

Histoire économique et financière de la France

Dans la collection « Histoire économique et financière de la France », la série « Recherche, Études, Veille » est destinée à publier des ouvrages consacrés à des thématiques contemporaines en économie, science politique, gestion publique et science administrative.

Les traductions des communications des universitaires européens et étrangers ont été réalisées par le centre de traduction du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et du ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État.

Cet ouvrage est issu du Séminaire d'expertise organisé le 7 mai 2010 par l'IGPDE (Institut de la gestion publique et du développement économique).

Couverture :
©IGPDE

© Comité pour l'histoire économique et financière de la France
Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE)
Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique
et de la Réforme de l'État
Paris 2011
ISBN 978-2-11-097519-5

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE
MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Gouverner les territoires : antagonismes et partenariats entre acteurs publics

Sous la direction scientifique de Giuseppe Bettoni

COMITÉ POUR L'HISTOIRE ÉCONOMIQUE
ET FINANCIÈRE DE LA FRANCE

L'Institut de la gestion publique et du développement économique soutient la recherche universitaire en publiant des ouvrages en gestion publique et en histoire économique et financière dans sa collection « Histoire économique et financière de la France »

Dans le cadre de ses activités de recherche, l'Institut de la gestion publique et du développement économique est assisté d'un Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

Sont membres de ce comité :

Edward Arkwright, Marc-Olivier Baruch, Françoise Bayard, Philippe Bezes, Christian de Boissieu, Éric Bussière, Florence Descamps, Christian Descheemaeker, Olivier Feiertag, Patrick Fridenson, Pascal Griset, Pierre-Cyrille Hautcœur, Jean-Noël Jeanneney, Jean Kerhervé, Michel Lescure, Christine Manigand, Michel Margairaz, Olivier Mattéoni, Philippe Minard, François Monnier, Frédérique Pallez, Albert Rigaudière, Guy Thuillier, Mireille Touzery, Jean Tulard.

AVANT-PROPOS

La présente série est née en 2008 de la volonté de l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) de faciliter les échanges entre les acteurs publics responsables de la modernisation de l'État et les milieux universitaires.

L'IGPDE multiplie en effet, depuis sa création, les passerelles entre l'administration publique et l'entreprise, entre les universitaires et les décideurs publics en charge du changement. Il assume cette fonction d'intermédiaire à travers ses diverses activités : séminaires, colloques internationaux, conférences... Il l'assume également au moyen de ses publications.

Afin d'encourager le décloisonnement entre le monde des praticiens et celui des chercheurs, afin également d'instaurer entre eux un dialogue animé et de faciliter le croisement des expériences, l'Institut a créé un forum nouveau, dénommé « Séminaire d'expertise », rassemblant précisément universitaires et haut fonctionnaires. Le premier séminaire du genre a porté sur les réorganisations administratives et les modifications de structures des administrations centrales. Le deuxième s'est intéressé à l'évaluation des politiques publiques. Tous deux ont donné lieu à une publication dans cette série.

Le présent volume fait suite, quant à lui, au troisième séminaire du genre, organisé le 7 mai 2010 et intitulé : *Gouverner les territoires : antagonismes et partenariats entre acteurs publics*. Le séminaire a rassemblé des experts de nombreux pays – Allemagne, Italie, Espagne, États-Unis notamment – mais aussi et surtout de disciplines variées : géographes, politistes, juristes, économistes, etc. Le sujet appelait en effet une approche pluridisciplinaire. Le succès de l'événement et la qualité des interventions justifient pleinement cette publication.

Ralph DASSA,
directeur général de l'IGPDE

INTRODUCTION

par Giuseppe BETTONI

Au cours des dernières décennies, les responsabilités de certains ministères, notamment ceux chargés de l'économie, ont subi de profondes modifications.

En effet, les réductions budgétaires, accompagnées d'un élargissement de la panoplie des besoins des citoyens – efficacité des transports, télécommunications, demande d'une efficacité environnementale de plus en plus élevée, etc. – ont obligé les acteurs publics, à leurs différents niveaux d'action, à des confrontations de plus en plus rudes et antagonistes.

Toutes les disciplines qui se confrontent avec l'administration publique – politologie, sciences de l'administration publique, droit, géographie, économie, etc. – ont souvent concentré leur attention sur des aspects étroitement liés à leur méthode de recherche, à leurs modèles, évitant tout aspect qui aurait pu réduire l'efficacité de leurs modélisations. Un de ces aspects « polluants » est sans doute la conflictualité et l'antagonisme entre les stratégies des divers acteurs

Depuis plus d'une décennie, le mot « gouvernance » semble être utilisé par les experts des différentes disciplines comme un mot « fourre-tout », personne ne sachant exactement ce qu'il signifie. Comme toujours, il s'agit d'abord d'une question de vocabulaire. Que voulons-nous dire quand nous utilisons le mot « gouvernance » ? Souvent, chez les spécialistes des sciences sociales et chez les politistes, gouvernance est synonyme d'efficacité de l'action publique, tandis que pour les spécialistes d'aménagement du territoire il est synonyme de bonne volonté de la part des acteurs territoriaux à trouver des solutions communes à des problèmes communs.

En tout cas, il est rare de faire face à ce genre de questions en partant non pas du point de vue de l'instrument, du projet ou des citoyens, mais tout simplement du point de vue du territoire comme lieu d'action des acteurs politiques où cohabitent plusieurs réseaux sociaux, avec beaucoup de différences entre eux.

Chaque discipline a approché cette question avec une méthode différente, la plupart en cherchant des clés d'interprétation, voire des modélisations possibles et exportables, avec un but, donc, de généralisation. Mais le territoire digère très mal les modélisations et ce monde, par sa variété, ne connaît pas de cas identiques.

Parmi les variables qui affectent un territoire, lorsqu'il est le lieu de l'action d'un acteur politique, l'antagonisme est sans aucun doute la plus difficile à maîtriser et à évaluer. C'est pour cette raison que pendant des décennies elle était aux abonnés absents dans la théorie des sciences sociales. Jusqu'au moment où Yves Lacoste commence à l'y inscrire de force avec sa définition de la géopolitique. Le géographe français définit cette discipline, dans le préambule du *Dictionnaire de géopolitique* en 1993, comme la situation dans laquelle deux ou plusieurs acteurs politiques cherchent à imposer leur contrôle sur un territoire, tandis que les populations qui habitent ce territoire ou qui sont représentées par ces acteurs participent à cette opposition au travers d'un débat nourri de représentations opposées.

Cette définition, qu'au début on croyait plutôt destinée à des situations d'oppositions entre États, a connu de plus en plus de succès dans des contextes internes aux États, particulièrement parce qu'elle a su mettre en lumière l'antagonisme entre les acteurs. Cet aspect revêt une grande importance dans la mesure où il peut empêcher le retour sur investissement des efforts engagés, bref le succès du territoire.

Si jusqu'à la fin des années 1970 (en Italie jusqu'à la fin des années 1980), cette dimension avait une importance si faible qu'elle n'intéressait personne ou presque, le changement intervenu dans la situation financière ainsi que l'élargissement des pouvoirs des niveaux autres que le national dans tous les pays européens ont changé la donne. Ainsi, cet antagonisme entre acteurs politiques est devenu non seulement important mais objet d'étude, surtout en matière d'action publique.

Ce sujet est effectivement important à la fois du point de vue d'une meilleure efficacité de l'argent utilisé dans les différentes actions, mais aussi du point de vue de la cohérence de ces mêmes actions. La définition de Lacoste, en effet, souligne avant tout le fait que cette vision différente, souvent antagoniste, entre acteurs politiques, peut aboutir à des résultats dans le meilleur des cas moins efficaces et, dans le pire, négatifs pour le territoire visé et ses citoyens. Nous voyons cela de façon

évidente dans le cas du Grand Paris traité par Philippe Subra. C'est ainsi que toute une panoplie d'instruments d'action visant à réduire la conflictualité entre acteurs a fait son apparition, particulièrement à partir des années 1980.

John Agnew nous montre comment une demande générale de déconcentration des pouvoirs commence à faire son apparition, d'une manière assez timide, dès les années 1970. Les raisons qui conduisent dans cette direction sont multiples et surtout assez différentes selon les régions de la terre que nous considérons. Son explication, à travers le cas des États-Unis, de la « polyphonie territoriale » montre comment un État fédéral dont la tradition et l'enracinement ne font aucun doute n'est pas à l'abri de ces antagonismes qui rendent défailante l'action des différents acteurs politiques.

D'ailleurs c'est précisément dans la redéfinition des équilibres de pouvoir entre les différents États (ou ensemble d'États) que nous assistons aux antagonismes les plus complexes, les plus tendus, les plus longs dans le temps. La question de la cohésion territoriale dans l'Union européenne en est, probablement, l'exemple type. Andreas Faludi nous en dresse non seulement une perspective historique, comme nous n'en trouvons dans aucun autre texte, mais surtout il en fait une analyse qui nous montre combien cette « conflictualité » entre les différents niveaux de pouvoir a toujours été un enjeu essentiel du fonctionnement de la machine européenne. Important au point d'en tenir l'opinion publique à l'écart. Depuis toujours, l'architecture institutionnelle européenne a eu un point de grande faiblesse en refusant de prendre en compte l'antagonisme entre les différents acteurs et notamment entre les gouvernements et la Commission. Mais c'est précisément pour avoir nié l'existence de cet antagonisme entre ces acteurs, parfois en faisant référence à une vague volonté de coopération, que depuis quelques années la machine européenne n'arrive plus à avancer. En tout cas cet ouvrage cherche à faire le point sur la situation.

Si Andreas Faludi fait le point sur la situation actuelle de l'Union européenne et sur l'éventuelle impasse dans laquelle elle se trouve depuis quelques années, Patsy Healey met l'accent sur les micro-dynamiques sociales des pratiques de gouvernance comme un chemin vers l'efficacité. Sans aucune complaisance vis-à-vis de sa proposition de planification communicative, elle souligne l'importance des

sensibilités analytiques, notamment sur les détails de l'action des pouvoirs publics.

Nous pouvons dire que cet ouvrage est un lieu de confrontation entre des disciplines diverses, entre de grands spécialistes qui pour la première fois confrontent leurs expériences, cherchant à mettre en lumière le rôle de la conflictualité dans l'inefficacité de l'action publique. Une conflictualité qui a tout d'abord un coût pour le contribuable mais qui provoque aussi des échecs dans la mise en œuvre de politiques publiques visant à améliorer la qualité de vie autant que la compétitivité de nos territoires.

C'est pour ces raisons que l'exercice présenté dans ces pages est important : pour faire le point sur les dernières années et ouvrir des chemins vers l'avenir.

DUALISME CONTRE POLYPHONIE DANS LA GOUVERNANCE TERRITORIALE CONTEMPORAINE

par John AGNEW

Dans de nombreux pays, les débats politiques sur l'équilibre relatif des pouvoirs entre différents niveaux de gouvernance ont tendance à se poser en termes de distinctions tranchées entre les compétences et les autonomies exercées à différents niveaux : national, régional et communal. De ce point de vue, le procédé consistant à mettre en adéquation différentes fonctions de gouvernance et leurs niveaux sur la base des effets externes et des demandes de la population en matière de biens et de services publics variés conduira automatiquement à une séparation géographique claire et nette des pouvoirs. La plupart des débats sur la notion de subsidiarité au sein de l'Union européenne, sur le recours à la « magie » du fédéralisme dans des pays comme l'Italie, et le perpétuel débat aux États-Unis sur les vertus du pouvoir situé au plus petit échelon par opposition au pouvoir écrasant de Washington, se déroulent dans l'optique d'une conception dualiste du pouvoir (un pouvoir s'opposant à l'autre). Le principal objectif de mon intervention consiste à montrer pourquoi un tel « dualisme » s'avère difficile, voire impossible à atteindre et constitue un obstacle important à la véritable compréhension des aspects concrets de la gouvernance territoriale.

En remontant dans le passé, différents niveaux de juridiction se sont de tout temps partagé ou se sont disputé de vastes domaines de pouvoir, c'est ce que l'on appelle « la polyphonie ». Aux États-Unis, par exemple, les biens et les comportements liés au trafic des stupéfiants, à l'éducation, au contrôle des armes à feu, aux marchés des valeurs mobilières sont souvent régis à la fois par la législation fédérale et les législations des États fédérés. Toutefois, pour un grand nombre de ces biens et activités, il n'existe pas d'articulation étroite entre un bien et une activité particuliers et un niveau territorial de gouvernance. Il existe

entre ces différents niveaux de pouvoir, dans de nombreux domaines, un antagonisme constant qui porte sur d'innombrables sujets. Toutefois, certaines questions qui semblent « fixées » à un seul niveau de gouvernance, telles que la régulation de l'immigration ou la politique étrangère, sont devenues l'objet d'un conflit de pouvoirs. Citons par exemple les tentatives menées en Californie et dans l'Arizona pour imposer une réglementation en matière d'immigration – domaine généralement conçu dans une optique dualiste comme purement « fédéral » – au niveau de l'État, ou la *Burma Law*, la loi relative à la Birmanie (Myanmar) adoptée par le Massachusetts, qui interdit aux agences de l'État de signer des contrats avec des sociétés exerçant leurs activités en Birmanie, à cause des violations des droits de l'homme perpétrées par les autorités de ce pays¹. Le fait que les tribunaux fédéraux américains aient fait marche arrière sur un grand nombre de ces mesures montre à quels extrêmes ce partage des fonctions peut mener. Ces exemples sont loin d'être des cas isolés.

Avant de revenir sur l'échec auquel peut mener la perspective dualiste pour appréhender des réalités couvertes par des compétences imbriquées les unes dans les autres et de discuter de la façon de résoudre ce problème, je souhaite placer le débat dans le cadre de la tendance actuelle enregistrée dans de nombreux pays, à savoir une demande sans cesse croissante de décentralisation ou de déconcentration transférant aux autorités locales une série de responsabilités retirées aux autorités centrales. Deux raisons motivent cette démarche : la dimension libérale et la dimension structuraliste, dont je vais broser brièvement le tableau. La principale conclusion à laquelle parviendra cette intervention est qu'en dépit d'une véritable demande en faveur d'une démarcation géographique ou territoriale nette des pouvoirs, il est en fait presque impossible d'y parvenir de nos jours à cause, notamment, de la nature changeante des relations entre l'espace et le pouvoir qui

1. T. Guay, « Local government and global politics : the implications of Massachusetts "Burma Law" » [Autorités locales et politique mondiale : les implications de la loi sur la Birmanie (« *Burma Law* ») du Massachusetts], *Political Science Quarterly*, 115, 2000, p. 353-376 ; D. Paul, « Re-scaling IPE : subnational states and the regulation of the global political economy » [Changement d'échelle de la politique économique internationale : les États infra-nationaux et la régulation de l'économie politique mondiale], *Review of International Political Economy*, 9, 2002, p. 465-489.

finit par mettre en échec les modèles actuels de gouvernance territoriale et qui ne peut être contrée que par une appréciation plus réaliste de ce que la déconcentration peut faire ou non. Ce n'est pas, et cela n'a jamais été, la panacée à laquelle de nombreux adeptes voudraient nous faire croire. En effet, c'est l'imbrication de la gouvernance territoriale dans différents niveaux de pouvoir qui offre les meilleures possibilités de l'améliorer.

La demande en faveur d'une gouvernance territoriale « dualiste ».

Dans le monde entier, la tendance s'est accentuée depuis les années 1970 en faveur d'une plus grande déconcentration des pouvoirs. S'il existe des différences selon les pays, on ne peut pas nier que la tendance générale est à la déconcentration des pouvoirs qui s'impose de façon empirique et régulière². Quant à savoir si la mode actuelle de gouvernance décentralisée donne lieu à de meilleures pratiques – quels que soient les critères d'efficacité et d'équité appliqués –, notamment lorsque cette notion implique un contrôle politique accru, par opposition à une simple décentralisation administrative, il est permis d'en douter³. Toutefois, la croyance que la décentralisation politique est une bonne chose a remodelé la structure institutionnelle de la gouvernance dans le monde entier.

Deux grandes théories se sont dégagées quant aux raisons de l'augmentation de la demande en faveur des pouvoirs régionaux et locaux

2. L. J. Sharpe (éd.), *The rise of Meso Government in Europe* [La montée du méso-gouvernement en Europe], Sage, Londres, 1993 ; M. Keating et J. Loughlin (éd.), *The Political Economy of Regionalism* [L'économie politique du régionalisme], Frank Cass, Londres, 1997 ; J. Loughlin, *Subnational Democracy in the European Union : Challenges and Opportunities* [Démocratie infra-nationale dans l'Union européenne : défis et opportunités], Oxford University Press, Oxford, 2001 ; N. Brenner, *New State Spaces* [Nouveaux espaces de l'État], Oxford University Press, Oxford, 2004 ; L. A. Reese et R. A. Rosenfeld, « Local economic development in the United States and Canada : institutionalizing policy approaches » [Le développement économique local aux États-Unis et au Canada : institutionnaliser les approches politiques], *American Review of Public Administration*, 34, 2004, p. 277-292.

3. D. Treisman, *The Architecture of Government : Rethinking Political Decentralization* [L'architecture de gouvernement : repenser la décentralisation politique], Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

face à l'augmentation simultanée de sources de pouvoirs non territoriaux – liée avant tout à la mondialisation et aux processus de régionalisation supranationale comme l'Union européenne – et face à la plus forte concentration du pouvoir central dans de nombreux pays depuis le milieu du xx^e siècle.

La première approche est celle de la théorie libérale classique selon laquelle la gouvernance s'est totalement éloignée du niveau local – partant de l'idée que dans le passé, considéré comme son âge d'or, la gouvernance était territorialisée –, elle répond de moins en moins aux attentes et elle s'est dénaturée. Généralement associée aux discours nationalistes et séparatistes européens (et autres) et à des mouvements régionalistes, cette conception voit dans la déconcentration ou l'indépendance pure et simple des régions la correction nécessaire des excès du centralisme jacobin. Même lorsqu'ils prônent l'indépendance, ces mouvements prévoient que certaines fonctions demeurent entre les mains d'une sorte d'autorité supranationale, définie dans le cas du mouvement d'indépendance du Québec par l'expression « souveraineté et association ». Désireux de protéger des particularités culturelles supposées – et parfois manifestement inventées – et des besoins budgétaires locaux, les partisans de cette théorie appellent de leurs vœux un futur dans lequel la plupart des fonctions de gouvernance seraient régionalisées, quelques-unes d'entre elles seulement étant laissées entre les mains des autorités centrales. La place de l'autorité – le pouvoir légitime – ne peut pas être laissée dans le « flou ». L'objectif consiste à réduire le centre afin de rendre le pouvoir à la périphérie. L'Union européenne a certainement remis en question la centralisation existante du pouvoir placé entre les mains des gouvernements centraux et, selon cette argumentation, elle a ouvert la possibilité à de nouvelles redistributions du pouvoir entre les niveaux de gouvernance inférieurs existants et/ou encouragé l'émergence de nouveaux niveaux⁴.

Aux États-Unis aujourd'hui, la réponse populiste dominante à l'effondrement économique de 2007-2008 et à l'explosion du déficit

4. A. B. Murphy, « Rethinking multi-level governance in a changing European Union : why metageography and territoriality matter » [Repenser la gouvernance multi-niveaux dans une Union européenne en mutation : pourquoi la méta-géographie et la question de la territorialité comptent-elles ?], *GeoJournal*, vol. 72, 2008, p. 7-18.

budgétaire du gouvernement fédéral – dont la moitié date d'avant 2009 et trouve sa source dans les baisses colossales des recettes fiscales et les dépenses militaires décidées hors budget au cours des mandats de G. W. Bush – s'explique de cette manière. Le mouvement appelé *Tea Party* – par référence à la réaction des premiers patriotes américains qui ont jeté à l'eau des cargaisons de thé dans le port de Boston en signe de protestation contre l'augmentation des impôts sur les importations de thé dans les colonies britanniques après 1763, mouvement qui a précédé la Déclaration d'indépendance de 1776 – appelle à une réduction pure et simple des pouvoirs du gouvernement, tout en affichant sa préférence pour les solutions locales ou régionales à certains problèmes. Toutefois, comme l'a exposé Mark Lilla⁵, cette opinion présente un aspect plus pessimiste que les précédentes vagues de populisme dans l'histoire des États-Unis, « s'exprimant au nom de ceux qui ont le sentiment d'être brimés, et délivrant le message unique suivant, pour paraphraser Garbo : "je veux qu'on me laisse tranquille" ».

Cependant, ce mouvement contemporain s'est bâti sur une longue tradition antifédéraliste de la politique américaine, associée depuis le vote de la Constitution américaine en 1789 avec la crainte d'un gouvernement central (fédéral) surdimensionné, déconnecté des intérêts et des mœurs des circonscriptions territoriales marquées par leurs particularités.

Sans surprise, ce mouvement et le populisme qu'il reflète est plus accentué dans les endroits les plus isolés du pays, comme les Appalaches, les Grandes Plaines et une grande partie de ce qui constituait les États confédérés. Pour un nombre important des habitants de ces régions, l'âge d'or correspond au modèle fédéral tel qu'il existait avant la guerre civile et avant la grande expansion du gouvernement fédéral amorcée après la Grande Dépression qui a entraîné la seconde guerre mondiale et la guerre froide. Il s'agit pour moitié d'une politique marquée par la nostalgie et, pour l'autre moitié, du ressentiment contre les « élites » – exclusivement politiques et culturelles, mais non économiques – qui ont pris le pays en otage au profit des causes qu'ils défendent (avortement, mariage homosexuel, etc.)

5. M. Lilla, « Our Tea Party Jacobins » [Les Jacobins de notre *Tea Party*], *New York Review of Books*, 27 mai 2010, p. 53.

Se défendre exige une mobilisation aux niveaux provincial et local, plus qu'au niveau fédéral. Il n'y a pas de « bien commun » autre que celui d'individus regroupés dans des communautés unies par les mêmes valeurs. Aucun intérêt homogénéisé à l'échelle nationale ne peut venir à bout de ces divisions, tant que l'actuel occupant de la Maison Blanche est à ce point en décalage avec l'image qu'ont d'eux-mêmes la plupart des militants autoproclamés. Cependant, l'objectif visé consiste à revitaliser les États-Unis en tant qu'« union d'États », selon l'expression employée par Daniel Deudney⁶ – par référence au régime initial adopté à Philadelphie qui a prévalu depuis la fondation jusqu'à la guerre civile – et non sous la forme de l'État-nation de plus en plus centralisé que sont devenus ces États fédérés. La question est de savoir comment y parvenir dans un État où la sécurité nationale est une notion fondamentale et dont la population attend du gouvernement fédéral non seulement qu'il assure de nombreux services mais également qu'il fasse preuve d'efficacité et d'un haut niveau de performance. L'utopie conservatrice du passé ne saurait constituer le fondement d'une politique étrangère dans un monde auquel le pays a dû s'adapter en renforçant sa puissance. Ces questions sont au cœur de la politique américaine contemporaine en matière de santé, de pensions et d'interventions militaires à l'extérieur.

La seconde théorie adopte une position plus structuraliste, en exigeant des autorités locales qu'elles fournissent des efforts en termes de modification des besoins des entreprises et des capitaux dans le cadre de la concurrence économique, dans des secteurs différents et dans des endroits plus éloignés. D'un côté, l'accent est mis sur une transition de la réglementation économique du modèle « fordiste » au modèle « postfordiste », dans laquelle les autorités locales sont devenues des acteurs incontournables de la rentabilité des entreprises et des économies locales, pendant que les autorités centrales devaient faire face à des pressions venant d'en bas (intérêts régionaux) et d'en haut (entreprises étrangères et autorités supranationales) qui les obligeaient à licencier de plus en plus leurs personnels et leur faisaient subir la

6. D. Deudney, « The Philadelphian system » [Le système de Philadelphie], *International Organization*, 49, 1994, p. 191-228.

pression de la concurrence⁷. Soulignons que le terme « fordiste », généralement associé à un modèle national territorial d'organisation de la production et de la consommation, ne correspond pas tout à fait à l'orientation économique sur laquelle nous avons mis l'accent.

Des points de vue plus nuancés, plutôt en phase avec le point de vue structuraliste que le libéral, sur les changements de la gouvernance, tendent à montrer que les autorités locales et leurs populations sont autant, sinon davantage, impliquées dans l'incitation à la redistribution des pouvoirs que les entreprises. Il ne s'agit pas seulement de l'accumulation des capitaux mais également des relations sociales dans le cadre desquelles l'économie doit fonctionner, qui sont remises en question par la mondialisation – et notamment du fait de l'émergence de nouveaux centres de production dans le monde. Dans ce schéma, le pouvoir infranational est impliqué tant pour promouvoir la production et la circulation libérales et transnationales des produits que pour perpétuer les vestiges de la politique de consommation fordiste en matière de logement, de sécurité sociale, etc. Tout en bénéficiant assurément du soutien des autorités fédérales, un tel « État entrepreneurial » devient un agent économique beaucoup plus autonome qu'il ne l'était à l'époque fordiste, occupant l'espace – certains pourraient dire « poussé dans le vide » – laissé par le recul du pouvoir national dans la politique de développement économique⁸. Parfois, il est fait référence à ce cadre théorique par l'expression « politique de changement d'échelle » qui désigne un glissement des compétences d'un niveau de gouvernance à un autre, en fonction des nécessités du moment politique, le niveau local se voyant conférer davantage de pouvoir décisionnel que par le passé pour fournir des moyens de production et de reproduction du développement économique. Dans cette hypothèse, à mesure que le pouvoir central perd de ses compétences, ces dernières sont entièrement récupérées à un autre niveau, généralement défini comme le pouvoir local ou régional.

7. N. Brenner, *New State Spaces*, *op. cit.* ; K. R. Cox, « The problem of metropolitan governance and the politics of scale » [Le problème de la gouvernance en métropole et la politique du changement d'échelle], *Regional Studies*, 44, 2010, p. 215-227.

8. D. Paul, « Re-scaling IPE : subnational states and the regulation of the global political economy », *Review of International Political Economy*, *op. cit.*, p. 470.

Polyphonie territoriale.

Les deux théories décrites ci-dessus reposent sur une conception dualiste des pouvoirs. Dans la pratique, le terme « gouvernance » concerne rarement, voire jamais, des sphères d'autorité exclusives, non imbriquées, nettement subdivisées en échelons territoriaux ou niveaux de pouvoir. Le terme « polyphonie » inventé par Robert Schapiro⁹, avocat spécialiste du droit constitutionnel, pour désigner l'interaction et la rivalité entre les pouvoirs fédéral et fédérés aux États-Unis, rend beaucoup mieux compte des pratiques courantes de définition confuse, de rivalité et d'antagonisme, qui caractérisent toutes les tentatives de gestion du pouvoir dans le cadre d'une gouvernance multiniveaux. Pour Schapiro, la vision dualiste américaine s'explique par un double enracinement.

Le premier fondement est la théorie économique selon laquelle l'État fédéré agit au même titre qu'une « entreprise » ou une société privée dans un système au sein duquel les autorités fédérales fonctionnent comme un agent de la lutte contre les monopoles. Dans ce modèle de marché, très apprécié par les avocats conservateurs et les cours suprêmes américaines majoritairement conservatrices depuis le XIX^e siècle, le fédéralisme est essentiellement un exercice de séparation entre deux niveaux de pouvoir. Gerald Frug¹⁰ a souligné les problèmes soulevés par cette théorie, avec la précision historique nécessaire, et notamment l'analogie qui inspire cette théorie, et il a également souligné le fait que les autorités locales aux États-Unis sont de plus en plus « sur la défensive » et moins propices à une « véritable » autonomie ; la raison en est que les tribunaux américains penchent invariablement en faveur des entreprises privées au détriment des entités publiques comme les municipalités et les régions métropolitaines.

9. R. A. Schapiro, « Toward a theory of interactive federalism » [Vers une théorie du fédéralisme interactif], *Iowa Law Review*, 91, 2005-2006, p. 243-317 ; R. A. Schapiro, *Poliphonic Federalism : Toward a Protection of Fundamental Rights* [Fédéralisme polyphonique : vers une protection des droits fondamentaux], University of Chicago Press, Chicago, 2009.

10. G. Frug, « A legal history of cities » [Histoire juridique des cités], in N. Blomley *et al.*, (éd.), *The Legal Geographies Reader*, Blackwell, Oxford, 2001 ; D. J. Barron et G. Frug, « Defensive localism » [Localisme défensif], *University of Virginia Journal of Law and Politics*, 21, 2006, p. 20-38.

Le deuxième fondement du dualisme réside dans le modèle républicain normatif qui passe souvent pour avoir animé les fondateurs des États-Unis et qui a inspiré plus particulièrement la rédaction de la Constitution américaine. De ce point de vue, une définition rigoureuse et une séparation stricte des fonctions entre les niveaux de gouvernance sont censées favoriser la réalisation de divers objectifs vagues mais stylistiquement puissants : « un gouvernement efficace et réactif, une autodétermination participative et une protection contre la tyrannie¹¹ ». L'attrait persistant exercé par la pensée dualiste dure donc depuis longtemps et elle continue d'obtenir l'adhésion, car elle est profondément ancrée dans les récits relatant l'histoire américaine et l'exception constitutionnelle des États-Unis. De toute évidence, l'expérience fédérale américaine en fait un cas différent de celui des autres pays comme la France, l'Espagne, l'Italie, pour n'en citer que quelques-uns. Tous possèdent des histoires différentes et des idéologies dominantes. En France, notamment, tout ce qui est « décentralisation » semble relever d'une dimension administrative et non d'une diversité réellement politique. En effet, la décentralisation en France est particulièrement sectorielle, structurée par et autour des ministères qui émanent du pouvoir central. Officiellement, le contrôle politique local est en grande partie symbolique même si différentes parties prenantes locales défient activement les prérogatives du pouvoir central¹². En Espagne, en Italie et au Royaume-Uni, les transferts de pouvoirs opérés en faveur de certaines régions mais pas d'autres ne correspondent pas à la situation en Allemagne et aux États-Unis. La distinction opérée par Schapiro entre les points de vue dualiste et polyphonique pour les différents niveaux de gouvernance est utile et peut être appliquée plus largement. Avant d'examiner plus en détail l'argument fondé sur la prééminence du caractère géographique de la gouvernance, je souhaite placer ce sujet dans un cadre plus large, en prenant en compte les liens qui existent entre l'espace et le pouvoir. Cela nous permettra de comprendre pourquoi la séparation géographique nette des pouvoirs est intrinsèquement problématique et pourquoi elle l'est de

11. R. A. Schapiro, « Toward a theory of interactive federalism », *Iowa Law Review*, *op. cit.*, p. 248.

12. P. Subra, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Armand Colin, Paris, 2007 ; *Hérodote*, « France, Enjeux territoriaux », 135/4, 2009.

plus en plus de nos jours. En fait, la vision polyphonique possède un fondement ontologique qui s'étend au-delà des limites du libéralisme américain – la préférence du pouvoir judiciaire pour les intérêts privés – et du modèle républicain – la préférence générale pour un gouvernement fédéral bien compartimenté. Il s'agit d'observer comment le pouvoir fonctionne dans l'espace selon des modalités non territoriales et comment il est de plus en plus entravé par une division purement territoriale de l'espace géographique.

Espace et pouvoir.

Concernant les institutions politiques, on peut dénombrer au moins trois manières d'aborder la relation entre pouvoir et espace : des territoires délimités, des flux en réseau et des liens topologiques¹³. Habituellement, la gouvernance est presque toujours évoquée en termes de territoires délimités et, de manière discutable, cette idée a été admise tout au long de l'histoire humaine. Les territoires « délimitent » le pouvoir, en ce sens qu'il s'agit d'unités d'espace « définies par niveaux », à l'intérieur desquelles des services sont, par exemple, supposés être fournis de manière égale au sein d'une unité distincte formant un tout, ou de façon différenciée, en conséquence de décisions politiques. « L'augmentation proportionnelle » du pouvoir et, de façon générale, de l'action de ce dernier, implique de plus en plus de flux en réseau à l'intérieur des territoires, voire transfrontaliers. La nécessité de niveaux plus élevés de gouvernance peut signifier que ces flux ne peuvent être gérés ou régulés qu'à un niveau supérieur. Les liens entre les territoires ne sont pas seulement topographiques, à l'intérieur d'espaces définis ou reliant de tels espaces entre eux. Mais ils sont aussi topologiques : les distances entre « ici » et « là-bas » deviennent de plus en plus des espaces temporels (grâce à l'Internet, par exemple), et non pas simplement des connexions à distance. De toute évidence, la portée d'une action dépasse les strictes limites territoriales. Le pouvoir d'atteindre va potentiellement au-delà de l'endiguement territorial.

13. J. Allen, « Three spaces of power : territory, networks, plus a topological twist in the tale of domination and authority » [Trois espaces de pouvoir : territoire, réseaux et évolution de la topologie de la domination et de l'autorité], *Journal of Power*, 2/2, 2009, p. 197-212.

Il est important d'identifier les multiples caractéristiques spatiales du pouvoir car une partie au moins de la problématique contemporaine en matière de gouvernance territoriale concerne le degré auquel les effets externes qui émanent des deux autres types d'espace peuvent être capturés ou transposés dans tout cadre territorial¹⁴. Toutefois, les moyens de gérer les flux et les liens les plus flous, en dehors de toute référence territoriale, demeurent singulièrement peu développés. Il est fort plausible que les produits financiers qui se sont trouvés au cœur de l'effondrement financier et économique de 2008-2009 ont afflué en temps réel entre les nœuds de réseaux dans le monde, mais qu'ils échappaient de plus en plus à toute réglementation territoriale, tout simplement parce que les produits et les courtiers ont bravé le schéma territorial sur lequel la réglementation s'est largement fondée. De même, notre pensée conventionnelle sur la façon dont il faut lutter contre les réseaux terroristes tapis dans l'ombre demeure fortement bloquée sur le schéma territorial qui ne peut fonctionner qu'au cas par cas, au lieu de s'adapter au mode opératoire de ces groupes de terroristes.

Ainsi, la gouvernance ne se réduit plus simplement à l'ajustement « des fonctions » au niveau le plus pertinent de résolution territoriale (local, régional, national, etc.), comme, par exemple, dans la description classique faite par M. Mann¹⁵ des origines territoriales de l'autonomie de l'État, mais elle doit aussi adapter les modalités de gouvernance territoriale à des modalités spatiales plus complexes d'exercice du pouvoir. Sans doute, l'organisation spatiale du pouvoir dans le monde contemporain est-elle davantage pluraliste que les différents moyens de gérer politiquement ces espaces. Cela apporte un élément de réponse à la question de savoir pourquoi toute division territoriale stricte des pouvoirs est de plus en plus problématique dans un monde où le pouvoir n'est pas toujours divisible territorialement¹⁶.

14. J. Agnew, *Globalization and Sovereignty* [Mondialisation et souveraineté], Rowman and Littlefield, Lanham MD, 2009.

15. M. Mann, « The autonomous power of the state : its origins, mechanisms and results » [Le pouvoir autonome de l'État : ses origines, ses mécanismes et ses résultats], *European Journal of Sociology*, 25, 1984, p. 185-213.

16. J. Agnew, « The territorial trap » [Le piège territorial], *Review of International Political Economy*, vol. 1, 1994, p. 53-80 ; J. Agnew, *Globalization and Sovereignty*, *op. cit.*

Polyphonie territoriale concrète.

La polyphonie concrète considère la gouvernance à plusieurs niveaux (notamment dans les systèmes fédéraux) comme étant caractérisée par « de multiples sources indépendantes d'autorité politique¹⁷ ». Selon ce schéma, aux États-Unis, les États fédérés et le gouvernement fédéral sont des centres de pouvoirs alternatifs et concurrents. Ainsi, au lieu de nous demander si une fonction relève d'un niveau ou d'un autre, nous devons nous demander comment des pouvoirs qui sont concurrents et imbriqués fonctionnent et comment ils peuvent légalement et réellement améliorer la manière d'aborder certaines problématiques. En qualité de spécialiste du droit constitutionnel, Schapiro est soucieux de développer cette conception dans un contexte fédéraliste ainsi qu'à propos de différentes questions constitutionnelles sans lien avec le sujet de notre étude. Le point le plus important, dans le cadre de l'étude comparative sur la gouvernance à plusieurs niveaux, est la distinction qu'opère Schapiro et l'attention qu'il porte aux éléments liés à la pluralité, au dialogue et à la redondance par opposition aux éléments liés à l'uniformité, à la finalité et à la responsabilité hiérarchique associées à la vision dualiste. Il ne s'agit pas toutefois de porter aux nues cette conception alternative au point de la considérer comme la méthodologie la plus utile dans la pratique pour étudier la gouvernance à plusieurs niveaux.

Comment des pouvoirs imbriqués fonctionnent-ils en réalité ? Premièrement, les limites territoriales de la compétence juridique sont plus souvent ouvertes que fermées. Un conflit qui surgit entre différents niveaux de gouvernance n'est jamais résolu au bout du compte. Deuxièmement, une initiative peut provenir de plusieurs sources. En troisième lieu, différents niveaux peuvent opérer des tractations, ce qui est impossible lorsque la décision relève d'un seul niveau à la fois. Enfin, quatrièmement, la division du pouvoir entre plusieurs centres rivaux n'équivaut pas nécessairement à l'immobilisme institutionnel, comme l'ont souvent prétendu les jacobins. Au contraire, un conflit surgissant à différents niveaux de gouvernance peut être une source de

17. R. A. Schapiro, « Toward a theory of interactive federalism », *Iowa Law Review*, *op. cit.*, p. 385.

dynamisme plutôt que de régression. Je développerai ces quatre points et les illustrerai par des exemples ci-après.

En ce qui concerne la compétence territoriale, il est évident que les questions juridiques soulèvent souvent des problèmes de concurrence entre les niveaux de gouvernance. Aux États-Unis, par exemple, les tribunaux fédéraux et les tribunaux des États fédérés sont fréquemment en concurrence lorsqu'il s'agit de l'application des lois, et les États fédérés sont en mesure de contester les activités des agents fédéraux sur leur territoire. Légalement, plusieurs modes d'application des lois peuvent opérer pour permettre aux citoyens de s'opposer à l'inaction d'un certain niveau de gouvernance ou au fait qu'un certain niveau de gouvernance parvient à des conclusions inacceptables pour les habitants de la circonscription concernée¹⁸. Le contrôle des armes à feu fournit un exemple toujours d'actualité. Dans de nombreux États américains, des efforts sont menés pour écarter toute possibilité de poursuites par les autorités fédérales via l'adoption de législations qui permettent aux citoyens de porter sur eux des armes cachées, qui interdisent la création de fichiers pour contrôler les armes à feu, et qui limitent le contrôle des armes fabriquées sur le territoire de l'État visé. Toutes ces situations sont alimentées par l'inquiétude que le gouvernement d'Obama puisse imposer de nouvelles réglementations fédérales. D'ores et déjà, certains règlements sont contestés devant les tribunaux fédéraux au motif que les lois fédérales annulent et remplacent les mesures prises au niveau de l'État fédéré, ce qui illustre le degré d'imbrication auquel sont parvenues les compétences des différents niveaux¹⁹.

En Italie, pays largement centralisé en termes de gouvernance jusqu'aux années 1970, l'augmentation du nombre d'autorités régionales dotées de pouvoirs importants a également occasionné un degré élevé de ce que l'on pourrait appeler de la confusion et de l'antagonisme entre le pouvoir central et les pouvoirs régionaux. Cette situation est en partie causée par la manière fragmentée dont la réforme

18. R. A. Schapiro, « Toward a theory of interactive federalism », *Iowa Law Review*, *op. cit.*, p. 385.

19. I. Urbina, « Fearing Obama's agenda, states push to loosen gun laws » [Craignant la mise en œuvre du programme d'Obama, les États repoussent tout affaiblissement de la législation sur les armes à feu], *New York Times*, 23 février 2010.

institutionnelle a été conduite, notamment depuis les années 1990. Elle est également due au fait qu'il existe encore des liens de dépendance réciproque et de compétences imbriquées, notamment en ce qui concerne le pouvoir de lever des impôts et la capacité des différentes régions de faire avancer la « décentralisation » à des rythmes différents. Par contre, dans un « vrai » système fédéral (comme celui des États-Unis, assurément) tous les niveaux les plus bas de la hiérarchie entretiennent des relations identiques avec le gouvernement central. La situation de l'Italie s'explique par la plus grande ancienneté de l'institutionnalisation du pouvoir régional (en raison de l'origine plus ancienne des communes et des provinces) dans certaines contrées que dans d'autres. C'est le sujet des travaux bien connus de Putnam *et al.*²⁰ Ainsi, à certains endroits au nord et au centre de l'Italie, apparemment pour des raisons historiques liées à l'« autodétermination », le gouvernement central est à la fois plus dénigré et moins considéré comme important que dans le Sud. Comme l'a démontré F. Sabetti²¹, cela est davantage dû à l'imposition de frontières administratives arbitraires sans aucun fondement historique et à une longue histoire de clientélisme au sein des partis politiques dominants dans les régions qu'au manque de tradition « civique » souligné par Putnam. Dans le même temps, les canaux administratifs vers d'autres autorités locales (tels que les préfets dans les provinces) et l'administration de la justice (y compris la police et les tribunaux) demeurent entièrement dans les mains des ministères, sans apport régional ou local notable. En Italie, le centre et la périphérie sont interconnectés de manière complexe aux différents niveaux de gouvernance.

Plutôt qu'un simple mouvement du haut vers le bas ou du bas vers le haut, la pression en faveur d'une politique d'innovation peut survenir, et survient souvent, aux croisements des niveaux de gouvernance. Cela a été longtemps le cas aux États-Unis dans certains domaines comme les droits civils (par exemple, le mariage des homosexuels), la réforme

20. R. Putnam, R. Leonardi et R. Nanetti, *Making democracy work* [Faire fonctionner la démocratie], Princeton University Press, Princeton NJ, 1993.

21. F. Sabetti, *The Search for Good Government : Understanding the Paradox of Italian Democracy* [La recherche d'un bon gouvernement : comprendre le paradoxe de la démocratie italienne], McGill-Queen's University Press, Montréal, 2000.

de la santé où certains États expérimentent de nouvelles politiques qui se diffusent par la suite dans d'autres États ou sont reprises par le gouvernement fédéral. Ce fut le cas, par exemple, de la réforme dite de la santé. Comme le gouvernement fédéral s'était désengagé de la politique de la ville et de l'aide sociale dans les années 1980, des États ont expérimenté des programmes dits de *workfare* – programme d'aides conditionnelles, système dans lequel les chômeurs doivent participer à des programmes de créations d'emplois pour pouvoir bénéficier d'allocations de chômage – qui leur ont permis de réduire leurs charges en faisant sortir bon nombre de personnes des listes des bénéficiaires de l'aide sociale et qui ont envoyé dans le même temps un message politique sur ce que doivent ou ne doivent pas faire les autorités. Le gouvernement fédéral a souvent conféré autoritairement aux États fédérés des mandats sans les financer, ce qui oblige l'État fédéré à établir des impôts et des taxes ainsi qu'à adopter des réglementations. Le retrait de tout financement (et encouragement) fédéral a donné lieu à de nouvelles politiques. Que ces situations aient eu ou non des effets positifs sur les personnes concernées est une autre affaire, naturellement. Je souligne simplement le fait que c'est à travers les différents niveaux de gouvernance que l'innovation se produit souvent, et je ne porte pas de jugement de valeur sur les résultats. De même, les politiques de développement économique dans les régions anglaises, écossaises et galloises ont été rendues possibles grâce aux décisions prises par le gouvernement central d'englober les autres niveaux de gouvernance pour gérer les ressources locales et pour attirer les investissements étrangers – bien que les régions anglaises ne puissent guère être comparées aux régions du pays de Galles et pas du tout à celles de l'Écosse. Des expériences équivalentes sont menées ailleurs en Europe de l'Ouest et en Amérique du Nord où, de plus en plus, les politiques de développement économique assorties de politiques de planification sont partagées entre différents niveaux de gouvernance au lieu de relever exclusivement de l'un ou de l'autre²².

