 43, n° 2.
- Poupeau, François-Mathieu (2002) "L'Etat régulateur face aux pouvoirs locaux. Libéralisation et décentralisation dans la gestion des grands réseaux de service public en France", *rapport à l'IEP Paris*.
- Prud'homme, Rémy (2000) "La contribution des infrastructures au développement local", in Ménéménis, Alain (dir.) *Comment améliorer la performance économique des territoires ?*, Paris, CDC (Les 3èmes entretiens de la Caisse des Dépôts sur le développement local). p. 137-148.
- Rousset-Deschamps, Marcel (2000) "Gouverner les métropoles : quelle actualité", in *Villes en parallèle*, n.s. "Gouverner les métropoles" (dir. Marcel Rousset-Deschamps), n° 30-31. Décembre.

- Stoffaes, Christian (prés.) *Services publics, question d'avenir*, rapport pour le CGP, Paris, Odile Jacob, 1995.
- Tang, Joseph (2002) *Les politiques publiques locales de télécommunication : l'analyse du projet Metronet (Grenoble)*, mémoire du DEA MUGT (ENPC et IFU-Université de Paris 8), sous la direction d'Olivier Coutard. 51 p.
- Theys, Jacques (2002) "L'approche territoriale du développement durable, condition d'une prise en compte de sa dimension sociale", revue électronique *Développement durable et territoires*, septembre. ([www.revue-ddt.org/dossier001/D001\\_A05.htm](http://www.revue-ddt.org/dossier001/D001_A05.htm))
- Veltz, Pierre (2000) "Le développement local face à la mondialisation", in Ménéménis, Alain (dir.) *Comment améliorer la performance économique des territoires ?*, Paris, CDC (Les 3èmes entretiens de la Caisse des Dépôts sur le développement local), p. 19-48.
- Zimmerman, Rae (2002) "Enjeux et gestion des interactions entre les différents réseaux d'infrastructure", *Flux, Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires*, n° 47, janvier-mars. p. 54-68.