22. Voir par exemple N. Brenner, *New State Spaces*, *op. cit.* ; D. Valler et A. Wood, « Conceptualizing local and regional economic development in the USA » [Conceptualisation du développement économique local et régional aux États-Unis], *Regional Studies*, 44, 2010, p. 139-151.

Deux illustrations venant des États-Unis et une de Grande-Bretagne étayent le point de vue selon lequel des transactions peuvent être conclues plus facilement par le biais de plusieurs niveaux de gouvernance que d'un seul niveau. Face à la récente récession économique, de nombreux États fédérés américains ont été confrontés à des déséquilibres budgétaires colossaux causés par la chute des recettes et l'augmentation des dépenses de financement des indemnités de chômage, etc. La majeure partie des États fédérés est dans l'obligation légale d'équilibrer ses budgets annuels. À la différence du gouvernement fédéral, ils ne peuvent pas battre monnaie ou intervenir sur les taux d'intérêt pour combler leurs déficits. Pour préserver l'ensemble de l'économie américaine, les États fédérés, notamment les plus grands d'entre eux comme la Californie, ne peuvent pas être déclarés en état de cessation de paiement. Dans ce contexte, il est de plus en plus vraisemblable que le gouvernement fédéral reprenne, du moins temporairement, le fardeau du financement des services de base (par exemple, l'éducation et la police²³). Cette question fait bien entendu l'objet d'interminables tractations et peut priver bon nombre d'États fédérés de leurs services ou du niveau de prestations auxquels ils ont toujours été habitués. Dans le même temps, la réforme de la santé envisagée au niveau national, et débattue récemment à Washington, peut bénéficier de la situation désastreuse des personnes assurées individuellement en Californie (par opposition à celles qui sont assurées par leur employeur) ; en effet, dans cet État, les augmentations spectaculaires des taux de cotisation pratiqués par l'une des principales sociétés privées d'assurance-maladie – arguant de la perte de nombreux clients pendant la récession économique et de son obligation de couvrir des assurés dont l'état de santé s'est aggravé – ont attiré l'attention sur les problèmes de législation de chaque État fédéré et, par conséquent, sur la nécessité d'établir des règles communes pour toutes les juridictions²⁴. Enfin, au Royaume-Uni, où la centralisation administrative depuis les années 1970 peut tout à fait être comparée à celle de la Corée du Nord, les propositions visant

23. H. Meyerson, « Greece or California : who'd you rather be ? » [La Grèce ou la Californie : laquelle choisissez-vous ?], *Los Angeles Times*, 18 février 2010.

24. P. Krugman, « California death spiral » [La spirale mortelle de la Californie], *New York Times*, février 2010.

à limiter l'influence des autorités locales sur les décisions de planification relatives à l'implantation de nouvelles centrales nucléaires ont déclenché une levée de boucliers. Même dans un pays où l'expérience en matière d'autorités locales est encore récente – et particulièrement en Angleterre, il convient de le souligner –, un déséquilibre entre les avantages obtenus au plan national et les avantages obtenus au plan local du développement des infrastructures – du fait que les autorités locales exercent un contrôle très limité sur les recettes – signifie que les autorités locales peuvent se trouver incitées à négocier pour obtenir de meilleurs avantages au plan local si le processus d'approbation de nouvelles centrales nucléaires doit être rationalisé²⁵. Le passage à plusieurs niveaux de gouvernance présente l'avantage d'aboutir à des résultats plus satisfaisants que le système autoritaire à un seul niveau.

Le dernier point peut être illustré par la place qu'occupe l'Italie dans l'Union européenne. Cet exemple montre que des centres de pouvoir apparemment en concurrence ne sont pas nécessairement engagés dans une concurrence à somme nulle. En l'espèce, l'Union européenne a incité le pouvoir central italien, plus qu'elle ne l'a forcé, et l'a persuadé de prendre une série de mesures qui ont mené à un nombre de changements aboutis en matière de réformes du marché du travail. M. Ferrera et E. Gualmini²⁶ y font référence par l'expression « changement de politique par l'apprentissage ». Au début des années 1990, disent-ils, le groupe des acteurs clés exerçant une influence sur les changements politiques en Italie dans des domaines comme l'aide sociale et l'emploi n'est plus le même. Si l'un a sonné l'effritement du système des partis en Italie, l'autre a été le résultat de la mise en œuvre du processus de Maastricht et de l'exposition des débats italiens sur la scène internationale. Le fait d'encourager les politiques de développement économique local, par exemple, a représenté un changement provoqué par une nouvelle situation, due en grande partie à la revitalisation globale du projet européen associé au processus de Maastricht. Si, vers la fin des

25. *Economist*, 14 novembre 2009, « The planning takeover : the nuclear option » [La prise de contrôle de l'urbanisme : l'option nucléaire], p. 66-67.

26. M. Ferrera et E. Gualmini, *Rescued by Europe ? Social and Labour Market Reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi* [Sauvé par l'Europe ? Réforme sociale et réforme du marché du travail en Italie de Maastricht à Berlusconi], Amsterdam University Press, Amsterdam, 2004.

années 1990, ce phénomène a poursuivi son cours, l'Italie a néanmoins pris conscience que le partage des pouvoirs était le corollaire d'une influence réduite de l'Union européenne, du moins jusqu'au début de la crise de l'euro en 2010, et qu'il était nécessaire, enfin, de coordonner et d'appliquer des politiques budgétaires communes au sein de la zone euro²⁷. Si l'expression « sauvé par l'Europe » peut refléter cette situation, d'un autre point de vue, la collaboration active des différents niveaux de gouvernance y est pour quelque chose. Si l'attitude plus conciliante de l'Europe (« *une Europe plus douce* ») a jusqu'à présent permis d'alléger la pression sur l'Italie, on peut déplorer que cela ait entraîné une diminution de « la mise en place et de la mobilisation des compétences » qui ne peut venir que de l'intérieur du pays²⁸. Une attitude plus stricte de la part de l'Union européenne peut inciter l'Italie à collaborer avec davantage d'enthousiasme. Bien que l'équilibre entre la coercition et le consentement – ou la cohésion et l'autonomie, pour utiliser le langage retenu par l'Union européenne – puisse varier, l'antagonisme entre différents niveaux de gouvernance n'est pas nécessairement insurmontable. À la lumière de la crise de l'euro de 2010, on ne peut que s'en féliciter.

Conclusion.

Pour résumer, j'ai soutenu l'idée qu'au lieu de considérer la gouvernance à plusieurs niveaux dans une perspective « dualiste » fondée sur la répartition territoriale rigide des pouvoirs et des responsabilités, il est plus utile de l'aborder sous l'angle de ce que j'ai appelé « polyphonie territoriale ». En effet, cette dernière, tout en mettant l'accent sur les antagonismes et les conflits inévitables qui rendent moins nette la division des pouvoirs, peut se révéler productive pour initier le changement et limiter le danger représenté par l'immobilisme institutionnel. Bien que le couple dualisme-polyphonie dépasse le débat sur le fédéralisme américain, j'estime qu'il a son utilité pour comprendre un grand nombre de cas. Le cœur du problème ressort clairement des exemples

27. *Economist*, 8 mai 2010, « The euro's existential worries » [Les soucis existentiels de l'euro], p. 57.

28. M. Ferrera et E. Gualmini, *Rescued by Europe...*, op. cit., p. 169.

probants que j'ai recueillis et exposés brièvement ici. Bien que le dualisme s'obstine à hanter la plupart des débats sur la gouvernance territoriale, il est temps pour nous d'aller plus loin et de nous placer dans des perspectives plus empiriques et plus adéquates pour comprendre comment cela fonctionne, au lieu de nous contenter d'affirmations catégoriques, stériles et souvent dépassées sur le « meilleur » niveau qui conviendrait à telle ou telle fonction ou activité. Cela est encore plus vrai dans le monde actuel où l'approche exclusivement territoriale du pouvoir ne permet pas d'appréhender le contexte réel dans lequel la gouvernance a vocation à s'exercer.

BIBLIOGRAPHIE

- AGNEW, J., « The territorial trap » [Le piège territorial], *Review of International Political Economy*, vol. 1, 1994, p. 53-80.
- AGNEW, J., *Globalization and Sovereignty* [Mondialisation et souveraineté], Rowman and Littlefield, Lanham MD, 2009.
- ALLEN, J., « Three spaces of power : territory, networks, plus a topological twist in the tale of domination and authority » [Trois espaces de pouvoir : territoire, réseaux et évolution de la topologie de la domination et de l'autorité], *Journal of Power*, 2/2, 2009, p. 197-212.
- BARRON, D. J., et FRUG, G., « Defensive localism » [Localisme défensif], *University of Virginia Journal of Law and Politics*, 21, 2006, p. 20-38.
- BRENNER, N., *New State Spaces* [Nouveaux espaces de l'État], Oxford University Press, Oxford, 2004.
- COX, K. R., « The problem of metropolitan governance and the politics of scale » [Le problème de la gouvernance en métropole et la politique du changement d'échelle], *Regional Studies*, 44, 2010, p. 215-227.
- DEUDNEY, D., « The Philadelphian system » [Le système de Philadelphie], *International Organization*, 49, 1994, p. 191-228.
- Economist*, 14 novembre 2009, « The planning takeover : the nuclear option » [La prise de contrôle de l'urbanisme : l'option nucléaire], p. 66-67.
- Economist*, 8 mai 2010, « The euro's existential worries » [Les soucis existentiels de l'euro], p. 57.
- FERRERA, M., et GUALMINI, E., *Rescued by Europe ? Social and Labour Market Reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi* [Sauvé par l'Europe ? Réforme sociale et réforme du marché du travail en Italie de Maastricht à Berlusconi], Amsterdam University Press, Amsterdam, 2004.
- FRUG, G., « A legal history of cities » [Histoire juridique des cités], in N. Blomley et al. (éd.), *The Legal Geographies Reader*, Blackwell, Oxford, 2001.

- GUAY, T., « Local government and global politics : the implications of Massachussets' "Burma Law" » [Autorités locales et politique mondiale : les implications de la loi sur la Birmanie (« *Burma Law* ») du Massachussets], *Political Science Quarterly*, 115, 2000, p. 353-376.
- Hérodote*, 2009, « France, Enjeux territoriaux », 135/4.
- KEATING, M., et LOUGHLIN, J., (éd.), *The Political Economy of Regionalism* [L'économie politique du régionalisme], Franck Cass, Londres, 1997.
- KRUGMAN, P., « California death spiral » [La spirale mortelle de la Californie], *New York Times*, février 2010.
- LILLA, M., « Our Tea Party Jacobins » [Les Jacobins de notre *Tea Party*], *New York Review of Books*, 27 mai 2010, p. 53-56.
- LOUGHLIN, J., *Subnational Democracy in the European Union : Challenges and Opportunities* [Démocratie infra-nationale dans l'Union européenne : défis et opportunités], Oxford University Press, Oxford, 2001.
- MANN, M., « The autonomous power of the state : its origins, mechanisms and results » [Le pouvoir autonome de l'État : ses origines, ses mécanismes et ses résultats], *European Journal of Sociology*, 25, 1984, p. 185-213.
- MEYERSON, H., « Greece or California : who'd you rather be ? » [La Grèce ou la Californie : laquelle choisissez-vous ?], *Los Angeles Times*, 18 février 2010.
- MURPHY, A. B., « Rethinking multi-level governance in a changing European Union : why metageography and territoriality matter » [Repenser la gouvernance multi-niveaux dans une Union européenne en mutation : pourquoi la méta-géographie et la question de la territorialité comptent-elles ?], *GeoJournal*, vol. LXXII, 2008, p. 7-18.
- PAUL, D., « Re-scaling IPE : subnational states and the regulation of the global political economy » [Changement d'échelle de la politique économique internationale : les États infra-nationaux et la régulation de l'économie politique mondiale], *Review of International Political Economy*, 9, 2002, p. 465-489.

- PUTNAM, R., LEONARDI, R., et NANETTI, R., *Making democracy work* [Faire fonctionner la démocratie], Princeton University Press, Princeton NJ, 1993.
- REESE, L. A., et ROSENFELD, R. A., « Local economic development in the United States and Canada : institutionalizing policy approaches » [Le développement économique local aux États-Unis et au Canada : institutionnaliser les approches politiques], *American Review of Public Administration*, 34, 2004, p. 277-292.
- SABETTI, F., *The Search for Good Government : Understanding the Paradox of Italian Democracy* [La recherche d'un bon gouvernement : comprendre le paradoxe de la démocratie italienne], McGill-Queen's University Press, Montréal, 2000.
- SCHAPIRO, R. A., « Toward a theory of interactive federalism » [Vers une théorie du fédéralisme interactif], *Iowa Law Review*, 91, 2005-2006, p. 243-317.
- SCHAPIRO, R. A., *Poliphonic Federalism : Toward a Protection of Fundamental Rights* [Fédéralisme polyphonique : vers une protection des droits fondamentaux], University of Chicago Press, Chicago, 2009.
- SHARPE, L. J., (éd.), *The rise of Meso Government in Europe* [La montée du méso-gouvernement en Europe], Sage, Londres, 1993.
- SUBRA, P., *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Armand Colin, Paris, 2007.
- TREISMAN, D., *The Architecture of Government : Rethinking Political Decentralization* [L'architecture de gouvernement : repenser la décentralisation politique], Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- URBINA, I., « Fearing Obama's agenda, states push to loosen gun laws » [Craignant la mise en œuvre du programme d'Obama, les États repoussent tout affaiblissement de la législation sur les armes à feu], *New York Times*, 23 février 2010.
- VALLER, D., et WOOD, A., « Conceptualizing local and regional economic development in the USA » [Conceptualisation du développement économique local et régional aux États-Unis], *Regional Studies*, 44, 2010, p. 139-151.

LA COHÉSION TERRITORIALE À LA CROISÉE DES CHEMINS¹

par Andreas FALUDI

Introduction.

La cohésion territoriale, qui relève de la compétence partagée en vertu du traité de Lisbonne, est une notion familière aux orateurs français. Cette notion est identique à celle d'« aménagement du territoire », selon le rapporteur du rapport sur le Quatrième rapport sur la Cohésion du Parlement européen, Ambroise Guellec². D'après un travail sur la politique régionale de l'Union européenne réalisé par Jean-François Drevet³, l'aménagement du territoire désigne une politique de développement régional menée dans un cadre territorial. Cette expression est souvent traduite en anglais par « spatial planning », expression qui peut aussi désigner la programmation réglementaire de l'utilisation des sols.

Au niveau européen, l'aménagement du territoire a fait l'objet d'une controverse dès le commencement, et avait valeur de politique régionale. Pour commencer, je fais un rappel des discussions qui ont abouti, sinon à des mesures précises, au moins à la formulation d'un programme d'aménagement territorial européen dont le point culminant a été le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC). Je présente ensuite les efforts actuels pour donner une signification concrète à ce programme sous l'étiquette de la cohésion territoriale. De manière générale, la cohésion territoriale devrait rendre les politiques

1. Pour plus de détails, se référer à A. Faludi, *Cohesion, Coherence, Cooperation : European Spatial Planning Coming of Age ?*, RTPI, Library Series, Routledge, 2010.

2. A. Guellec, « Aménagement du territoire et cohésion territoriale dans l'Union européenne » (préface), in Y. Jean et G. Baudelle (éd.), *L'Europe : Aménager les Territoires*, Armand Colin, Paris, 2009, p. 7-10.

3. J.-F. Drevet, *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*, Éditions Berlin, Paris, 2008.

de l'Union européenne, et pas seulement la politique de cohésion, plus cohérentes et donc plus efficaces.

Mon message sera que la stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique peut effectivement bien fournir des orientations pour l'architecture institutionnelle de la future politique de cohésion territoriale, mais qu'un débat sur l'avenir de la politique de cohésion en tant que telle serait tout aussi pertinent.

I. PROGRAMME D'AMÉNAGEMENT TERRITORIAL EUROPÉEN

Après la seconde guerre mondiale, conscients que les déséconomies d'agglomération entraînaient des pertes d'espaces ouverts, les décideurs en matière de politiques d'aménagement du territoire ont cherché à contrôler la croissance urbaine dans son ensemble. Les gouvernements ont également commencé à favoriser le développement des régions déprimées, mais sans coordination avec les planificateurs. Pour leur part, ces derniers recherchaient un soutien auprès des institutions européennes naissantes, mais ils ne disposaient pas de réseaux internationaux. Les responsables de l'élaboration des politiques régionales visaient également le Marché commun qui était en train de voir le jour. La suppression des barrières douanières allait favoriser certaines régions et en désavantager d'autres.

A. LE RAPPORT SPAAK

Le rapport Spaak⁴, qui porte le nom du ministre des Affaires étrangères belge qui présidait le groupe chargé de préparer le traité de Rome, proposait la création d'un fonds régional principalement destiné à financer des projets conjoints européens uniquement à titre subsidiaire, et à compenser les inconvénients subis par les régions du fait de ces projets. Afin d'assurer la cohérence entre la politique régionale des États membres et de la Communauté économique européenne (CEE),

4. Rapport Spaak, Rapport des chefs de délégation aux ministres des Affaires étrangères, 1956, <http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/historic%20documents/Rome/preparation/Spaak%20report%20fr.pdf>.

Paul-Henri Spaak proposa de mettre au point un cadre commun, mais le traité de Rome se contenta de saluer du bout des lèvres la proposition relative au développement harmonieux du territoire de la Communauté et les États membres n'accordèrent pas non plus d'attention à l'idée d'un cadre commun visant à assurer la cohérence des politiques.

B. LA CONFÉRENCE SUR LES ÉCONOMIES RÉGIONALES

L'Assemblée parlementaire, précurseur du Parlement européen, adopta une résolution affirmant la triple nécessité d'accorder une aide aux régions les moins développées, de parvenir à une division du travail équitable entre les territoires de la Communauté et de répondre à la préoccupation des entités responsables de l'aménagement du territoire, à savoir la concentration excessive dans presque tous les États membres.

La Commission européenne a donc organisé la Conférence sur les économies régionales. Celle-ci était présidée par le premier vice-président, Robert Marjolin, qui avait étudié le New Deal sous le mandat du président Franklin D. Roosevelt avant de devenir président de la Commission européenne pour la coopération économique et le développement chargée de gérer le plan Marshall. Celui-ci souligna que le centre tirait plus d'avantages du Marché commun que les régions périphériques. La Commission formula des propositions de grande portée⁵. On parlait même déjà « d'aménagement du territoire européen⁶ ». Sous le mandat de son premier président, Walther Hallstein, la Commission avait fait preuve d'anticipation, mais le président Charles de Gaulle s'opposa à son projet. Cela n'était pas par manque de foi dans la planification. Dès 1945, de Gaulle avait été à l'origine de la création du commissariat général au Plan puis, en 1963, de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Mais l'*aménagement du territoire européen* était contraire à sa vision de l'Europe qui devait être une confédération d'États souverains. Après avoir mis fin au conflit

5. G. Pierret, *Vivre l'Europe... autrement : Les régions entrent en scène*, [Perspectives 2001], Éditions Jean Picollec, Paris, 1984.

6. C. Husson, *L'Europe sans territoire : Essai sur le concept de cohésion territoriale*, DATAR/Éditions de l'aube, Paris, 2002 ; voir aussi J.-F. Drevet, *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 47.

algérien, il avait les mains libres pour contrecarrer la Commission. Il mit en place la « politique de la chaise vide » qui conduisit au compromis de Luxembourg. À partir de ce moment, bien que les États membres aient obtenu satisfaction sur le vote à la majorité qualifiée, ils pouvaient désormais opposer un droit de veto aux initiatives de la Commission.

Pendant ce temps, les responsables de l'aménagement du territoire mettaient en place des réseaux internationaux, ce qui leur permit rapidement de prendre conscience que la notion d'aménagement recouvrait des réalités différentes selon les pays. Les Néerlandais et les Allemands bénéficiaient d'une tradition de planification de l'utilisation de l'espace qui, dans le cas néerlandais, évoluait vers la formulation de documents stratégiques plutôt que de projets de réglementation, comme étant le moyen adopté pour faire cadrer les impératifs du développement avec les questions liées à la qualité de la vie. La France poursuivit sa politique de développement économique impulsée du haut vers le bas, mais en fondant celle-ci sur une évaluation de l'espace national, de sa forme et de son caractère. Le dispositif choisi pour aménager le territoire n'était pourtant pas un plan adopté par le législateur. Au lieu de cela, l'État prenait l'initiative de projets conçus pour compenser les déséquilibres territoriaux et la DATAR négociait les questions financières avec les ministres et transmettait ensuite les intentions aux responsables sur le terrain. La vision française allait prévaloir au sein de l'Union européenne, une fois modifiée pour refléter la décentralisation française et le désir d'engager les parties prenantes.

C. LE CONSEIL DE L'EUROPE

Après cet échec, les planificateurs et les décideurs en matière de politique régionale se tournèrent vers le Conseil de l'Europe. Celui-ci élaborait un rapport intitulé *Aménagement du territoire – Problème européen*⁷. Le responsable allemand qui assumait la fonction de secrétaire du groupe chargé de rédiger ce rapport était influencé par Auguste Comte et Claude-Henri de Saint-Simon, ce qui, ajouté à la théorie française prévalente, a pesé sur le contenu du rapport.

7. Conseil de l'Europe, *Aménagement du territoire, problème européen*. Rapport d'un groupe de travail créé en vertu de la résolution 289 (1964), Strasbourg, 1968.

Dans ce contexte, le terme « région » est employé dans un sens général et l'adjectif « régional » peut s'entendre au sens d'aménagement du territoire. Tous les travaux, les recherches et les discussions qui ont suivi ont abouti, quinze années plus tard, à l'adoption de la Charte européenne de l'aménagement du territoire (1984), également connue comme la charte de Torremolinos, par la Conférence européenne des ministres responsables à l'aménagement du territoire (CEMAT), convoquée sous les auspices du Conseil de l'Europe.

La Charte européenne de l'aménagement du territoire⁸ présentait l'aménagement du territoire comme un facteur important de l'évolution de la société européenne contribuant à renforcer l'identité européenne. Cela appelait une analyse des concepts liés au développement pour formuler des principes communs exprimant les politiques économiques, sociales, culturelles et écologiques de la société. L'aménagement devenait ainsi une discipline scientifique, une technique administrative et une politique « [...] tendant à un développement équilibré des régions et à l'organisation physique de l'espace selon une conception directrice ». Elle devait ainsi contribuer « [...] à une meilleure organisation de l'espace européen et à la recherche d'une meilleure solution aux problèmes dépassant le cadre national et vise ainsi à créer un sentiment d'identité commune [...] » Cette planification était démocratique, étendue, fonctionnelle et à long terme. Tout cela n'était pas si différent de la signification du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC).

D. LE RAPPORT GENDEBIEN

Parallèlement à l'adoption de la Charte, le Parlement européen fit une autre tentative pour obtenir, de ce qui était devenu la Communauté européenne, la poursuite de la politique régionale d'aménagement du territoire régional. Le rapport Gendebien porte le nom de son rapporteur belge, aujourd'hui partisan du rattachement de la Wallonie à la France. Il s'agissait là d'un véritable programme d'aménagement du territoire.

8. Conseil de l'Europe, *Charte européenne de l'aménagement du territoire*, Strasbourg, 1984, http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/VersionCharte/Charte_bil.pdf.

Avant d'examiner ce rapport, rappelons pour mémoire l'action de la Commission depuis la crise de la chaise vide. Après cette crise, la Commission a continué à examiner les questions régionales et créé une direction générale DG XVI, aujourd'hui DG REGIO (Direction générale de la politique régionale). Partant du principe que l'intégration européenne exigeait une recomposition du territoire européen, la DG XVI préconisait que toute politique régionale devait être conçue, non pas du seul point de vue national, mais aussi dans une perspective européenne. Cette position était parfaitement justifiée, puisque le financement de la politique régionale était devenu disponible. Cela est en effet devenu possible après que le général de Gaulle, opposé à l'adhésion du Royaume-Uni, avait quitté la scène politique, ouvrant ainsi également la voie à l'adhésion du Danemark et de l'Irlande. Le Royaume-Uni ne pouvait pas bénéficier de la Politique agricole commune, mais il avait besoin d'aides pour des zones industrielles en déclin. Ainsi une soi-disant politique régionale avait-elle été engagée à la fin des années 1970. La logique politique exigeait que tous les États membres puissent en bénéficier. Jean-François Drevet⁹ critique cette politique régionale, lui reprochant d'être à la fois peu communautaire et pas tout à fait régionale. En effet, les fonds étaient attribués aux gouvernements. L'exigence que les fonds européens se superposent aux contributions nationales était ignorée. Les financements promis par le général de Gaulle à la Bretagne alors qu'il était président avaient par exemple été suspendus au motif que la France était un contributeur net de cette politique et donc que les fonds débloqués par l'Europe en faveur de la Bretagne étaient précisément les mêmes fonds qui arrivaient par une voie détournée. Drevet donne des exemples d'autres efforts engagés par la Commission pour donner une « valeur ajoutée communautaire » à la politique régionale et qui ont été entravés uniquement par la véritable guérilla menée par les États membres contre ces mesures.

9. J.-F. Drevet, *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*, op. cit., p. 51-84.

C'est sur cette toile de fond que le rapport Gendebien¹⁰ a invité la Commission à mettre en œuvre une politique européenne d'aménagement du territoire régional qui exprime la volonté politique de gérer efficacement et de protéger le territoire de l'Europe comme un domaine commun. Il convient de souligner que l'auteur ne parle pas de « politique régionale » mais de « politique d'aménagement régional », soulignant ainsi qu'il ne s'agissait pas seulement de distribuer des subventions. La version française parlait d'aménagement du territoire, ce qui sous-entendait qu'il devait s'agir d'une politique menée dans un cadre territorial. En tout état de cause, le rapport plaidait que le déclin industriel, l'exode rural, la délocalisation de certaines activités, l'interpénétration des économies et des populations, les changements culturels, l'évolution des activités liées au tourisme, les catastrophes écologiques et la perte de patrimoine naturel exigeaient une action conjointe. De plus, l'administration du territoire européen devait tenir compte de la qualité de la vie des générations présentes comme des générations futures.

Ainsi conçue, la politique d'aménagement régionale européenne devrait poursuivre trois objectifs : assurer la coordination des mesures et politiques existantes de la Communauté afin de garantir que, du point de vue territorial, aucune décision ne soit contradictoire avec une autre ; promouvoir un développement régional équilibré et intégré ; veiller à la préservation du patrimoine européen en vue de l'avenir. La poursuite de ces objectifs, le programme d'aménagement régional européen devrait déterminer les emplacements de certaines infrastructures et activités, projets ou zones d'intérêt européen pour lesquels il devrait exister des réglementations spécifiques et un soutien financier.

Un tel programme devrait se fonder sur un inventaire des problèmes, depuis le développement équilibré jusqu'au tourisme. Il devrait faire l'objet de consultations conformément aux procédures locales de consultation démocratique de base. Ce travail devrait commencer par des enquêtes et l'élaboration d'un document de la Commission fixant

10. Communautés européennes – Parlement européen, *Report Drawn Up on Behalf of the Committee on Regional Policy and Regional Planning on a European Regional Planning Scheme* [Rapport sur un projet d'aménagement régional européen réalisé pour la Commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire] (Rapporteur : M. Paul-Henry Gendebien), document 1-1026/83, 1983, http://aei.pitt.edu/5250/01/001765_1.pdf.

l'ordre des priorités et des choix alternatifs, inclure des consultations avec les régions et aboutir à la formulation de propositions à l'adresse du Conseil sur lesquelles le Parlement émettrait un avis consultatif. Le rapport Gendebien préconisait également la création d'une unité opérationnelle placée sous la responsabilité d'un commissaire chargé de l'aménagement régional – mais non de la politique régionale – et de la coordination territoriale de plusieurs instruments et dispositifs de la Communauté.

Claude Husson¹¹ rapporte le débat certainement animé qui a eu lieu lors de la séance plénière au cours de laquelle un représentant du Royaume-Uni a protesté parce que la discussion sur l'espace européen laissait entendre que l'Europe était un État doté d'un gouvernement responsable. Il ne fallait pas prendre cela pour un compliment mais plutôt comme un coup de semonce. Enfin, une résolution plus courte que celle qui avait été proposée initialement a finalement été adoptée. Cette résolution avait retenu le point invitant la Communauté à gérer l'espace européen comme un domaine commun, soulignant que le programme d'aménagement européen devait être un instrument de coordination élaboré selon une procédure démocratique du bas vers le haut fondée sur les besoins et les aspirations exprimés par les régions elles-mêmes et par les responsables chargés de proposer des initiatives locales. Le dernier point concernait la mise en place d'une unité opérationnelle sous la responsabilité d'un commissaire chargé de planifier et de coordonner plusieurs instruments communautaires.

La Commission n'avait pas besoin d'encouragement. Le véritable destinataire était le Conseil des ministres, qui n'était jamais favorable à une politique commune dans ce domaine. Il n'est pas inhabituel que le Parlement européen et la Commission anticipent davantage que les membres du Conseil qui représentent les gouvernements de leurs États membres respectifs. Toutefois, le Parlement européen qui ne disposait pas d'une importante force de levier à cette époque a vu son pouvoir accru par le traité de Lisbonne. Il pouvait faire bien pire qu'épousseter le rapport Gendebien.

11. C. Husson, *L'Europe sans territoire...*, *op. cit.*, p. 42-45.

Les groupes de pression, tels que la Conférence des régions périphériques et maritimes (CRPM) et l'Association des régions d'Europe voient dans la Communauté un partenaire pour consolider la position des régions. La politique et l'aménagement régional européen sont des éléments de cette équation. Cela explique pourquoi, tout comme le Comité des régions depuis les années 1990, ils soutiennent la Commission et/ou le Parlement européen lorsque ceux-ci encouragent l'aménagement territorial européen. L'influence des régions a augmenté pendant le mandat de Jacques Delors.

E. L'INFLUENCE DE JACQUES DELORS

L'analyse raisonnée de l'aménagement du territoire européen a commencé à prendre forme pendant la période qui a suivi la crise de la chaise vide. La Commission, suivie par le Parlement européen et le Conseil de l'Europe dans les coulisses, a approuvé des initiatives adoptées par les États membres ou reprises en main par ces derniers au niveau national, comme cela a été le cas lorsque des fonds provenant de la Communauté ont été utilisés pour renflouer les budgets nationaux. L'ambivalence de cette situation est vraiment trop évidente – les États membres ont accepté de conférer un rôle aux institutions communautaires pour mieux saboter ensuite la poursuite des objectifs communs. En tout état de cause, il est clair qu'un programme d'aménagement du territoire européen avait déjà pris forme. Pendant les deux présidences successives de la Commission confiées à Jacques Delors, les responsables de l'aménagement du territoire ont saisi l'opportunité de prendre d'autres mesures visant à rendre ce programme plus concret. De manière générale, l'intégration européenne est entrée dans une période faste, tout en portant en elle les semences de la crise de confiance qu'elle connaît actuellement. La politique de cohésion a été l'une des pierres d'angle de la tentative de Delors pour dynamiser la Communauté, reflétant sa foi dans un « modèle européen de société ». Cette politique comportait deux aspects : modérer les effets de la libéralisation du marché et de la mondialisation au moyen de la redistribution, et ouvrir la gouvernance à tous.

Étant donné que le cœur du problème était le retrait de bénéfices disproportionnés du Marché unique et de l'euro, les pays affectés négativement ont accepté le Marché unique et l'euro en contrepartie du

doublément des financements. Cela concernait l'aspect redistributif de la politique de cohésion. En matière de gouvernance, la Commission a pris exemple sur l'aménagement du territoire et des programmes méditerranéens intégrés expérimentaux antérieurs.

La politique de cohésion est le joyau de la couronne de l'Union européenne. Mais elle témoigne en même temps de l'ambivalence de la construction européenne signalée précédemment. L'Acte unique européen de 1986 a fait de la cohésion économique et sociale un objectif. La programmation devrait assurer une approche intégrée, notamment par le biais de partenariats. Plusieurs commissaires et directions générales exercent des responsabilités à ce niveau. Le commissaire européen à la politique régionale et la DG REGIO (Direction générale de la politique régionale) sont responsables du Fonds européen de développement régional (FEDER). Il faut également citer le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) qui sont tous les deux administrés de manières différentes. D'autres politiques de l'Union européenne ont aussi un impact sur l'aménagement du territoire, comme le Réseau transeuropéen et le réseau Natura 2000. Des formes de « gouvernance multiniveaux¹² » émergent, assurant une coordination verticale, mais la coordination horizontale, en particulier au sein de la Commission, est encore faible.

Mais la politique de cohésion n'est pas au goût de tout le monde. K. Richardson¹³ rend compte de manière équilibrée des différents points de vue. La question de la « renationalisation », selon laquelle la cohésion relève de la responsabilité des États membres, fera l'objet de discussions. L'opposition à la politique de cohésion est le signe d'un malaise général. La stratégie Delors en faveur d'une construction européenne lente mais obstinée, est mise en difficulté, et je vais commencer par évoquer une étape cruciale du développement de l'aménagement du territoire européen.

12. L. Hooghe et G. Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, [Gouvernance à plusieurs niveaux et intégration européenne], Rowman & Littlefield Publishers Inc., Lanham, Boulder, New York, Oxford, 2001.

13. K. Richardson, « Rethinking EU regional policy : the case for radical reform and a new role for real economic areas », [Repenser la politique régionale européenne : arguments en faveur d'une réforme radicale et d'un nouveau rôle pour de véritables zones économiques], *Urban Research & Practice*, vol. 2(3), 2009, p. 344-352.

F. LE SCHÉMA DE DÉVELOPPEMENT DE L'ESPACE COMMUNAUTAIRE

La politique de cohésion de Delors sert de toile de fond à l'élaboration de ce travail. Bien qu'issus de traditions différentes, les planificateurs français et néerlandais ont pour objectif commun de donner à la politique de cohésion la dimension spatiale déjà présente dans la notion d'*aménagement du territoire*. La réaction allemande a été méfiante, mais une fois convenu que l'aménagement du territoire européen était de nature « intergouvernementale » et non communautaire, les Allemands sont devenus des contributeurs importants, permettant de faire aboutir le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC).

Le mandat de la Communauté pour traiter de l'aménagement territorial constituait une question de compétence. Comme cela a déjà été souligné, la situation résultait du fait que les États membres avaient des positions différentes sur cette question. Là où une tradition d'affectation des sols prévalait, la question était de savoir quelle autorité était compétente pour prendre les décisions. Là où les incitations en faveur du développement économique régional se trouvaient au cœur de la problématique, la question était celle du contrôle du budget. La Commission disposant d'un budget à cette fin, bien que ce dernier soit relativement limité, il lui semblait naturel d'encourager l'*aménagement du territoire* et de s'efforcer de déterminer un cadre territorial pour la politique de cohésion – il était néanmoins clair que l'élaboration d'un plan d'affectation des sols était exclue. Mais la détermination d'un cadre territorial par la Communauté était encore frappée d'anathème, en particulier pour les Allemands, et les États membres s'alignèrent donc sur la position allemande.

En collaboration avec Bas Waterhout, j'ai écrit un ouvrage sur le processus du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC ou ESDP European Spatial Development Perspective)¹⁴, aussi je ne reviendrai pas en détail sur cette question, bien que certains aspects le mériteraient parce qu'ils donnent le ton pour l'avenir.

14. A. Faludi et B. Waterhout, *The Making of the European Spatial Development Perspective : No Masterplan*, [La genèse de la perspective de développement géographique européen : l'absence de plan directeur], Routledge, Londres, 2002.

Ce document comporte deux parties : la partie A qui traite de la politique et la partie B de l'analyse, cette dernière partie est aujourd'hui largement dépassée. La partie A représentait moins de cinquante pages en anglais, ce qui constituait quasiment un exploit, au regard de la longue durée de sa gestation. Cette partie intitulée « Pour un développement équilibré et durable du territoire de l'UE : la contribution de la politique de développement spatial, une nouvelle dimension de la politique européenne » décrit ce qui est dû au Programme européen d'aménagement du territoire formulé par le Conseil de l'Europe et Paul-Henry Gendebien. Ce document examinait les politiques communautaires ayant un impact territorial et plaidait en faveur de l'amélioration de leur « cohérence territoriale ». Il définissait également soixante objectifs politiques et options, regroupés par thèmes : le développement spatial polycentrique et une nouvelle relation ville-campagne ; l'accès équivalent aux infrastructures et aux savoirs ; la gestion prudente de la nature et du patrimoine culturel.

Plusieurs opérations de suivi ont eu lieu et en raison des carences constatées, le Schéma de développement de l'espace communautaire a engagé un processus d'apprentissage. Cela semble plus important que si l'aménagement du territoire était une compétence communautaire. INTERREG constituait et constitue encore un espace important pour l'apprentissage. Son mouvement transfrontalier a commencé avant la fin du processus du Schéma de développement de l'espace communautaire et a continué après la fin de ce dernier. Aussi, le processus du Schéma de développement de l'espace communautaire n'a pas pris fin avec la publication du document et l'apprentissage faisait et fait encore partie intégrante de l'application des idées qu'il contient. Il est important de noter que certains projets INTERREG ont porté sur des domaines où le Schéma de développement de l'espace communautaire n'avait pas osé s'engager. Ainsi dans chaque secteur de coopération du Nord-Ouest de l'Europe relevant de la compétence d'INTERREG IIC, une vision territoriale a été élaborée, comportant au moins un programme et parfois plusieurs relatifs à l'Arc atlantique.

À l'heure actuelle, INTERREG est inclus dans l'objectif de la coopération territoriale européenne des fonds structurels 2007-2013. Il est devenu un élément fixe dans le paysage de l'aménagement territorial européen. En même temps, son aspect le plus important a évolué.

INTERREG se concentre davantage sur les « moyens matériels » – les projets de développement – que sur les « programmes » d'aménagement du territoire, à l'exception du programme INTERREG IVC sur la coopération interrégionale d'ORATE (ESPON) – l'Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen – et d'INTERACT. Le glissement vers de projets financiers représentant parfois un montant important qui s'ajoute au financement déjà accordé dans le cadre de l'objectif de Convergence est loin d'être étranger à la déception de la Commission par rapport aux États membres, ou plus précisément du fait de leurs planificateurs, mais aussi, comme je l'expliquerai plus loin, du fait que l'ordre du jour accordait de plus en plus d'importance à la croissance et aux fonctions.

Il est intéressant de noter que la Commission, en dépit de sa déception, continue à invoquer le SDEC. Le livre blanc sur la gouvernance européenne mentionne de manière élogieuse le SDEC et cite en exemple de bonne gouvernance son approche territoriale. Le *Livre vert sur la cohésion territoriale*, qui doit être soumis à discussion, reprend également ses principales orientations. Le SDEC figure donc dans le répertoire de la Commission relatif aux questions d'aménagement du territoire/de cohésion territoriale.

II. LA POLITIQUE DE COHÉSION TERRITORIALE ET LA CRISE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

Les électeurs français ont voté de justesse le traité de Maastricht et les danois ont dû recevoir des assurances avant de l'entériner. Avec le recul, ce vote marque plutôt le début d'une crise de confiance dans le projet européen qu'il ne constitue une anomalie passagère. La crise a éclaté en 2005 lorsque les électeurs français et néerlandais ont rejeté le traité destiné à donner une Constitution à l'Europe.

J'ai expliqué comment la Commission avait retiré son soutien au SDEC. La cohésion territoriale, économique et sociale prévue dans la Constitution devait lui conférer un droit d'initiative. Ces dispositions ont été conçues dans l'idée d'une marche inexorable vers l'intégration européenne. Tous les États membres pouvaient donc se trouver dans le futur en situation de bénéficier d'une politique de cohésion territoriale conduite par la Commission et non encore définie. Ils ont cherché à

réorienter la discussion en exerçant un effort conjoint pour reprendre l'influence sur les secteurs et en faisant droit à leur répugnance à tenir compte de l'impact territorial ou spatial de leurs politiques. À partir des travaux d'ORATE, plusieurs réunions du Conseil informel des ministres ont permis d'aboutir à la rédaction d'un document « fondé sur des données probantes » qui soulignait la nécessité de mettre l'accent sur de tels impacts. Ces travaux ont abouti à l'Agenda territorial de l'Union européenne, le second thème de discussion, suivi par le *Livre vert sur la cohésion territoriale*. Je commencerai cependant par examiner le concept de cohésion territoriale.

A. LA COHÉSION TERRITORIALE

Robert Savy, vice-président de l'assemblée générale de l'Association des régions européennes jusqu'en 2004, président de la région Limousin et à plusieurs reprises président du Comité interministériel de l'aménagement du territoire, a présenté ce concept lors de l'assemblée générale de 1995 de l'Association des régions européennes. En qualité de ministre des Affaires européennes, le futur commissaire pour la politique régionale, Michel Barnier, a veillé à ce que la cohésion territoriale fût mentionnée dans un article sur les services d'intérêt économique général visés dans le traité d'Amsterdam de 1997. L'intention était de modérer les effets de la libéralisation des services publics. En devenant commissaire européen, Barnier a donné à la cohésion territoriale une signification plus importante dans le *Deuxième rapport sur la Cohésion* et c'est pendant le mandat de Michel Barnier que la Commission a rayé de son vocabulaire l'expression « aménagement du territoire », car cette expression était associée négativement à la question de la compétence. Cela a permis à la Commission de prendre ses distances à l'égard du SDEC dans les domaines où les États membres l'avaient écarté.

Outre la politique régionale, Barnier était chargé de la réforme des institutions. Il représentait la Commission au sein du Praesidium de la Convention sur l'avenir de l'Europe. Sans surprise, W. Zonneveld et B. Waterhout¹⁵ n'ont pas trouvé de preuves de divisions dans le

15. W. Zonneveld et B. Waterhout, « Visions on territorial cohesion », [Points de vue sur la cohésion territoriale], in A. Faludi, (éd.), « Territorial Cohesion : An Unidentified .../...

compte rendu de la convention – la Constitution a en effet intégré la cohésion territoriale dans la cohésion économique et sociale. Le traité de Lisbonne suit la même ligne.

L'aménagement territorial étant mort, vive la cohésion territoriale ! Certains prétendent qu'il existe une différence entre les deux notions mais, dans la mesure où l'on considère que l'aménagement du territoire consiste à formuler des stratégies pour servir de cadre à l'action, cela n'est pas vrai. Le successeur du SDEC, l'Agenda territorial – un autre document émanant des États membres – ne manque pas d'évoquer en de nombreux endroits la « cohésion territoriale ». C'est pendant la dernière présidence française de l'Union européenne (2008) que les États membres ont fini par assimiler totalement ce concept lors de la discussion sur le *Livre vert sur la cohésion territoriale*.

B. L'AGENDA TERRITORIAL

Le Conseil des ministres qui s'est réuni à Rotterdam pendant la présidence néerlandaise fin 2004 a immédiatement été désigné comme le Conseil des ministres responsable de la cohésion territoriale. Comme indiqué, les États membres ont fait valoir que la cohésion devait être une préoccupation de tous les secteurs ayant une incidence territoriale. Le réseau ORATE, chargé de dénombrer les preuves de ces impacts et dont l'activité a débuté en 2002, devrait aujourd'hui porter ses fruits. Je commence par évoquer le réseau ORATE.

Le réseau européen d'observation territoriale ORATE a été institué non pas pour appliquer la politique de cohésion territoriale, mais pour fournir une base analytique permettant d'amplifier l'impact du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC). Pour revenir à ORATE, cet acronyme correspond aujourd'hui à la dénomination « Réseau européen d'observation de la cohésion et du développement territorial (ORATE/ESPON) ». Ce programme, mis en œuvre au sein du Cadre financier 2000-2006 et sur lequel est fondé l'Agenda territorial a été appelé ESPON 2006. Les projets sont regroupés en quatre catégories : les études thématiques liées aux thèmes relevant du SDEC,

.../... political objective », [La cohésion territoriale : un objectif politique non identifié], Special Issue, *Town Planning Review*, vol. 76(1), 2005, p. 15-27.

les études d'impact des politiques de secteur de l'Union européenne, la coordination de ce que l'on appelle les études thématiques transversales, y compris la formulation des scénarios territoriaux et une catégorie d'études diverses incluant les projets de soutien scientifique. ORATE 2006 a progressé à grandes enjambées et permis de renforcer l'aménagement européen en tenant compte des expériences réalisées. ORATE était et est encore un élément de « la machine à apprendre » que constitue l'aménagement du territoire européen¹⁶.

Préparé avec l'aide de la France, le sommet de Rotterdam a ouvert la voie à celui de Leipzig au cours duquel l'Agenda territorial a été adopté. Une poignée d'experts, au nombre desquels un membre de l'unité de coordination d'ORATE, a élaboré un document dressant un panorama de la question : *L'État et les perspectives du territoire de l'Union européenne : vers une cohésion territoriale plus forte au regard des ambitions de Lisbonne et Göteborg*. Il plaide en faveur des politiques de développement territorial pour aider les zones à renforcer leur « capital territorial », concept créé par l'OCDE en 2001. Il rappelle à cet effet le SDEC dont les priorités étaient le renforcement du développement polycentrique et le partenariat ville-campagne, la promotion de « grappes » d'activités compétitives et innovantes, le renforcement des réseaux transeuropéens (RTE/TEN), de la gestion transeuropéenne des risques, de structures transeuropéennes de protection de l'environnement et des ressources culturelles. Ce document a été discuté à Luxembourg en 2005.

La présidence du Royaume-Uni qui a suivi ne prévoyait aucune réunion officielle. Le Royaume-Uni souhaitait et souhaite encore que la politique de cohésion soit remplacée par des transferts de responsabilité vers les nouveaux États membres, et que la politique de renationalisation soit débattue. Toutefois, lors d'une réunion de travail, il a été décidé non seulement de préparer le document fondé sur les données probantes intitulé *L'État et les perspectives du territoire*, mais aussi d'élaborer un Agenda territorial plus court, document stratégique contenant des propositions concrètes et contribuant au discours dominant

16. A. Faludi, *The learning machine : European integration in the planning mirror*, [La machine à apprendre : l'intégration européenne vue par son aménagement], *Environment and Planning A*, vol. 40(6), 2008, p. 1470-1484.

dans les années 2000, la Stratégie de Lisbonne. La valeur ajoutée de la cohésion territoriale consistait à mettre en avant les besoins et les caractéristiques liés aux enjeux géographiques, et les opportunités présentées par les régions. L'OCDE a procédé de la même manière : plaidant, pour reprendre les termes figurant dans le rapport indépendant qui a suivi, le rapport Barca¹⁷, en faveur de stratégies territorialisées. Le rapport de la Banque mondiale de 2009 cité dans le *Livre vert sur la cohésion territoriale* peut donner davantage de poids à cet argument.

Les États membres ont fini par accepter la politique de cohésion territoriale de l'Union européenne. Ils avaient pour ambition d'engager le dialogue avec la Commission qui, conformément à la Constitution, était censée avoir la main haute sur le sujet. Cet effort pour impliquer la Commission alla jusqu'à l'implorer de rédiger un livre blanc ou une communication sur la cohésion territoriale.

Ayant déjà présidé l'achèvement du SDEC, l'Allemagne devait une fois encore mener à bon port la barque de l'Agenda territorial. Les Allemands accordent toujours une attention particulière à l'Europe centrale et occidentale, et notamment aux États voisins de l'Union européenne, dont un grand nombre était représenté au sein des cinquante-sept délégations présentes à Leipzig en 2007, y compris la Fédération de Russie qui devait assumer la présidence tournante du CEMAT. Sur la base de ses trois orientations de politique, l'Agenda territorial se positionnait comme prenant la suite du SDEC. Toutefois, il ne définissait pas les contours de l'Europe et c'est volontairement qu'il ne comportait pas de carte, rendant difficile toute définition précise. Par contre, cet Agenda précisait six défis et huit priorités. Nous ne les énumérerons pas, mais il convient de mentionner que le changement climatique et l'énergie occupaient une place moins importante que les défis dans la liste des priorités. Le caractère factuel de l'énoncé de ces nouveaux défis de l'aménagement du territoire était encore peu affirmé.

17. F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy : A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations* [Programme pour une politique de cohésion réformée : une approche territorialisée pour faire face aux défis et aux attentes de l'Union européenne] (rapport indépendant commandé par Danuta Hübner, commissaire européenne chargée de la politique régionale), 2009, http://www.interact-eu.net/news/barca_report/7/2647.

Par contre, il y avait beaucoup d'agitation autour de la compétitivité dans l'Agenda territorial.

Ce document s'adressait aux institutions européennes comme aux États membres. On espérait qu'il viendrait en discussion devant le Conseil de l'Europe pendant la présidence slovène, mais il ne fut abordé que de manière tout à fait superficielle. La plus grande réalisation consista à redonner de l'énergie aux États membres, et notamment par l'intermédiaire de leur participation au premier plan d'action adopté pendant la présidence portugaise. Sorties de nulle part, mais probablement pas sans consultation préalable, les conclusions de la présidence allemande invitaient la Commission à publier un rapport sur la cohésion territoriale susceptible de devenir le *Livre vert sur la cohésion territoriale*.

Les ministres ont également souhaité faciliter les débats, du point de vue territorial, sur une liste de dossiers de l'Union européenne. En exécution de ce qui aurait pu être une décision de dernière minute, l'Agenda territorial annonçait que la présidence hongroise de 2011 devrait reprendre son examen, processus actuellement en cours.

C. LE LIVRE VERT SUR LA COHÉSION TERRITORIALE

La réunion ministérielle de Luxembourg a pris place quelques jours avant le référendum fatidique sur la Constitution européenne. Le commissaire avait annoncé la publication d'un livre blanc sur la cohésion territoriale. Il semblait logique qu'un livre blanc entraîne quelques propositions législatives dans son sillage. Pour quelle autre raison la cohésion territoriale devrait-elle figurer dans la Constitution ?

À leur publication, les résultats des référendums ne pouvaient que causer un choc, mais, comme cela a été rapporté, les projets de l'Agenda territorial qui ont suivi ces référendums invitaient la Commission à publier un livre blanc. L'idée de la Commission était d'éviter de remettre en cause les chances de faire revivre la Constitution, aussi cette proposition ne fut même pas envisagée. Par la suite, lorsque des personnels issus des nouveaux États membres et ignorant les ambitions passées sont arrivés, l'idée d'une prise de position forte en matière de la cohésion territoriale a fait long feu.

Pour répondre à la demande d'élaboration d'un rapport formulée par les États membres, plutôt que de mettre au débat ses propres idées sur

la politique de cohésion territoriale, la Commission décida d'envoyer un questionnaire pour recueillir les points de vue des États membres. Ayant reçu dix-sept réponses à ce questionnaire, la commissaire Danuta Hübner annonça lors de la réunion ministérielle des Açores la publication à venir d'un livre vert, contenant une mise à jour des disparités relevées à différents niveaux et des spécificités territoriales en Europe, ainsi qu'une discussion sur la définition et l'utilisation de la cohésion territoriale. Personne n'offrit de prendre la tête de ce projet, pour quelle raison la Commission se lança-t-elle dans ce rôle en premier lieu ?

Il est possible que la commissaire Hübner elle-même ait estimé que la notion de cohésion territoriale présentait un intérêt et, comme pour la Constitution, l'idée sous-jacente était que la DG REGIO devait en quelque sorte capitaliser sur le traité de Lisbonne en incluant des dispositions identiques à la Constitution. Aussi, lorsque l'on demanda à Barroso que les régions de montagne soient incluses dans un livre vert, le sujet fut élargi, et les régions de montagne et d'autres régions possédant des spécificités géographiques similaires et bénéficiant d'une situation privilégiée dans la politique de cohésion, ont été placées dans le cadre élargi de la politique de cohésion territoriale.

En douze pages seulement, le livre vert débutait par une description exhaustive de la diversité en Europe soulignant la nécessité d'une politique de cohésion territoriale. Ce document insistait sur le fait qu'une telle politique devait permettre aux territoires d'optimiser l'utilisation de leurs actifs grâce à la coopération. Le livre vert préconisait des approches plus intégrées, et la création de passerelles entre les politiques économiques, sociales et environnementales. Prenant exemple sur le rapport de la Banque mondiale en 2009 sur l'impact de la densité, de la distance et de la division sur la performance économique, le livre vert préconisait que l'on surmonte les différences en matière de densité, de distance et de division, cette dernière notamment par l'intermédiaire de la coopération. À juste titre, il traita longuement des régions dotées de spécificités géographiques, comme les régions montagneuses, puis rendit compte du débat sur le même sujet et de la pratique en matière de politique de cohésion territoriale.

Comme il se doit, le livre vert fit l'objet de consultation. Pendant les travaux de la présidence française, cette question fut mise à l'ordre du jour d'une réunion ministérielle organisée à Marseille. Hübner présenta

la feuille de route de la Commission jusqu'à l'institution d'un cadre réglementaire après 2013. Elle présenta également la Stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique qui devait être portée au débat, et elle évoqua la coopération avec les États limitrophes de l'Union européenne et le rôle plus stratégique qui devait être attribué à la Coopération territoriale européenne.

Le débat se concentra sur le concept de cohésion territoriale, sa relation avec la politique de cohésion et la manière de traiter les secteurs. Il était convenu que la cohésion territoriale visait l'instauration d'un accès équitable à l'infrastructure et aux services, compte tenu de la diversité territoriale, ce qui était plus crucial que la redistribution, et que, au-delà de la discussion sémantique, la cohésion territoriale devrait aboutir à la détermination de priorités politiques et de « projets importants ». Après avoir fait référence à la valeur ajoutée de la cohésion territoriale, au niveau de l'Union européenne, le document évoquait la gouvernance territoriale. Ainsi, la politique de cohésion territoriale devrait améliorer la cohésion en ciblant des actions plus efficacement. Cela concernait toutes les politiques ayant un impact sur l'aménagement du territoire, et impliquait une coordination sectorielle à tous les niveaux. Concernant l'avenir, Danuta Hübner présenta l'étude intitulée Régions 2020 qui distinguait quatre défis : la mondialisation, le changement démographique, le changement climatique et les sources d'énergies sûres, durables et concurrentielles, tous ces points devant être à nouveau évoqués dans Europe 2020.

Près de quatre cents réactions furent exprimées. Par conséquent, la question de la renationalisation de la politique de cohésion ne pouvait pas manquer d'être abordée. Naturellement, les institutions européennes y étaient opposées. De surcroît, le Parlement européen et le Comité des régions se sont tous deux déclarés en faveur d'un livre blanc sur la cohésion territoriale. Toutes les institutions européennes réaffirmèrent leurs préoccupations concernant un développement équilibré et durable, la nécessité d'une véritable approche de la diversité régionale et locale et de l'accès aux services. Certains soulignèrent l'importance de la solidarité et de la durabilité. La gouvernance territoriale devrait renforcer l'efficacité des politiques. Le Parlement européen considéra cela comme un pilier de la politique de cohésion. Le Comité économique et social aussi, considérait les stratégies territoriales comme

des plates formes pour une bonne gouvernance, appelant aussi à une stratégie territoriale ou une vision européenne.

Ayant inventé cette expression, l'Assemblée des régions européennes lui apporta également son soutien. Elle insista sur la gouvernance territoriale et en particulier la coordination des secteurs. Le groupe de pression le plus ancien, la Conférence des régions périphériques et maritimes, salua la réaffirmation de la solidarité et de la cohésion qui selon elle devait plutôt favoriser la compétitivité de l'Europe qu'y faire obstacle. Le concept politique de cohésion territoriale exigeait un débat dans toute l'Europe, sur le fondement d'un livre blanc. La présentation insista sur une proposition ambitieuse en faveur d'un pacte territorial européen. Naturellement, l'Association des régions frontalières européennes insista sur la question de la coopération transfrontalière. Elle rejeta également la renationalisation de la politique de cohésion de l'Union européenne.

Les États membres réagirent diversement, leurs positions antérieures venant nuancer leurs réactions. Ainsi, la réaction de la France fut-elle positive, celle de l'Allemagne, entachée de scepticisme, et alors que le Royaume-Uni, principal défenseur de la renationalisation, ne trouvait guère d'intérêt à la cohésion territoriale. La réaction néerlandaise était plutôt en demi-teinte, peut-être parce que ce pays, autrefois pionnier en matière d'aménagement du territoire européen était devenu eurosceptique. Parmi les nouveaux États membres, qui n'accordaient pas d'importance particulière aux questions de compétence et qui faisaient preuve de compréhension à l'égard de la politique de cohésion, la Hongrie, chargée de réviser l'Agenda territorial, fit preuve d'enthousiasme, de même que la Pologne, le plus vaste des nouveaux États membres. Il est significatif que ce pays, qui assurera la présidence de l'Union européenne en 2011, attend de la Commission qu'elle publie un livre blanc sur la cohésion territoriale.

La Commission pouvait être satisfaite : un débat s'était engagé sur les modalités de la réponse. Enfin, le sixième rapport d'étape sur la cohésion se contenta de résumer les discussions, sans indiquer davantage les intentions de la Commission. La Commission étant en fin de mandat, les commissaires et le président étaient préoccupés par leur propre avenir.

Pendant ce temps-là, la nouvelle Commission dirigée par l'ancien président prenait forme. Le cinquième rapport sur la Cohésion était en

cours d'élaboration, un groupe de travail de haut niveau sur la cohésion se réunit et, Europe 2020, qui succédait à la Stratégie de Lisbonne, était en cours d'examen. La partie suivante explore les pistes possibles pour l'avenir.

III. LA COHÉSION TERRITORIALE DANS LES ANNÉES 2010

J'examinerai pour commencer la politique de cohésion après Delors et en particulier le débat sur la renationalisation de la politique de cohésion engagé à l'initiative du Royaume-Uni, soutenu par d'autres nombreux contributeurs nets. J'analyserai ensuite le rapport Barca, en arguant que les politiques de développement ont besoin d'être « territorialisées ». Le dernier point sera consacré à la Stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique qui répond à la promesse d'une architecture flexible pour la politique de cohésion territoriale.

A. LA POLITIQUE DE COHÉSION APRÈS DELORS

Telle qu'elle a été conçue à l'origine, la politique de cohésion concernait « les régions les moins favorisées », qui bénéficiaient de compensations au titre des désavantages qu'elles subissaient au sein du Marché unique. Cette politique a été vivement critiquée dans le rapport Sapir qui dénonçait l'échec du soutien important accordé par la Stratégie de Lisbonne à l'augmentation de la compétitivité de l'Europe¹⁸. Tout en acceptant le principe de la solidarité, les contributeurs nets proposèrent de la remplacer par des transferts vers les gouvernements nationaux. Cela porta le coup de grâce à la politique de cohésion menée par la Commission. Il s'agissait de trouver un compromis entre, d'une part, opérer des coupes et réduire la taille des Perspectives financières 2007-2013, sauf en ce qui concerne la politique de cohésion et la Politique agricole commune controversée, et, d'autre part, continuer à réduire le budget du Royaume-Uni, tout ceci étant assorti de l'engagement de réexaminer ces mécanismes en temps utile pour le nouveau cycle.

18. A. Sapir *et al.*, *An Agenda for a Growing Europe : The Sapir Report*, [Programme pour une Europe de la croissance : le rapport Sapir], Oxford University Press, Oxford, 2004.

Quand José Manuel Barroso fut désigné comme président de la Commission, conservant à l'esprit les rapports Sapir et Kok, il envisagea de redonner de l'élan à la Stratégie de Lisbonne. La DG REGIO s'efforça de recentrer la politique de cohésion sur « la croissance et l'emploi », comme l'indique le titre de la communication correspondante. La politique de cohésion est l'un des différents moyens disponibles. Citons également la méthode ouverte de coordination invoquée par la gouvernance de Lisbonne¹⁹ selon laquelle les États membres rendent compte des progrès qu'ils ont accomplis pour atteindre les objectifs convenus. La Commission a pour mission de faire des propositions au Conseil des ministres, que ce soit en faveur de la politique de cohésion ou au contraire, à son détriment, et de superviser l'avancement des travaux. La Commission a donc publié, et le Conseil des ministres adopté en dernier ressort les Orientations stratégiques communautaires (2007-2013) en matière de cohésion (OSC). Même en l'absence de Constitution, ceux-ci se sont référés à la cohésion territoriale, bien que ce soit de manière couverte, en rappelant le principe désormais fameux selon lequel il est important de « s'adapter aux besoins et aux caractéristiques spécifiques des territoires ».

Des fuites ont eu lieu sur la version initiale du futur document Europe 2020, alors que la Commission sortante était encore en place, suggérant que Barroso voyait un intérêt à concentrer exclusivement les efforts sur les régions les moins favorisées aux dépens de ce qu'il convient d'appeler les « régions plus riches », mais les premiers messages délivrés par le nouveau commissaire chargé de la politique régionale, l'Autrichien Johannes Hahn ont laissé entendre que ce dernier souhaitait mettre au point une défense énergique. Le dénouement est proche. Le document Europe 2020, qui est paru au mois de mars, ne concerne pas le budget, il a au moins réaffirmé l'objectif de cohésion territoriale et sociale.

19. J. Zeitlin, P. Pochet et L. Magnusson (éd.), *The Open Method of Co-ordination in Action : The European Employment and Social Inclusion Strategies*, [La méthode ouverte de coordination en action : les stratégies européennes pour l'emploi et l'insertion sociale], P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, 2005 ; M. Heidenreich, J. Zeitlin (éd.), *Changing European Welfare State Regimes : The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, [La transformation des aides sociales en Europe : l'influence de la méthode ouverte de coordination concernant les réformes nationales], Routledge, Londres, 2009.

La discussion sur l'avenir de la politique de cohésion est encore en suspens. Les Perspectives financières 2014-2020 dont l'adoption est programmée pour 2011 seront décisives. Comme indiqué, il est fondamental de savoir si les régions « les plus riches », inéligibles pour percevoir des fonds au titre de l'objectif Convergence de la politique de cohésion, pourraient continuer à percevoir des fonds beaucoup moins importants au titre de l'objectif Croissance et Emploi. Dans son rapport sur l'avenir de la politique de cohésion dans les régions les plus riches, *The Future of Cohesion Policy in Richer Regions*²⁰, Iain Begg conclut que c'est une décision politique qui devra arbitrer au bout du compte entre, d'une part, des facteurs constitutionnels et des réalités de l'Union européenne politique et, d'autre part, les différents arguments économiques et administratifs qui pèsent sur la situation. Si l'objectif Croissance et Emploi était abandonné, alors l'argument des contributeurs nets d'octroyer des fonds au titre de l'objectif de convergence, sous certaines conditions naturellement, directement aux gouvernements des États membres concernés, pourrait être plus convaincant. En tout cas, une fois encore, la politique de cohésion serait principalement redistributive, ce qui amoindrirait les perspectives de promotion de l'europanisation dans l'ensemble de l'Union européenne.

Je ne lis pas l'avenir dans une boule de cristal. Mais, je peux affirmer, concernant par exemple le traité de Nice et les Perspectives financières 2007-2013, à l'instar d'Iain Begg, que je prévois que la décision politique portera sur un ensemble de questions sur lesquelles des décisions seront bien prises par des chefs d'État et de gouvernement avisés, aux premières heures d'un jour à la fin de l'année 2011.

Pourquoi la politique de cohésion est-elle impopulaire auprès de certains contributeurs nets ? Pour qu'une partie de leur dû leur soit remboursée à Bruxelles, ils doivent obtenir que la Commission approuve les cadres de référence stratégiques nationaux et les programmes opérationnels. C'est regrettable, mais la politique de cohésion souffre aussi d'impopularité du fait qu'elle est conçue comme une politique de

20. I. Begg, *The Future of Cohesion Policy in Richer Regions*. Document de travail n° 03/2009. [L'avenir de la politique de cohésion dans les régions les plus riches] Union européenne – politique régionale, 2009, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2009_03_richer.pdf, p. 12.

gouvernance multiniveaux et que les gouvernements nationaux perdent de l'influence, alors que des autorités subnationales et d'autres parties prenantes en gagnent. Je suppose donc que l'animosité des gouvernements nationaux – ou tout du moins, de certains d'entre eux –, est due au succès même de la politique de cohésion qui rapproche ces acteurs de l'Union européenne. Si la politique de cohésion était restituée aux États membres, l'influence de la Commission reculerait, d'où l'utilisation de l'expression « renationalisation » pour désigner une telle politique. L'éventualité de fermer des voies à l'eupéanisation semble être acceptée. Cela paraît être la finalité.

B. LE RAPPORT BARCA

Peu avant sa démission, Danuta Hübner a reçu le rapport rédigé par un groupe présidé par Fabrizio Barca, directeur général du ministère de l'Économie et des Finances de l'Italie. Il avait reçu carte blanche et bénéficiait de l'assistance d'un groupe d'experts. L'idée était de répondre à la remise en cause de la politique de cohésion par le rapport Sapir et les partisans de la renationalisation. André Sapir s'est notamment exprimé lors des auditions de ce groupe de travail.

Barca n'abordait pas la cohésion territoriale en tant que telle, se référant plutôt à une approche « territoriale » du développement. Par conséquent, la politique de développement doit tenir compte des spécificités des endroits où elle doit être mise en œuvre, réaffirmation des orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion qui rappelaient combien il est important de « s'adapter aux besoins et aux caractéristiques spécifiques des territoires ». L'objectif est de réduire l'inefficacité causée par la sous-utilisation des moyens et de lutter contre l'exclusion sociale causée par la concentration excessive de personnes en difficulté dans certains lieux.

Qu'est-ce donc qu'un « lieu » pour Barca ? Ce terme s'entend comme dans un processus politique, un domaine dans lequel s'appliquent des conditions favorables aussi bien que défavorables. L'Union européenne doit alors tailler sur mesure les interventions et les institutions économiques en fonction des conditions locales. De manière quelque peu absurde, en rendant opérationnelle l'approche « territorialisée », Barca veut s'appuyer sur les États membres et les autorités subnationales, ce

qui représente le seul modèle de politique compatible avec la forme hybride de gouvernement de l'Union européenne. Ce dilemme a aussi été présenté dans le rapport sur l'*Aménagement du territoire, problème européen*, qui reconnaissait du bout des lèvres que les régions administratives étaient les candidats les plus probables pour gérer la planification. Quoi qu'il en soit, cela perpétue l'ambivalence inhérente à l'architecture institutionnelle de la politique européenne d'aménagement territorial/cohésion territoriale : les autorités locales ne sont pas nécessairement les cadres les plus adéquats pour la politique d'aménagement territorial/cohésion territoriale, mais leurs administrations détiennent les cordons de la bourse et disposent de pouvoirs légaux.

C. LA STRATÉGIE DE L'UNION EUROPÉENNE POUR LA RÉGION DE LA MER BALTIQUE

Parallèlement aux discussions relatives au livre vert, un nouveau projet prit de l'importance, à savoir la Stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique. Ni Danuta Hübner ni la Commission n'en avaient été les initiateurs, car ce sont les députés européens du groupe inter-baltique et le gouvernement suédois qui sont à l'origine de ce projet. Le Conseil des États de la mer Baltique était aussi engagé. Des contacts avaient été pris au niveau des ambassades pour la préparation du Conseil européen de la fin de l'année 2007. À cette époque, la stratégie envisagée concernait essentiellement les problèmes environnementaux à l'intérieur ou autour de la seule et unique mer intérieure de l'Union européenne.

Plusieurs directions générales étaient en lice pour coordonner ce que l'on peut appeler de manière quelque peu grandiloquente une stratégie de l'Union européenne. Pour finir, c'est la DG REGIO qui a été investie de cette mission. Un certain nombre de directions générales apportaient leur contribution, mais certaines n'avaient à leur disposition de données pour les régions. Il existait une résistance au ciblage des macrorégions. L'idée que le Marché unique constitue une zone homogène est encore solidement implantée dans un certain nombre de directions générales. La direction DG MARE, intéressée par l'aménagement du territoire maritime, et la DG TRANS, chargée de la mobilité et du transport, voyaient cependant là des opportunités pour améliorer l'élaboration des

politiques et de leurs propositions. Quant à DG REGIO, elle souhaitait augmenter la visibilité de ses programmes de coopération au sein de l'Unité de coopération territoriale. Au sein de cette dernière, l'une des unités horizontales, trois personnes travaillaient sur le programme, au nombre desquelles figurait un expert national détaché suédois. Le directeur de l'unité mentionnait fréquemment la stratégie.

Parmi les États membres, la Suède, prenait bien entendu une part active à ces travaux. Le Danemark n'était engagé que de manière périphérique. La Pologne commençait juste à participer aux travaux, mais le ministre polonais des Affaires étrangères commença à s'intéresser à cette question, fait important en prévision de la présidence polonaise de 2011. Les Länder allemands riverains de la mer Baltique étaient également partenaires. La Fédération de Russie fut admise à participer aux réunions du comité de pilotage de la dimension nordique, mais la stratégie pour la région de la mer Baltique en tant que telle resta une question européenne interne.

Plusieurs conférences et de nombreuses réunions avec les parties prenantes aboutirent à une communication et un plan d'action spécifiant les responsabilités et clarifiant la gouvernance de la stratégie. Ce dernier a été présenté lors d'une réunion des ministres des États membres concernés : le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Allemagne, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Suède et adopté par le Conseil européen – celui qui préparait la conférence sur le climat de Copenhague, alors que l'on attendait avec impatience la signature par le président tchèque Vaclav Klaus du traité de Lisbonne (octobre 2009). Des actions de suivi ont été programmées pendant les périodes où les États membres concernés assureront la présidence de l'Union européenne, la dernière présidence étant celle de la Lettonie, prévue en 2015.

La stratégie pour la région de la mer Baltique tient ses promesses. Une évaluation des leçons que peut en tirer l'architecture institutionnelle des futures stratégies macrorégionales confirme cette appréciation²¹. La stratégie pour la région du Danube, dont l'initiative revient à la Roumanie en coopération avec l'Autriche, a déjà été lancée, et la

21. CCE – Commission des Communautés européennes, *Macro-regional strategies in the European Union*, [Stratégies macrorégionales dans l'Union européenne], 2009, http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/pdf/macrorregional_strategies_2009.pdf.

présidence espagnole de 2010 souhaite lancer une initiative similaire pour la région de l'Arc atlantique. Les stratégies macrorégionales n'abordent pas les questions de financement, du moins jusqu'en 2013, mais on parle déjà de réorganiser les fonds de cohésion à l'avenir pour prendre en compte ces questions.

Conclusion.

Le concept de cohésion territoriale appartient bien entendu à la DG REGIO. Les États membres ont refusé de lui conférer un rôle en matière d'aménagement du territoire. Toutefois, il est important de tenir compte des spécificités géographiques. Comme le Comité économique et social l'a inscrit dans sa présentation du *Livre vert sur la cohésion territoriale*, il convient de regarder la carte *avant* de mettre en œuvre des politiques. Cela signifie qu'il est nécessaire de comprendre le contexte spatial au sens le plus large. Ainsi conçue, la politique de cohésion territoriale européenne promet de garantir davantage de cohérence et donc des politiques plus efficaces et efficientes. C'est aussi le message de Barca et de son concept de stratégie territorialisée.

Ainsi, la cohésion territoriale n'implique pas que davantage de ressources soient affectées à des régions spécifiques. Des demandes de financement supplémentaires doivent être fondées sur d'autres arguments. Au contraire, la cohésion territoriale porte sur la gouvernance du territoire de l'Union européenne. C'est la principale conséquence de l'élévation de la cohésion territoriale au rang d'objectif de l'Union.

Il est toutefois erroné d'interpréter cette évolution comme un glissement du pouvoir des États membres vers Bruxelles. Nous devons plutôt dépasser cette manière de penser dans la mesure où la pleine réalité des territoires et de leur gouvernance pourrait être appréhendée comme un système de boîtes gigognes. Les « conteneurs » que sont les territoires de compétence avec leurs pouvoirs d'imposition et de régulation, exercés par des assemblées élues démocratiquement, continuent bien entendu à exister, mais il s'y ajoute une nouvelle réalité de relations entrecroisées qui les dépasse. La valeur ajoutée de la politique de cohésion territoriale consiste à traiter des questions en dépassant les limites des territoires lorsque ces questions nécessitent une coopération. Un grand

nombre de questions sont concernées, depuis le niveau transfrontalier jusqu'au niveau transnational, européen et même mondial. Bien que le réaménagement des limites par amalgame, entre autres, puisse s'avérer approprié dans certains cas, il n'apportera jamais une réponse suffisante, pas plus que la centralisation des pouvoirs, par exemple au niveau de l'Union européenne, ne sera adéquate. Le monde est désordonné et la cohésion territoriale doit en tenir compte.

La Stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique est un exemple d'arrangement souple et sur mesure pour formuler des stratégies territorialement intégrées. La résistance peut venir des secteurs. Ces derniers peuvent en effet estimer que de telles stratégies sont contre-productives, au mieux regrettables. C'est pourquoi il serait vain de fournir autre chose qu'une feuille de route pour l'avenir de la future cohésion territoriale. Comme d'habitude, cela dépend non seulement du nouveau commissaire et de sa capacité à obtenir l'attention de Barroso, mais aussi d'une multiplicité de forces en jeu, depuis les eurosceptiques jusqu'au nombre croissant de personnes faisant preuve d'un enthousiasme démesuré. Dans tous les cas, une chose est sûre : il est nécessaire qu'un nouveau cadre financier soit mis en place pour l'après 2013, date à laquelle la future politique de cohésion sera mise en place et, avec elle, la politique de cohésion territoriale/d'aménagement de l'espace européen devrait être établie.

Sur la base de la stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique, à quoi pourrait bien ressembler l'architecture institutionnelle de la politique européenne d'aménagement territorial/cohésion territoriale ? À partir d'un document de travail de la Commission présenté à la conférence de Kiruna sur la politique de cohésion et le développement du territoire, qui s'est tenue sous la présidence suédoise²², nous soutenons que les leçons de la stratégie de la mer Baltique sont applicables à d'autres stratégies macrorégionales, mais ce n'est pas tout : cette stratégie est un exemple typique de ce que nous appelons un aménagement modéré des espaces fonctionnels. Elle n'a rien d'un

22. CCE – Commission des Communautés européennes, *Territorial cohesion : Unleashing the territorial potential. Background document*, [Cohésion territoriale : libérer les possibilités territoriales] Kiruna, 10 au 10 décembre 2009, http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/kiruna_20091211.pdf.

programme obligatoire et concerne, non pas un espace rigoureusement défini, mais des séries d'espaces se chevauchant, chacun étant défini selon l'étendue de la question à l'ordre du jour, et tous étant vaguement regroupés autour de la mer Baltique.

L'aménagement modéré des espaces fonctionnels tel que décrit ci-dessus pourrait être un moyen de maintenir une politique de cohésion en tant que telle, mais pas seulement. Rappelons que le rapport Barca proposait une approche territorialisée pour toutes les politiques de développement, et pas seulement pour la politique de cohésion. Il semble donc logique de proposer qu'une politique de cohésion territoriale ayant pour but des stratégies territoriales intégrées, telles que la stratégie de la mer Baltique, devienne un socle, non seulement pour la création d'une politique de cohésion, mais pour la politique de l'Union européenne en général.

Cela serait vrai, aussi et surtout si la politique de cohésion après 2013 ne s'appliquait plus aux régions les plus « riches » dans les pays contributeurs nets, point d'entrée pour la liquidation de la politique de cohésion par les partisans de la renationalisation. Cependant, les arguments en faveur d'une approche territorialisée (politique de cohésion territoriale) s'appliquent également aux politiques liées à l'objectif « Convergence » qui est amené à durer. De plus, les autres politiques de développement devraient également être intégrées, ou « territorialisées ». Il y aurait ainsi la possibilité, voire la nécessité d'avoir une politique européenne de cohésion territoriale, même si la politique de cohésion en tant que telle venait à être rognée par la suppression de l'objectif « Compétitivité et emploi » s'appliquant aux régions les plus « riches ».

C'est la raison pour laquelle la stratégie pour la mer Baltique revêt de l'importance. Comme nous l'avons vu, elle a été rédigée par un grand nombre de directions générales, avec la DG REGIO dans le rôle de modérateur. Cette architecture s'applique partout où les enjeux dépassent les frontières, partout où des espaces fonctionnels requièrent une action conjointe. Elle ne nécessite aucun fonds ni aucune mesure législative supplémentaires, ni même de nouvelles institutions formelles, ce qui explique la « souplesse » de cette architecture, en respectant les responsabilités de ceux qui agissent conformément à cette stratégie, y compris les juridictions existantes, tout en créant des mécanismes de retour d'expérience, avec la Commission comme modérateur.

Cette architecture peut s'appliquer à toute configuration de territoires touchés par des problèmes communs nécessitant d'être résolus. Le seul « apport » nécessaire est la volonté de coopérer. Les régions transfrontalières s'en réclament dans le but d'obtenir cette même architecture, et il y a de nombreux autres espaces fonctionnels dont les liens juridiques s'entrecroisent. Cependant, à chaque fois que le cas se présente, il est crucial pour la Commission de s'impliquer et d'établir les actions que doit mener l'Union européenne.

Peu à peu, la recherche d'aménagement modéré des espaces fonctionnels pourrait faire converger l'ensemble du territoire de l'Union européenne, une problématique qu'a abordée, bien que timidement, le SDEC. Une stratégie autoritaire ne pourra jamais constituer la solution, malgré tout. Il n'existe pas de point d'Archimède dans l'intégration européenne, mais la poursuite d'une stratégie d'ensemble devrait amener une meilleure compréhension de la réalité fascinante et en mutation constante de l'Union européenne dans un plus large contexte.

Ainsi conçue, la politique de cohésion territoriale concerne la cohérence de politiques qui prennent en compte le lieu où elles se concrétisent ainsi que les possibilités et les contraintes qui s'y manifestent. Une telle politique n'entraîne aucun coût supplémentaire et laisse espérer une utilisation plus raisonnable des fonds. Et bien qu'elle découle de la politique de cohésion, elle n'y est pas profondément attachée. En fait, elle se rattache à toutes les politiques de l'Union européenne ayant un impact spatial ou territorial. En théorie, elle pourrait même, dans sa forme actuelle, exister en dehors de la politique de cohésion, ou même en absence de cette dernière.

BIBLIOGRAPHIE

Remarque : les documents de la Commission sont disponibles sur le site ec.europa.eu et ne figurent pas dans la bibliographie. Les documents des États membres sont disponibles sur la Cooperation Platform for Territorial Cohesion (COPTA) à l'adresse <http://www.eu-territorial-agenda.eu>. Le Schéma de développement de l'espace communautaire est disponible sur les deux sites.

BARCA, F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy : A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations* [Programme pour une politique de cohésion réformée : une approche territorialisée pour faire face aux défis et aux attentes de l'Union européenne] (rapport indépendant commandé par Danuta Hübner, commissaire européenne chargée de la politique régionale), 2009, http://www.interact-eu.net/news/barca_report/7/2647.

BEGG, I., *The Future of Cohesion Policy in Richer Regions*. Document de travail n° 03/2009. [L'avenir de la politique de cohésion dans les régions les plus riches] Union européenne – politique régionale, 2009, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2009_03_richer.pdf.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES – PARLEMENT EUROPÉEN (1983), *Report Drawn Up on Behalf of the Committee on Regional Policy and Regional Planning on a European Regional Planning Scheme* [Rapport sur un projet d'aménagement régional européen réalisé pour la Commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire] (Rapporteur : M. Paul-Henry Gendebien) document 1-1026/83. http://aei.pitt.edu/5250/01/001765_1.pdf.

CONSEIL DE L'EUROPE, *Aménagement du territoire, problème européen*. Rapport d'un groupe de travail créé en vertu de la résolution 289 (1964), Strasbourg, 1968.

- CONSEIL DE L'EUROPE, *Charte européenne de l'aménagement du territoire*, Strasbourg, 1984, http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/VersionCharte/Charte_bil.pdf.
- DREVET, J.-F., *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*, Éditions Berlin. Paris, 2008.
- FALUDI, A., *Cohesion, Coherence, Cooperation : European Spatial Planning Coming of Age ?*, RTPI, Library Series, Routledge, 2010.
- FALUDI, A., *The learning machine : European integration in the planning mirror*, [La machine à apprendre : l'intégration européenne vue par son aménagement], *Environment and Planning A*, vol. 40(6), 2008, p. 1470-1484.
- FALUDI, A., WATERHOUT, B., *The Making of the European Spatial Development Perspective : No Masterplan*, [La genèse de la perspective de développement géographique européen : l'absence de plan directeur], Routledge, Londres, 2002.
- GUELLEC, A., « Aménagement du territoire et cohésion territoriale dans l'Union européenne » (préface), in Jean Y., Baudelle, (éd.), *L'Europe : Aménager les Territoires*, Armand Colin, Paris, 2009, p. 7-10.
- HEIDENREICH, M., ZEITLIN, J., (éd.), *Changing European Welfare State Regimes : The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, [La transformation des aides sociales en Europe : l'influence de la méthode ouverte de coordination concernant les réformes nationales], Routledge, Londres, 2009.
- HOOGHE, L., MARKS, G., *Multi-Level Governance and European Integration*, [Gouvernance à plusieurs niveaux et intégration européenne], Rowman & Littlefield Publishers Inc., Lanham, Boulder, New York, Oxford, 2001.
- HUSSON, C., *L'Europe sans territoire : Essai sur le concept de cohésion territoriale*, DATAR/Éditions de l'aube, Paris, 2002.
- OCDE, *Perspectives territoriales*, OCDE, Paris, 2001.
- PIERRET, G., *Vivre l'Europe... autrement : Les régions entrent en scène*, [Perspectives 2001], Éditions Jean Picollec, Paris, 1984.

- RAPPORT SPAAK, Rapport des chefs de délégation aux ministres des Affaires étrangères, 1956, <http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/historic%20documents/Rome/preparation/Spaak%20report%20fr.pdf>.
- RICHARDSON, K., « Rethinking EU regional policy : the case for radical reform and a new role for real economic areas », [Repenser la politique régionale européenne : arguments en faveur d'une réforme radicale et d'un nouveau rôle pour de véritables zones économiques], *Urban Research & Practice*, vol. 2(3), 2009, p. 344-352.
- SAPIR A., *et al.*, *An Agenda for a Growing Europe : The Sapir Report*, [Programme pour une Europe de la croissance : le rapport Sapir], Oxford University Press, Oxford, 2004.
- ZEITLIN, J., POCHE, P. MAGNUSSON, L., (éd.), *The Open Method of Co-ordination in Action : The European Employment and Social Inclusion Strategies*, [La méthode ouverte de coordination en action : les stratégies européennes pour l'emploi et l'insertion sociale], P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, 2005.
- ZONNEVELD, W., WATERHOUT, B., « Visions on territorial cohesion », [Points de vue sur la cohésion territoriale], in Faludi, A., (éd.), « Territorial Cohesion : An Unidentified political objective », [La cohésion territoriale : un objectif politique non identifié], Special Issue, *Town Planning Review*, vol. 76(1), 2005, p. 15-27.

L'ÉLABORATION DES CONCEPTS DE PLANIFICATION « COMMUNICATIVE » ET « COLLABORATIVE »¹

par Patsy HEALEY

I. LE CONTEXTE

Les concepts d'élaboration « communicative » et « collaborative » des politiques font désormais partie intégrante du domaine de la planification². Ils se fondent sur l'importance de l'attention qui doit être portée, en premier lieu, à la qualité sociorelationnelle des processus de gouvernance et, en second lieu, aux microdynamiques sociales des pratiques de gouvernance dans toutes leurs dimensions performatives. Ces microdynamiques permettent d'élaborer des idées et des stratégies en matière de planification. Grâce à elles, les enjeux, ainsi que les facteurs et les acteurs qui entreront en ligne de compte, sont définis, se voient attribuer une forme concrète et produisent des effets sur les résultats matériels et les modes de pensée et d'action en constante évolution.

Le développement des idées associées à la « planification communicative » dans le domaine de la planification revêt ainsi les caractéristiques d'un projet intellectuel, en ce sens qu'il constitue une manière d'intégrer l'action sociale au champ de l'action collective,

1. Le présent article est adapté, avec leur permission, de l'ouvrage en cours d'édition de L. Vale, B. Sanyal et T. Rosan, *Planning Ideas that Matter*, « The Idea of "Communicative" Planning ; practices, concepts and rhetorics ».

2. J'utilise le terme « domaine de la planification » en référence à l'ensemble de savoirs et de débats associés à l'élaboration de perspectives territoriales et de programmes visant à façonner l'aménagement territorial futur. Dans certains aspects de ce domaine, cette définition est élargie pour inclure des initiatives de développement et programmes gouvernementaux de toutes sortes. Voir J. Hillier et P. Healey (éd.), *Critical Readings in planning theory*, vol. I, *Foundations of the planning enterprise*, Ashgate, Aldershot, Hants, 2008.

ou « gouvernance³ ». Mais le projet a également une dimension pratique puisque ce qui se déroule dans ces micropratiques revêt une importance en matière de politiques publiques. La mise en œuvre interactive des pratiques de l'action publique compte autant que la compétence avec laquelle les routines techniques sont appliquées, pas seulement pour des raisons d'efficacité mais aussi parce que les valeurs politiques fondamentales ont une signification et une forme matérielle spécifiques dans ces pratiques. Ces dernières années, en Europe occidentale et en Amérique du Nord, ces micropratiques ont gagné en importance du fait des tentatives entreprises pour « reconfigurer le gouvernement » à partir de modèles et de processus établis au milieu du xx^e siècle, ce qui a encouragé l'émergence de nouveaux réseaux, de nouveaux espaces institutionnels et de nouvelles « collaborations » dans le cadre des systèmes formels de gouvernement et des systèmes plus larges de gouvernance. Dans ce contexte, les dimensions intellectuelle, pratique et politique sont toutes trois comprises dans l'évolution de l'idée de planification communicative.

Deux idées ont émergé dans les années 1980, à savoir que le « travail communicatif » est une dimension centrale de l'activité de planification, et que le travail de planification se déroule de plus en plus souvent dans le cadre institutionnel où différentes parties « collaborent » afin de mettre au point des interventions en matière d'organisation spatiale et d'aménagement du territoire. Comme avec tous les concepts relatifs aux possibilités de la gouvernance et aux pratiques associées, l'idée de planification communicative a émergé de contextes intellectuels et politiques particuliers, et ses applications potentielles continuent d'être étudiées. Dans cet esprit, les pratiques, la recherche en matière de planification ainsi que d'autres thématiques des sciences sociales ont fait l'objet d'une exploration plus large afin de découvrir les significations possibles des pratiques démocratiques dans les sociétés contemporaines de différentes régions du monde.

3. J'utilise le terme « gouvernance » ici et ailleurs en référence à toutes les formes d'action collective, y compris l'activité formelle du gouvernement. Voir, G. Cars, P. Healey, *et al.*, *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*, Aldershot, Hants, Ashgate, 2002.

Au début, les contributions sont surtout venues d'Amérique du Nord et d'Europe. Néanmoins, des idées similaires, principalement liées aux concepts de stratégie de développement participatif⁴, ont circulé dans d'autres parties du monde. Si elle s'appuie souvent sur des références communes, l'interprétation de ces idées reflète des contextes de gouvernance divers. À la fin du xx^e siècle, toutefois, des questions furent soulevées un peu partout : Quelles étaient les formes de gouvernance appropriées pour les sociétés démocratiques contemporaines ? Comment les gouvernements formels pouvaient-ils et devaient-ils interagir avec les entreprises et la société civile ? Comment les domaines d'intervention traditionnels pouvaient-ils être structurés différemment pour répondre aux problématiques contemporaines plutôt qu'à celles héritées du passé ? Comment les programmes gouvernementaux pouvaient-ils être façonnés pour permettre une approche plus cohérente des dimensions socioculturelles, environnementales et économiques de l'évolution des hommes dans le monde naturel ? Le défi à relever était de savoir comment porter l'attention des pouvoirs publics sur les nouvelles préoccupations, les nouveaux domaines de gouvernance, les parties prenantes nouvellement reconnues dans les processus de gouvernance et les nouvelles conceptions en termes de pratiques démocratiques.

De telles questions ont été largement étudiées et le sont encore en sciences politiques et dans l'administration publique, et certains aspects de cette discussion ont à voir avec l'élaboration des concepts de planification communicative et collaborative dans le domaine de la planification. Mais le développement de ces concepts s'est largement inspiré, dans un premier temps, des expériences en matière d'actions et d'expérimentations pratiques ainsi que de la recherche continue de nouvelles voies vers un développement sociétal plus « progressiste ». Dans un second temps, le nouveau mouvement intellectuel découlant de la

4. Voir les publications au sujet du « développement international », par exemple : R. Chambers, *Whose reality counts ? putting the first last*, Intermediate Technology Publications, Londres, 1997 ; D. Mitlin et D. Satterthwaite (éd.), *Empowering Squatter Citizen : Local government, civil society and urban poverty reduction*, Earthscan, Londres, 2004 ; V. Kothari et B. Cooke (éd.), *Participation : the New Tyranny*, Zed Books, Londres, 2001 ; S. Hickey et G. Mohan, *Participation : from Tryranny to Transformation*, Zed Books, Londres, 2004 ; A. Cornwall et V. S. P. Coelho (éd.), *Spaces for Change ? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*, Zed Books, Londres, 2007.

théorie sociale « post-positiviste » a élaboré un « vocabulaire » qui a permis d'assurer la cohérence des expériences pratiques. Ce mouvement s'est illustré par un effort philosophique visant à se détacher de l'orientation positiviste et individualiste qui dominait en sciences au milieu du xx^e siècle, à reconnaître qu'identité et savoir sont les produits des contextes sociaux, toujours limités par les capacités des êtres humains. Cela détourne l'attention de la tâche qui consiste à trouver des « lois objectives » régissant le comportement social, pour la reporter sur les relations et comportements socialement construits par le biais desquels les normes et pratiques sociales sont produites et légitimées, deviennent hégémoniques et se transforment.

Deux courants de pensée se sont intéressés aux expériences pratiques. Le premier est né des recherches sur la manière dont les planificateurs travaillent et dont les programmes et stratégies sont « mis en œuvre ». Il a souligné l'importance de la capacité d'action, exprimée à la fois dans le travail individuel, mais aussi dans les types de pratiques et les configurations institutionnelles⁵. Ces expériences et études ont fait ressortir le poids des relations sociales entre les différents acteurs et celui de la dynamique communicative de ces relations dans le travail de planification, en particulier la dynamique ciblant la modification des programmes gouvernementaux et l'élaboration de nouvelles orientations.

Le second courant découla des mouvements politiques de la fin des années 1960 et des années 1970 et fut une source d'inspiration pour toute une génération. La planification eut alors pour objectif de remettre en question le consensus hégémonique selon lequel, d'après certains, la démocratie était un outil technique et élitiste visant la domination capitaliste du monde et ayant un impact négatif sur les communautés soumises à de vastes programmes de réaménagement urbain. Les activistes remirent en question les programmes de renouvellement urbain et les investissements dans les transports orientés vers le tout

5. A. Wildavsky, *Speaking Truth to Power : The Art and Craft of Policy Analysis*, Macmillan, Transaction Books, Londres, 1979/1987 ; J. L. Pressman et A. B. Wildavsky, *Implementation : How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, University of California Press, Berkeley, Californie, 1973 ; J. Friend, J. Power et C. Yewlett, *Public planning : the intercorporate dimension*, Tavistock Institute, Londres, 1974 ; P. Healey, P. McNamara, M. Elson et J. Doak, *Land Use Planning and the Mediation of Urban Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.

automobile qui désorganisaient les communautés urbaines. La planification, dans cette logique, semblait être devenue un outil technique et bureaucratique visant à mettre en œuvre un programme idéologique « moderniste » et capitaliste. En Europe, en particulier, cela fit renaître l'intérêt pour la théorie marxiste, qui avait dès le départ mis l'accent sur le pouvoir des structures économiques et la « logique de l'histoire ». En pratique, les planificateurs se retrouvèrent largement en position d'instruments de gestion du « système » capitaliste, ou du moins, de l'organisation de l'État-providence d'après-guerre⁶.

Mais ce marxisme « structuraliste » fut lui-même de plus en plus remis en question par le courant intellectuel naissant qui promouvait l'approche critique et constructiviste en philosophie sociale. Cette approche remettait en cause la vision structuraliste, en mettant l'accent sur les interactions complexes entre forces structurelles et capacité d'action humaine. Cela mit en évidence le fait que les hypothèses structurelles ne permettaient pas de « prédire » facilement le contenu des pratiques. La capacité et le pouvoir de mobilisation de l'« action » revêtaient également de l'importance, tout comme les détails de l'exécution du travail de planification et la manière dont les jugements portés par les planificateurs dans le cadre de leur travail contribuaient à l'obtention de résultats plus novateurs. Les planificateurs novateurs commencèrent à s'intéresser aux personnes impliquées dans la définition des programmes gouvernementaux et à réinterpréter ceux-ci lors de leur mise en œuvre. Ils mirent l'accent sur les pratiques de construction de nouvelles relations et coalitions, et sur le poids des pratiques interactives de négociation et de persuasion. Certains planificateurs novateurs de cette tendance politique partageaient un intérêt commun pour les moyens collaboratifs d'impliquer différents acteurs dans l'élaboration de programmes gouvernementaux et les moyens « délibérants » de faire fonctionner ces pratiques. Ces dernières semblaient offrir un moyen de revigorer le concept de démocratie participative, de remettre en question l'idée dominante de démocratie élitiste. Les études sur les micropratiques ont également montré que certains planificateurs

6. M. Castells, *The Urban Question*, Edward Arnold, Londres, 1977 ; D. Harvey, « From managerialism to entrepreneurialism : the formation of urban governance in late capitalism », *Geografisker Annaler*, n°71B, 1989, p. 3-17.

tentaient de combattre l'injustice et de promouvoir des environnements plus vivables et durables, souvent dans des contextes où ces valeurs étaient continuellement remises en cause⁷.

Dans le présent article, je décrirai dans un premier temps l'émergence de ce que l'on nomme désormais la « théorie de la planification communicative », depuis les années 1970 jusque dans les années 1990. Dans un second temps, je résumerai et commenterai les principales critiques qui ont été formulées depuis lors à propos de cette approche⁸.

II. CONSTRUCTION D'UNE THÉORIE

A. LES IDÉES CENTRALES

Le développement de la « théorie de la planification communicative » et des idées concernant les pratiques de planification « collaborative » n'a pas constitué une entreprise cohérente menée par un groupe de spécialistes de la planification aux idées révolutionnaires. Au contraire, les différents contributeurs avaient différentes inspirations, se situaient dans différents contextes intellectuels et pratiques et menaient différents types de travaux de recherche. Ce mouvement d'idées ne devint clairement visible pour l'ensemble de la communauté des acteurs de la planification qu'à partir des années 1990. À ce moment-là, plusieurs tentatives dans différents pays pour reconfigurer le gouvernement et repenser les pratiques démocratiques étaient déjà bien avancées, créant un contexte encourageant pour les partisans de l'approche de « planification communicative ».

Bien qu'ils soient souvent considérés comme une « théorie », comme un ensemble cohérent de principes, d'hypothèses et de prescriptions, les concepts associés à la « théorie de la planification communicative » ressemblent davantage à une association d'idées, de discussions et de controverses en « conversation » les unes avec les autres. Si elles partagent un point de vue similaire et une orientation déterminée

7. N. Krumholz et J. Forester, *Making Equity Planning Work*, Temple University Press, Philadelphie, 1990.

8. Pour une étude plus approfondie, voir J. Hillier et P. Healey (éd.), *Critical Readings in planning theory*, vol. 111, *Contemporary movements in planning theory*, Ashgate, Aldershot, Hants, 2008.

proposant une certaine vision du monde, il a fallu du temps pour établir un lien entre les différents travaux universitaires visant à « donner du sens » aux pratiques mises en œuvre ou observées.

De manière générale, ceux qui élaboraient une approche « communicative » mirent l'accent sur une conception ontologique de l'interaction sociale telle que constituée par les individus dans leurs relations avec les autres, c'est-à-dire dans des contextes sociaux, par opposition à une conception de l'individu manifestant des préférences formées de manière autonome. Cela se rapporte aux concepts de formation intersubjective de la conscience, qui sont au cœur des travaux de J. Habermas⁹, et également aux travaux de nombreux autres théoriciens sociaux inspirés par une approche sociale constructiviste. Ceux qui, plus tard, furent appelés « théoriciens de la planification communicative » partageaient une conception épistémologique de la formation du savoir vue comme un processus actif social et performatif d'apprentissage et de découverte, réalisé par le biais de processus sociaux visant à accomplir des tâches pratiques, à « agir dans le monde », par opposition à une conception de la formation du savoir vue comme la recherche de lois objectives en matière de comportement naturel et humain. Philosophiquement, cela renvoie à la tradition pragmatique américaine¹⁰, mais également aux idées développées en phénoménologie et en anthropologie culturelle¹¹.

Conséquence de cette ontologie et de cette épistémologie : la reconnaissance que « faits », « valeurs » et « intérêts », « facultés cognitives » et « émotions », science, art et jugement pratique ne sont pas des sphères distinctes, mais les multiples façons dont nous, êtres humains, saisissons les points de vue et les identités, pensons, ressentons, agissons et faisons évoluer nos manières de voir et nos identités au cours de notre existence telle que nous la vivons dans des contextes socioculturels particuliers. Selon cette approche, la théorie sociale considère le pouvoir comme une énergie sociale ainsi qu'une force dominatrice, le « pouvoir de » ainsi

9. J. Habermas, *The theory of Communicative Action*, vol. I, *Reason and the Rationalisation of Society*, Polity Press, Cambridge, 1984.

10. P. Healey, « The pragmatic tradition in planning thought », *Journal of Planning Education and Research*, n° 28(3), 2009, p. 277-292.

11. Voir D. Silverman, *The Theory of Organizations*, Heinemann, Londres, 1970 ; M. Douglas, *How institutions think*, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1987 ; C. Geertz, *Local Knowledge*, Basic Books, New York, 1983.

que le « pouvoir sur ». De plus, il est reconnu que pouvoir et politique sont présents dans de multiples enceintes (espaces institutionnels) et structurés par plusieurs forces qui interagissent de manière complexe, par opposition à une conception du pouvoir incarné par la hiérarchie des administrations publiques formelles, ou par la lutte entre les élites ou les classes économiques pour obtenir le contrôle formel des moyens de production, de distribution et d'échange. Les théoriciens sociaux Foucault et Giddens furent d'importantes sources d'inspiration dans ce domaine. Ces hypothèses ont toutes amené à reconnaître le fait que les microdynamiques de l'interaction sociale sont des espaces importants pour la formation des identités, la génération du savoir et l'apprentissage social ainsi que pour la mobilisation de l'énergie transformative, et non un « bruit » de fond créant des interférences avec le travail technique, analytique. En conséquence, une attention particulière devait être prêtée aux qualités des interactions relationnelles ainsi qu'à la construction des réseaux ayant un fort potentiel de mobilisation.

Plus particulièrement, le projet de planification a été considéré comme une pratique d'attention collective visant à traiter des problèmes particuliers qui se posent à un moment donné, tout en gardant à l'esprit les enjeux et les défis futurs et en prêtant attention aux conséquences immédiates et ultérieures sur les diverses parties prenantes. Cette approche a été mise en opposition à une résolution des problèmes fragmentée et au coup par coup, visant en premier lieu à servir des intérêts à court terme et des manœuvres politiciennes. Au contraire, le projet de planification était considéré par la plupart des contributeurs à la « théorie de la planification communicative » comme un effort des pouvoirs publics visant à promouvoir des résultats plus justes, plus durables et plus efficaces sur le long terme. Pour mener à bien un tel projet dans le contexte des institutions et des pratiques de gouvernance établies, il fallait créer de nouvelles connexions entre les groupes d'individus, entre les citoyens et l'État, entre les citoyens et les groupes économiques et au sein des différents segments de l'activité gouvernementale, afin de traiter les questions et problématiques autrefois négligées, par opposition à l'exécution de procédures bureaucratiques et techniques de routine. Il fallait également reconnaître que le travail de planification représente bien plus que la simple réalisation d'analyses techniques pour conseiller les décideurs. Il s'agit d'un travail ouvertement politique

puisque'il contribue à mettre certains sujets sur le devant de la scène et à en reléguer d'autres à l'arrière-plan. Il met en évidence le fait que les pratiques communicatives, c'est-à-dire la manière dont les individus « font sens¹² » et génèrent de l'énergie dans leurs interactions sociales, sont essentielles pour la qualité du développement de l'apprentissage social intersubjectif et la mobilisation de l'attention. La qualité de la pratique de planification dépend par conséquent non seulement de la compétence en matière d'analyse, de conception, d'ingénierie et de gestion, mais aussi de la « performance communicative » et de la capacité à travailler (à « coopérer ») avec d'autres personnes ayant des approches et des compétences différentes.

B. RAVIVER LA TRADITION PRAGMATISTE

Ces idées se situent clairement dans le cadre plus large des réorientations pratiques, intellectuelles et politiques mentionnées ci-dessus. Ces réorientations n'ont pas seulement consisté en l'élaboration de nouveaux concepts, en un recadrage intellectuel. Comme cela arrive fréquemment, les nouvelles trajectoires intellectuelles se sont appuyées sur d'anciens courants de pensée. Deux importantes contributions américaines, l'une de John Friedmann (centrée sur les questions de développement urbain et régional) et l'autre de Donald Schon (centrée sur les pratiques effectives des experts), étaient empreintes des idées pragmatistes américaines classiques¹³. Elles allaient dans des directions différentes, mais s'appuyaient sur la compréhension pragmatiste des contextes sociaux dans lesquels le savoir et les valeurs sont produits, et des limites humaines à la connaissance. Cette orientation, pour sa part, mettait l'accent sur l'apprentissage par le faire, l'engagement pratique dans les contextes sociaux, et insistait sur le fait de dépasser les distinctions dualistes entre émotion et raison, êtres humains et nature,

12. J. Forester, *Planning in the face of power*, University of California Press, Berkeley, 1989.

13. J. Friedmann, *Re-tracking America : a theory of transactive planning*, Anchor Press, New York, 1973 ; D. Schon, *Beyond the Stable State*, Temple Smith, Londres, 1971 ; D. Schon, *The Reflective Practitioner*, Basic Books, New York, 1983.

fait et valeur, analyse et action, etc.¹⁴ De son côté, Judith Innes mena des recherches empiriques sur le processus interactif intervenant dans la « construction sociale du savoir » à l'origine de la production et de l'utilisation des indicateurs sociaux employés en politique publique¹⁵.

Friedmann, Schon et Innes étaient tous profondément influencés par leurs expériences pratiques et leurs recherches empiriques. Il en fut de même pour de nombreux chercheurs en planification dans les années 1970, radicalisés par le mouvement social et politique de 1968 et, plus particulièrement, par les pratiques de réaménagement urbain des années 1950 et 1960. Selon certains, comme les Fainstein, cela focalisa l'attention sur les dynamiques structurantes dans l'organisation sociale¹⁶. D'autres s'inspirèrent de la théorie critique allemande, particulièrement Jürgen Habermas qui étudia le moyen de résister à l'invasion du « système » dans le « monde vécu ». Dans les années 1970, le philosophe américain Richard Bernstein s'appuya à la fois sur Habermas et sur la tradition pragmatiste américaine. Ce furent ses travaux en particulier¹⁷ qui inspirèrent les chercheurs en planification comme John Forester et moi-même, alors que nous tentions d'élaborer des alternatives au rationalisme positiviste hégémonique et à un marxisme exagérément structuraliste.

Dans les années 1980, John Forester publia ses travaux, fruits d'études entamées dans les années 1970, dans une série d'articles puis dans deux livres, le premier devenant une référence immédiate.

14. Voir C. Hoch, « Doing good and being right : the pragmatic connection in planning theory », *Journal of the American Planning Association*, n° 50, 1984, p. 335-345 ; P. Healey, « The pragmatic tradition in planning thought », *Journal of Planning Education and Research*, op. cit. ; J. Forester, *Critical Theory, public policy and planning practice : toward a critical pragmatism*, State university of New York Press, Albany, 1993 ; N. Verma, « Pragmatic Rationality and Planning Theory », *Journal of Planning Education and Research*, n° 16, 1996, p. 5-14.

15. J. Innes, *Social Indicators and Public Policy : interactive processes of design and application*, Elsevier, New York, 1975.

16. S. Fainstein et N. Fainstein, « New debates in urban planning : the impact of Marxist theory in the United States », *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 3, 1979, p. 381-403 ; S. Fainstein et N. Fainstein, *Restructuring the city : the political economy of urban redevelopment*, Longman, New York, 1986.

17. R. Bernstein, *Beyond Objectivism and Relativism : Science, hermeneutics and Praxis*, University of Pennsylvania Press, Philadelphie, 1983.

Planning in the face of power portait principalement sur ce qu'implique un travail de planification. Forester avançait qu'il ne suffit pas, lorsque l'on est un planificateur, de s'en remettre aux connaissances techniques. La discussion et l'argumentation ont également de l'importance, tout comme la connaissance du monde des organisations par le planificateur et sa capacité à anticiper les conflits¹⁸. Forester proposait un programme de recherches en matière de planification centré sur la manière dont les planificateurs orientent l'attention et communiquent, apportent du savoir et travaillent pour contrer les « formulations inutiles et profondément idéologiques des problèmes communautaires » dans des contextes politiques complexes¹⁹.

Dans son deuxième ouvrage, *Critical theory, public policy and planning practice*, Forester exposa les arguments intellectuels qui sous-tendent la conception de ce que le travail de planification implique. Que se passerait-il, demande Forester, si : « [...] les interactions sociales étaient considérées [...] comme un moyen pratique de faire sens ensemble dans un monde politiquement complexe [?] La planification et l'analyse des politiques publiques deviendraient alors des processus destinés à anticiper et gérer les perspectives futures, à orienter l'attention du public vers les enjeux publics. On pourrait alors estimer que les politiques publiques elles-mêmes, en modelant les interactions sociales, façonnent à leur tour non seulement la répartition de « qui obtient quoi », mais aussi la construction plus subtile des manières dont nous prenons conscience et nous chargeons de nos préoccupations, nos intérêts et nos besoins²⁰. »

Pour Forester, la planification n'est donc pas une procédure destinée à prendre des décisions stratégiques concernant les objectifs d'aménagement futurs et les moyens de les atteindre. Il s'agit de mobiliser l'« attention » et de générer l'« espoir » qu'il est possible, par une quelconque intervention à finalité publique, d'améliorer la situation. Il s'agit de trouver des moyens de résoudre les difficiles dilemmes sociaux auxquels les processus et les modes de pensée établis semblent incapables de répondre. Il s'agit d'un projet qui nécessite d'allier capacité

18. J. Forester, *Planning in the face of power*, op. cit., p. 5.

19. J. Forester, *Planning in the face of power*, op. cit., p. 139.

20. J. Forester, *Critical Theory, public policy and planning practice...*, op. cit., p. IX.

technique avec objectif moral et sensibilité sociopolitique. Forester nomma son approche « pragmatisme critique ».

À la fin des années 1980, Forester était en relation avec d'autres universitaires travaillant sur la planification et étudiant des pratiques particulières en la matière, notamment Judith Innes, qui se pencha sur la formation du savoir des planificateurs et sur les pratiques d'élaboration du consensus²¹, et Larry Susskind, qui développa la pratique d'élaboration du consensus dans les contextes d'aménagement urbain et environnemental²². Spécialiste en gestion stratégique, John Bryson participa à ces discussions, étant donné son intérêt pour différents types d'enceintes et de coopérations entre parties prenantes²³.

Deux chercheurs en planification européens contribuèrent également à cette entreprise. Tore Sager, travaillant sur les pratiques de planification dans les transports en Norvège, opposa les pratiques dialogiques et communicatives aux pratiques rationnelles et calculatrices mises en avant dans les méthodes d'analyse économique dominantes²⁴. Influencé par le travail de Friedmann et de Forester, il prit également en compte les discussions sur les différentes formes de pouvoir et leur relation avec les processus de production du savoir, ainsi que la contribution de Foucault à cet égard. Il présenta « le modèle communicatif de planification » comme un moyen de combiner la rationalité « instrumentale » en recherche d'objectif avec la rationalité communicative. De la sorte, les moyens à la fois techniques et discursifs d'établir le savoir s'inscrivaient

21. J. Innes, *Knowledge and public policy : the search for meaningful indicators*, Transaction Books, New Brunswick, 1990 ; J. Innes, « Group processes and the social construction of growth management », *Journal of the American Planning Association*, n° 58, 1992, p. 440-454 ; J. Innes, J. Gruber, R. Thompson et M. Neuman, *Co-ordinating growth and environmental management through consensus-building*, Berkeley University of California, Berkeley, 1994.

22. Les travaux de Susskind ont été rassemblés dans un ouvrage récapitulatif intitulé *The Consensus Building Handbook* (Thousand Oaks, California and Sage, Londres, 1999). Dans le même temps, Tom Harper et Stan Stein élaboraient une « approche dialogique », inspirée à la fois de Rorty et du philosophe John Rawls, pour produire ce qu'ils appelaient « théorie de la planification "néo-pragmatiste" » (T. L. Harper et S. M. Stein, *Dialogical Planning in a Fragmented Society*, CUPR Press, New Brunswick, New Jersey, 2006.).

23. J. Bryson et B. Crosby, *Leadership in the Common Good : tackling public problems in a shared power world*, Jossey Bass, San Francisco, 1992.

24. T. Sager, *Communicative Planning Theory*, Avebury, Aldershot, Hants, 1994.

dans les processus de planification. Comme Forester, Sager avança que cela fournissait une approche critique et pragmatique à partir de laquelle on pouvait examiner les pratiques de planification.

Installée au Royaume-Uni, j'ai mené des études empiriques sur la pratique en matière de planification, à la fois à partir du travail des planificateurs et de la dynamique institutionnelle par laquelle s'effectue le travail de planification²⁵. Je me suis intéressée à la relation dynamique entre les forces structurantes et la capacité d'action, à la manière dont les institutions sociales façonnent les pratiques et dont les pratiques elles-mêmes génèrent de l'énergie et de nouvelles formes qui, à leur tour, ont des effets sur l'évolution des institutions. J'ai établi des liens entre les évolutions de la théorie de la planification communicative et les modifications plus profondes survenant en économie politique et, en particulier, la recherche de nouvelles formes de gouvernance. Dans les années 1990, au Royaume-Uni et ailleurs, toutes sortes d'expériences de « partenariat collaboratif » furent menées ; il semblait donc important de trouver un moyen de distinguer celles qui consistaient en un simple habillage rhétorique de pratiques anciennes de celles qui avaient la capacité d'impliquer les individus dans des processus de gouvernance affectant leur vie de manière plus respectueuse et participative. M'appuyant sur la théorie de la structuration d'A. Giddens²⁶, je me suis penchée sur les interactions complexes entre les forces (structurantes) plus larges et les pratiques de microgouvernance que j'avais identifiées au cours de mon expérience pratique et de mes recherches empiriques. Mon « projet » était double : critiquer les pratiques qui réduisaient le type d'enceintes et l'éventail d'opinions qui pouvaient s'exprimer lors de l'établissement des concepts et cadres de références de l'action publique ; étudier la façon dont les différents types de pratiques pouvaient s'ouvrir pour devenir plus inclusifs afin d'englober la diversité des problématiques et des valeurs en jeu. Cela me conduisit à concevoir la planification en tant que projet porté par le « débat » et l'argumentation à propos des enjeux futurs. Je mis cette conception en

25. P. Healey et J. Underwood, « Professional Ideals and Planning Practice », *Progress in Planning*, n° 9(2), 1979, p. 73-127 ; P. Healey, P. McNamara, M. Elson et J. Doak, *Land Use Planning...*, *op. cit.*

26. A. Giddens, *The Constitution of Society*, Polity Press, Cambridge, 1984.

relation avec le défi consistant à « aménager le territoire » et développai les fondements de cette « planification par le débat²⁷ » dans une analyse relationnelle des forces économiques, sociales, environnementales et politiques par le biais desquelles les caractéristiques des espaces publics sont établies et modifiées. Je qualifiai cette approche intellectuelle globale d'« institutionnaliste » et l'approche en matière de planification d'approche « collaborative²⁸ ».

C. CONSOLIDATION DU PROCESSUS EN « TOURNANT » INTELLECTUEL

Toutes ces contributions étaient pénétrées de l'importance de ce qu'impliquait le « travail de planification ». Dans les années 1990, d'autres chercheurs contribuèrent de manière significative au débat, particulièrement par le biais d'analyses empiriques, mais aussi en élaborant des moyens d'entreprendre des « analyses du discours politique²⁹ ». Les divers courants de pensée fusionnèrent intellectuellement dans deux contributions. On doit la première à l'analyste politique Frank Fischer, en collaboration avec John Forester, qui publia un ouvrage intitulé *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, et la seconde à Judith Innes qui publia un article intitulé « Planning theory's emerging paradigm : communicative action and interactive practice. » Ainsi, au milieu des années 1990, la « planification communicative » n'était plus un simple concept, mais une approche intellectuelle de la théorie de la planification, avec un ensemble d'adeptes, une « labellisation », des référents

27. P. Healey, « Planning through debate », *Town Planning Review*, n° 63, 1992, p. 143-163.

28. P. Healey, *Collaborative planning : shaping places in fragmented societies*, Macmillan, Londres, 1997/2006. Pour plus de détails et de commentaires, voir P. Healey, « Institutional analysis, communicative planning and shaping places », *Journal of Planning Education and Research*, n° 19(2), 1999, p. 111-122 ; P. Healey, « Collaborative Planning in Perspective », *Planning Theory*, n° 2, 2003, p. 101-123.

29. Voir J. Hillier, « Going round the back : complex networks and informal action in local planning processes », *Environment and Planning A*, n° 32(1), 2000, p. 33-54 ; M. Hajer, *The politics of environmental discourse*, Oxford University Press, Oxford, 1995 ; R. D. Margerum, « Evaluating Collaborative Planning : Implications from an empirical analysis of growth management », *Journal of the American Planning Association*, n° 68(2), 2002, p. 179-193 ; J. T. Scholz et B. Stiftel (éd.), *Adaptive governance and water conflict*, Resources for the Future Press, Washington, D. C., 2005.

philosophiques et un programme de recherche. Cette approche était profondément marquée par les expériences pratiques et par la recherche de moyens visant à susciter de nouvelles possibilités pratiques.

Intellectuellement, son « opposé » était toujours principalement le paradigme rationaliste de la planification tel que développé dans ses versions positiviste et procédurale, ainsi que les comptes rendus excessivement structuralistes de l'activité gouvernementale. L'approche réclamait au contraire d'accorder davantage d'attention à l'importance des micropratiques et aux interactions entre structure et capacité d'action. Pratiquement, l'approche communicative remettait en question l'idée que le cœur de la pratique de planification dût s'appuyer sur les outils techniques d'analyse et d'aide à la décision ainsi que sur la production de stratégies à grande échelle. Au lieu de cela, elle mettait l'accent sur la négociation pratique de la distribution effective des ressources et du déploiement actif de systèmes réglementaires. Elle invitait à porter un regard critique sur l'augmentation rapide du nombre de nouvelles enceintes et pratiques de gouvernance, comme les diverses formes de partenariat et de techniques « collaboratives » et aux différentes techniques de résolution des conflits, notamment l'élaboration du consensus et la médiation. Politiquement, elle remettait en question la conception selon laquelle les systèmes de gouvernance s'appuyant sur des modèles élitistes, la technocratie paternaliste et la préoccupation capitaliste restrictive focalisée sur le profit individuel étaient les voies appropriées pour atteindre le « bien-être » de la société dans son ensemble.

III. DÉBATS ET CRITIQUES

De nombreux universitaires et professionnels de la planification purent se libérer d'anciens paradigmes de la planification grâce aux idées associées à la « théorie de la planification communicative ». Elle leur apporta des lexiques et des concepts plus appropriés à la discussion et la compréhension des situations dans lesquelles ils se trouvaient. Dans le nouveau climat intellectuel et politique des années 1990, la conscience des incertitudes et des imprévisibilités inhérentes à la compréhension et à l'action humaines s'accrut. Politiquement, les points d'ancrage se délitaient. De nouveaux programmes politiques émergeaient, avec des exigences complexes qui touchaient souvent à la politique des États

nations telles que, par exemple, les menaces pesant sur l'environnement à l'échelon planétaire, l'apparition de nouvelles puissances économiques et la grande pauvreté de larges régions du monde, surtout dans les agglomérations urbaines en expansion. Philosophiquement, l'évolution des paradigmes en sciences sociales incita à prêter attention à la formation relationnelle intersubjective des identités et des valeurs (et donc des « intérêts »), des compréhensions (façons de penser, interprétations, sens) et des pratiques performatives (façons d'agir). Politiquement, l'attention bascula vers la « reconfiguration de la gouvernance », comme indiqué plus haut, en s'appuyant sur des programmes contradictoires visant à faire travailler les institutions publiques de manière plus « commerciale », tout en cultivant des formes démocratiques plus riches et plus participatives.

Ces changements d'orientations politiques eurent pour conséquence toutes sortes d'initiatives cherchant à transformer le gouvernement formel et à introduire de nouvelles institutions et pratiques, tandis que les relations entre l'État, l'économie et la société civile étaient renégociées. Aux États-Unis, cette expérimentation produisit des situations que les chercheurs comme Judith Innes étudièrent. À la fin des années 1980, cette expérimentation dans le domaine des processus collaboratifs s'accompagna de l'élaboration de techniques pratiques et recommandations procédurales. Dans les années 1990, des expériences similaires virent le jour dans de nombreux pays européens, encouragées dans une certaine mesure par l'Union européenne. Les idées en matière de planification communicative trouvaient un écho dans ce climat d'innovation politique. En Europe, les expériences de travail collaboratif entre diverses parties prenantes se manifestèrent particulièrement dans les programmes de rénovation urbaine, les programmes paysagers et l'élaboration de la stratégie spatiale. En Amérique Latine et en Afrique du Sud, des expériences similaires prirent la forme de luttes visant à créer des institutions et des pratiques démocratiques plus participatives et efficaces³⁰.

30. A. Fung et E. O. Wright (éd.), *Deepening Democracy : Institutional innovations in empowered participatory governance*, Verso, Londres, 2003 ; A. Cornwall et V. S. P. Coelho (éd.), *Spaces for Change ? The Politics of Citizen Participation in New democratic Arenas*, Zed Books, Londres, 2007 ; J. Holston, *Insurgent citizenship : disjunctions of democracy and modernity in Brazil*, Princeton University Press Harrison, Princeton, 2008 ; P. Harrison, A. Todes, et al., 2007, *Planning and Transformation : learning from the post-apartheid experience*, Routledge, Londres, 2007.

Toutefois, de telles idées en matière de planification, aujourd'hui plus visibles du fait de leur « labellisation », firent rapidement l'objet de vigoureuses critiques de la part d'universitaires travaillant dans ce domaine. Reflétant la capacité de la « théorie de la planification communicative » à restituer l'« état d'esprit » intellectuel, pratique et politique du moment, la planification devint le sujet d'une intense contestation à la fin des années 1990. Les critiques les plus énergiques émanèrent de ceux qui partageaient certaines des perceptions intellectuelles et des engagements politiques des tenants des idées communicatives. D'autres réitérèrent simplement les arguments en faveur d'une démocratie élitiste, technocratique, dénonçant les coûts élevés de l'organisation d'une discussion et d'une participation élargies sur les grandes questions de fond et le risque que de telles influences sur la formation des politiques n'aboutissent à des résultats indésirables (les « mauvais » choix). Les débats amorcés par Mickey Lauria³¹ et Susan Fainstein³² aux États-Unis, M. Tewdwr-Jones et P. Allmendinger³³ au Royaume-Uni, O. Yiftachel et M. Huxley³⁴ en Israël et B. Flyvbjerg³⁵ en Scandinavie, représentent les travaux les plus influents que les étudiants en planification sont invités

31. M. Lauria et R. Whelan, « Planning theory and political economy : the need for re-integration », *Planning Theory*, n° 14, 1995, p. 8-33 ; P. Healey, C. Hoch, M. Lauria et M. Feldman, « Planning theory, political economy and the interpretive turn : the debate continues ! », *Planning Theory*, n° 17, 1997, p. 10-85.

32. S. Fainstein, « New Directions in Planning Theory », *Urban Affairs Review*, n° 34, 2000, p. 451-476 ; S. Fainstein, « Planning Theory and the City », *Journal of Planning Education and Research*, n° 25, 2005, p. 121-130.

33. M. Tewdwr-Jones et P. Allmendinger, « Deconstructing communicative rationality : a critique of Habermasian collaborative planning », *Environment and Planning A*, n° 30, 1998, p. 1979-1989.

34. O. Yiftachel, « Planning and social control : exploring the dark side », *Journal of Planning Literature*, n° 12, 1998, p. 396-406 ; O. Yiftachel, « Planning Theory at the Crossroads », *Journal of Planning Education and Research*, n° 18, 1999, p. 67-69 ; M. Huxley et O. Yiftachel, « New Paradigm or Old Myopia ? Unsettling the Communicative Turn in Planning Theory », *Journal of Planning Education and Practice*, n° 19, 2000, p. 333-342 ; O. Yiftachel et M. Huxley, « Debating Dominance and relevance : Notes on the "communicative turn" in planning theory », *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 24, 2000, p. 907-913.

35. B. Flyvbjerg, « Empowering civil society : Habermas, Foucault and the Question of Conflict », in M. Douglass et J. Friedmann (éd.), *Cities for Citizens*, Wiley, Londres, 1998, p. 185-212.

à lire³⁶. Je n'entends pas ici passer en revue ces contributions critiques, mais plutôt en tirer les principales conclusions. Je les regrouperai en trois catégories – critiques intellectuelles, pratiques et politiques – même si dans la plupart des études, ces trois dimensions tendent à se recouper.

Intellectuellement, la réaction critique s'est cristallisée autour de quatre grands axes. Le premier, d'inspiration philosophique, accusait la nouvelle approche de simplement remplacer le rationalisme de la procédure scientifique par celui des pratiques communicatives. Les critiques affirmaient qu'elle privilégiait toujours une approche « rationnelle », soulignant l'importance de l'argumentation et de la raison dans les affaires humaines. De plus, en accordant une large place à la construction sociale de la compréhension et de l'argumentation, cette approche se révélait antiréaliste et relativiste. Cela signifiait qu'elle minimisait la matérialité des problématiques abordées et considérait les valeurs comme des produits du débat intersubjectif plutôt que comme des engagements préalables. Le deuxième axe de la critique portait sur le traitement du pouvoir et de la politique. Les critiques accusaient l'approche d'adopter une conception pluraliste de la dynamique politique (par opposition à une dynamique fondée sur les classes) et de présumer que le pouvoir pouvait être généré par la création d'enceintes (espaces institutionnels) où les groupes précédemment en conflit pouvaient explorer les moyens d'obtenir le consensus, par le biais de pratiques de délibération participative visant l'atténuation des déséquilibres initiaux en matière de pouvoir. Cet accent mis sur la réduction des conflits et l'élaboration du consensus fut accusé de « mettre entre parenthèses » la dynamique

36. Voir aussi P. M. McGuirk, « Situating Communicative planning theory : context, power and knowledge », *Environment and Planning A*, n° 33, 2001, p. 195-217, pour un commentaire riche en réflexion s'appuyant sur un cas empirique. Voir également « réponses aux critiques » de Forester dans O. Yiftachel et M. Huxley, « Debating Dominance and relevance... », *International Journal of Urban...*, *op. cit.* ; P. Healey, « Collaborative Planning in Perspective », *Planning Theory*, *op. cit.*, *Collaborative planning...*, *op. cit.*, chapitre X, et J. Innes, « Consensus building : clarification for critics », *Planning Theory*, n° 3, 2004, p. 5-20. N. Harris « Collaborative Planning : from critical foundations to practice forms », in P. Allmendinger et M. Tewdwr-Jones (éd.), *Planning Futures : New directions for planning theory*, Routledge, Londres, 2002, p. 21-43, et R. Fischler « Communicative planning theory : a Foucauldian assessment », *Journal of Planning Education and Research*, n° 19, 2000, p. 358-368, relayent de manière méthodique certains aspects des débats critiques. Voir aussi J. Hillier et P. Healey (éd.), *Critical Readings in planning theory*, vol. 111, *op. cit.*

du pouvoir et de chercher à « neutraliser » le pouvoir. Le troisième axe de la critique accusait la nouvelle approche de se focaliser sur les procédures, tout comme l'approche rationaliste traditionnelle, au détriment des problématiques en jeu et de l'identité des parties prenantes. Enfin, certains soulignèrent la faiblesse de cette approche en tant que théorie de la transformation. En privilégiant le pouvoir de l'argumentation, elle négligeait d'autres sources de pouvoir, comme le contrôle des moyens de production et d'échange ou le pouvoir législatif et militaire. De manière générale, les critiques affirmaient que la nouvelle approche proposait une image de la condition humaine trop idéaliste et optimiste et s'attachait trop étroitement aux micropratiques au point de ne pas percevoir les forces structurantes de manière assez claire.

Certaines de ces critiques reflètent la surprise de ceux qui découvraient ces idées pour la première fois, ceux-ci se plaçant dans une optique différente pour essayer de donner du sens à cette « nouveauté ». L'enracinement des idées communicatives dans les évolutions post-positivistes et pragmatistes de la philosophie échappèrent à certains. D'autres prirent la reconnaissance du fait que le pouvoir était réparti dans une pluralité d'espaces institutionnels et que les fractures sociales ne dépendaient pas seulement de facteurs de classe pour une réinvention du pluralisme fondé sur l'intérêt qui dominait en sciences politiques aux États-Unis dans les années 1960. De nombreux critiques assimilèrent directement les idées communicatives aux propres espoirs normatifs d'Habermas de retrouver un sens commun des valeurs dans les sociétés occidentales. Ils accusèrent la nouvelle approche d'être attachée à une société consensuelle idéalisée, prenant à tort pour un idéalisme abstrait l'entreprise pragmatique visant à trouver un terrain d'entente sur des problématiques spécifiques ayant engendré d'interminables conflits³⁷.

37. Je suis consciente que la *Planification collaborative* témoigne d'une certaine tendance à l'idéalisme romantique, mais mon « repoussoir » à l'époque était le néo-libéralisme autoritaire. Selon moi, il fallait démontrer clairement que des possibilités alternatives de sociétés démocratiques *existaient bel et bien*. Dans de récents travaux, Forester (2009) affirme que nous pouvons nous mettre d'accord de façon pragmatique sur « ce que nous devons faire aujourd'hui », même si nous ne pouvons nous entendre sur des valeurs plus fondamentales. Au-delà de cela, nous pouvons nous mettre d'accord sur le fait que le *processus* qui a mené une décision est légitime même si nous ne sommes pas d'accord avec la décision elle-même.

Cette élision créa ensuite une opposition dualistique en matière de dynamique du pouvoir, avec d'un côté l'interprétation d'Habermas et de l'autre, celle de Foucault ; cette opposition s'est répercutée dans les débats sur la théorie de la planification, sans tenir compte du fait que l'approche s'inspirait des deux théoriciens à la fois³⁸. Cette critique était sous-tendue par des hypothèses sur la nature du « pouvoir ». De nombreux critiques considéraient le pouvoir comme le « pouvoir sur », le pouvoir de contrôler et de dominer, voire comme une « chose » qui pouvait être « possédée ». L'approche communicative considérait le pouvoir comme inhérent aux relations. Les analystes se réclamant de cette approche mettaient l'accent sur la multitude de relations et de sources de pouvoir et s'intéressaient davantage au « pouvoir de », au pouvoir en tant qu'énergie sociale, le potentiel de production de cette énergie étant une force capable de remettre en question les schémas établis de domination et de contrôle.

Comme pour toute bonne analyse intellectuelle, la critique eut un effet bénéfique en forçant les partisans de cette approche à réfléchir plus en profondeur à certaines problématiques. Premièrement, elle incita à prêter une attention plus critique à la théorie de la transformation inhérente à la promotion d'une approche communicative et de pratiques collaboratives. Bien qu'il fût important de comprendre la dynamique des rencontres collaboratives³⁹, il était également important de mettre l'accent sur la dynamique institutionnelle au sein de laquelle les pratiques collaboratives novatrices pouvaient se développer, ainsi que sur l'évolution conjointe de ces pratiques avec les problématiques plus larges de gouvernance⁴⁰. Deuxièmement, et en conséquence, ceux qui

38. Voir en particulier le travail de B. Flyvbjerg, « Empowering civil society... », *Cities for Citizens*, *op. cit.* Voir R. Fischler, « Communicative planning theory : a Foucauldian assessment », *Journal of Planning Education...*, *op. cit.*, pour un bon résumé et la résolution du débat concernant ce dualisme dans le cadre de la théorie de la planification.

39. J. Innes et D. E. Booher ont apporté une contribution remarquable à ce sujet. Voir J. Innes et D. E. Booher, *Planning with Complexity : An Introduction to Collaborative Rationality for Public Polic*, Routledge, New York, 2010 pour une version synthétisée de leurs travaux de ces deux dernières décennies.

40. Voir X. de Souza Briggs, *Democracy as problem-solving*, MIT Press, Boston, Mass., 2008 ; P. Healey, *Making better places : the planning project in the twentyfirst century*, Palgrave Macmillan, Londres, 2010 ; A. Cornwall et V. S. P. Coelho (éd.), *Spaces for Change...*, *op. cit.*

plaidaient pour accorder une plus grande attention aux pratiques collaboratives commencèrent à explorer les possibilités de leur émergence dans l'évolution de l'économie politique, c'est-à-dire dans le contexte plus large de l'évolution des relations État-société. Les recherches empiriques visant à multiplier les expériences pratiques dont la nouvelle approche tirait son inspiration et son soutien connurent un nouvel élan. Fait intéressant, ces chercheurs furent soutenus dans cette voie par les débats entre universitaires travaillant sur la transformation sociale issus de différentes mouvances, qui recommandaient d'accorder davantage d'attention à la micropolitique des rencontres délibératives⁴¹.

Troisièmement, alors qu'initialement les partisans des idées communicatives valorisaient l'obtention du consensus, par opposition à la théorie du conflit structurel présente à la fois dans l'économie politique marxiste et dans les cultures fondées sur le principe du contradictoire (comme au Royaume-Uni), aujourd'hui davantage d'importance est accordée au rôle positif du conflit qui permet de garder les problématiques et les intérêts « en jeu » dans les enceintes délibératives. Cela pose plusieurs questions : de quel point de vue se placent les critiques et quelle est l'importance relative d'un regard critique provenant d'enceintes « extérieures » destinées à remettre en question les pratiques de gouvernance établies, par opposition à l'incorporation des points de vue contradictoires dans ces mêmes enceintes ?

Enfin, ceux qui mettent en œuvre l'approche communicative doivent encore prêter davantage d'attention à la façon dont les problématiques et les valeurs « en jeu » façonnent les rencontres délibératives et comment de telles rencontres affectent les problématiques antérieures. Si ce qui est « juste », « équitable », « durable », etc. doit être ramené à des éléments empiriques spécifiques pour avoir de la matérialité et du sens, la plupart des progressistes affirmeraient néanmoins aujourd'hui que de telles valeurs ne peuvent pas simplement être exprimées lors de rencontres délibératives spécifiques. Certaines valeurs et certains critères sont toujours « attachés » au contexte institutionnel plus large dans lequel les pratiques spécifiques s'exercent, résultat de sessions de travail antérieures sur la formation de l'attention. Dans certaines

41. Voir, par exemple, A. Cornwall et V. S. P. Coelho (éd.), *Spaces for Change ?...*, *op. cit.*

situations, ce sont ces valeurs et modes de pensée (« mentalités ») qui doivent être ouverts à l'examen critique. Cela met en lumière a) le poids de la conception des institutions dans la dynamique de gouvernance, b) l'interaction des infrastructures de gouvernance « strictes » et « souples » ainsi que des relations entre constitutions, conventions juridiques et normes culturelles, et c) les pratiques spécifiques mises en œuvre dans les différentes enceintes de gouvernance⁴².

Ceux qui considéraient la nouvelle approche du point de vue des pratiques mises en œuvre dans les systèmes de planification émirent des critiques différentes, axées sur trois problématiques. Premièrement, pour certains, l'approche était davantage une « description » de pratiques plutôt qu'une contribution à la création de pratiques alternatives. Au Royaume-Uni, doté d'un système hiérarchisé et surbureaucratisé de réglementation de l'utilisation des sols, l'approche fut accusée d'être une description inexacte de la pratique en vigueur et de ses perspectives futures. Ces critiques, émises au milieu des années 1990, ignoraient largement les expérimentations en matière de pratiques collaboratives menées alors aux États-Unis, au Canada et dans d'autres parties du monde et qui commençaient à apparaître au Royaume-Uni, particulièrement dans les initiatives de rénovation urbaine et dans la gestion environnementale à l'échelon local.

Deuxièmement, en s'inspirant de ces expériences, certains affirmèrent que ces pratiques se révélaient trop « inefficaces » et qu'elles demandaient trop de temps. Cependant, dans les expériences de conception des institutions, la question se posa ensuite de savoir si le temps accordé aux pratiques délibératives dans le but d'établir les grandes orientations de l'action publique ne pouvait pas, en réalité, faire économiser ultérieurement le temps et l'argent consacrés à la résolution des conflits dans les enceintes de confrontation, telles que les requêtes officielles et les procédures judiciaires. D'autres estimèrent que les pratiques délibératives ne débouchaient pas nécessairement sur la « bonne » décision. Ces critiques émanaient surtout de personnes engagées dans des programmes environnementaux, soucieuses de protéger l'environnement, tant au

42. A. Fung et E. O. Wright (éd.), *Deepening Democracy...*, *op. cit.*

plan local que mondial⁴³. Mais cet argument pose la question de savoir qui « a raison » et ce qui est « bon ».

Troisièmement, certains craignaient que les pratiques délibératives ne subissent tous les problèmes liés au localisme débridé, un groupe pouvant alors en opprimer un autre et les impacts plus larges risquant d'être ignorés. La critique portait sur la décentralisation des stratégies de gouvernance, désormais confiées aux localités et aux quartiers, et largement utilisée dans de nombreux pays à la fin du xx^e siècle. Elle insistait sur la nécessité de trouver des solutions pratiques pour combiner considérations plus larges et énergie locale. Dans les années 2000, cela a donné lieu à un ensemble de travaux sur la manière dont la conception formelle des initiatives gouvernementales pouvait reposer à la fois sur des paramètres structurants et sur l'expérimentation locale. Par exemple, A. Fung⁴⁴ a étudié quelles mesures devaient être mises en place dans les systèmes gouvernementaux formels afin de favoriser le développement de modes de gouvernance participatifs plus actifs.

Les dernières critiques présentées ici furent émises par des progressistes. Certains d'entre eux affirmèrent que le fait de mettre l'accent sur le développement d'enceintes délibératives, à l'intersection des espaces étatique et sociétal, était simplement une forme de cooptation managériale. Selon eux, il est préférable de se situer « à l'extérieur » de l'État, aux marges des valeurs et pratiques établies, en faisant entendre la voix des « exclus » et en gardant une voix « agonistique » ou « discordante » dans le débat public. Les pratiques communicatives qui relient les acteurs de l'État, de l'économie et de la société civile pourraient en quelque sorte très facilement devenir juste un autre moyen de « neutraliser » le conflit et d'affaiblir le combat pour la justice sociale parmi les personnes marginalisées et opprimées par les intérêts économiques privés dominants et leurs ambitions mondialistes. Ou bien ces expériences pourraient se révéler de simples symboles, un genre de masque rhétorique pour maintenir le « statu quo ». Certains accusent même l'approche communicative de servir de soutien politique au

43. Ces deux critiques – inefficacité et impossibilité de parvenir à la bonne décision – ravivèrent les débats sur les mérites respectifs de la démocratie élitiste et de la démocratie participative.

44. A. Fung, *Empowered participation*, Princeton University Press, Princeton, 2004.

déploiement de stratégies néolibérales, ébranlant les systèmes de gouvernance des États-providence sociodémocrates et leur capacité à promouvoir la justice sociale et la durabilité environnementale⁴⁵.

Ces critiques soulèvent des questions quant à la manière dont les transformations sociales s'accomplissent. Les idées en matière de planification communicative soulignent l'importance de la microdynamique des évolutions lentes, des processus d'apprentissage social par le biais desquels les sociétés se développent et changent. Bien que certains critiques considèrent le fait d'encourager les arrangements collaboratifs et les pratiques délibératives comme un autre moyen de combler les failles des institutions sociales établies, de nombreux défenseurs du potentiel novateur de cette approche voient ces pratiques comme un moyen de libérer les énergies en élargissant l'apprentissage social, avec de multiples possibilités transformatives. Les tenants de l'approche communicative ont contribué à donner du poids, en tant qu'espaces d'apprentissage sur la politique et les structures sociales dans lesquels ils évoluent, à la micropolitique des rencontres délibératives où les individus se rassemblent pour gérer leurs problèmes et conflits communs. Mais en soi, cela dit peu de chose sur le moment, le lieu ou la manière dont les pratiques de gouvernance collaboratives pourraient avoir des effets transformatifs. Comme avec les autres critiques de la planification communicative, cet argument nous rappelle l'importance de replacer la discussion concernant les bonnes pratiques de planification dans la dynamique spécifique des situations de gouvernance réelles, avec leurs aspects historiques et géographiques particuliers⁴⁶.

Les débats et les critiques à propos de l'approche de la « planification communicative » ont eu pour effet d'affiner et de renforcer les arguments avancés par ses partisans. Cette approche a encouragé une quantité significative de travaux empiriques et inspiré un débat critique. Dans ce sens, on pourrait affirmer qu'elle a obtenu un « succès » intellectuel considérable. Mais ce n'est pas l'unique raison pour laquelle elle continue d'attirer autant l'attention. D'autres raisons résident dans le

45. C. Bengs, « Time for a critique of planning theory : Editorial n° 3 », *European Journal of Spatial Development*, juin 2005, (www.nordregio.se/ESJD/editorials.html) ; T. Sager, *Communicative Planning Theory*, *op. cit.*

46. P. Healey, *Making better places...*, *op. cit.*

contexte plus large des défis associés aux processus de gouvernance et à l'expérimentation en matière de conception des institutions. Construire de nouvelles relations et de nouvelles enceintes et aider des groupes d'individus à développer de nouvelles façons de réfléchir aux problématiques et aux questions auxquelles ils sont confrontés requiert le type de compétences que l'approche communicative met en avant. Plus généralement, cette approche contribue à une recherche plus large de solutions pour enrichir et renouveler ce qu'une démocratie participative et pluraliste pourrait et devrait être au XXI^e siècle.

Conclusion.

J'ai affirmé dans le présent article que l'émergence de la « théorie de la planification communicative » doit être replacée dans le mouvement social et philosophique plus large qui a permis de déplacer l'attention politique et pratique sur l'importance de la micropolitique en matière d'action collective et, en particulier, sur les potentialités de la capacité d'action dans et autour des organisations gouvernementales formelles. Cela donne du poids aux relations entre micropratiques, puisque celles-ci se construisent activement par la pratique, et à la manière dont les forces contextuelles plus globales se manifestent. Par conséquent, cela met fortement l'accent sur l'imbrication des multiples formes de savoir, sur le jugement moral et sur les compétences pratiques, ainsi que sur la façon dont le travail de planification est exécuté. En outre, cette approche est à mettre en parallèle avec la volonté pragmatiste classique de développer les pratiques démocratiques en se fondant sur l'apprentissage du savoir « raisonner en public », élargissant la notion de raisonnement à partir d'une sorte de technique logique, pour englober tous les moyens dont les revendications (au sujet des problématiques ou des enjeux, des personnes affectées, des actions pouvant être menées, quand et par qui) sont portées à l'attention, expliquées, justifiées et légitimées. Enfin, l'approche affirme que ces micropratiques « font la différence » en matière de résultat et de qualité de l'espace public, pas seulement pour les personnes directement affectées par la teneur de cette pratique, mais aussi pour la qualité évolutive d'un système politique plus large. De cette manière lente et cumulative, les micropratiques disposent d'un potentiel transformatif. Il ne s'agit pas là de nier le poids des initiatives

transformatives sur une large échelle. Comme de nombreuses personnes l'affirment aujourd'hui, il faut également prêter attention à l'interaction entre micropratiques et conception des institutions dans les programmes gouvernementaux et les interventions légales. Mais négliger les micropratiques consisterait à faire l'impasse sur un domaine important au sein duquel les valeurs politiques, notamment la poursuite de la justice sociale, de la durabilité environnementale, du développement économique et de la viabilité, sont combinées et hiérarchisées et reçoivent une forme matérielle et une signification localisée.

Mais cela ne signifie pas que la « planification communicative » en tant qu'approche intellectuelle puisse être purement et simplement transformée en promotion des formes de pratique collaborative qui, d'une manière ou d'une autre, feront évoluer les systèmes politiques vers un idéal de « démocratie participative » améliorée. Comme A. Fung⁴⁷ l'avance, l'accent mis sur les micropratiques ne doit pas se traduire par un quelconque « localisme » romantique. Tout comme l'attention portée aux micropratiques doit être liée à la reconnaissance de la manière dont les forces plus larges façonnent les micropratiques et sont façonnées par elles, les deux niveaux d'attention doivent rester conscients du contexte dans lequel ces interactions se situent. Dans une certaine mesure, la « théorie de la planification communicative » a été absorbée dans des approches historiques et sociologiques institutionnalistes plus larges, de la manière dont les pratiques et leurs paramètres institutionnels évoluent ensemble⁴⁸. De ce fait, les tentatives visant à transférer les pratiques et les techniques spécifiques associées aux efforts collaboratifs dans un contexte donné devraient être abordées en portant un regard critique rigoureux sur la dynamique sociopolitique qui a généré la pratique et sur sa pertinence dans une situation différente.

En conclusion, l'idée communicative dans le domaine de la planification a ouvert à l'attention critique un champ important de l'activité de gouvernance. Elle a renforcé les sensibilités analytiques et

47. A. Fung, *Empowered participation*, *op. cit.*

48. P. Hall et R. Taylor, « Political science and the three institutionalisms », *Political Studies*, n° XLIV, 1996, p. 936-957 ; S. Gonzalez et P. Healey, « A sociological institutionalist approach to the study of innovation in governance capacity. » *Urban Studies*, n° 42(11), 2005, p. 2055-2070.

normatives en focalisant l'analyse sur les détails de « l'action des pouvoirs publics », remettant ainsi en question les grands stéréotypes concernant le travail de planification et ses résultats, et soulignant le poids des compétences communicatives, du savoir-faire technique et de l'attention portée aux questions d'éthique qui se combinent dans des contextes sociaux spécifiques pour produire des effets, à la fois en façonnant les produits matériels et la manière dont les problématiques, les questions et les solutions sont imaginées et traitées. Dès lors que les implications de l'idée communicative auront été assimilées, il ne devrait plus être possible de considérer les « écarts de mise en œuvre » comme de simples échecs de conception des politiques publiques ou comme l'absence de pouvoir d'une capacité d'action par rapport à une autre. Au lieu de cela, cette idée entraîne la reconnaissance du pouvoir créatif de la capacité d'action. Le défi en matière de conception de « systèmes » d'action consiste alors à trouver les moyens de libérer ce pouvoir au service de la création de perspectives où la majorité, et pas seulement la minorité, a des chances de s'épanouir.

BIBLIOGRAPHIE

BENGS, C., « Time for a critique of planning theory : Editorial n° 3 », *European Journal of Spatial Development*, juin 2005 ; (www.nordregio.se/ESJD/editorials.html).

BERNSTEIN, R., *Beyond Objectivism and Relativism : Science, hermeneutics and Praxis*, University of Pennsylvania Press, Philadelphie, 1983.

BRIGGS, X. (de Souza), *Democracy as problem-solving*, MIT Press, Boston, Mass., 2008.

BRYSON, J., et CROSBY, B., *Leadership in the Common Good : tackling public problems in a shared power world*, Jossey Bass, San Francisco, 1992.

CARS, G., P. Healey, *et al.*, *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*, Aldershot, Hants, Ashgate, 2002.

CASTELLS, M., *The Urban Question*, Edward Arnold, Londres, 1977.

CHAMBERS, R., *Whose reality counts ? putting the first last*, Intermediate Technology Publications, Londres, 1997.

CORNWALL, A., et COELHO V. S. P., (éd.), *Spaces for Change ? The Politics of Citizen Participation in New democratic Arenas*, Zed Books, Londres, 2007.

DOUGLAS, M., *How institutions think*, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1987.

FAINSTEIN, S., « New Directions in Planning Theory », *Urban Affairs Review*, n° 34, 2000, p. 451-476.

FAINSTEIN, S., « Planning Theory and the City », *Journal of Planning Education and Research*, n° 25, 2005, p. 121-130.

FAINSTEIN, S., et FAINSTEIN, N., « New debates in urban planning : the impact of Marxist theory in the United States », *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 3, 1979, p. 381-403.

FAINSTEIN, S., et FAINSTEIN, N., (éd.), *Restructuring the city : the political economy of urban redevelopment*, Longman, New York, 1986.

FISCHER, F., et FORESTER, J., (éd.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, UCL Press, Londres, 1993.

FISCHLER, R., « Communicative planning theory : a Foucauldian assessment », *Journal of Planning Education and Research*, n° 19, 2000, p. 358-368.

FLYVBJERG, B., « Empowering civil society : Habermas, Foucault and the Question of Conflict », in Douglass, M., et Friedmann, J., (éd.), *Cities for Citizens*, Wiley, Londres, 1998, p. 185-212.

FORESTER, J., *Planning in the face of power*, University of California Press, Berkeley, 1989.

FORESTER, J., *Critical Theory, public policy and planning practice : toward a critical pragmatism*, State university of New York Press, Albany, 1993.

FRIEDMANN, J., *Re-tracking America : a theory of transactive planning*, Anchor Press, New York, 1973.

FRIEND, J., POWER, J., et YEWLETT, C., *Public planning : the intercorporate dimension*, Tavistock Institute, Londres, 1974.

FUNG, A., *Empowered participation*, Princeton University Press, Princeton, 2004.

FUNG, A., et WRIGHT, E. O., (éd.), *Deepening Democracy : Institutional innovations in empowered participatory governance*, Verso, Londres, 2003.

GEERTZ, C., *Local Knowledge*, Londres, New York, 1983.

GIDDENS, A., *The Constitution of Society*, Polity Press, Cambridge, 1984.

GONZALEZ, S., et HEALEY, P., « A sociological institutionalist approach to the study of innovation in governance capacity », *Urban Studies*, n° 42(11), 2005, p. 2055-2070.

HABERMAS, J., *The theory of Communicative Action*, vol. I, *Reason and the Rationalisation of Society*, Polity Press, Cambridge, 1984.

HAJER, M., *The politics of environmental discourse*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

HAJER, M., et WAGENAAR, H., (éd.), *Deliberative Policy Analysis : Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

HALL, P., et TAYLOR, R., « Political science and the three institutionalisms », *Political Studies*, n° XLIV, 1996, p. 936-957.

HARPER, T. L., et STEIN, S. M., *Dialogical Planning in a Fragmented Society*, CUPR Press, New Brunswick, New Jersey, 2006.

HARRIS, N., « Collaborative Planning : from critical foundations to practice forms », in Allmendinger, P., et Tewdwr-Jones, M., (éd.), *Planning Futures : New directions for planning theory*, Routledge, Londres, 2002, p. 21-43.

HARRISON, P., Todes, A., *et al.*, *Planning and Transformation : learning from the post-apartheid experience*, Routledge, Londres, 2007.

HARVEY, D., « From managerialism to entrepreneurialism : the formation of urban governance in late capitalism », *Geografisker Annaler*, n° 71B, 1989, p. 3-17.

HEALEY, P., « Planning through debate », *Town Planning Review*, n° 63, 1992, p. 143-163.

HEALEY, P., *Collaborative planning : shaping places in fragmented societies*, Macmillan, Londres, 1997/2006.

HEALEY, P., « Institutional analysis, communicative planning and shaping places », *Journal of Planning Education and Research*, n° 19(2), 1999, p. 111-122.

HEALEY, P., « Collaborative Planning in Perspective », *Planning Theory*, n° 2, 2003, p. 101-123.

HEALEY, P., « The pragmatic tradition in planning thought », *Journal of Planning Education and Research*, n° 28(3), 2009, p. 277-292.

HEALEY, P., *Making better places : the planning project in the twenty-first century*, Palgrave Macmillan, Londres, 2010.

HEALEY, P., et UNDERWOOD, J., « Professional Ideals and Planning Practice », *Progress in Planning*, n° 9(2), 1979, p. 73-127.

HEALEY, P., HOCH, C., LAURIA, M., et FELDMAN, M., « Planning theory, political economy and the interpretive turn : the debate continues ! », *Planning Theory*, n° 17, 1997, p. 10-85.

HEALEY, P., McNAMARA, P., ELSON, M., et DOAK, J., *Land Use Planning and the Mediation of Urban Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.

HICKEY, S., et MOHAN, G., *Participation : from Tyranny to Transformation*, Zed Books, Londres, 2004.

HILLIER, J., « Going round the back : complex networks and informal action in local planning processes », *Environment and Planning A*, n° 32(1), 2000, p. 33-54.

HILLIER, J., et HEALEY, P., (éd.), *Critical Readings in planning theory*, vol. I, *Foundations of the planning enterprise*, Ashgate, Aldershot, Hants, 2008.

HILLIER, J., et HEALEY, P., (éd.), *Critical Readings in planning theory*, vol. 111, *Contemporary movements in planning theory*, Ashgate, Aldershot, Hants, 2008.

HOCH, C., « Doing good and being right : the pragmatic connection in planning theory », *Journal of the American Planning Association*, n° 50, 1984, p. 335-345.

HOLSTON, J., *Insurgent citizenship : disjunctions of democracy and modernity in Brazil*, Princeton University Press, Princeton, 2008.

HUXLEY, M., et YIFTACHEL, O., « New Paradigm or Old Myopia ? Unsettling the Communicative Turn in Planning Theory », *Journal of Planning Education and Practice*, n° 19, 2000, p. 333-342.

INNES, J., *Social Indicators and Public Policy : interactive processes of design and application*, Elsevier, New York, 1975.

INNES, J., *Knowledge and public policy : the search for meaningful indicators*, Transaction Books, New Brunswick, 1990.

INNES, J., Group processes and the social construction of growth management, *Journal of the American Planning Association*, n° 58, 1992, p. 440-454.

INNES, J., « Planning theory's emerging paradigm : communicative action and interactive practice », *Journal of Planning Education and Research*, n° 14, 1995, p. 183-189.

INNES, J., « Consensus building : clarification for critics », *Planning Theory*, n° 3, 2004, p. 5-20.

INNES, J., et BOOHER, D. E., *Planning with Complexity : An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*, Routledge, New York, 2010.

INNES, J., GRUBER, J., THOMPSON, R., et NEUMAN, M., *Co-ordinating growth and environmental management through consensus-building*, Berkeley University of California, Berkeley, 1994.

KOTHARI, V., et COOKE, B., (éd.), *Participation : the New Tyranny*, Zed Books, Londres, 2001.

KRUMHOLZ, N., et FORESTER, J., *Making Equity Planning Work*, Temple University Press, Philadelphie, 1990.

LAURIA, M., et WHELAN, R., « Planning theory and political economy : the need for re-integration », *Planning Theory*, n° 14, 1995, p. 8-33.

MARGERUM, R. D., « Evaluating Collaborative Planning : Implications from an empirical analysis of growth management », *Journal of the American Planning Association*, n° 68(2), 2002, p. 179-193.

MCGUIRK, P. M., « Situating Communicative planning theory : context, power and knowledge », *Environment and Planning A*, n° 33, 2001, p. 195-217.

MITLIN, D., et SATTERTHWAITE, D., (éd.), *Empowering Squatter Citizen : Local government, civil society and urban poverty reduction*, Earthscan, Londres, 2004.

PRESSMAN, J. L., et WILDAVSKY, A. B., *Implementation : How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, University of California Press, Berkeley, Californie, 1973.

RORTY, R., *Philosophy and the mirror of nature*, Blackwell, Oxford, 1980.

SAGER, T., *Communicative Planning Theory*, Avebury, Aldershot, Hants, 1994.

SCHOLZ, J. T., et STIFTEL, B., (éd.), *Adaptive governance and water conflict*, Resources for the Future Press, Washington, D. C., 2005.

SCHON, D., *Beyond the Stable State*, Temple Smith, Londres, 1971.

SCHON, D., *The Reflective Practitioner*, Basic Books, New York, 1983.

SILVERMAN, D., *The Theory of Organizations*, Heinemann, Londres, 1970.

SORENSEN, E., et TORFING, J., (éd.), *Theories of Democratic Network Governance*, Palgrave Macmillan, Londres, 2006.

SUSSKIND, L., MCKEARNAN, S., et THOMAS-LARMER, J., (éd.), *The Consensus-Building Handbook*, Thousand Oaks, California and Sage, Londres, 1999.

TEWDWR-JONES, M., et ALLMENDINGER, P., « Deconstructing communicative rationality : a critique of Habermasian collaborative planning », *Environment and Planning A*, n° 30, 1998, p. 1979-1989.

VERMA, N., « Pragmatic Rationality and Planning Theory », *Journal of Planning Education and Research*, n° 16, 1996, p. 5-14.

WILDAVSKY, A., *Speaking Truth to Power : The Art and Craft of Policy Analysis*, Macmillan (Transaction Books), Londres, 1979/1987.

YIFTACHEL, O., « Planning and social control : exploring the dark side », *Journal of Planning Literature*, n° 12, 1998, p. 396-406.

YIFTACHEL, O., « Planning Theory at the Crossroads », *Journal of Planning Education and Research*, n° 18, 1999, p. 67-69.

YIFTACHEL, O., et HUXLEY, M., « Debating Dominance and relevance : Notes on the "communicative turn" in planning theory », *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 24, 2000, p. 907-913.

GOUVERNANCE AUX ÉTATS-UNIS ET PRIORITÉ MÉTROPOLITAINE : LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DU DOMAINE DES TRANSPORTS

par Robert PUENTES

Introduction.

Alors que les élections de mi-mandat 2010 sont derrière nous, il apparaît clairement que les États-Unis sont confrontés à des défis d'une ampleur inégalée. Le pays subit toujours les conséquences de la crise économique la plus grave qu'il ait connue depuis la Grande dépression. Cette crise, que l'on surnomme la « Grande récession », a démarré il y a plus de deux ans, et malgré de timides signes de reprise, les indicateurs demeurent incertains. Les dépenses des ménages, les prix de l'immobilier et le taux d'inflation connaissent un léger rebond mais les chiffres du chômage obstinément élevés (9,7 % en avril 2010) occasionnent de vives inquiétudes¹. De fait, la création d'emplois dans le pays est quasi nulle depuis une dizaine d'années, principalement en raison des effets de la Grande récession².

Si ces préoccupations occupent le devant de la scène, l'attention se porte également de plus en plus sur le double défi du changement climatique et de la sécurité énergétique qui pèse sur l'avenir économique de notre pays. Autre difficulté, les États-Unis continuent à se développer par à-coups, à la différence des autres puissances occidentales et d'une partie de l'Asie. La population du pays a dépassé la barre des 300 millions d'habitants en octobre 2006 et devrait s'accroître de

1. Bureau of Labor Statistics, *Employment Situation Summary*, U.S. Department of Labor, USDL-10-0394, 2 avril 2010.

2. Howard Wial, Alec Friedhoff, *MetroMonitor : Tracking Economic Recession and Recovery in America's 100 Largest Metropolitan Areas*, Brookings Institution, Washington, 2010.

120 millions supplémentaires d'ici à 2050. Seules la Chine et l'Inde connaîtront un taux de croissance similaire. La manière de gérer cette croissance est un enjeu politique majeur.

Malheureusement, les États-Unis traversent actuellement une période caractérisée par d'importants défis en termes de gouvernance et par une insatisfaction manifeste à l'égard du gouvernement fédéral. Un sondage récent du *Washington Post* indiquait que le Congrès américain recueillait 24 % d'opinions favorables, son score le plus bas depuis 15 ans. Dans ce même sondage, le président Obama recueillait 53 % d'opinions favorables, en baisse par rapport aux 64 % de l'année dernière à la même époque³.

Cela étant, le gouvernement fédéral a remporté quelques succès dans certains domaines ces dernières années. Depuis les investissements dans les services de proximité et la recherche-développement dans les nouvelles technologies jusqu'à la reconstruction des logements sociaux dans les années 1990, les efforts du gouvernement fédéral dans ces secteurs stratégiques ont soutenu l'innovation locale et bénéficié à l'ensemble du pays. Cependant, la paralysie qui règne actuellement à Washington, combinée aux urgences budgétaires qui affectent la quasi-totalité des cinquante États et se répercutent sur les administrations locales, témoigne d'un fossé de plus en plus grand entre les différents acteurs des divers échelons administratifs et notre capacité à mettre en œuvre les politiques innovantes susceptibles de favoriser la croissance.

Plus grave encore, le système de gouvernance en place ne reconnaît pas les États-Unis comme une nation métropolitaine. Bien que les politiques menées n'en laissent rien paraître, notre pays ne possède pas vraiment d'économie nationale, ni même une combinaison de 50 économies fédérées. En réalité, la prospérité du pays s'est toujours appuyée sur la prospérité locale de ses 363 économies métropolitaines, toutes différentes, à la fois concentrées et interconnectées, dominées par les 100 principales régions métropolitaines, dont un grand nombre recouvre plusieurs comtés et États et englobe de multiples centres villes, banlieues, étalements urbains et hypercentres, contrairement au modèle

3. Sondage du *Washington Post*, 23-26 mars 2010. Questions du sondage récupérées le 1^{er} avril 2010. Disponible à l'adresse : http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/polls/postpoll_032810.html.

classique de géographie urbaine en étoile. C'est en cela que les États-Unis sont presque littéralement une « nation métropolitaine », foncièrement dépendante de la réussite de ses agglomérations urbaines⁴.

Le présent article aborde les défis de gouvernance du point de vue de l'un des principaux moteurs de la prospérité américaine, c'est-à-dire les infrastructures, et plus spécifiquement les transports. Les infrastructures sont importantes car les transports, les télécommunications et les réseaux de distribution d'énergie à la pointe de la technologie sont essentiels à la circulation rapide et efficace des biens, des idées et des personnes. Hélas, les structures de gouvernance chargées de prendre les décisions en matière de transports ne reflètent pas cette nouvelle réalité métropolitaine, et les incompréhensions qui en résultent débouchent sur de mauvaises décisions politiques.

Fort heureusement, la réforme de la politique fédérale des transports a connu récemment un vif regain d'intérêt. Si cet intérêt est effectivement le bienvenu, il faut néanmoins avoir conscience que nos méthodes et nos programmes en matière de transports sont, sur de nombreux points, vieux de cinquante ans et conçus pour répondre aux défis d'un passé révolu. Dans le présent article, je ferai des propositions pour mettre en place un nouveau programme d'investissements dans le secteur des transports permettant de répondre aux défis et aux enjeux du XXI^e siècle. Je conclurai ensuite par une brève discussion sur les réformes connexes actuellement mises en œuvre par l'administration Obama.

I. CONTEXTE : L'IMPORTANCE DES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES

Au plan mondial, un simple fait témoigne de l'importance persistante des régions métropolitaines : en 2006, pour la toute première fois, plus de la moitié de la population mondiale vivait dans des zones urbaines⁵. Plus encore que la population, la production économique mondiale se

4. Alan Berube, *MetroNation : How U.S. Metropolitan Areas Fuel American Prosperity*, Brookings, 2007.

5. United Nations Population Fund, *The State of World Population 2007 : Unleashing the Potential of Urban Growth*, United Nations, New York, 2007. Disponible à l'adresse : <http://www.unfpa.org/swp/2007>.

concentre dans les principales régions métropolitaines. Les 30 plus grandes régions métropolitaines du monde, parmi lesquelles Tokyo, New York, Londres et Paris, généraient en 2005 environ 10 000 milliards de dollars des États-Unis de PIB, soit l'équivalent de près d'un sixième de la production mondiale, tout en n'abritant que 25 % de la population du globe⁶.

L'économie américaine est également caractérisée par des concentrations géographiques significatives. De fait, si nos 100 principales régions métropolitaines ne représentent que 12 % de notre territoire et 65 % de notre population, elles abritent néanmoins 74 % des citoyens les plus éduqués, 77 % des emplois de l'économie de la connaissance et 84 % des immigrants les plus récents. Nos régions métropolitaines sont des zones de concentration du capital d'innovation et du capital humain, qui viennent renforcer leur rôle fondamental en tant que moteur de l'économie américaine et mondiale⁷.

Les régions métropolitaines représentent aussi la réalité géographique des marchés de l'emploi et de l'immobilier, puisque la grande majorité des personnes qui vivent dans une région donnée y travaillent également. En 2000, 92 % des habitants des 100 principales régions métropolitaines occupaient un emploi dans leur région de résidence. Cependant, les trajets domicile-travail les amènent souvent à traverser plusieurs communes ou comtés au sein d'une même région. Environ 30 % des habitants des principales régions métropolitaines occupent un emploi situé en dehors de leur comté de résidence, et cette proportion a tendance à augmenter de manière continue⁸.

Les régions métropolitaines des États-Unis se sont également fortement complexifiées. Les banlieues ont cessé d'être de simples villes-dortoirs pour les travailleurs du centre-ville. Elles sont devenues d'importants pôles d'emplois qui remplissent toute une palette de fonctions au sein des économies régionales dont elles relèvent. Une enquête portant sur la localisation des emplois dans les principales régions métropolitaines

6. PricewaterhouseCoopers, *UK Economic Outlook 2007*, Londres.

7. Alan Berube, *MetroNation : How U.S. Metropolitan Areas Fuel American Prosperity*, Brookings, 2007.

8. Alan E. Pisarski, *Commuting in America III*, National Cooperative Highway Research Program Report 550 and Transit Cooperative Research Program 110, Transportation Research Board, Washington, 2006.

du pays a montré que seuls 21 % des salariés vivant dans ces régions travaillaient dans un rayon d'environ 4 kilomètres du centre-ville, tandis que plus du double (45 %) travaillait à plus de 16 kilomètres du centre⁹. La pauvreté, autrefois majoritairement concentrée dans les villes, s'est également déplacée vers les banlieues. En 2008, celles-ci abritaient la plus grande part des classes les plus pauvres, qui connaissent une croissance exponentielle aux États-Unis¹⁰.

Ces logiques spatiales entraînent des changements significatifs dans le pays et comportent d'énormes implications en termes de transport. Les régions métropolitaines américaines jouent un rôle clé en matière de transports, rôle qu'elles exercent aussi dans un grand nombre d'autres secteurs prioritaires à l'échelon national. L'économie nationale repose sur les grandes régions métropolitaines, où se rassemblent les entreprises américaines, les établissements culturels, les universités, et qui constituent le cœur d'un nouveau système de circulation des biens et des personnes, tant au plan national qu'international.

Par exemple, nos 15 principaux ports représentent à eux seuls plus de 73 % du fret international en valeur. De même, les principaux aéroports par lesquels transite le fret sont essentiellement concentrés dans les grandes régions métropolitaines : 66 % du fret total passe par les 15 plus grands aéroports. Outre le fret, près de 99 % de tous les passagers aériens du pays arrivent ou partent de l'une des 100 principales régions métropolitaines, la grande majorité des trajets se concentrant sur 26 métropoles. En outre, 97 % des passagers du réseau ferré interurbain (Amtrak) embarquent ou débarquent dans l'une des 100 principales régions métropolitaines et plus de la moitié dans l'une des 10 premières¹¹. Du fait de ce trafic, les centres métropolitains constituent les plaques tournantes du système de transports national, ce qui renforce leur rôle de principaux pôles d'attraction pour le tourisme et le commerce.

9. Elizabeth Kneebone, *Job Sprawl Revisited : The Changing Geography of Metropolitan Employment*, Brookings, 2009.

10. Elizabeth Kneebone, Emily Garr, *The Suburbanization of Poverty : Trends in Metropolitan America, 2000 to 2008*, Brookings, 2010.

11. Robert Puentes, *A Bridge to Somewhere : Rethinking American Transportation for the 21st Century*, Brookings, 2008.

La santé de l'économie nationale dépend de celle des économies métropolitaines et la mobilité des résidents est un facteur essentiel à la santé de ces régions. Ainsi, pour que notre système de transports continue de représenter un avantage concurrentiel, l'amélioration de la mobilité des personnes par différents moyens, à la fois au sein des régions métropolitaines et entre régions, devrait demeurer une priorité nationale explicite.

Malheureusement, les régions métropolitaines américaines sont entravées dans leur développement par un ensemble de problématiques liées aux transports qui menacent leur capacité à rester dynamiques et en bonne santé et qui suscitent des interrogations sur le rôle des États-Unis dans l'économie mondiale. Qu'il s'agisse des embouteillages permanents ou des infrastructures en ruine, des procédures de transit inadéquates, des préoccupations en termes de sûreté et de sécurité, les défis que doit relever le pays en matière de transports métropolitains représentent une source de mécontentement croissant. Si l'on ajoute à cela les inquiétudes relatives au changement climatique et la menace des gaz à effet de serre, la situation paraît plus critique que jamais, et ce malgré les investissements massifs, à la fois publics et privés, effectués ces dernières années. Tout cela se produit dans un contexte de crise des transports et des infrastructures qui devrait motiver la mise en œuvre d'une véritable réforme¹².

Pour être tout à fait juste, notons tout de même que des efforts ont été consentis ces dernières années pour améliorer la planification et l'aménagement des régions métropolitaines, afin d'harmoniser les facteurs géographiques de la prise de décisions en matière de transports avec ceux qui caractérisent les économies régionales, les trajets domicile-travail et la réalité sociale. Les lois relatives à l'aide fédérale en matière de routes (*Federal-Aid Highway Acts*) de 1962 et de 1973 exigeaient des gouverneurs des États fédérés qu'ils désignent un service chargé d'assurer la planification et l'examen adéquats des projets de transports dans les grandes régions métropolitaines. En 1991, une loi complémentaire venait renforcer leur rôle et offrait la souplesse nécessaire à l'élaboration de systèmes de transports combinés répondant aux besoins spécifiques de chaque région. La dernière loi fédérale en la matière,

12. National Surface Transportation Policy and Revenue Study Commission, *Transportation for Tomorrow*, 2008.

votée en 2005 (*Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act : A Legacy for Users*, SAFETEA-LU), reprenait la plupart des dispositions des lois précédentes concernant la planification métropolitaine et prévoyait une hausse des financements accordés à ces régions. Ces fonds, qui ont atteint près de 9 milliards de dollars des États-Unis depuis l'entrée en vigueur de la loi, sont caractérisés par une grande souplesse d'utilisation et recouvrent un grand nombre de projets différents. En tout, ces fonds représentent environ 6 % du montant total des financements consacrés aux axes routiers¹³.

Les organismes en charge de ces activités de planification régionale aux États-Unis sont connus sous le nom de « Metropolitan Planning Organizations » (MPO). Les MPO sont des services de l'administration locale qui sont officiellement chargés d'établir des programmes de transports pour les zones urbaines de plus de 50 000 habitants. Ils prennent des formes juridiques variées et opèrent le plus souvent en qualité de conseillers auprès de l'administration, mais peuvent aussi être des agences indépendantes ou des organismes rattachés à un ou plusieurs États fédérés¹⁴. Certains voient ces MPO comme un moyen de contrecarrer l'influence dominante des services des transports des États fédérés qui cherchent à faire adopter leurs projets routiers, ou tout au moins de renforcer la position des régions métropolitaines dans ce domaine¹⁵. Une étude a montré que la coordination entre les services des États fédérés et les MPO s'était améliorée sur les questions liées au respect des exigences environnementales, sur celles nécessitant des pressions politiques conjointes et sur celles susceptibles de bénéficier d'économies d'échelle¹⁶. Plusieurs études ont également identifié chez

13. Federal Highway Administration, *Highway Authorizations : Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act : A Legacy For Users (P.L. 109-59)*, 2006. Disponible à l'adresse : <http://www.fhwa.dot.gov/safetealu/fundtables.htm>.

14. Thomas W. Sanchez, *An Inherent Bias ? Geographic and Racial-Ethnic Patterns of Metropolitan Planning Organization Boards*, Brookings, 2006.

15. Voir Marlon Boarnet, Andrew Haughwout, *Do Highways Matter ? Evidence and Policy Implications of Highways' Influence on Metropolitan Development*, Brookings, 2000, et Mark Solof, *History of Metropolitan Planning Organizations, Part II*, NJTPA Quarterly, 1996.

16. Brian Taylor, Lisa Schweitzer, « Assessing The Experience Of Mandated Collaborative Inter-Jurisdictional Transport Planning In The United States », *Transport Policy*, 2005, vol. XII, n° 6.

les administrations locales une volonté nouvelle mais de plus en plus claire de coopérer efficacement avec les MPO sur les questions d'aménagement du territoire, dans un contexte où les organisations locales se voient contraintes de gérer des problèmes de qualité de l'air¹⁷.

De toute évidence, certains États fédérés ont toujours consacré des ressources aux besoins des régions métropolitaines. Et naturellement, tous les États fédérés dépensent des sommes considérables dans les régions métropolitaines, quelles que soient les modalités d'affectation ou de gestion de ces fonds. Cependant, l'ampleur des réformes métropolitaines ne reflète pas la véritable nature du problème : ce qui compte n'est pas seulement la quantité d'argent dépensée dans une région, mais plutôt la manière dont sont prises les décisions qui président à ces dépenses. De nombreuses batailles entre municipalités et États fédérés concernent des projets auxquels les communautés locales sont en fait opposées. Ainsi, si les dépenses des États fédérés en matière d'infrastructures métropolitaines sont importantes, le fait de donner aux régions métropolitaines la possibilité d'imaginer, de concevoir et de réaliser des programmes fondés sur des objectifs définis localement, ainsi que de décider des projets dont elles ne veulent pas, est bien le véritable enjeu qui se trouve au cœur des réformes.

II. ABSENCE DE PRIORITÉS MÉTROPOLITAINES ET DÉFIS DU FÉDÉRALISME

Malgré ces réformes importantes en matière de transports, les États-Unis restent en décalage par rapport à leur nature métropolitaine. Les décideurs perçoivent trop souvent les États-Unis comme possédant une économie nationale d'ensemble, voire 50 économies juxtaposées, avec une population résidant dans 435 circonscriptions électorales. Outre

17. Todd Goldman, Elizabeth Deakin, « Regionalism through Partnerships ? Metropolitan Planning Since ISTEA », *Berkeley Planning Journal*, 2000, vol. XIV, p. 46-75 ; James F. Wolf, Mary Beth Farquhar, « Assessing Progress : The State of Metropolitan Planning Organizations Under ISTEA and TEA-21 », *The International Journal of Public Administration*, 2005, vol. XXVIII, p. 1057-1079 ; U.S. General Accounting Office, *Environmental Protection : Federal Incentives Could Help Promote Land Use that Protects Air and Water Quality*, 2002.

cela, les États-Unis comptent également un éventail de 3 033 comtés, 36 011 villes et 50 432 districts spécialisés et districts scolaires¹⁸.

Une telle fragmentation signifie que nous ignorons la véritable géographie des régions métropolitaines et que nous ne parvenons pas à nous concentrer sur les priorités nationales essentielles, laissant ainsi les régions seules face à des défis qui les dépassent. Les politiques que nous adoptons montrent à quel point nous comprenons mal comment fonctionne notre économie, dominée par les régions métropolitaines. Les responsables métropolitains se voient imposer des programmes flous qui ne tiennent pas véritablement compte de l'enchevêtrement des questions de politiques publiques, qui dépassent bien souvent les frontières des États et des municipalités.

En outre, la confusion et les désaccords qui existent sur la bonne « répartition des tâches » entre État fédéral, États fédérés et échelon local brouillent de plus en plus les relations entre Washington, les États et les acteurs métropolitains, ruinant les efforts qui visent à garantir que les régions métropolitaines accumulent les actifs nécessaires pour engendrer la prospérité. Dans le même temps, les tenants des politiques innovantes à l'échelon métropolitain ne considèrent pas non plus Washington comme une « organisation hautement performante ». Au contraire, ils se plaignent du gouvernement fédéral, qui se comporte trop souvent comme une administration « dépassée », constituée de services d'un autre âge créés pour la plupart dans les années 1950 et 1960 et censés appliquer des programmes conçus dans les années 1970 et 1980 à l'aide de moyens et de procédures datant d'une époque où Internet n'existait pas encore.

Malgré les importantes réformes évoquées ci-dessus dans le domaine des transports, la stratégie métropolitaine laisse une impression mitigée, à mi-chemin entre sentiment d'inachevé et grande déception. L'innovation dans le secteur des transports est, au mieux, fluctuante et, dans certains cas, inexistante, les décisions continuant de se prendre selon les règles qui prévalaient lors de la construction du système de routes inter-États il y a 50 ans. De toute évidence, les succès des régions métropolitaines résultent en grande partie de l'histoire, de la culture et des pratiques

18. U.S. Census Bureau, *Local Governments and Public School Systems by Type and State*, 2007. Disponible à l'adresse : <http://www.census.gov/govs/go>.

des acteurs publics traditionnels, à savoir le gouvernement fédéral, les États fédérés et les administrations locales. Les régions métropolitaines ont été dotées de pouvoirs institutionnels faibles ; elles n'ont donc pas modifié de manière significative les pouvoirs des autorités, fédérales ou fédérées, qui interviennent à l'échelon régional et n'ont exercé qu'une influence modérée sur les administrations locales.

Les failles ne sont pas faciles à identifier car elles découlent de problèmes situés aussi bien à l'échelon fédéral qu'à l'échelon des États fédérés, à l'échelon local qu'à l'échelon métropolitain. Il est indispensable que le gouvernement fédéral noue avec les régions métropolitaines des relations permettant de placer l'enjeu du bien-être des métropoles au cœur du fédéralisme américain. Néanmoins, certains problèmes fondamentaux peuvent d'ores et déjà être identifiés.

Le gouvernement fédéral.

La politique fédérale ne permet pas de mettre en place à l'échelon national des éléments moteurs de la prospérité locale et nationale. Washington ne soutient pas assez systématiquement les efforts des responsables des États fédérés et des municipalités visant à mettre en œuvre des solutions efficaces de coopération entre juridictions afin de favoriser la croissance du pays. Bien que les régions métropolitaines constituent une nouvelle dimension géographique, englobant à la fois ville et banlieue, zones urbaines et rurales, dans un paysage économique et environnemental homogène et intégré, la politique fédérale s'obstine à proposer des solutions étriquées et centrées sur des préoccupations purement locales à des problèmes qui dépassent les frontières politiques artificielles et recouvrent des domaines multiples.

Nos politiques et notre système actuel de prestation des services publics sont mal adaptés à la réalité des régions métropolitaines américaines. Ces dernières montrent à quel point les limites entre juridictions manquent de pertinence du point de vue social et économique et illustrent la corrélation étroite qui existe entre des problématiques telles que les transports, le logement, la croissance et l'environnement. Cependant, les politiques fédérales s'en tiennent encore aux limites géographiques et aux cloisonnements thématiques, plus appropriés à la réalité du XIX^e siècle qu'à celle du XXI^e siècle. Le fait est que la plus grosse partie

des investissements fédéraux est réalisée sans tenir compte de la réalité des économies et des écosystèmes métropolitains, soit en transitant pas les États fédérés, soit en renforçant les divisions locales et les intérêts particuliers¹⁹.

En ce qui concerne les transports, la principale faille à l'échelon fédéral est un problème structurel, lié au programme lui-même. Le programme fédéral est aujourd'hui largement à la dérive, sans véritable stratégie capable de relever l'ensemble des défis complexes et contradictoires qui se posent en matière de transports. Ainsi, le programme n'exige d'aucun de ses bénéficiaires, que ce soit à l'échelon des États fédérés ou des régions métropolitaines, qu'ils respectent des critères de performance ou des objectifs de quelque nature que ce soit. Bien que la législation fédérale détermine les facteurs de planification spécifiques à prendre en considération (par exemple, l'efficacité, le développement économique, l'environnement, la sûreté), elle ne définit pas de cadre régissant la manière dont ces facteurs doivent être gérés, et ni les États fédérés ni les régions métropolitaines ne sont tenus de rendre compte de leurs résultats par rapport à ces facteurs²⁰. En fait, on constate une absence presque totale d'exigences en matière de résultats.

Naturellement, la redistribution métropolitaine des financements a eu pour effet de transférer la prise de décisions à un autre organisme pour au moins une partie du programme et a offert aux responsables locaux la possibilité de dépenser les fonds fédéraux dédiés aux transports en fonction des seuls besoins de leur région. Cependant, ces fonds ne représentent en réalité qu'une toute petite partie du montant total des financements étant donné l'importance des régions métropolitaines dans l'économie américaine. Ce décalage a conduit à modifier radicalement la manière de lever les fonds dans les principales régions, qui se tournent de plus en plus vers les impôts locaux approuvés par la population pour financer certains projets à l'échelon métropolitain²¹.

19. Voir Mark Muro *et al.*, *MetroPolicy : Shaping a New Federal Partnership for a Metropolitan Nation*, Brookings, 2008.

20. Kimberly Noerager, William Lyons, *Evaluation of Statewide Long-Range Transportation Plans*, Federal Highway Administration, U.S. Department of Transportation, 2002.

21. Todd Goldman, Martin Wachs, *A Quiet Revolution in Transportation Finance : The Rise of Local Option Transportation Taxes*, *Transportation Quarterly*, 2003, vol. LVII, n° 1, p. 19-32.

Les États.

La Constitution des États-Unis définit les compétences du gouvernement fédéral, ainsi que celles des cinquante États fédérés. Le dixième amendement stipule que « les compétences qui ne sont pas attribuées aux États-Unis par la Constitution, ni interdites aux États fédérés par cette même Constitution, sont dévolues à chaque État respectivement, ou au peuple²² ». Cette disposition limite fortement les compétences du gouvernement fédéral et confère aux États fédérés de larges pouvoirs.

La Constitution ne prévoit rien concernant les pouvoirs éventuels des administrations locales. De ce fait, la législation en vigueur considère les administrations locales comme de simples instruments des assemblées et constitutions des États fédérés, les plaçant sous leur contrôle. Ces assemblées décident du nombre d'administrations locales généralistes, puis déterminent si les contours de ces administrations sont fixes ou susceptibles d'évoluer. Elles décident aussi des limites des districts scolaires, ainsi que des autres administrations spécialisées. Elles définissent les responsabilités à attribuer aux autorités municipales et en fixent les modalités d'exercice. Les États fédérés décident également de la forme des impôts que les municipalités peuvent percevoir sur les habitants et les entreprises : impôts sur la propriété, taxes sur les ventes, impôts sur le revenu et/ou contributions indirectes²³.

La compétence des États fédérés est aussi manifeste dans la prise de décisions en matière de transports à l'échelon métropolitain. Les MPO ne sont pas des entités constituées à l'échelon fédéral mais résultent de l'autorité légale de l'État dans lequel ils se trouvent (ou de plusieurs États, le cas échéant) et ne constituent donc pas des administrations, sauf si la législation de l'État en question le décide et lui attribue l'autorité légale nécessaire. L'administration fédérale n'a pas le droit de créer sur le territoire d'un État fédéré un organisme exerçant des pouvoirs dévolus à cet État fédéré. Ainsi, si les MPO fonctionnent selon un ensemble de règles fixées à l'échelon fédéral, ils demeurent de purs instruments de l'État (ou des États) auquel ils sont rattachés, et c'est

22. *The Constitution of the United States*, Amendement 10.

23. Jesse J. Richardson *et al.*, *Is Home Rule the Answer ? Clarifying the Influence of Dillon's Rule on Growth Management*, Brookings, 2003.

bien l'État, et non l'administration fédérale, qui décide du champ de leurs compétences²⁴.

Le droit fédéral limite encore le rôle des MPO en attribuant de larges compétences aux gouverneurs et aux services des transports des États fédérés en matière de planification comme de financement des projets au sein d'une région, appuyant ainsi le rôle traditionnel de l'État fédéré en tant qu'acteur incontournable de la planification en matière de transports. Après 15 ans, la plupart des États n'ont toujours pas traduit dans les faits les dispositions fédérales qui visaient à élargir les compétences des MPO régionales dans la prise de décisions en matière de transports. À l'heure actuelle, on peut dire que l'intention de ces dispositions en ce qui concerne la prise de décisions à l'échelon métropolitain a été largement détournée²⁵.

Depuis les années 1990, la manière dont les services des transports des États fédérés étaient intégrés au processus décisionnel des MPO déterminait en grande partie la réussite des régions métropolitaines, sachant que le développement de la coopération entre les MPO et les services des transports des États fédérés était une question délicate²⁶. Dans la plupart des cas, les services des transports des États fédérés demeurent les principaux décideurs sur les projets de transports, y compris pour les projets situés dans des régions métropolitaines. Aujourd'hui, de nombreux services des transports des États fédérés exercent encore des pouvoirs officiels et officieux considérables et conservent la mainmise sur les financements colossaux que les États fédérés dédient aux transports. Bien que l'allocation directe de fonds aux MPO et aux régions correspondantes confère à ces derniers un contrôle plus direct sur certaines sommes, les rapports des responsables des États fédérés et des MPO indiquent que l'allocation des financements fédéraux procède toujours d'une négociation entre le MPO, en charge du programme métropolitain, et l'État fédéré, en leur qualité d'arbitres veillant à la

24. Jeff Kramer, *National Metropolitan Planning Organization Peer Exchange*, Transportation Research Board E-Circular E-6066, 2004.

25. Robert Puentes, *A Bridge to Somewhere...*, *op. cit.*

26. Robert Gage, Bruce McDowell, « ISTEIA and the Role of MPOs in the New Transportation Environment : A Midterm Assessment », *Publius*, 1995, 25(3), p. 133-154.

bonne utilisation des financements consacrés aux routes, que ceux-ci émanent du gouvernement fédéral ou de l'État fédéré²⁷.

De ce fait, les États fédérés exercent une influence considérable sur ces programmes, repoussant certains projets à de lointaines échéances, tandis que d'autres sont financés à court terme. Les analyses des financements réalisées dans plusieurs États (par exemple, l'Ohio, la Pennsylvanie, la Californie, le Colorado, le Missouri, le Texas, la Géorgie, Washington) montrent également que les régions métropolitaines sont « donatrices » et contribuent beaucoup plus sous la forme de recettes fiscales qu'elles ne reçoivent en subventions de la part du fonds de financement des routes de l'État auquel elles sont rattachées ou *via* les dotations directes. Si la logique donateur-bénéficiaire fait l'objet d'âpres discussions au niveau national *entre* États fédérés, cette question est largement absente du débat *au sein* des États fédérés.

Le gouverneur et les services des transports des États fédérés détiennent toujours un droit de veto sur les projets sélectionnés par les MPO. Le Government Accountability Office (Cour des comptes américaine – GAO) a montré que si les régions métropolitaines de grande taille (plus de 200 000 habitants) détiennent également un droit de veto sur les projets, en réalité c'est l'État qui reçoit et gère la totalité des financements fédéraux dédiés aux transports, ainsi qu'une part importante des financements provenant des États fédérés, et que l'influence politique des États est bien supérieure à celle des MPO²⁸. Si les gouverneurs et les services des transports des États fédérés coordonnent leurs programmes avec les MPO, ils le font en grande partie parce que le droit fédéral l'exige²⁹. Ce fonctionnement crée un climat peu favorable aux réformes de la politique fédérale et dessert trop souvent les intérêts des régions métropolitaines.

27. Robert Puentes, Linda Bailey, « Improving Metropolitan Decision Making in Transportation : Greater Funding and Devolution for Greater Accountability », in *Taking the High Road : A Metropolitan Agenda for Transportation Reform*, B. Katz et R. Puentes, (dir.), Brookings, 2005.

28. Bruce McDowell, *Improving Regional Transportation Decisions : MPOs and Certification*, Brookings, 1999.

29. Benjamin K. Olson, « The Transportation Equity Act for the 21st Century : The Failure of Metropolitan Planning Organizations to Reform Federal Transportation Policy in Metropolitan Areas », *Transportation Law Journal*, 2002, 28(1).

Les services des transports et les MPO des États fédérés doivent également tenir compte d'intérêts institutionnels divergents pour coordonner leurs processus de planification actuels. En conséquence, de nombreux programmes et procédures des MPO ne correspondent pas forcément aux orientations prises par l'État. Par exemple, une étude a montré que près de la moitié des programmes des MPO de Floride ne prenaient pas en compte les programmes de l'État visant la préservation du système de routes inter-États ou la préparation aux situations d'urgence, et que les estimations de coûts et les calendriers de mise en œuvre ne correspondaient pas à ceux des programmes de l'État³⁰. En Californie, malgré l'accroissement des pouvoirs des MPO, l'État continue de court-circuiter ces organismes et d'accorder des pouvoirs considérables aux autorités des comtés³¹.

Les juridictions locales.

Comme nous l'avons déjà dit, les États-Unis pâtissent d'un nombre excessif d'administrations locales. Du fait de cette fragmentation, presque chaque région possède son lot de frontières archaïques divisant artificiellement des territoires qui, autrement, se composeraient de communautés sociales, économiques et environnementales homogènes et fortement interconnectées. Ces divisions rendront toujours complexes les efforts visant à établir une stratégie transfrontalière, à planifier de manière coopérative ou à coordonner la prise de décisions sur de vastes étendues.

Les recherches ont montré qu'une fragmentation excessive entraîne une diminution de la surface de bureaux disponible dans les quartiers d'affaires du centre-ville, moins de centralité, des temps de trajet domicile-travail plus longs, ainsi que l'extension des pseudopoles et des étalements urbains³². À cet égard, non seulement la fragmentation gêne la planification coordonnée nécessaire à la croissance, mais elle

30. Edward Mierzejewski, Margaret Marshall, « Review of Long-Range Transportation Plans of Florida's Metropolitan Planning Organizations », *Transportation Research Record* n° 1617, 1998.

31. Todd Goldman, Elizabeth Deakin, « Regionalism through Partnerships... », *Berkeley Planning Journal*, *op. cit.*

32. David Rusk, *Little Boxes – Limited Horizons : A Study of Fragmented Local Governance in Pennsylvania : Its Scope, Consequences, and Reforms*, Brookings, 2003.

favorise également l'étalement urbain qui induit une compétition entre les multiples juridictions des États fédérés pour attirer des recettes fiscales commerciales, industrielles ou résidentielles. La fragmentation facilite également la ségrégation selon des critères de race, de classe sociale et d'origine ethnique. Elle entraîne un décalage géographique entre les emplois et les travailleurs, à mesure que les entreprises quittent les centres villes et que les travailleurs pauvres ou issus de minorités ethniques restent concentrés dans des zones (centres villes, banlieues anciennes) éloignées des pôles d'emploi en expansion³³.

En outre, les efforts constants des administrations locales pour garder le contrôle sur la planification des transports, malgré les critères de planification fédéraux favorisant une perspective métropolitaine plus large, constituent également un défi majeur. Les observateurs soulignent fréquemment que les membres des MPO nommés par les autorités locales se considèrent généralement comme représentant les intérêts de leur propre juridiction³⁴. Une étude menée sur les tentatives du MPO de Louisville de construire un pont sur la rivière Ohio a conclu que « le processus appliqué par le MPO n'a pas permis de dégager un intérêt ou une approche à l'échelon métropolitain³⁵ ». Un responsable du MPO déplorait que « de manière récurrente, les projets font l'objet de controverses au sein du MPO. Chaque proposition avancée est critiquée et nous devons nous battre encore et encore pour obtenir gain de cause³⁶ ».

La reconnaissance accrue des liens fondamentaux entre aménagement du territoire, logement et transports et les difficultés considérables pour coordonner ces différents domaines entrent aussi en ligne de compte. La croissance métropolitaine et les modèles de développement résultent en partie des décisions prises par les administrations locales, souvent sans

33. Myron Orfield, *American Metropolitics : The New Suburban Reality*, Brookings Press, 2002.

34. Voir par exemple Juliet F. Gainsborough, « Bridging the City-Suburb Divide : States and the Politics of Regional Cooperation », *Journal of Urban Affairs*, 2001, 23(5), p. 497-512.

35. Ronald Vogel, Norman Nezelkewicz, « Metropolitan Planning Organizations and the New Regionalism : The Case of Louisville », *Publius*, 2002, vol. XXXII, p. 107-129.

36. Ron Kirby, « Metropolitan Planning Organization Perspective on Smart Growth, Land Use, and Transportation », in *Smart Growth and Transportation : Lessons Learned*, Transportation Research Board, Conference Proceedings 32, 2002.

la moindre coordination, surveillance ou même orientation de la part des organismes compétents de l'État fédéré ou de la région, concernant la matérialité de cette nouvelle croissance. Parmi les décisions les plus importantes figure la réglementation de l'aménagement du territoire, une prérogative que les administrations locales protègent jalousement³⁷. Cependant, la relation étroite entre transports et aménagement du territoire ne fait aucun doute³⁸. De ce fait, l'influence et le succès final des MPO dépendent de la volonté des responsables politiques locaux de travailler ensemble sur des questions spécifiques tout en conservant leurs rôles et leurs responsabilités traditionnels.

Les MPO et les autres organismes régionaux.

La structure des MPO elle-même est aussi en cause dans ces dysfonctionnements. La plupart des MPO doivent opérer avec les mêmes contraintes que la majorité des autres organisations régionales bénévoles, telles que les commissions de planification régionales, et font en réalité souvent partie de ces organisations à vocation plus large. De ce fait, le programme qui en résulte est moins un programme de soutien à une région métropolitaine dans son ensemble qu'un programme qui se contente de juxtaposer les projets locaux à l'intérieur d'une région métropolitaine.

Cela tient au fait que l'élaboration d'un programme de transports régional par les représentants des différentes juridictions de chaque région métropolitaine n'aboutit pas forcément à une distribution socialement équitable des fonds à répartir. En d'autres termes, un responsable local choisi pour représenter sa localité dans un organisme régional peut ne pas adopter une véritable perspective régionale, mais plutôt défendre les intérêts particuliers de sa propre juridiction.

Certains MPO ont renforcé leur capacité de planification régionale dans le domaine des transports en développant des réseaux d'élus et de professionnels chargés d'animer et de coordonner les actions de

37. Rolf Pendall *et al.*, *From Traditional to Reformed : A Review of the Land Use Regulations in the Nation's 50 Largest Metropolitan Areas*, Brookings, 2006.

38. American Association of State Highway and Transportation Officials, *Vision for Metropolitan Transportation*, Metropolitan Mobility and Congestion Issues Panel, Washington, DC, 2007.

planification des transports, ainsi que d'autres domaines de planification connexes. Une étude a montré par exemple que les MPO les plus efficaces se distinguaient par l'existence d'une forte capacité d'impulsion parmi les membres élus du conseil d'administration. Ces MPO ont réussi à mettre en place un groupe de responsables politiques qui assure un pilotage enthousiaste des projets et favorise l'obtention d'un consensus entre les différents acteurs et organisations au profit de solutions régionales à des problèmes communs³⁹.

Malheureusement, la mise en place de cette capacité d'impulsion reste inégale. Si le fonctionnement des MPO autorise l'émergence d'une telle capacité d'impulsion régionale, les pressions que subissent les élus locaux pour défendre les intérêts particuliers et les positions politiques de leur juridiction d'origine viennent souvent contrecarrer cette impulsion. En outre, si des personnes assurent effectivement la direction des travaux, elles ne restent jamais bien longtemps en poste dans les conseils d'administration de ces organisations bénévoles. Ces changements fréquents, combinés à l'embarras politique dans lequel se retrouvent souvent les élus locaux à qui l'on reproche d'aller trop loin dans l'engagement métropolitain au détriment des intérêts locaux, génèrent des pressions qui freinent le développement de cette capacité d'impulsion.

III. NOUVEAU PROGRAMME FÉDÉRALISTE POUR LES TRANSPORTS

Le gouvernement fédéral est spécifiquement chargé de veiller à ce que le pays dispose d'un réseau de routes, de voies ferrées et de connexions aériennes de grande qualité, capables de relier le pays au reste du monde, de connecter ses marchés entre eux et de le faire d'une manière qui contribue au développement durable des régions métropolitaines. Dans le même temps, chaque région métropolitaine, pôle de circulation essentiel, doit avoir une marge de manœuvre suffisante pour concevoir et mettre en place des systèmes de transports adaptés

39. Andrew Goetz *et al.*, « Metropolitan Planning Organizations : Findings and Recommendations for Improving Transportation Planning », *Publius*, 2002, 32(1), p. 87.

à ses besoins particuliers. Tout ce processus doit être guidé par des objectifs et des faits, et non par des considérations politiques. Il est grand temps d'adopter une stratégie nationale des transports qui tienne compte des grands défis et enjeux économiques du pays et sache où ceux-ci résident.

En d'autres termes, un nouveau partenariat entre les responsables du gouvernement fédéral, des États fédérés, des administrations locales et du secteur privé doit être mis en place pour aider nos régions métropolitaines à innover et leur permettre de prospérer dans un environnement imprévisible et en constante mutation. Appliqué au programme national des transports, cela se traduirait par la mise au point d'une stratégie en trois phases :

Donner des impulsions.

Le gouvernement fédéral doit *donner des impulsions* dans les domaines dans lesquels il existe une exigence manifeste d'uniformité nationale ou une nécessité de fournir des solutions adaptées à l'échelle ou à la portée géographique de certains problèmes. Les États-Unis doivent définir, mettre au point et appliquer une nouvelle stratégie uniforme et compétitive en matière de politique des transports, en définissant ses objectifs, ses missions et sa logique d'ensemble. Cette stratégie devrait mettre l'accent sur les investissements en infrastructures qui favorisent la compétitivité et la durabilité environnementale du pays, plutôt que sur le financement de certains États fédérés ou besoins particuliers.

Le Congrès devrait autoriser une commission permanente et indépendante, par exemple une « Strategic Transportation Investments Commission » (Commission des investissements stratégiques dans le domaine des transports – STIC), à affecter les investissements fédéraux en priorité à l'entretien du système de routes inter-États, au développement d'un véritable programme de fret intermodal et à la facilitation du trafic de voyageurs entre régions métropolitaines. La STIC mettrait au point une feuille de route nationale prioritaire qui constituerait le point de départ d'un programme pluriannuel piloté à l'échelon fédéral, dont les objectifs premiers seraient définis sur une base coût-bénéfice tenant compte des interactions multimodales. L'identification de ces domaines prioritaires d'investissements fédéraux devrait s'appuyer sur la stratégie globale et

les objectifs évoqués plus haut. La STIC devrait se concentrer uniquement sur trois secteurs spécifiques d'importance nationale : la préservation et l'entretien du système de routes inter-États, le développement d'un véritable programme national de fret intermodal et un programme national complet pour le trafic de voyageurs entre régions métropolitaines.

La STIC devrait évaluer les propositions d'extension des routes inter-États selon des règles concurrentielles et les financements fédéraux devraient être versés à des projets dont la rentabilité est clairement démontrée, comme cela se pratique déjà pour les projets de transports publics. Pour assurer une circulation efficace des biens et des personnes entre les régions métropolitaines, la STIC devrait identifier les points d'entrée et de sortie et les couloirs d'importance nationale. Les premiers candidats sont les ports congestionnés des principales régions métropolitaines, ainsi que les couloirs qui relient les grandes agglomérations distantes de moins de 800 km. Ces investissements feraient l'objet d'une analyse coût-bénéfice et d'une estimation des résultats qui iraient au-delà des évaluations traditionnelles telles que le nombre de voyageurs ou le rapport coût-efficacité et tiendraient compte d'aspects tels que l'énergie et l'environnement, l'accessibilité et les avantages collectifs, l'aménagement du territoire, etc.

Donner des moyens.

Le gouvernement fédéral devrait *donner les moyens* aux États fédérés et aux régions métropolitaines de se développer de manière compétitive, participative et durable. Tandis que le gouvernement fédéral se concentrerait sur les secteurs d'intérêt national, les régions métropolitaines prendraient la direction des opérations sur d'autres aspects de la politique des transports.

Le modèle des transports de la fin du xx^e siècle a conservé une structure en pyramide caractéristique du fédéralisme : le gouvernement fédéral distribue des ressources financières aux États fédérés, qui les redistribuent aux régions métropolitaines puis en dernier lieu aux municipalités. Certainement appropriée en 1956, cette structure ne sert aujourd'hui plus aucun objectif national valable, tel que la construction des routes inter-États. En conséquence, ce transfert de responsabilités a produit des résultats jusqu'à ce jour inégaux et globalement décevants.

Nous avons besoin désormais d'un nouveau modèle adapté au *xxi*^e siècle qui bouscule la pyramide et incite les responsables des États fédérés et des régions métropolitaines à mettre au point une stratégie solide et innovante pour résoudre les problèmes de transports les plus urgents.

Pour cela, il serait nécessaire d'adopter une répartition des tâches tripartite : (a) la STIC recommanderait les principales extensions et investissements à réaliser en matière de transports au plan national ; (b) les États fédérés continueraient de jouer le premier rôle pour la plupart des décisions et dans les régions métropolitaines de petite et moyenne taille ; (c) les grandes régions métropolitaines obtiendraient davantage de pouvoirs en matière de financement direct et de sélection des projets grâce à la mise en place d'un nouveau programme de participation métropolitaine (Metropolitan Empowerment Program – METRO). Les fonds METRO alimenteraient non seulement les projets indispensables à l'échelon local, mais encourageraient également les responsables locaux à s'impliquer dans la prise de décisions concernant les transports dans leur région. Le programme METRO devrait fonctionner selon des formules établies en fonction de la population. Il réunirait plusieurs programmes catégoriels existants, destinés à limiter les embouteillages, améliorer la qualité de l'air, garantir l'accès aux emplois situés en banlieue aux travailleurs à faibles revenus, ainsi que des portions de certains grands programmes tels que l'entretien des ponts.

La réattribution des responsabilités signifie aussi que le gouvernement fédéral doit aller au-delà du simple financement et offrir aux régions métropolitaines les outils et la souplesse nécessaires pour prendre les rênes. Le gouvernement fédéral devrait par exemple adopter les mécanismes de marché et définir une politique nationale de tarification des routes pour permettre une meilleure gestion du réseau routier métropolitain. Les restrictions archaïques empêchant les États fédérés de placer des péages sur les routes inter-États devraient être supprimées.

Le gouvernement fédéral devrait aussi appliquer une stratégie de « neutralité modale ». La politique des transports devrait permettre aux régions métropolitaines de respecter leurs objectifs en matière de compétitivité économique, de durabilité environnementale et d'équité en appliquant les meilleures solutions disponibles, et non laisser des règles applicables à un moyen de transport particulier (par exemple, voiture, transports publics, vélo-marche, air) limiter leurs possibilités.

Enfin, le gouvernement fédéral devrait aider les États fédérés et les régions métropolitaines à développer des programmes de transports, d'aménagement du territoire et de développement économique véritablement intégrés pour favoriser la croissance au cours des prochaines décennies. Des contrats « défi durabilité » devraient être conclus afin d'inciter les États fédérés et les régions métropolitaines à mettre au point leur propre stratégie pour faire face aux problèmes d'embouteillages et d'émissions de gaz à effet de serre. L'objectif serait de soutenir les États et les régions métropolitaines dans l'une des tâches les plus difficiles, à savoir supprimer les cloisonnements traditionnels entre différents programmes qui contribuent pour une part non négligeable aux mauvais résultats. Les régions métropolitaines devraient œuvrer sur le long terme pour transformer en profondeur la conception et le fonctionnement de l'environnement bâti.

Des aides significatives – jusqu'à 25 millions de dollars ou plus pour chaque défi – seraient attribuées par appel d'offres aux partenariats entre États fédérés, régions métropolitaines et municipalités ou aux alliances régionales d'entreprises qui auront conçu les propositions interdisciplinaires les plus audacieuses pour améliorer les modèles de développement régional ou réduire les émissions de gaz à effet de serre. En échange d'une confirmation officielle (par les assemblées des États fédérés, le gouverneur et/ou le MPO régional) de leur engagement à adopter des solutions innovantes, le gouvernement fédéral financerait 80 % de la mise en œuvre des stratégies sélectionnées.

Optimiser.

Le gouvernement fédéral devrait *optimiser* ses propres résultats et ceux de ses partenaires pour maximiser la prospérité des régions métropolitaines. Afin de rétablir la confiance du public, la logique qui sous-tend le programme fédéral devrait être totalement transparente aux yeux de la population américaine. Les résultats attendus devraient être définis explicitement en regard du programme fédéral et des financements correspondants.

Bien qu'il n'existe pas d'outil simple permettant d'analyser un projet dans sa globalité, en cette période d'austérité budgétaire le gouvernement fédéral devrait prendre des mesures pour s'assurer que les

bénéficiaires appliquent des analyses coûts-bénéfices rigoureuses à tous les projets financés par les ressources fédérales⁴⁰. Cela permettrait d'être raisonnablement certain d'obtenir des rendements élevés et d'évaluer correctement les plus petits investissements. Pour que ces analyses soient de véritables aides à la prise de décisions en matière d'investissements, elles devraient être étroitement coordonnées avec l'ensemble des décisions prises par les responsables à l'échelon local, de l'État et de la région métropolitaine. Les données relatives à l'aménagement du territoire devraient être améliorées et incorporées dans toute analyse économique. Ces analyses devraient aussi examiner la répartition coûts-bénéfices des investissements entre les différentes catégories sociales et catégories de revenus, ainsi qu'entre les zones géographiques. Enfin, ces techniques d'analyse modernes devraient tenir compte de l'évolution rapide des schémas de déplacements et des caractéristiques des personnes et des biens.

Le Congrès devrait donc autoriser le service fédéral des transports à mettre en place un dispositif d'incitation financière permettant de récompenser les États fédérés et les régions métropolitaines dont les résultats sont régulièrement exceptionnels. Cela inclut les régions qui savent tirer davantage d'un processus décisionnel fondé sur le mérite en utilisant les données factuelles correspondantes, aboutissant ainsi à des projets hautement rentables même une fois que l'ensemble des impacts environnementaux, sociaux et géographiques a été pris en compte. Le service des transports devrait également accorder aux meilleurs « élèves » des dérogations réglementaires et administratives pour accélérer si besoin la mise en œuvre des projets.

De la même façon, des stratégies d'intervention devraient être envisagées pour les régions dont les résultats sont systématiquement médiocres. Un tel dispositif national de justification de l'action menée existe déjà à l'échelon fédéral dans les domaines de l'éducation et de la protection sociale, par exemple. La raison pour laquelle les bénéficiaires des financements fédéraux dans le domaine des transports devraient être exemptés d'une telle obligation demeure mystérieuse. Le système de

40. L'analyse coût-bénéfice n'est pratiquement jamais utilisée : U.S. GAO, *Highway and Transit Investment : Options for Improving Information on Projects' Benefits and Costs and Increasing Accountability for Results*, GAO-05-172, 2005, p. 1-49.

gouvernance et de financement des transports présente des similitudes avec de nombreux autres secteurs de la politique nationale et devrait donc être soumis aux mêmes obligations.

Compte tenu des obstacles politiques à l'établissement d'une corrélation entre financements, d'une part, et résultats, performance et justification de l'action menée d'autre part, les États fédérés devraient être autorisés à se retirer du programme fédéral de transports rénové. Ces États seraient libérés de l'obligation de respecter la plupart des règles fédérales, mais ils renonceraient également à leur part de financements fédéraux. En revanche, ils seraient toujours tenus d'entretenir et de préserver leurs tronçons de routes inter-États par tous les moyens qu'ils jugent appropriés, faute de quoi leur décision de se retirer du programme pourrait être remise en cause.

Une autre solution consisterait à revoir les dispositifs en vigueur, de sorte que les financements fédéraux ne soient plus distribués sur la base de facteurs susceptibles d'accroître les émissions de gaz à effet de serre, de principes d'équité exagérément simplistes ou d'affectations automatiques. Pour s'engager dans un programme fondé sur des données probantes, il faudrait repenser intégralement la manière dont le gouvernement fédéral collecte, apparie et transmet les données et les informations. Le gouvernement fédéral demande aux États fédérés de construire et d'entretenir le réseau routier du pays mais ne leur demande pas de fournir au public des informations accessibles et détaillées relatives aux décisions d'investissements des fonds correspondants. Il est plus facile pour les citoyens de savoir à qui prêtent les banques et les établissements d'épargne privés (grâce à la loi fédérale sur la divulgation des prêts hypothécaires ou *Home Mortgage Disclosure Act*) que de connaître la destination des sommes investies par les organismes chargés des transports publics. Nous avons cruellement besoin d'une loi de transparence sur les données relatives aux transports, afin de mieux informer les décideurs à l'échelon des États fédérés et des régions métropolitaines et de regagner la confiance du public.

Pour que la politique américaine des transports atteigne les grands objectifs nationaux en matière de compétitivité économique, de durabilité environnementale et de justice sociale en cette période de restrictions budgétaires, il est nécessaire de définir une stratégie du XXI^e siècle en matière de transports. En concentrant les réformes sur trois grands

domaines (rôle prépondérant du gouvernement fédéral, renforcement de la position des régions métropolitaines et optimisation du programme), la politique fédérale des transports peut passer du modèle anachronique actuel à un autre système réellement bénéfique pour le pays et ses régions métropolitaines.

IV. L'ADMINISTRATION OBAMA À LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU MODÈLE DE GOUVERNANCE

Actuellement, le débat autour de la prochaine loi sur les transports est dominé par le pouvoir législatif fédéral, à savoir le Congrès. Ces derniers temps, les comités concernés au Sénat et à la Chambre des représentants ont pris la tête des débats relatifs à la future politique américaine des transports. Néanmoins, ce ne sont pas les seules discussions portant sur les infrastructures dans les régions métropolitaines qui se tiennent à Washington.

Lorsque le sénateur Barak Obama était en campagne pour l'élection présidentielle, il a prononcé un discours à Miami en juin 2008 à la Conférence des maires américains, dans lequel il a esquissé les grandes lignes d'un programme dédié aux régions métropolitaines. Il a souligné le besoin de définir un nouveau paradigme urbain et de nouvelles relations entre le gouvernement fédéral, les États fédérés et les villes. Dans ce discours, il a affirmé que « c'est grâce à des villes fortes que l'on construit des régions solides, et que des régions solides sont indispensables à la puissance des États-Unis. Voilà la nouvelle réalité métropolitaine, et nous avons besoin d'une nouvelle stratégie qui la reflète⁴¹ ».

L'administration Obama a mis en place plusieurs initiatives spécifiques pour promouvoir un programme dédié aux régions métropolitaines. La première consistait à créer un Bureau des affaires urbaines à la Maison Blanche. Les principales fonctions de ce bureau sont d'initier et de coordonner un ensemble de politiques recouvrant différents services administratifs et lignes budgétaires. Étant donné le décalage entre les nouveaux rôles et réalités de l'Amérique métropolitaine et

41. Sénateur Barack Obama, « A Metropolitan Strategy for America's Future », U.S. Conference of Mayors, 21 juin 2008.

l'état actuel de la politique fédérale, un tel bureau était nécessaire pour organiser les politiques éparées susceptibles d'être rassemblées dans une seule et même stratégie métropolitaine⁴². Cela implique notamment un réexamen global des politiques fédérales pour déterminer si elles sont en adéquation avec les impératifs géographiques de notre époque.

Le budget 2011 offre une excellente occasion d'effectuer cet examen approfondi et de démarrer la difficile réforme des politiques et des programmes fédéraux pour les adapter à notre temps. De fait, en août dernier, les responsables de la Maison Blanche ont demandé aux directeurs des services concernés d'examiner les budgets consacrés aux politiques ayant un impact potentiel, positif ou négatif, sur les territoires. L'objectif est de travailler en coopération avec les services fédéraux pour concevoir, proposer et enfin mettre en œuvre une nouvelle génération de politiques et de programmes métropolitains intégrés⁴³.

Outre ces efforts, l'initiative la plus emblématique en matière de politique ces dernières années a été l'adoption de l'*American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA) ou plan de relance économique. Avec ce plan, notamment, de nouveaux modes de fonctionnement sont expérimentés, dans un contexte où les régions métropolitaines cherchent à mettre en place les bases d'une nouvelle période de croissance productive et durable et où le gouvernement fédéral renoue des partenariats avec les États fédérés et les administrations locales⁴⁴.

Ce plan reflète également la conviction que les investissements en infrastructures peuvent générer à la fois des emplois à court terme et une croissance à long terme. Les premières évaluations en cours du plan de relance ont montré qu'il orientait utilement des milliards de dollars vers les investissements en infrastructures⁴⁵. En fait, nous estimons que, sans compter les réductions d'impôts, près d'un quart du montant total du plan de relance alimente les investissements en infrastructures. Néanmoins,

42. Executive Order n° 13503, 74 Fed. Reg. 35, 24 février 2009.

43. Peter R. Orszag, *et al.*, « Developing Effective Place-Based Policies for the FY 2011 Budget », Memorandum M-09-28, 29 août 2009.

44. Bruce Katz, Mark Muro, « Stimulus Creativity : Oversubscribed », The New Republic, *The Avenue* Weblog, 23 mars 2010. Disponible à l'adresse : <http://www.tnr.com/blog/the-avenue/stimulus-creativity-oversubscribed>.

45. Mark Muro *et al.*, *Implementing ARRA : Innovations in Design in Metro America*, Brookings, juillet 2009.

contrairement à l'approche habituelle des programmes fédéraux, les régions métropolitaines disposent d'une compétence décisionnelle pour environ 35 % des financements. Les États fédérés décident à hauteur de 60 % et le gouvernement fédéral à hauteur de 5 %⁴⁶.

Le plan de relance a également mis sur pied un important programme discrétionnaire avec des conséquences directes sur les régions métropolitaines et sur l'amélioration de la coordination entre les différents échelons administratifs. Le programme d'octroi de subventions par appels d'offres (Transportation Investments Generating Economic Recovery ou TIGER) d'un montant de 1,5 milliard de dollars était réservé à des projets de portée nationale, régionale ou métropolitaine, sur la base de candidatures déposées par les administrations locales des États fédérés ou par les organismes chargés des transports. Il a permis au gouvernement fédéral d'aider les États et les régions métropolitaines dans l'une de leurs tâches les plus difficiles, à savoir surmonter le cloisonnement des divers programmes en matière de transports, de logement, d'énergie et d'environnement, qui contribue pour une part non négligeable aux mauvais résultats. Au début de cette année, plus de 61 % des financements de projets et 77 % du montant total octroyé dans le cadre du programme TIGER ont été alloués à divers projets répartis dans les 100 plus grandes régions métropolitaines⁴⁷.

Enfin, dans sa dernière proposition de budget (le « budget du président »), Barak Obama reprend et développe des éléments clés d'infrastructure et d'urbanisme de la loi ARRA. En s'appuyant sur les 8 milliards de dollars versés au titre du plan de relance, la proposition suggère l'attribution de 1 milliard à un programme métropolitain de train à grande vitesse. Cela inaugure un soutien pluriannuel à ce mode de transport dans les budgets du président. Dans le même temps, le budget prévoit de quadrupler les 150 millions de dollars alloués à l'initiative « Communautés durables », un partenariat sans précédent entre le Service des transports, le Service des logements et du développement

46. Robert Puentes, « Federal Transportation Reform : Strengthening the Federal/State/Metro Partnership », Speech to Brookings' Metropolitan Partner Network, 29 octobre 2009.

47. Robert Puentes, « TIGER's Tale and Lessons for Stimulus Spending », The New Republic *The Avenue* Weblog, 18 février 2010. Disponible à l'adresse : [http:// www.tnr.com/blog/the.../tiger's-tale-and-lessons-stimulus-spending](http://www.tnr.com/blog/the.../tiger's-tale-and-lessons-stimulus-spending).

urbain et l'Agence de protection de l'environnement ; ce partenariat est destiné à promouvoir les efforts de planification régionale regroupant les investissements visant à soutenir le développement des quartiers et des régions, notamment en matière de logement, de transports et autres. Ces efforts représentent véritablement le type de politiques transformatives susceptibles de favoriser la transition vers la prochaine ère économique américaine⁴⁸.

Conclusion.

L'intérêt pour la réforme de la politique nationale des transports ne pourrait mieux tomber. Les États-Unis connaissent actuellement des transformations d'une ampleur et d'une complexité immenses, comparables à ce qu'ils ont connu au début du siècle dernier, période également caractérisée par une refonte radicale du paysage américain. Nous sommes désormais une nation métropolitaine, un monde métropolitain où les questions d'espace et de taille revêtent une importance réelle.

Le caractère métropolitain des réseaux de transports est également largement reconnu. C'est plus particulièrement vrai dans les régions où les déséquilibres se propagent à l'intérieur du système en raison de l'interconnexion entre réseaux. Par exemple, les mesures visant à limiter les embouteillages, telles que l'installation de barrières à péage, influent sur les choix des conducteurs lorsqu'ils arbitrent entre temps de trajet et coût du transport pour choisir leur lieu de résidence. Les variations de la demande dans une zone donnée ont également des effets sur les schémas d'aménagement du territoire, qui reflètent les niveaux d'accessibilité de la région. De plus en plus de régions métropolitaines tiennent compte du contexte en termes de dynamique des transports, d'aménagement du territoire, d'environnement et de démographie. Le nombre significatif d'exercices de « planification stratégique » témoigne des préoccupations qui existent en la matière, malgré l'absence d'une véritable capacité de planification à l'échelon régional.

48. Bruce Katz, Robert Puentes, « The Status Report : Obama's Plans to Rebuild American Prosperity », Brookings *Up Front* Weblog, 15 janvier 2010. Disponible à l'adresse : www.brookings.edu/opinions/.../0115_prosperity_katz_puentes.aspx.

De toute évidence, la politique fédérale a fait des progrès notables vers une harmonisation des facteurs géographiques de la prise de décisions en matière de transports avec ceux qui caractérisent les économies régionales et métropolitaines, les trajets domicile-travail et la réalité sociale. Cependant, bien que les MPO, en leur qualité d'organismes métropolitains, représentent l'échelon le plus approprié pour relever les défis en termes de transports, ils ne disposent pas encore de la légitimité, des pouvoirs ou des ressources nécessaires pour traiter des questions complexes de planification.

Il reste donc encore des efforts à faire. L'ampleur des défis à relever, ainsi que les profondes mutations en cours aux États-Unis, tant sur le plan démographique qu'économique ou spatial, plaide pour un nouveau partenariat fédéral avec les responsables des États fédérés et des régions métropolitaines, ainsi qu'avec les administrations locales et le secteur privé, afin de promouvoir la durabilité environnementale et consolider les économies métropolitaines.

BIBLIOGRAPHIE

- AMERICAN ASSOCIATION OF STATE HIGHWAY AND TRANSPORTATION OFFICIALS, *Vision for Metropolitan Transportation*, Metropolitan Mobility and Congestion Issues Panel, Washington, DC, 2007.
- BERUBE, A., *MetroNation : How U.S. Metropolitan Areas Fuel American Prosperity*, Brookings, 2007.
- BOARNET, M., HAUGHWOUT, A., *Do Highways Matter ? Evidence and Policy Implications of Highways' Influence on Metropolitan Development*, Brookings, 2000.
- BUREAU OF LABOR STATISTICS, *Employment Situation Summary*, U.S. Department of Labor, USDL-10-0394, 2 avril 2010.
- FEDERAL HIGHWAY ADMINISTRATION, *Highway Authorizations : Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act : A Legacy For Users (P.L. 109-59)*, 2006. Disponible à l'adresse : <http://www.fhwa.dot.gov/safetealu/fundtables.htm>.
- GAGE, R., MC DOWELL, B., « ISTEAs and the Role of MPOs in the New Transportation Environment : A Midterm Assessment », *Publius*, 1995, 25(3), p. 133-154.
- GAINSBOROUGH, J. F., « Bridging the City-Suburb Divide : States and the Politics of Regional Cooperation », *Journal of Urban Affairs*, 2001, 23(5), p. 497-512.
- GOETZ, A., *et al.*, « Metropolitan Planning Organizations : Findings and Recommendations for Improving Transportation Planning », *Publius*, 2002, 32(1), p. 87.
- GOLDMAN, T., DEAKIN, E., « Regionalism through Partnerships ? Metropolitan Planning Since ISTEAs », *Berkeley Planning Journal*, 2000, vol. XIV, p. 46-75.
- GOLDMAN, T., WACHS, M., *A Quiet Revolution in Transportation Finance : The Rise of Local Option Transportation Taxes*, *Transportation Quarterly*, 2003, vol. LVII, n° 1, p. 19-32.

- KATZ, B., PUENTES, R., « The Status Report : Obama's Plans to Rebuild American Prosperity », Brookings *Up Front* Weblog, 15 janvier 2010. Disponible à l'adresse : www.brookings.edu/opinions/.../0115_prosperity_katz_puentes.aspx.
- KATZ, B., MURO, M., « Stimulus Creativity : Oversubscribed », The New Republic, *The Avenue* Weblog, 23 mars 2010. Disponible à l'adresse : <http://www.tnr.com/blog/the-avenue/stimulus-creativity-oversubscribed>.
- KIRBY, R., « Metropolitan Planning Organization Perspective on Smart Growth, Land Use, and Transportation », in *Smart Growth and Transportation : Lessons Learned*, Transportation Research Board, Conference Proceedings 32, 2002.
- KNEEBONE, E., GARR, E., *The Suburbanization of Poverty : Trends in Metropolitan America, 2000 to 2008*, Brookings, 2010.
- KNEEBONE, E., *Job Sprawl Revisited : The Changing Geography of Metropolitan Employment*, Brookings, 2009.
- KRAMER, J., *National Metropolitan Planning Organization Peer Exchange*, Transportation Research Board E-Circular E-6066, 2004.
- MCDOWELL, B., *Improving Regional Transportation Decisions : MPOs and Certification*, Brookings, 1999.
- MIERZEJEWSKI, E., MARSHALL, M., « Review of Long-Range Transportation Plans of Florida's Metropolitan Planning Organizations », *Transportation Research Record*, n° 1617, 1998.
- MURO, M., *et al.*, *Implementing ARRA : Innovations in Design in Metro America*, Brookings, juillet 2009.
- MURO, M., *et al.*, *MetroPolicy : Shaping a New Federal Partnership for a Metropolitan Nation*, Brookings, 2008.
- NATIONAL SURFACE TRANSPORTATION POLICY AND REVENUE STUDY COMMISSION, *Transportation for Tomorrow*, 2008.
- NOERAGER, K., LYONS, W., *Evaluation of Statewide Long-Range Transportation Plans*, Federal Highway Administration, U.S. Department of Transportation, 2002.
- OBAMA, B., Sénateur, « A Metropolitan Strategy for America's Future », U.S. Conference of Mayors, 21 juin 2008.

- OLSON, B. K., « The Transportation Equity Act for the 21st Century : The Failure of Metropolitan Planning Organizations to Reform Federal Transportation Policy in Metropolitan Areas », *Transportation Law Journal*, 2002, 28(1).
- ORFIELD, M., *American Metropolitcs : The New Suburban Reality*, Brookings Press, 2002.
- ORSZAG, P. R., *et al.*, « Developing Effective Place-Based Policies for the FY 2011 Budget », Memorandum M-09-28, 29 août 2009.
- PENDALL, R., *et al.*, *From Traditional to Reformed : A Review of the Land Use Regulations in the Nation's 50 Largest Metropolitan Areas*, Brookings, 2006.
- PISARSKI, A. E., *Commuting in America III*, National Cooperative Highway Research Program Report 550 and Transit Cooperative Research Program 110, Transportation Research Board, Washington, 2006.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS, *UK Economic Outlook 2007*, Londres.
- PUENTES, R., « Federal Transportation Reform : Strengthening the Federal/State/Metro Partnership », Speech to Brookings' Metropolitan Partner Network, 29 octobre 2009.
- PUENTES, R., « TIGER's Tale and Lessons for Stimulus Spending », The New Republic *The Avenue* Weblog, 18 février 2010. Disponible à l'adresse : [http:// www.tnr.com/blog/the.../tiger's-tale-and-lessons-stimulus-spending](http://www.tnr.com/blog/the.../tiger's-tale-and-lessons-stimulus-spending).
- PUENTES, R., *A Bridge to Somewhere : Rethinking American Transportation for the 21st Century*, Brookings, 2008.
- PUENTES, R., BAILEY, L., « Improving Metropolitan Decision Making in Transportation : Greater Funding and Devolution for Greater Accountability », in *Taking the High Road : A Metropolitan Agenda for Transportation Reform*, B. Katz et R. Puentes, (dir.), Brookings, 2005.
- RICHARDSON, J. J., *et al.*, *Is Home Rule the Answer ? Clarifying the Influence of Dillon's Rule on Growth Management*, Brookings, 2003.
- RUSK, D., *Little Boxes – Limited Horizons : A Study of Fragmented Local Governance in Pennsylvania : Its Scope, Consequences, and Reforms*, Brookings, 2003.

- SANCHEZ, T. W., *An Inherent Bias ? Geographic and Racial-Ethnic Patterns of Metropolitan Planning Organization Boards*, Brookings, 2006.
- SOLOF, M., *History of Metropolitan Planning Organizations, Part II, NJTPA Quarterly*, 1996.
- TAYLOR, B., SCHWEITZER, L., « Assessing The Experience Of Mandated Collaborative Inter-Jurisdictional Transport Planning In The United States », *Transport Policy*, 2005, vol. XII, n° 6.
- U.S. CENSUS BUREAU, *Local Governments and Public School Systems by Type and State*, 2007. Disponible à l'adresse : <http://www.census.gov/govs/go>.
- U.S. GAO, *Environmental Protection : Federal Incentives Could Help Promote Land Use that Protects Air and Water Quality*, 2002.
- U.S. GAO, *Highway and Transit Investment : Options for Improving Information on Projects' Benefits and Costs and Increasing Accountability for Results*, GAO-05-172, 2005, p. 1-49.
- UNITED NATIONS POPULATION FUND, *The State of World Population 2007 : Unleashing the Potential of Urban Growth*, United Nations, New York, 2007. Disponible à l'adresse : <http://www.unfpa.org/swp/2007>.
- VOGEL, R., ZESELKEWICZ, N., « Metropolitan Planning Organizations and the New Regionalism : The Case of Louisville », *Publius*, 2002, vol. XXXII, p. 107-129.
- Washington Post*, sondage des 23-26 mars 2010. Questions du sondage récupérées le 1^{er} avril 2010. Disponible à l'adresse : http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/polls/postpoll_032810.html.
- WIAL, H., FRIEDHOFF, A., *MetroMonitor : Tracking Economic Recession and Recovery in America's 100 Largest Metropolitan Areas*, Brookings Institution, Washington, 2010.
- WOLF, J. F., FARQUHAR, M. B., « Assessing Progress : The State of Metropolitan Planning Organizations Under ISTEA and TEA-21 », *The International Journal of Public Administration*, 2005, vol. XXVIII, p. 1057-1079.

LES DÉFIS DE LA RÉHABILITATION URBAINE : DIX ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE CATALANE*

par Oriol NEL·LO

Introduction.

En 2004, le Parlement catalan a adopté la loi sur la rénovation des quartiers, zones urbaines et villes prioritaires (*Ley de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren atención especial*¹). Ce texte normatif, qui se distingue à certains égards de la législation espagnole et européenne dans ce domaine, a pour objectif d'encourager les projets de réhabilitation intégrale des quartiers qui cumulent les déficits urbanistiques les plus criants et dans lesquels la population la plus en demande de mesures de politique sociale a par conséquent tendance à se concentrer. Depuis l'adoption de la loi, soit en l'espace de six années, la région catalane a vu le lancement de projets d'intervention dans pas moins de 117 quartiers rassemblant plus de 900 000 habitants (12 % de la population catalane totale) et les investissements engagés approchent les 1 200 millions d'euros, répartis à parts égales entre la Generalitat et les municipalités concernées (voir figure 1).

La mise en œuvre du programme a fait apparaître quelques-uns des défis auxquels tout processus de réhabilitation urbaine se trouve immanquablement confronté : la complexité de la mise en œuvre concrète, les problèmes de financement, la nécessité d'une intervention globale, la

* Une version antérieure de ce texte a été publiée en anglais pour la revue *Análise Social*, vol. XLV, 197, 4/2010.

1. En vertu de la Constitution espagnole et du statut d'autonomie de la Catalogne, cette région détient des compétences exclusives en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Sa compétence s'étend aux politiques de réhabilitation urbaine. Le texte complet de la loi a été publié au *Journal officiel de la Generalitat de Catalogne* du 10 juin 2004, p. 4151.

difficulté à faire coopérer les différents échelons de l'administration, l'obligation d'associer les habitants, etc. Les instruments utilisés pour tenter de relever ces défis peuvent, dans une certaine mesure, être considérés comme novateurs. C'est pourquoi, de notre point de vue, la mise en œuvre de la loi sur la rénovation des quartiers en Catalogne est instructive pour l'étude des défis que pose aujourd'hui la gestion des transformations urbaines en Europe.

Le présent article se fonde par conséquent sur le bilan de cette expérience dans l'objectif d'en tirer des conclusions plus générales². Comme on le verra, nous avons présenté ces conclusions sous la forme de dix propositions, qui constituent à leur tour les dix enseignements (sur la problématique ou de nature administrative et politique) qui peuvent être retirés de l'expérience. Ces dix propositions forment la structure de l'article : chacune des dix parties énonce une proposition avant d'en effectuer une analyse critique.

Une dernière mise en garde : dans cet article, nous utilisons l'expression « réhabilitation urbaine » au sens générique, expression que nous préférons à celle de « régénération urbaine », qui renvoie à des préoccupations organiques, voire à des connotations morales. Cela dit, le terme « réhabiliter » a, selon le dictionnaire, deux acceptions. La première, à savoir « rétablir dans l'état initial », serait tout à fait inadaptée à notre propos, dans la mesure où une grande partie des quartiers dont il va être question ici présente justement au départ de graves déficiences. En revanche, la seconde acception, à savoir « rétablir dans ses droits », traduit exactement et de manière concise l'objectif vers lequel, de notre point de vue, les politiques urbaines doivent tendre : rétablir dans leurs droits l'ensemble des habitants des zones urbaines, indépendamment de leur lieu de résidence. C'est pourquoi nous parlerons dans les pages qui suivent de « réhabilitation ».

2. Les données de base et les données statistiques sur lesquelles nous nous sommes appuyés ont été compilées à l'occasion du bilan de la loi tiré en 2009, quatre ans après son entrée en vigueur. Pour plus de détails sur ce travail de bilan et les données statistiques, le lecteur est invité à se reporter à l'ouvrage Oriol Nel·lo (dir.), *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*, Generalitat de Catalunya, Barcelone, 2009, 534 p. Les notes qui suivent se fondent directement sur l'étude introductive à l'ouvrage en question.

I. LA NÉCESSITÉ D'UNE VISION D'ENSEMBLE

Il est bien connu que la concentration dans certains quartiers de la population ayant à la fois le plus faible pouvoir d'achat et les besoins les plus importants en matière de services sociaux est une conséquence directe du processus de ségrégation urbaine, par lequel les différentes catégories sociales ont tendance à être séparées dans l'espace urbain selon leurs marges de manœuvre sur le marché foncier et immobilier. Du fait du lien de dépendance entre la capacité d'obtenir un logement et le revenu des personnes concernées et de leur famille, celles d'entre elles qui disposent de revenus plus importants ont naturellement plus de latitude pour choisir leur lieu de résidence, tandis que les foyers ayant un pouvoir d'achat plus faible se voient généralement contraints de vivre dans des lieux où les prix sont plus bas³. C'est la raison pour laquelle les catégories sociales ayant les revenus les plus modestes et les besoins les plus importants en matière de services sociaux ont tendance à se regrouper dans les zones urbaines présentant des déficits urbanistiques majeurs.

Les causes de la ségrégation urbaine et ses effets sur la hausse des inégalités sociales dans les métropoles espagnoles ont fait l'objet de nombreuses études⁴. Il en ressort tout d'abord le paradoxe suivant :

3. L'article de David Harvey sur les mécanismes à l'œuvre dans le processus de ségrégation urbaine et ses conséquences fait référence en la matière (David Harvey *Social Justice and the City*, Edward Arnold, Londres, 1973, 336 p.) En ce qui concerne la Catalogne, l'économiste Carme Trilla et le géographe Francesc Muñoz ont quantifié la capacité de choix de leur lieu de résidence des différentes catégories sociales, sur la base d'une comparaison entre les revenus moyens des habitants de chacune des municipalités de la région métropolitaine de Barcelone et du coût moyen des logements dans ces mêmes localités. Carme Trilla, *Preu d'habitatge i segregació social a Barcelona*, Patronat Municipal d'Habitatge, Barcelone, 2002 ; Francesc Muñoz, *UrBANALització. La producció residencial de baixa densitat a la província de Barcelona*, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra, 2004 (thèse de doctorat, 3 volumes).

4. Pilar Garcia Almirall et al., « Inmigración y espacio socio-residencial en la Región Metropolitana de Barcelona », in *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XL, 157, 2008, p. 727-742 ; Jesús Leal et Marta Dominguez, « Transformaciones económicas y segregación social en Madrid », en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 157, 2008, p. 703-725 ; Joan López et Alba Rey, *Inmigración y segregación en las áreas metropolitanas españolas : la distribución territorial de la población no europea en el territorio (2001-2006)*, Institut d'Estudis Territorials, Barcelone, 2008, document de travail, 35, 35 p. ; Oriol Nel-lo, « ¿Cambio de siglo, cambio de ciclo ? Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI », in *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXVI, 141-142, 2004, p. 523-542.

les municipalités qui présentent les déficits urbanistiques les plus marqués et les besoins les plus importants en matière de services sociaux ne peuvent compter que sur une matière imposable limitée, tandis que les municipalités ayant des besoins moindres peuvent, à pression fiscale égale, compter sur des ressources plus importantes. Du point de vue de l'urbanisme, cela signifie qu'en principe, les quartiers et localités où vit la population ayant un pouvoir d'achat plus élevé tendent à offrir des espaces et des équipements publics de meilleure qualité, et à attirer des services privés à la fois plus nombreux et de meilleure facture. *A contrario*, dans les zones habitées par des personnes aux revenus moins élevés, dont la situation de départ est, globalement, plus défavorable et où par ailleurs les espaces et les équipements publics sont davantage sollicités, les difficultés pour financer et entretenir ces derniers sont plus aiguës.

On constate des effets similaires dans le domaine du logement, tout particulièrement dans des régions comme la Catalogne, et l'Espagne dans son ensemble, où le marché locatif a un poids relativement faible et où la grande majorité des foyers sont propriétaires du logement qu'ils occupent. Les quartiers dans lesquels vit la population à faible pouvoir d'achat sont ceux où les immeubles ont tendance à être les plus vétustes ou de moins bonne qualité et, de ce fait, les propriétaires ont les plus grandes difficultés à les entretenir. D'un autre côté, la concentration de personnes en difficulté sociale que l'on constate dans ces zones fait baisser les attentes quant à la valeur des immeubles et dissuade les propriétaires d'engager des opérations de réhabilitation.

En outre, bien souvent, les carences constatées en matière d'espaces et d'équipements publics comme de logement se doublent de coûts élevés de déplacement, tant en termes de coûts financiers que de temps passé, car les quartiers en question se situent généralement à la périphérie des zones urbaines. Enfin, il convient de garder présent à l'esprit le fait que la ségrégation des catégories sociales, notamment dans le domaine de l'éducation, a tendance à se perpétuer, ce qui peut représenter un obstacle de taille à l'égalité des chances et à la mobilité sociale.

Certes, la ségrégation urbaine a eu des conséquences moins graves en Catalogne qu'ailleurs en Europe et, depuis le retour de la démocratie, les conditions de vie dans la majorité des quartiers des villes catalanes

se sont considérablement améliorées. Cette amélioration est le résultat de plusieurs facteurs : les revendications et les efforts déployés par les habitants, le travail des municipalités, le développement économique et la dynamique d'intégration du territoire, en particulier de la région métropolitaine de Barcelone. Ainsi, les écarts importants de revenu moyen qui avaient existé entre la ville de Barcelone et sa région, pour prendre un exemple extrême, ont eu tendance à s'amenuiser de manière constante entre 1980 et 2000⁵.

Or, depuis le milieu des années 1990, les risques d'accentuation de la ségrégation sociale ont eu tendance à augmenter et, en certains endroits, des problèmes dont on pensait être venu à bout (suroccupation des logements, dégradation de l'espace public ou difficultés de fourniture de certains services de base, par exemple) ont resurgi. Il faut y voir le résultat de deux facteurs essentiellement : l'évolution du marché de l'immobilier en Espagne et le retournement de tendance démographique⁶.

Tout d'abord, *le marché du logement* a connu un cycle de hausse accélérée des prix à partir de 1996 et il a fallu attendre 2007 pour que cette hausse connaisse un certain fléchissement (voir figure 2). Cette évolution a eu pour conséquence que le pourcentage du revenu consacré par les familles au logement s'est notablement accru, au point que pour une proportion non négligeable de la population, l'accès au logement est devenu difficile⁷.

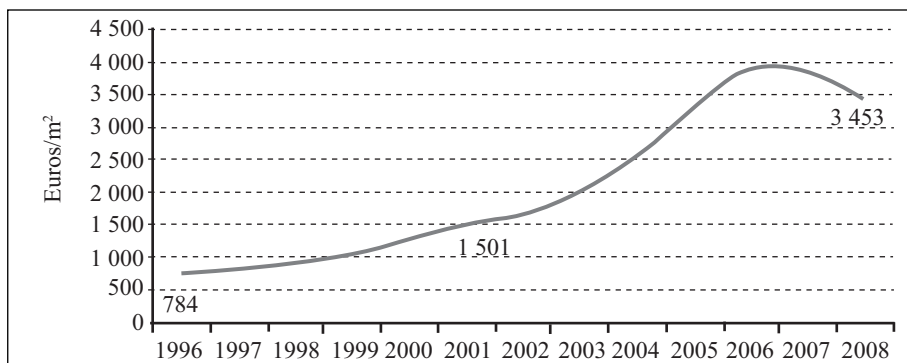
5. Salvador Giner, *Enquesta de la Regió Metropolitana de Barcelona. Condicions de vida i hàbits de la població. Informe general*, Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, Barcelone, 2002, 428 p.

6. Oriol Nel-lo, « Contra la segregación urbana y por la cohesión social. La Ley de Barrios de Catalunya », in *Ciudades. Comunidades e Territorios*, 17, 2008, p. 33-46.

7. Selon le rapport sur le secteur du logement publié tous les ans par le secrétariat au Logement du département de l'Environnement et du Logement du gouvernement autonome de la Catalogne, en 2007, les foyers dont les revenus représentaient 3,5 fois le salaire minimum interprofessionnel auraient dû, pour accéder à un logement neuf, y consacrer plus de 123 % pour habiter à Barcelone, près de 90 % pour habiter dans la région métropolitaine de Barcelone et 66 % pour habiter dans d'autres parties de la Catalogne. Secrétariat au Logement, *Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya 2008*, Barcelone, département de l'Environnement et du Logement, 2009, 189 p.

Figure 2

Évolution du prix moyen des logements neufs en Catalogne entre 1996 et 2008



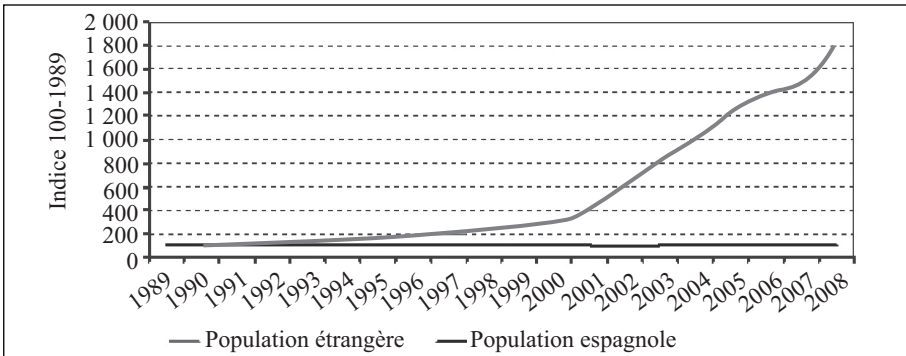
Source : Secrétariat au logement. Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya 2008.

Cette hausse, due en grande partie à la conjoncture sur les marchés financiers, s'est en outre accompagnée d'une *inflexion sensible des tendances démographiques*. Ainsi, après une période prolongée de stagnation, la population catalane est passée de 6,2 à 7,5 millions d'habitants entre 1996 et 2009, soit un peu plus d'une décennie. Cette augmentation, illustrée à la figure 3, est en grande partie due à l'arrivée d'immigrants étrangers et a entraîné une hausse de la demande de logements, avec ceci de particulier que cette demande est venue d'une population qui, dans sa grande majorité, était peu solvable au regard des conditions qui régnaient sur le marché à l'époque.

Ajoutés l'un à l'autre, ces deux facteurs (conjoncture sur le marché de l'immobilier et hausse démographique due à l'immigration) ont entraîné, d'une part, la réapparition de situations de mal-logement (suroccupation, essentiellement) et, d'autre part, la concentration des catégories sociales les moins argentées là où le logement était relativement plus abordable. De là l'accroissement des risques de ségrégation sociale et, en particulier, de concentration de situations de dénuement social dans les quartiers qui souffrent de déficits urbanistiques importants, à savoir les cœurs de ville historiques, les grands ensembles construits dans les années 1960 et 1970 et les zones de faible urbanisation.

Figure 3

Évolution de la population catalane par nationalité entre 1989 et 2008 (Indice 100 = 1989)



Source : Institut de statistiques de Catalogne.

L'objectif principal de la loi sur la rénovation des quartiers est de s'attaquer à ces problèmes en prenant garde d'éviter toute dégradation des conditions de vie des zones concernées et en agissant, dans la mesure du possible, sur les facteurs à l'origine du phénomène de ségrégation urbaine⁸. Ce faisant, la loi poursuit tout d'abord un objectif d'équité et de justice sociale afin que l'ensemble des habitants des zones urbaines, indépendamment de leur lieu de résidence, puissent

8. Les objectifs et potentialités de la loi sur la rénovation des quartiers sont abordés en termes généraux par Muñoz, Albors et Nel·lo (Francesc Muñoz, « Fer ciutat, construir territori. La Llei de Barris », in *Activitat Parlamentària*, 8-9, 2006, p. 59-75 ; Judith Albors, « La millora urbana des dels barris : marc instrumental, intervenció integral i oportunitats », in Josep Maria Llop et al., (dir.), *Ciutats en (re)construcció : necessitats socials i millora de barris*, Diputació de Barcelona, Barcelone, 2008, p. 259-268 ; Oriol Nel·lo (dir.), *La Llei de Barris...*, op. cit.) Pour resituer cette loi dans le contexte de la rénovation de l'ensemble des instruments de gestion du territoire en Catalogne, le lecteur pourra se reporter à Joaquim Nadal, *Compareixença davant la Comissió de Política Territorial del Parlament de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelone, 2007, 155 p. et à Oriol Nel·lo, « La nuova politica territoriale della Catalogna », in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, XXXVI, 83, 2005, p. 39-70. Enfin, le lecteur pourra utilement se référer à Leo Van Den Berg et al., (dir.), *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Ashgate, Aldershot, 448 p., pour une comparaison entre l'expérience catalane et les politiques nationales d'autres États membres de l'Union européenne.

avoir accès, dans des conditions d'équité maximales, aux services de base et à un cadre de vie de qualité. Il s'agit ainsi d'éviter que les dynamiques urbaines ne deviennent un facteur aggravant de l'inégalité des chances. Dans le même temps, partant du principe qu'une ville sans fracture sociale est pour ses habitants un espace plus agréable et où il fait meilleur vivre, l'objectif est de faire de la ville un lieu de justice sociale⁹.

D'aucuns nous objecteront que la dégradation urbaine est avant tout un phénomène local et que, par conséquent, traiter ce problème à l'aide de politiques régionales est inadapté. Pourtant, du fait de l'intégration croissante du territoire, le marché résidentiel sur lequel les habitants des zones urbaines et les opérateurs économiques ont à se déterminer n'est plus limité à leur environnement immédiat, mais s'étend au contraire à un périmètre beaucoup plus large. Ainsi, aujourd'hui, le phénomène de ségrégation urbaine n'oppose pas seulement les quartiers d'une même localité mais aussi, voire surtout, les quartiers d'une même zone urbaine sinon de l'ensemble du pays : ce phénomène a atteint une dimension métropolitaine et régionale. D'où l'importance d'adopter une vision d'ensemble, qui englobe la totalité du territoire de la région, lorsqu'il s'agira d'encourager et de financer des projets de réhabilitation urbaine. C'est à cette condition qu'il sera possible d'obtenir, puis de répartir de manière équitable les ressources nécessaires entre les quartiers et municipalités qui en ont besoin et qui, précisément pour cela, éprouvent plus de difficultés que d'autres à les générer. La question de la ségrégation urbaine, en Europe en général et en Catalogne en particulier, ne se pose plus à l'échelle locale : ce phénomène répond à des dynamiques sociales et territoriales à l'échelle métropolitaine, voire supérieure, et doit être combattu avec les moyens et la volonté de la société tout entière. Tel est le premier enseignement de l'application de la loi sur la rénovation des quartiers en Catalogne depuis 2004.

9. Francesco Indovina, « La città possibile », in Francesco Indovina (dir.), *La città di fine millennio*, Franco Angeli, Milan, 1992, p. 11-76.

II. FINANCER DES PROJETS ET PAS SEULEMENT DES PROBLÈMES

Le deuxième enseignement de l'application de la loi est que, lorsqu'il s'agit d'attribuer des ressources, il est bien plus pertinent et efficace de partir des projets que des seuls problèmes. Le mécanisme de fonctionnement de la loi est très simple et s'inspire, d'une certaine manière, de celui du programme URBAN de l'Union européenne¹⁰. Il repose sur la création d'un fonds économique, alimenté par des dotations budgétaires allouées par la Generalitat et rattaché au département de la Politique territoriale et des travaux publics. Dès lors que ces ressources existent, le gouvernement lance chaque année un appel à projets auquel il invite à participer les municipalités qui souhaitent mener à bien des projets de réhabilitation intégrale dans certains de leurs quartiers. Les projets sélectionnés reçoivent des financements qui, en vertu de la loi, peuvent représenter entre 50 % et 75 % lors de chaque appel à projets.

Cela pose la question clé du choix des actions à financer dans la mesure où, comme le montre la figure 4, le nombre de demandes présentées chaque année dépasse de loin les possibilités de financement du gouvernement régional.

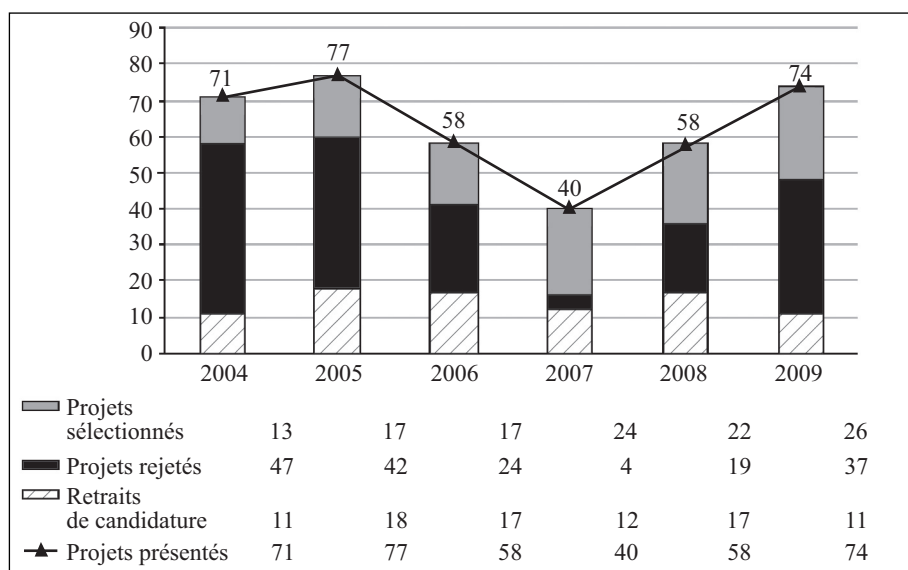
De prime abord, on serait enclin à penser que le critère de sélection doit être essentiellement fondé sur les preuves statistiques des déficits urbanistiques et carences sociales dont souffrent les quartiers. Pourtant, les expériences des pays étrangers montrent qu'une sélection fondée sur ces seuls paramètres peut avoir des effets contre-productifs. L'un des facteurs qui contribue à aggraver les difficultés objectives dans lesquelles se trouvent (dans tous les contextes urbains) les quartiers particulièrement affectés par la ségrégation est leur stigmatisation de la part des médias et, également, la perte subjective d'estime de soi de

10. Sur le modèle URBAN et ses fondements méthodologiques, voir par exemple les travaux de Gutiérrez : Aaron Gutiérrez, « El mètode URBAN i la seva difusió com a valor afegit de la iniciativa comunitària », in Josep Maria Llop *et al.*, (dir.), *Ciutats en (re)construcció : necessitats socials i millora de barris*, Diputació de Barcelona, Barcelone, 2008, 474 p. ; *La Unió Europea i la regeneració de barris amb dificultats. L'acció de la iniciativa comunitària URBAN i la construcció d'una política urbana comunitària*, Universitat de Lleida, Lleida (thèse de doctorat, deux volumes), 2009.

leurs habitants¹¹. Dans ces circonstances, classer par ordre de préférence les quartiers les plus délabrés et, de surcroît, rendre cette information publique, risquerait de perpétuer cette image négative. D'un autre côté, le fait pour un quartier de connaître des conditions objectivement difficiles ne suffit pas à garantir que le projet d'intervention conçu par la municipalité concernée sera le plus à même de venir à bout de cette situation.

Figure 4

Nombre de projets présentés et sélectionnés entre 2004 et 2009



Source : Generalitat de Catalogne, département de la Politique territoriale et des Travaux publics.

11. Voir par exemple, concernant le cas français, Éric Maurin, *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Paris, Seuil, 2004, 96 p. et Laurent Mucchielli, « Les émeutes de novembre 2005 : les raisons de la colère », in Laurent Mucchielli et Véronique Le Goaziou, *Quand les banlieues brûlent. Retour sur les émeutes de novembre 2005*, La Découverte, Paris, 2007, p. 11-35.

Ainsi, dans l'exécution de la loi catalane sur la rénovation des quartiers, un double barème est-il appliqué pour sélectionner les projets. Dans un premier temps, il s'agit d'évaluer la situation du quartier en fonction de seize *indicateurs statistiques* objectifs, portant sur quatre domaines : déficits urbanistiques et d'équipements ; structure et dynamique démographique ; problèmes économiques et environnementaux ; déficits économiques et de développement local¹². Pour être classé « zone prioritaire », un quartier doit obtenir une note minimale au vu de l'ensemble des indicateurs.

Une fois effectuée cette première estimation des conditions réelles du quartier, le processus d'évaluation s'intéresse dans un deuxième temps aux *caractéristiques du projet* présenté par la municipalité. Au cours de cette deuxième phase (qui, en termes d'évaluation, n'est pas moins importante que celle qui étudie les indicateurs socio-économiques), priorité est donnée aux projets qui répondent à des critères tels que l'intégrité de la proposition, sa cohérence générale, l'engagement économique de la municipalité et la réalisation parallèle d'actions complémentaires.

À partir de ces deux ensembles d'indicateurs, aussi bien statistiques que relatifs au projet, une note est attribuée à chaque proposition présentée et, en fonction de cette notation, les ressources disponibles sont allouées lors de chaque appel à projets. D'une part, l'application de ces barèmes objectifs permet de neutraliser l'un des éventuels effets pervers du subventionnement assuré par une instance supralocale, à savoir le risque que le processus d'allocation ne soit ramené à une

12. Concrètement, les seize indicateurs, regroupés par secteur, sont les suivants : a. Processus de régression urbanistique et déficits d'équipements et de services (valeur cadastrale, entretien insuffisant des immeubles, édifices privés d'eau courante ou non équipés d'évacuation des eaux résiduaires, immeubles d'habitation de quatre étages ou plus non équipés d'ascenseur) ; b. Dynamiques démographiques (densité de population, baisse ou augmentation excessive de la population, population dépendante, fort pourcentage d'immigrés) ; c. Problèmes économiques, sociaux ou environnementaux (nombre de bénéficiaires de pensions d'assistance sociale et de pensions non contributives, fort taux de chômage, déficit d'espaces verts, faible niveau d'éducation, déficits sociaux et urbains) ; d. Problématiques de développement local (déficit de transports publics, déficit de places de stationnement, faible activité économique, pourcentage de la population en risque d'exclusion sociale). Voir le décret 369/2004 du 7 septembre 2004 qui met en œuvre la loi 2/2004 du 4 juin 2004 sur la rénovation des quartiers, zones urbaines et villes prioritaires (*Journal officiel de la Generalitat de Catalogne*, 4215, 9 septembre 2004).

concurrence entre les municipalités demandeuses¹³. D'autre part, l'étude du bien-fondé du projet présenté par la municipalité vise à garantir un usage des subventions efficace et conforme aux objectifs de la loi. En ce sens, le Programme ne s'adresse pas tant aux quartiers à problèmes qu'aux quartiers à projets. Projets qui, bien entendu, doivent permettre de surmonter les problèmes¹⁴.

III. TRANSVERSALITÉ DES ACTIONS

Le troisième enseignement de l'application de la loi renvoie à la nécessité d'un traitement intégré de la problématique du quartier : seule une intervention simultanée sur les déficits urbanistiques et sur la problématique sociale permet une amélioration efficace et cohérente des conditions de vie. En théorie, cette proposition fait l'unanimité¹⁵. Mais elle se heurte à de graves difficultés dès qu'elle doit être mise en pratique par des structures administratives organisées selon un principe de division des fonctions et d'allocation sectorielle des budgets. L'application de la loi sur la rénovation des quartiers a cherché à imposer cette approche transversale par le biais de trois instruments : demande d'intervention dans un certain nombre de domaines pour pouvoir bénéficier des subventions, élaboration de programmes complémentaires par plusieurs départements de la Generalitat et mise en place de systèmes intégrés de suivi.

S'agissant des *secteurs d'intervention*, la loi en distingue huit sur lesquels peuvent intervenir les municipalités et qui recouvrent une grande diversité thématique. Nous allons rappeler leur portée et examiner quels sont les domaines considérés comme prioritaires par les municipalités dans l'allocation des subventions (voir figure 5 et tableau 1) :

13. Rob Atkinson, « Addressing Urban Social Exclusion through Community Involvement in Urban Regeneration », in Rob Imre et Mike Raco, *Urban Renaissance ? New Labour, Community and Urban Policy*, Policy Press, Bristol, 2003, p. 101-120.

14. Oriol Nel-lo, « Contra la segregación urbana... », *Ciudades. Comunidades e Territorios*, *op. cit.*

15. Marco Cremaschi, *L'Europa delle città. Accessibilità, partnership, policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio*, Alinea, Florence, 2005, 166 p. ; Aaron Gutiérrez, « El método URBAN... », *art. cit.* ; Michael Parkinson, *Combating Social Exclusion. Lessons from Area-Based Programmes in Europe*, Policy Press, Bristol, 1998, 37 p.

1. *Amélioration de l'espace public et création d'espaces verts* (pavement des rues, plantation de verdure, pose de lampadaires, aménagement de jardins) ;

2. *Rénovation des parties communes des immeubles* (façades, tuyaux d'écoulement, ascenseurs, toiture) ;

3. *Installation d'équipements à usage collectif* (centres civiques, centres du troisième âge) ;

4. *Intégration de technologies de la communication* (câblage des immeubles, création de zones Wifi) ;

5. *Implantation et optimisation d'infrastructures énergétiques et environnementales* (collecte pneumatique des déchets, enterrement des conteneurs, création de centres de recyclage, promotion des énergies renouvelables, systèmes d'économie d'eau) ;

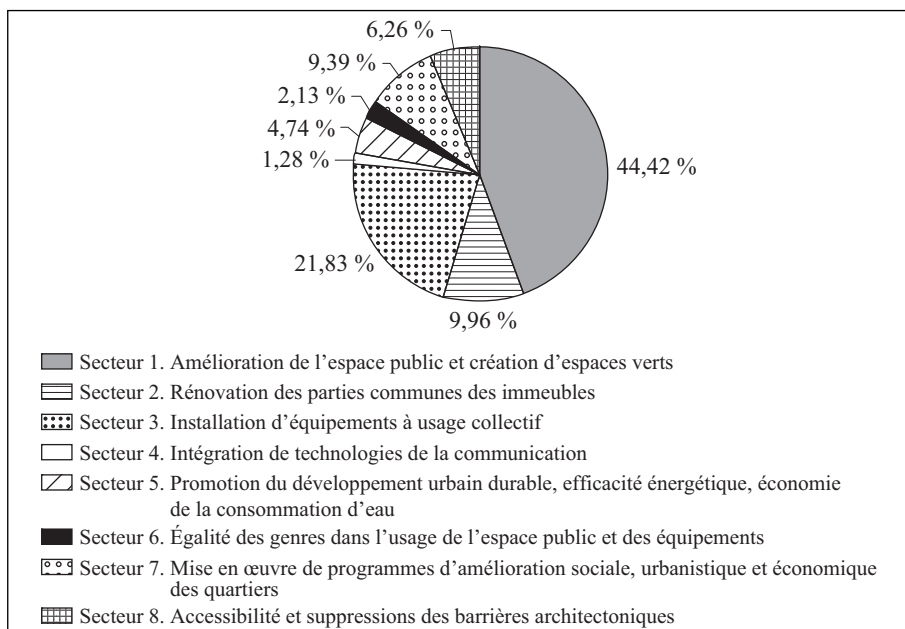
6. *Promotion de l'égalité des genres dans l'usage de l'espace urbain et des équipements* (approche genrée de la fourniture, de la conception et de la configuration de l'espace public et des équipements) ;

7. *Mise en œuvre de programmes d'amélioration sociale, urbanistique et économique des quartiers* (soutien aux catégories menacées d'exclusion sociale, programmes de formation, dynamisation du commerce) ;

8. *Amélioration de l'accessibilité et suppression des barrières architectoniques* (élargissement des trottoirs, construction de rampes, installation d'escaliers mécaniques, élimination des obstacles).

Dans le souci de promouvoir la transversalité de l'intervention, la loi et son règlement établissent que la note obtenue par chaque projet dans la procédure de sélection doit être proportionnelle au nombre de secteurs d'application. Ainsi, sur les 92 projets sélectionnés au cours des cinq premiers appels à projets, 71 intervenaient dans les huit secteurs envisagés, huit dans sept d'entre eux et sept dans six. Le secteur le plus souvent négligé (promotion des nouvelles technologies) figurait dans 79 projets au total. Certes, aussi transversale soit-elle, une intervention locale dotée de ressources limitées n'aura guère d'influence sur l'évolution des variables de fond (marché du travail, flux migratoires ou marché de l'immobilier), qui demandent à être gérées au moyen de politiques économiques et budgétaires *ad hoc*. Par son approche transversale, la loi sur la rénovation des quartiers représente néanmoins un progrès appréciable pour éviter que les problèmes territoriaux et urbains ne viennent aggraver les problèmes sociaux générés par l'évolution de ces variables générales.

Figure 5
**Investissement total des projets d'intervention intégrale
 par secteur d'application, 2004-2009**



Source : Generalitat de Catalogne. Département de la Politique territoriale et des Travaux publics.

Dans cet effort pour couvrir tous les aspects essentiels de la vie des quartiers, les *actions complémentaires engagées par d'autres départements du gouvernement de la Generalitat* tiennent un rôle de premier plan¹⁶. Parmi elles, citons le programme *Travail dans les quartiers* : conçu dans le cadre du département du Travail par le Service catalan pour l'emploi, il a permis d'établir des conventions dans 81

16. Pour les données relatives à l'évolution de ces programmes complémentaires sur la période 2004-2008, voir Jaume Amill *et al.*, « La transversalitat en el model de gestió del programa d'intervenció integral als barris », in Oriol Nel·lo (dir.), *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*, Generalitat de Catalunya, Barcelone, 2009, p. 116-130.

des 92 quartiers ayant bénéficié de la loi entre 2004 et 2008, afin de les doter de programmes de formation professionnelle et en alternance, grâce à un investissement total de 30 millions d'euros. De son côté, le département de la Santé a établi un bilan de la santé publique et de l'assistance sanitaire par le biais du programme *Santé dans les quartiers* auquel ont participé 30 quartiers ayant bénéficié des rois premiers appels à projets du Programme. Le département de l'Environnement et du Logement, pour sa part, a prévu des *subventions à la rénovation* des parties communes des immeubles dans 37 quartiers inclus dans le Programme, tandis que le département de l'Intérieur, des Relations institutionnelles et de la Participation citoyenne a dévolu un financement spécial aux *processus de participation citoyenne* dans 24 autres quartiers. Enfin, l'Institut foncier catalan a signé des conventions en vue de chantiers de *remodelage urbain* (remplacement de logements vétustes par des logements neufs, essentiellement) dans 24 quartiers inclus dans le Programme, avec un investissement estimé à 200 millions d'euros en plus de celui généré par la loi. À l'avenir, il conviendrait de coordonner aussi des actions en matière d'éducation, d'action sociale et d'immigration.

Tableau 1

**Investissement total des projets d'intervention intégrale
par secteur d'application 2004-2009**

<i>Répartition du budget total par secteur d'application</i>	<i>Total</i>	<i>Total subvention</i>
Secteur 1. Amélioration de l'espace public et implantation d'espaces verts	514 762 162,05	262 135 715,35
Secteur 2. Rénovation des parties communes des immeubles	115 411 723,56	58 766 084,76
Secteur 3. Installation d'équipements à usage collectif	252 999 297,06	130 211 400,55
Secteur 4. Intégration de technologies de la communication	14 805 205,95	7 691 113,97

.../...

.../...

Tableau 1 (suite)

<i>Répartition du budget total par secteur d'application</i>	<i>Total</i>	<i>Total subvention</i>
Secteur 5. Promotion du développement urbain durable, efficacité énergétique, économie de la consommation d'eau	54 944 949,64	28 781 634,99
Secteur 6. Égalité des genres dans l'usage de l'espace public et des équipements	24 666 118,13	12 696 463,60
Secteur 7. Mise en œuvre de programmes d'amélioration sociale, urbanistique et économique des quartiers	108 853 190,03	56 286 073,63
Secteur 8. Accessibilité et suppression des barrières architectoniques	72 496 677,26	37 281 513,15
<i>Total</i>	<i>1 158 939 323,68</i>	<i>594 000 000,00</i>

Source : Generalitat de Catalogne. Département de la Politique territoriale et des travaux publics.

Cette volonté de transversalité trouve une expression institutionnelle dans la composition même des *comités d'évaluation et de suivi*. Ces comités, chargés de coordonner chacun des projets participant au Programme, rassemblent des représentants des sept départements de la Generalitat (Politique territoriale et Travaux publics, Environnement et Logement, Gouvernement, Action sociale, Économie et Finances, Santé et Travail ainsi qu'une représentation de la délégation du gouvernement dans chaque territoire) et les services de la municipalité directement responsable de la gestion du quartier. Les comités d'évaluation et de suivi sont donc des organes très puissants, qui réunissent, en présence de chaque maire, tous les services de la Generalitat et du conseil municipal

qui ont à voir avec la vie du quartier. Du fait même de leur amplitude, les réunions des comités doivent nécessairement être espacées (il s'en tient en moyenne une par an dans chaque quartier) et ne peuvent se substituer à l'action quotidienne de l'administration de la Generalitat et des municipalités. La loi sur la rénovation des quartiers pose donc les fondements d'une action intégrée et transversale dans les zones urbaines prioritaires, mais il reste encore bien du travail à faire pour adapter les administrations catalanes à un mode d'action plus territorial et moins sectoriel (que ce soit dans les quartiers prioritaires ou dans bien d'autres contextes¹⁷).

IV. RÔLE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC

Le quatrième enseignement que nous pouvons tirer de l'application de la loi sur la rénovation des quartiers renvoie au constat du rôle clé que tient l'investissement public dans les processus de réhabilitation urbaine. Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, dans la conjoncture économique actuelle, les classes sociales défavorisées se concentrent dans les quartiers où les prix sont les plus bas. Cela pose des difficultés en matière de fourniture et d'accessibilité des services de base et accentue le risque d'un écart croissant entre les prix moyens du logement dans cette zone et ceux pratiqués dans l'ensemble de la ville. Dans ce contexte, l'investissement et les dépenses publiques au profit des quartiers ont non seulement une incidence directe sur la problématique sociale et les déficits urbanistiques, mais servent de catalyseur pour capter des investissements supplémentaires issus d'autres sources (publiques ou privées).

L'investissement généré par la loi sur la rénovation des quartiers¹⁸ a eu pour première conséquence de *renforcer les moyens de faire face à la problématique sociale* spécifique à chaque quartier. Il a permis de concentrer les efforts sur les catégories exposées au risque d'exclusion

17. Jaume Amill *et al.*, « La transversalitat en el model de gestió... », in Oriol Nel-lo (dir.), *La Llei de Barris...*, *op. cit.*

18. Pour une analyse détaillée par secteur d'intervention des investissements dans les quartiers ayant bénéficié de la loi, voir Maria Jesús Mier *et al.*, « Quatre anys d'aplicació de la Llei de Barris », in Oriol Nel-lo (dir.), *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*, Generalitat de Catalunya, Barcelone, 2009, p. 33-58.

(personnes âgées, adolescents, immigrants récents) ainsi que de stimuler l'activité économique, de dynamiser le commerce et de promouvoir l'égalité des sexes dans l'accès aux services et à l'espace public. Les ressources que le programme a dévolues à ces objectifs, soit 134 millions d'euros engagés dans les cinq premières années d'application (tableau 1, secteurs 6 et 7), viennent s'ajouter (et non se substituer) à celles que l'administration de la Generalitat et les municipalités consacrent aux prestations sociales générales dans ces mêmes quartiers (assurance chômage, revenu minimum d'insertion, etc.) Ainsi, les zones qui participent au programme disposent de ressources supplémentaires, non seulement pour assurer des aides directes aux personnes, mais aussi pour susciter des programmes collectifs qui promeuvent l'égalité des chances dans l'accès au logement locatif et aux services dans l'ensemble du quartier.

La deuxième conséquence de l'investissement public dans les quartiers du Programme a été la *réduction des déficits en termes d'urbanisme, d'équipements et de conditions de l'habitat*, qui font obstacle à la qualité de vie et ont un impact décisif sur le mécanisme de formation des prix et les dynamiques de ségrégation qui en découlent. Au cours des quatre premières années d'application du Programme, les municipalités ont consacré à cet objectif une part substantielle des ressources disponibles. Comme nous pouvons le voir (tableau 1, secteur 1), près de la moitié de l'investissement engagé (515 millions d'euros) est venue répondre à des besoins en matière d'amélioration de l'espace public et d'implantation d'espaces verts. Cela n'a rien d'étonnant : non seulement l'espace public des quartiers prioritaires souffre de déficits originels, mais il est en outre exposé à une forte pression (du fait que sa superficie est moindre et que les habitants vivent souvent à l'étroit). L'extension et la récupération de l'espace public s'avèrent donc essentielles pour améliorer la qualité de vie des quartiers et résoudre les conflits récurrents sur l'usage de l'espace collectif.

L'investissement de 55 millions d'euros destiné à *optimiser les infrastructures environnementales* (collecte et traitement des déchets, cycle de l'eau et de l'énergie) vise également à réduire les déficits préjudiciables à la qualité de vie et à combler l'écart entre la situation des quartiers et celle du reste des municipalités. Tel est aussi l'objectif de l'investissement de 253 millions d'euros dans les *équipements à usage collectif*. Il convient cependant de souligner ici un autre élément non

négligeable : un grand nombre de quartiers bénéficiant du programme manquent non seulement d'équipements pour leurs propres habitants, mais aussi d'aménités et de services attractifs pour l'ensemble de la ville. Ce phénomène, qui concerne principalement les grands ensembles et les zones d'urbanisation périphérique, a marginalisé ces quartiers et en a fait des zones peu fréquentées par le reste des citoyens. Le Programme des quartiers entend remédier à cette situation en implantant dans ces quartiers des équipements destinés non seulement aux riverains, mais à la ville tout entière, comme le centre civique Frederica Montseny à Manlleu ou l'ancienne usine Coma-Cros à Salt. Cette initiative contribue à attirer d'autres équipements publics et privés à vocation municipale, voire régionale (comme le tribunal de Balaguer ou le palais de justice et le siège de la Fondation catalane de l'Esplai dans le quartier Sant Cosme au Prat de Llobregat).

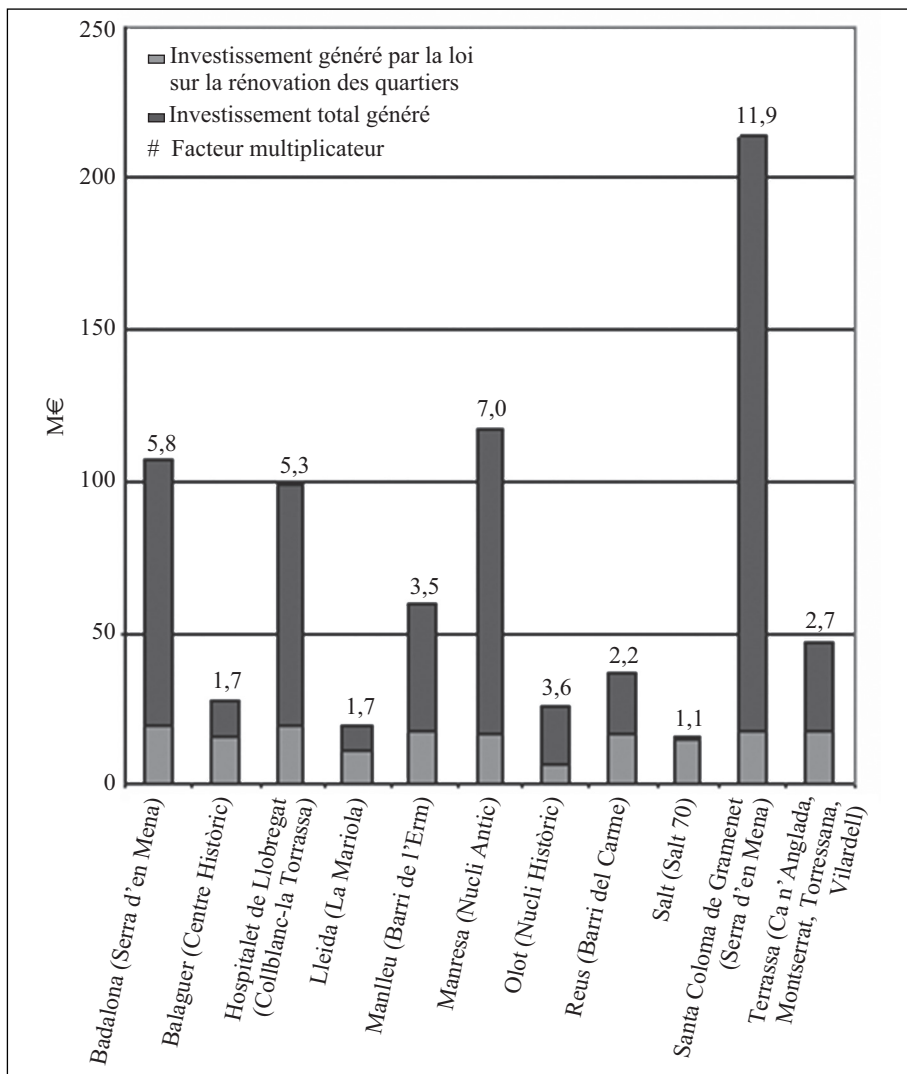
Les effets directs de l'investissement du programme des quartiers, que nous venons d'évoquer, se doublent d'effets indirects. D'une part, les actions de la loi sur la rénovation des quartiers ont permis d'attirer un *investissement public complémentaire*, que ce soit de la part de la municipalité même, d'autres départements de la Generalitat (dont nous avons vu que certains avaient élaboré des programmes spécifiques annexes) ou de l'État. Il est encore trop tôt pour mesurer la portée de cet effet catalyseur mais, au vu des premières estimations¹⁹ fondées sur l'expérience des quartiers ayant bénéficié du premier appel à projets, il semblerait que chaque euro investi à partir des fonds de la loi sur la rénovation des quartiers ait été multiplié par 4,41 (voir figure 6). Les 179,7 millions d'euros alloués aux 11 quartiers visés par le premier appel à projets (à l'exclusion de Barcelone) auront ainsi suscité des investissements publics à hauteur de 793,6 millions d'euros²⁰.

19. Pere Picorelli et Venanci Saborit, « La inversió pública induïda per l'aplicació del programa de barris », in Oriol Nel·lo (dir.), *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*, Generalitat de Catalunya, Barcelone, 2009, p. 76-82.

20. Cette estimation est issue des données présentées au premier semestre 2008 par les municipalités responsables de l'exécution du Programme. Pour cette raison, il est possible que certaines municipalités n'aient pas comptabilisé une partie des ressources totales mobilisées et que l'investissement soit donc sous-estimé.

Figure 6

Facteur multiplicateur de l'investissement généré par la loi sur la rénovation des quartiers. Appel à projets 2004 (sauf Barcelone)



Source : Picorelli et Saborit, 2009.

Par ailleurs, la concentration de ce volume d'investissement public, qu'il soit issu directement du Programme ou qu'il en soit une conséquence indirecte, a largement contribué à *dynamiser l'investissement privé*. La résolution des déficits en termes d'urbanisme et d'équipements constitue en effet une incitation déterminante pour l'investissement privé dans les quartiers, en particulier de la part des propriétaires immobiliers. Dans un contexte de déficit urbanistique et de dégradation des conditions de vie, ces derniers n'auraient guère été incités à réhabiliter leurs biens et auraient plutôt cherché à les vendre, même à bas prix. Désormais, ils voient la tendance s'inverser en conséquence de l'investissement public. Il est difficile de chiffrer le montant global de cet investissement, mais certains indicateurs relatifs à la réhabilitation financée par des investissements privés sont particulièrement éloquents²¹. Dans l'ensemble des municipalités auxquelles appartiennent les quartiers bénéficiant de la loi, le nombre de logements achevés est passé d'un indice de 100 en 2004 à un indice de 394 en 2007 ; dans l'ensemble des zones de réhabilitation intégrale du premier appel à projets (sauf Barcelone), en revanche, le rapport est de 100 à 668. Autre constat significatif : même quand la construction est logiquement plus intense dans d'autres parties de ces municipalités que dans ces quartiers déjà implantés, la dynamique de construction de logements neufs n'est guère éloignée de la moyenne municipale. En effet, l'indice de logements achevés dans l'ensemble des municipalités (à l'exclusion de Barcelone) est passé de 100 à 438, contre 398 dans l'ensemble des quartiers en cours de réhabilitation. En outre, en prenant en compte non seulement les logements effectivement réhabilités ou achevés, mais aussi les projets de construction (d'après les permis de construire ou de rénover), il ressort qu'aucun des quartiers étudiés n'a enregistré de diminution ou de fléchissement dans la prévision de construction résidentielle entre 2004 et 2007, ce qui n'est pas toujours le cas des municipalités dont ils font partie.

21. Francesc Muñoz *et al.*, « La Llei de Barris i la revitalització urbana. Els efectes sobre la construcció i la rehabilitació d'habitatges », in Oriol Nel·lo (dir.), *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per a la cohesió social*, Generalitat de Catalunya, Barcelone, 2009, p. 83-104 ; pour les données concernant les quartiers du premier appel à projets, voir tableau 2.

Tableau 2

Évolution de l'activité de construction et de réhabilitation dans les municipalités et les quartiers ayant bénéficié du premier appel à projets dans le cadre de la loi sur la rénovation des quartiers de 2004 à 2007

	<i>Total municipalités (sauf Barcelone)</i>				<i>Total quartiers (sauf Barcelone)</i>			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
Logements achevés (valeurs absolues)	6 126	12 595	19 276	26 823	611	1 008	1 629	2 432
Logements réhabilités (valeurs absolues)	562	1 114	1 800	2 214	56	170	276	374
Logements achevés (indice cumulatif)	100	206	315	438	100	165	267	398
Logements réhabilités (indice cumulatif)	100	198	320	394	100	304	493	668

Source : Muñoz, 2009.

Face à une telle dynamique, d'aucuns pourraient objecter que, selon les conditions du marché, ces processus de rénovation risquent d'entraîner une flambée des prix, amenant un processus de *gentrification*²².

22. Pour une critique du rapport entre politiques de réhabilitation urbaine et processus de *gentrification*, voir Neil Smith, « Gentrification Generalized : From Local Anomaly to Urban "Regeneration" as Global Urban Strategy », in Melissa S. Fisher et Greg Downey (dir.), *Frontiers of Capital. Ethnographic Reflections on the New Economy*, Duke University Press, Durham, 2006, p. 191-208.

Ce phénomène aurait pu concerner davantage les centres historiques que les grands ensembles ou les zones d'urbanisation périphérique qui, heureusement ou malheureusement, ne sont pas exposées à cette problématique²³. La Catalogne a tenté de contrer cette tendance en engageant des politiques de promotion du logement protégé, qui obligent à consacrer un pourcentage important des terrains constructibles ou des plans de rénovation urbaine à ce type de logement²⁴. À cet égard, il convient de signaler que, dans les quartiers ayant bénéficié du premier appel à projets du Programme (à l'exclusion de Barcelone), l'investissement public en matière de logement, équivalant à 239,95 millions d'euros, a été supérieur aux fonds apportés par la loi sur la rénovation des quartiers²⁵. En outre, il faut rappeler qu'en Catalogne, comme en Espagne en général, la propriété est le principal mode d'habitation : 86 % des ménages sont propriétaires de leur logement. Ce phénomène a des conséquences qui ne sont pas toujours positives en termes d'accès au logement mais, dans le contexte de la réhabilitation, il a une répercussion favorable : quand un quartier est réhabilité, les habitants sont les premiers à apprécier la valorisation de leur immeuble et ils ont un intérêt objectif à l'améliorer. La propriété favorise en outre un meilleur enracinement dans le quartier et enrayer la tendance des ménages dont le revenu augmente à déménager vers d'autres parties de la ville. Tous ces éléments démarquent clairement l'expérience catalane des autres cas où les politiques de réhabilitation urbaine ont été appliquées dans des zones à prédominance

23. De fait, sur les 117 quartiers intégrés au Programme, des craintes en ce sens ont été exprimées dans seulement deux quartiers situés au centre-ville de Barcelone, caractérisés par une proportion de locataires à faibles revenus supérieure à la moyenne et par une pression très forte du marché immobilier, antérieure à l'application de la loi sur la rénovation des quartiers.

24. Cette mesure a été entérinée par la loi 10/2004 du 24 décembre 2004, qui modifie la loi 2/2002 du 14 mars 2002 sur l'urbanisme, pour la promotion de l'accès au logement, la durabilité du territoire et l'autonomie locale. Le décret-loi 1/2007 sur les mesures urgentes en matière d'urbanisme a confirmé l'obligation de réserver pour logement protégé 40 % des nouveaux bâtiments d'habitation dans les municipalités de plus de 10 000 habitants et dans les capitales de pays, et jusqu'à 30 % ailleurs. Ces bâtiments doivent être répartis entre les diverses modalités de logement protégé et concerté, et être localisés de façon équilibrée sur l'ensemble de la ville. Pour plus de détails sur le rapport entre la loi sur la rénovation des quartiers et la politique du logement en Catalogne, voir Nel-lo, 2008.

25. Pere Picorelli et Venanci Saborit, « La inversió pública induïda... », *La Llei de Barris, op. cit.*

locative comme forme de propriété, qu'elle soit privée (auquel cas des déplacements de population locale ont effectivement pu avoir lieu) ou publique (auquel cas, évidemment, les locataires ne trouvent pas d'intérêt économique direct à la réhabilitation des logements qu'ils occupent).

V. UN NOUVEAU TYPE DE RELATIONS ENTRE LA GENERALITAT ET LES MUNICIPALITÉS

Cinquième enseignement confirmé par l'expérience de l'application de la loi sur la rénovation des quartiers : à l'heure actuelle, il n'est pas possible d'élaborer une politique urbaine ambitieuse sans s'appuyer sur la coopération interadministrative. Nous avons détaillé plus haut les raisons pour lesquelles l'intervention du gouvernement régional dans les processus de réhabilitation urbaine est indispensable : si la réhabilitation des quartiers a pour objectif la cohésion sociale, elle suppose nécessairement un transfert territorial des recettes fiscales, ce qui requiert l'intervention d'une instance supra-locale.

Or, quand bien même la présence de la Generalitat est nécessaire pour stimuler, sélectionner, financer et évaluer les projets, il serait inapproprié que le gouvernement régional entreprenne d'exécuter directement par lui-même les actions. En effet, la proximité étant une condition essentielle du succès des politiques urbaines, leur exécution par des instances supérieures – étatiques ou régionales – peut entraîner des erreurs d'appréciation et de mise en œuvre, comme l'a montré l'expérience européenne²⁶.

Aussi la loi a-t-elle choisi de confier l'entière responsabilité de l'exécution du projet à chaque municipalité concernée. En prise directe avec les problèmes et le potentiel de chaque quartier, la municipalité est chargée de la conception et de l'exécution du Programme. En ce sens, le Programme des quartiers respecte rigoureusement le principe de subsidiarité et peut être considéré, dès sa conception, comme un projet essentiellement municipal. Le gouvernement régional épaulé les

26. Aaron Gutiérrez, « El mètode URBAN... », *Ciutats en (re)construcció...*, op. cit. ; Michael Parkinson, *Combating Social Exclusion...*, op. cit.

municipalités pour lancer et financer les projets, mais il se garde bien de tout interventionnisme.

Cette volonté de coopération interadministrative se manifeste non seulement dans la conception et la mise en œuvre des programmes, mais dans le processus même de sélection des projets. Ainsi, la loi confie le processus de sélection et l'allocation des ressources au *Comité de gestion du Fonds de développement des quartiers et zones urbaines prioritaires*. Ce comité de trente membres est composé, sur une base paritaire, par des représentants des différents départements de la Generalitat et des entités municipales (la Fédération des municipalités de Catalogne et l'Association catalane des municipalités), ainsi que les ordres professionnels des architectes et des architectes techniques. Le Comité, qui en quatre ans et cinq appels à projets a attribué 1 158 939 323 euros à 117 projets présentés par 94 municipalités, a toujours pris ses décisions à l'unanimité. C'est là une preuve que le système de barèmes objectif établi par la loi est bien conçu et a été appliqué correctement. Cela témoigne également du fait que la volonté de transparence et de gouvernance multi-niveaux, tant de la part de la Generalitat que des municipalités, est un élément essentiel du Programme.

Nous avons vu que la loi entendait compléter la coopération inter-administrative verticale par une coopération intra-administrative horizontale. Celle-ci est la condition même de la transversalité des actions, et son application a pu s'avérer très complexe, tant au niveau de l'administration de la Generalitat que des municipalités. Cette volonté de coopération interadministrative aussi bien qu'intra-administrative est incarnée par les *comités d'évaluation* et de suivi de chaque quartier, organes collégiaux qui, comme nous l'avons vu, réunissent en une seule institution tous les départements de l'administration régionale et locale compétents en matière de vie des quartiers.

VI. AVANTAGES ET DIFFICULTÉS DU FINANCEMENT PARTAGÉ

Le modèle de financement partagé qui caractérise le Programme correspond à cette volonté d'utiliser l'investissement public comme levier de transformation des quartiers. L'importance et la difficulté d'une gestion conjointe du financement est le sixième enseignement que nous pouvons tirer de l'application de la loi.

Le système de financement, nous l'avons vu, constitue le noyau de la loi sur la rénovation des quartiers et il fonctionne de façon très simple : la Generalitat crée un fonds économique pour le programme des quartiers, qui a vocation à financer les projets des municipalités. Au cours des cinq premiers appels à projets, les subventions accordées aux municipalités sélectionnées se sont élevées à 50 % de l'investissement total prévu. L'apparente simplicité du système recouvre cependant une complexité qui se manifeste au moment de sa mise en pratique. Les difficultés tiennent à trois facteurs : la suffisance des ressources, la gestion des circuits administratifs et le caractère atypique des dépenses prévues.

Pour ce qui est de la *suffisance des ressources*, il faut rappeler que les budgets des programmes de la loi sur la rénovation des quartiers impliquent un engagement économique très important de la part de toutes les administrations concernées. Le département de la Politique territoriale et des Travaux publics dote les appels à projets de 99 millions d'euros, qui doivent être provisionnés dans les budgets pluriannuels (en 2009, le budget annuel total du département s'est élevé à 1 524 millions d'euros). Cela représente certes un effort économique considérable mais, en termes relatifs, l'engagement de la grande majorité des municipalités qui participent au Programme est plus grand encore. En effet, les programmes des cinq premiers appels à projets ont prévu un budget moyen de 10,7 millions d'euros. Cela suppose que les municipalités réalisent un apport annuel moyen de plus de 1,3 million d'euros. Ainsi, les municipalités impliquées dans le programme doivent provisionner, pour chacune des quatre années d'exercice, des apports qui représentent entre 22,5 % (dans les municipalités de moins de 10 000 habitants) et 2,24 % (dans les municipalités de 100 000 à 500 000 habitants) de leur budget annuel. Les conseils municipaux qui participent au Programme ont donc à fournir un effort considérable.

Il n'est pas étonnant que, dès 2008, la crise économique ait pu amener à mettre en doute la capacité des municipalités catalanes de continuer à faire face à ces engagements. À ce jour, pourtant, ces prévisions pessimistes ne se sont pas encore réalisées. Malgré les difficultés conjoncturelles, les municipalités catalanes ont généralement honoré les engagements qu'elles avaient contractés envers leurs administrés et la Generalitat en ce qui concerne l'accomplissement du Programme des quartiers. Cette attitude, plus encore qu'une éventuelle défaillance,

contribue assurément à légitimer leur demande de réforme du système de financement local.

Outre les problèmes de suffisance des ressources, il faut tenir compte de la *complexité des mécanismes* du financement partagé. En résumé, le circuit de financement suppose les étapes suivantes :

a. Une fois que le projet a été approuvé par le Comité de gestion du Fonds, la municipalité est informée de l'obtention d'une subvention par le conseiller à la politique territoriale et aux travaux publics ;

b. D'après l'inventaire et l'importance des actions prévues dans le quartier, la Generalitat et la municipalité signent un contrat incluant un plan économique et financier qui détaille les prévisions pour l'exécution des chantiers pendant les quatre années d'exercice du Programme, ainsi que les apports annuels de chacune des deux institutions pour que ces prévisions soient viables ;

c. La municipalité fait entreprendre et exécuter les chantiers et, au fur et à mesure, elle justifie des sommes déboursées auprès du département de la Generalitat ;

d. Le département vérifie la réalisation des chantiers et l'adéquation des dépenses par rapport aux prévisions du contrat, et il traite l'ordre de paiement à l'intention de la municipalité ;

Il est à noter que la tentative visant à introduire dans ce circuit des fonds de financement européens a échoué. Le gouvernement de la Generalitat a en effet voulu consacrer une partie des fonds FEDER qu'il administre à financer son apport au Programme. Même si le montant initialement réservé à cet effet (33 millions d'euros de dépenses éligibles, dont 16,5 auraient été subventionnés par le FEDER) était faible au regard du montant total du Programme, son inclusion a obligé à introduire dans le système de passation de marchés – déjà assez complexe et strict – établi par la Generalitat et les municipalités de nouvelles réglementations qui ont modifié la gestion financière de l'ensemble du Programme. Pour les municipalités plus petites, ces prévisions ont entraîné une grande complexité et ont parfois contribué à ralentir les chantiers. Il a ainsi fallu reprogrammer les dépenses éligibles de façon à ramener à 5,5 millions d'euros les fonds européens du FEDER réellement dépensés pour l'exécution du Programme en 2004-2008.

Enfin, il faut tenir compte du fait que, tel qu'il est conçu, le financement des projets de réhabilitation intégrale impose à plusieurs des

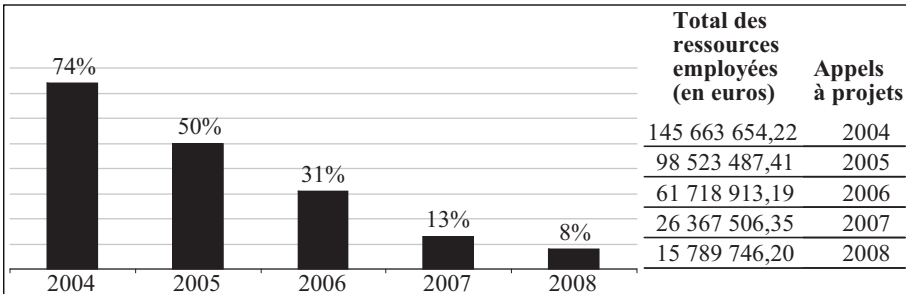
municipalités impliquées une *forme inhabituelle de programmation et d'exécution* du budget. Normalement, les budgets municipaux sont structurés en fonction de critères sectoriels, ils couvrent des exercices annuels et s'appliquent de façon générique à l'ensemble de la municipalité. La gestion budgétaire du programme des quartiers oblige cependant à intégrer des fonds issus de plusieurs départements et services municipaux, elle doit être mise en œuvre par le biais de programmes et elle ne s'applique qu'à un secteur bien déterminé. Il n'est donc guère étonnant que plusieurs municipalités aient eu des difficultés à adapter leurs structures et à passer de critères budgétaires sectoriels, annuels et génériques, à des critères transversaux, programmatiques et territorialement circonscrits.

Malgré la complexité des mécanismes de financement, l'allocation des ressources s'est organisée de façon assez satisfaisante. Ainsi, le 31 décembre 2009, l'investissement et la dépense totale dont les municipalités ont justifié auprès du département de la Politique territoriale et des Travaux publics étaient de 348,1 millions d'euros. À cette date, l'ensemble des municipalités ayant bénéficié du premier appel à projets ont donc justifié de 74 % des dépenses prévues dans le programme économique et financier. Deux quartiers ont déjà réalisé 100 % des dépenses et les autres ont demandé une prorogation d'un ou deux ans, selon les cas, pour mener le Programme à terme, comme l'autorisait la loi. Ce retard s'explique principalement par le fait que les dépenses engagées au cours de la première année du Programme sont minimales²⁷. Par conséquent, bien que pour la plupart des projets le Programme soit achevé en cinq ou six ans au lieu de quatre, le niveau d'exécution financière des prévisions de la loi sur la rénovation des quartiers peut se comparer avantageusement aux pourcentages d'apport d'investissement par l'ensemble des administrations publiques de Catalogne et d'Espagne.

27. L'appel à subventions a lieu en début d'année, dès l'approbation du nouveau budget par le parlement de Catalogne. La résolution de l'adjudication des subventions, proposée par la Commission de gestion du Fonds, a lieu à la fin du deuxième trimestre. À ce moment-là, les municipalités sont informées et doivent préparer le programme économique et financier ainsi que la signature de l'accord. Cette série de démarches, bien qu'indispensables, occupe une large partie de la première année.

Figure 7

Pourcentage des ressources utilisées sur le total prévu par les Programmes d'intervention intégrale (par appel à projets, 2004-2008)



Source : Generalitat de Catalogne, Département de la Politique territoriale et des Travaux publics.

VII. IMPLICATION DES RIVERAINS

Nous avons évoqué le caractère problématique que présenterait l'intervention d'une instance administrative dans un quartier dont la réalité quotidienne lui échappe ; de même, l'expérience a montré que les projets de réhabilitation ont peu de chances d'atteindre leurs objectifs s'ils n'impliquent pas les riverains. Tel est le septième enseignement que nous pouvons tirer de l'application du programme des quartiers en Catalogne.

Nous savons que la situation de déficit urbanistique et de problématique sociale des quartiers se traduit souvent par une absence de lien social, des difficultés de cohabitation et un manque d'estime de soi des résidents. Dans ces circonstances, il faut que le développement des projets de réhabilitation urbaine se donne pour objectif principal l'autonomisation (*empowerment*) des habitants du quartier pour décider de l'évolution de leur lieu de résidence²⁸. Pour progresser dans ce sens, il est nécessaire que les riverains s'impliquent dans la définition, l'exécution et l'évaluation du projet de réhabilitation du quartier. C'est à cette

28. Rob Atkinson, « Addressing Urban Social Exclusion... », *Urban Renaissance...*, *op. cit.* ; Michael Parkinson, *Combating Social Exclusion...*, *op. cit.*

seule condition que l'intervention pourra devenir un projet collectif *du* quartier (et non pas seulement *pour* le quartier), projet dont les riverains pourront, au besoin, exiger des administrations qu'elles le réalisent²⁹. De cette manière, les riverains, loin d'être de simples récipiendaires, deviennent les acteurs du processus de rénovation du quartier.

En partant de cette prémisse, la loi sur la rénovation des quartiers prévoit l'*intégration de représentants des entités et des associations de riverains dans les comités d'évaluation et de suivi* qui se forment dans chacun des quartiers participant au projet. Cela leur permet d'être impliqués directement dans le suivi et l'évaluation des résultats au plus haut niveau, c'est-à-dire dans l'organisme qui contrôle la bonne réalisation du Programme. Cependant, l'expérience a montré qu'il était préférable que la participation des riverains ne se limite pas à cette présence.

D'une part, en effet, le comité de quartier ne se forme qu'après que les ressources ont été assignées et que l'exécution du Programme est déjà engagée. Si la participation des riverains commençait à ce moment-là, elle resterait extérieure à tout le processus, crucial, de conception du projet. Il convient de signaler que les municipalités ayant *associé les riverains dès la phase de définition du programme des actions* ont obtenu des résultats très concluants. En ce sens, il a été envisagé qu'à l'avenir, les programmes bénéficient d'une « année zéro », c'est-à-dire d'une période pendant laquelle, une fois que les ressources ont été allouées, les municipalités, avant d'engager les actions, se consacrent à les préparer, à les définir et à les projeter en concertation avec les riverains.

D'autre part, la nécessité d'étendre la participation citoyenne au-delà des réunions du comité d'évaluation et de suivi tient à l'essence même de cet organisme. En effet, comme nous l'avons fait remarquer, le caractère

29. À propos de l'apparition du mouvement de riverains dans les principales villes espagnoles dans les dernières années de la dictature franquiste, voir Jordi Borja, *Por unos municipios democráticos. Diez años de reflexión política y movimiento ciudadano*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986, XV + 237 p. et Manuel Castells, *The City and the Grassroots. A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*, Edward Arnold, Londres, 1986, XXI + 450 p. À propos de son évolution au cours des quatre dernières décennies, voir Miquel Domingo et Maria Rosa Bonet, *Barcelona i els moviments socials urbans*, Fundació Jaume Bofill, Barcelone, 1998, 323 p., ainsi que Vicente Pérez Quintana et Pablo Sánchez León (dir.), *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid, 1969-2008*, Libros de la Catarata, Madrid, 2008, 418 p.

très vaste et hétérogène des comités oblige à espacer leurs réunions dans le temps. Ainsi, les quartiers qui ont obtenu la plus grande implication des riverains sont ceux qui ont mis en place d'autres *systèmes permanents de participation* entre les entités riveraines et la municipalité. Des résultats très intéressants ont été obtenus dans les quartiers qui, parallèlement au processus de participation permanent, ont organisé des séances de participation et de consultation spécifiques en vue de définir, par exemple, la conception d'une place ou d'une rue.

Enfin, il convient d'évoquer une réalité qui pourrait sembler aller de soi. Certes, le processus d'implication des riverains requiert une volonté de transparence et de dialogue de la part des administrations. Mais il sera d'autant plus efficace que la vie sociale du quartier est riche et que les riverains sont organisés. C'est pourquoi *la présence d'une vie associative intense et d'un mouvement riverain représentatif, organisé et capable de faire des propositions* est une autre condition qui assure la réussite du processus d'implication des riverains dans la rénovation du quartier.

VIII. CAPITALISATION DES EXPÉRIENCES

L'application de la loi sur la rénovation des quartiers a introduit des innovations tant au niveau de la conception et de la mise en œuvre des politiques que dans divers aspects du fonctionnement de l'administration publique catalane. Ainsi, les tâtonnements et les réussites dans l'application du Programme ont induit une forme d'apprentissage collectif. La nécessité de capitaliser cette expérience afin d'améliorer les politiques est le huitième enseignement de l'application de la loi sur la rénovation des quartiers.

En effet, depuis 2004, les équipes qui, au sein de la Generalitat et des municipalités, gèrent les programmes, ont acquis un savoir-faire particulièrement appréciable. Les consultants privés et les institutions qui ont travaillé de concert avec les municipalités pour concevoir et mettre en œuvre les projets ont recueilli des compétences très précieuses³⁰.

30. Signalons tout particulièrement le rôle du Conseil provincial de Barcelone qui, au cours des cinq premiers appels à projets, a aidé 35 municipalités de sa zone à rédiger leurs projets d'intervention intégrale.

De leur côté, les experts chargés de la coordination des programmes, au nombre d'une centaine dans toute la Catalogne, ont incarné un nouveau profil professionnel jusqu'alors absent des administrations catalanes, à l'exception de quelques grandes municipalités. Dans son ensemble, ce patrimoine de savoir-faire constitue un capital social qui vient enrichir l'expérience acquise en Catalogne en matière de politiques de réhabilitation urbaine depuis le retour de la démocratie, à la fin des années soixante-dix.

En vue de capitaliser ces compétences, le gouvernement de la Generalitat a décidé d'inaugurer, au début de l'année 2007, un réseau commun à toutes les municipalités qui participent au projet, leur permettant d'échanger et d'évaluer les expériences. Il s'agit d'un espace de communication baptisé *Réseau de quartiers à projets*, qui a pour mission d'articuler et de renforcer les relations plus ou moins formelles qui se sont tissées entre plusieurs institutions et les techniciens qui participent à la mise en œuvre du Programme. Il s'agit d'éviter que les acteurs locaux ne soient éparpillés et isolés, comme c'est souvent le cas des programmes de réhabilitation urbaine dans d'autres pays européens³¹.

Ainsi, le Réseau rassemble des élus et des experts municipaux, ainsi que des experts de l'administration de la Generalitat (du département de la Politique territoriale et des Travaux publics aussi bien que d'autres départements qui collaborent au projet), des experts d'autres administrations locales (en particulier des conseils provinciaux), des consultants privés, des entités riveraines, voire des chercheurs qui mènent des travaux universitaires sur des thèmes relatifs à l'application de la loi sur la rénovation des quartiers.

Le Réseau s'articule autour de quatre groupes de travail thématiques (espace public, accessibilité et durabilité ; dotation en équipements, réhabilitation et rénovation du bâtiment ; programmes sociaux, de promotion économique, dynamisation commerciale et égalité des genres ; participation et coopération citoyenne), dont la coordination et l'animation sont assurées par les experts recrutés par le département de la Politique territoriale et des Travaux publics. Chacun de ces groupes

31. Rob Atkinson, « Addressing Urban Social Exclusion... », *Urban Renaissance...*, *op. cit.*

de travail propose une série de séminaires et d'ateliers ouverts à tous les membres du Réseau, ainsi que des visites de chantiers.

Une des activités du Réseau a consisté à élaborer un cahier de bonnes pratiques, où toutes les municipalités qui participent au Programme et celles qui envisagent d'y prendre part peuvent trouver un compte rendu des expériences réussies, ainsi que la publication périodique d'une lettre d'information numérique et un portail (*Réseau de quartiers*) qui présente un agenda, un livre de bord, un forum, un annuaire de liens et des archives³². Le Réseau a eu pour résultat intangible, mais néanmoins appréciable, de faire apparaître une certaine convergence des efforts et des objectifs poursuivis par les individus et par les institutions responsables de la conception et de la mise en œuvre des programmes.

Cette volonté de coopération, loin de se cantonner aux institutions catalanes, a gagné d'autres régions de l'Union européenne. De fait, nous avons vu que la loi sur la rénovation des quartiers s'est largement inspirée de l'expérience européenne du Programme URBAN. Bien que les ressources issues de ce programme soient épuisées depuis un certain temps, et que d'autres fonds européens se soient avérés mal adaptés aux finalités du Programme, la Generalitat a cru bon d'engager plusieurs expériences de coopération à l'échelle européenne. Ces initiatives répondent à un triple objectif : promouvoir l'intérêt des institutions européennes pour les politiques de réhabilitation urbaine, capitaliser l'expérience d'autres régions et États européens dans ce domaine et faire partager l'expérience de la loi sur la rénovation des quartiers. Ainsi, dans le cadre de l'initiative communautaire URBACT, la Generalitat a instauré et animé deux groupes de travail successifs sur la réhabilitation urbaine (CIVITAS et NODUS), réunissant des régions et des villes européennes qui travaillent sur ces thèmes en Italie, en Pologne, en Grande-Bretagne, en Roumanie, aux Pays-Bas, en Belgique et en Espagne³³.

32. Le site de la loi sur la rénovation des quartiers permet de consulter le bulletin d'information, le catalogue des bonnes pratiques et les activités programmées : <http://ecatalalunya.gencat.net/portal/faces/public/barris>.

33. Civitas Working Group, *Civitas. A regional approach : an added value for urban regeneration*. URBACT Program, Barcelone (104 p.). Ce document est consultable en ligne : <http://urbact.eu/projects/civitas/documents.html>. Pour le contenu du projet, voir <http://urbact.eu/projects/civitas/home.html>.

Une autre dimension déterminante pour la conceptualisation et la capitalisation de l'expérience de la loi sur la rénovation des quartiers est l'attention que lui ont prêtée les universités et les ordres professionnels. Le Programme des quartiers a fait l'objet d'études dans plusieurs universités catalanes et étrangères. Pour preuve de l'intérêt suscité dans les domaines professionnels et disciplinaires, l'Union internationale des architectes a choisi de décerner, lors de son XXIII^e congrès mondial à Turin en 2008, une mention spéciale « au gouvernement de Catalogne, pour son approche pragmatique des projets de réhabilitation et d'aménagement du tissu urbain existant ».

IX. ÉVALUATION DES RÉSULTATS

L'évaluation de la mise en œuvre et des résultats des politiques publiques pose un défi auquel les administrations publiques catalanes et espagnoles n'ont jusqu'à présent apporté qu'une réponse limitée. La nécessité de résoudre cette question, dans un souci de rigueur et de transparence et en vue de perfectionner la mise en œuvre du Programme, est le neuvième enseignement issu de l'application de la loi sur la rénovation des quartiers. De fait, cette loi prévoit, de manière assez inhabituelle, ses propres systèmes d'évaluation.

Ceux-ci relèvent de deux sortes : premièrement, le comité d'évaluation et de suivi de chaque quartier est chargé d'élaborer un « rapport d'évaluation finale » ; deuxièmement, après une période initiale de quatre ans d'exercice de la loi, il incombe à l'administration de la Generalitat, d'« évaluer les objectifs atteints et la pertinence d'un éventuel prolongement, sans préjudice des chantiers en cours ».

En ce qui concerne le premier de ces engagements, il a été établi que le *rapport d'évaluation finale de chaque quartier* devra présenter une expertise des résultats du chantier en termes de fonctionnalité urbanistique et territoriale, de structure économique et commerciale, d'impact sur l'environnement, de cohésion sociale et d'égalité des genres dans l'usage du territoire. Pour le réaliser, comme l'indique le règlement de la loi, le rapport devra se référer au stade d'exécution du Programme tant en ce qui concerne les chantiers que les financements prévus, les écarts survenus dans l'exécution du Programme, le rapport entre les

résultats obtenus et les objectifs visés, ainsi que l'incidence des actions sur l'environnement urbain, le déficit de services et d'infrastructures sociales, les problèmes démographiques, sociaux et économiques. Comme nous le verrons plus loin, ce rapport sera déterminant pour établir la continuité des actions communes de la Generalitat et de la municipalité dont dépend le quartier.

Le devoir de l'administration de la Generalitat de réaliser une *évaluation des résultats du Programme dans son ensemble* a été rempli par le gouvernement grâce à l'élaboration de plusieurs rapports internes et externes, commandés à des centres de recherche universitaires, à des consultants privés et à d'autres organismes administratifs. L'ensemble de ces documents a été présenté au parlement catalan et leurs conclusions ont donné lieu à publication³⁴.

De cette évaluation découlent un grand nombre de conclusions utiles pour orienter l'évolution future du programme. Il convient de citer la synthèse sur l'incidence sociale de l'application de la loi³⁵. Cet exercice assez simple a consisté à appliquer aux quartiers qui étaient déjà dans la quatrième année de mise en œuvre du Programme le même système d'évaluation statistique des conditions socio-économiques que celui utilisé au moment de leur sélection. Cet indicateur présente des limites, dans la mesure où les effets des actions ne sont pas toujours immédiats ; en outre, l'analyse a été effectuée alors que plusieurs d'entre elles n'étaient pas encore achevées. Les résultats sont néanmoins significatifs. Le barème, nous l'avons vu, prend en compte seize indicateurs statistiques à caractère démographique, urbanistique, économique et

34. Voir Oriol Nel·lo (dir.), *La Llei de Barris...*, *op. cit.* Ce volume contient également l'exposé des grandes lignes et des budgets de chacun des 92 quartiers ayant bénéficié des cinq premiers appels à projets du programme. Les rapports d'évaluation sont les suivants : a. Incidence de la loi sur l'activité et les budgets des administrations publiques de Catalogne ; b. Incidence sociale de l'application de la loi ; c. Impact du Programme sur la construction et la réhabilitation de logements ; d. Effets sur la transversalité des politiques et l'organisation des administrations ; e. Rayonnement international du Programme ; f. Évaluation de l'investissement public généré ; g. Relation du Programme avec les processus de remodelage urbain ; h) Mécanismes de coopération et de diffusion des expériences.

35. Àfrica Cardona *et al.*, « La incidència social de la Llei de Barris », in Oriol Nel·lo (dir.), *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*, Generalitat de Catalunya, Barcelone, 2009, p. 60-74.

social. Plus la note obtenue par un quartier par rapport à l'ensemble de ces indicateurs est élevée, plus sa situation est considérée comme grave. Comme le montre le tableau 3, dans la quatrième année de mise en œuvre du Programme, la notation moyenne des quartiers ayant bénéficié du premier appel à projets est passée de 48,37 à 44,79 ; en d'autres termes, non seulement elle ne s'est pas dégradée, mais elle s'est améliorée de 7,4 % en moyenne par rapport à la notation initiale. Ce progrès s'est avéré particulièrement significatif dans six des 13 quartiers, où la notation initiale a diminué de plus de 10 % ; trois autres quartiers ont affiché une progression moindre et n'ont vu leur note diminuer que de 0 à 10 % ; enfin, les quatre quartiers qui, malgré la mise en œuvre de la loi, ont vu leurs problèmes s'aggraver ont été relativement épargnés, et aucun n'a dépassé 6,6 % d'augmentation de la notation.

Cette amélioration objective a été confirmée par un sondage³⁶ : dans 11 des 13 quartiers concernés par le premier appel à projets, le nombre d'habitants qui constatent une amélioration de la qualité de vie au cours des dernières années est plus élevé que ceux qui estiment le contraire. Dans chacun de ces 13 quartiers, une très large majorité d'habitants (85,7 % de la population moyenne) affirme que, même s'ils en avaient l'occasion, ils ne déménageraient pas dans un autre quartier.

Les résultats montrent que la situation des quartiers qui ont bénéficié de la loi n'est certes pas facile, mais qu'au cours des quatre premières années de mise en œuvre du Programme (2004-2008), malgré les tensions du marché immobilier et l'arrivée continue de populations à forts besoins sociaux, elle ne s'est généralement pas détériorée de manière significative. Au contraire, nous pourrions dire, avec la prudence qui s'impose, que les données semblent indiquer que, dans la plupart des quartiers où le processus de réhabilitation entre dans sa phase finale, la situation s'est considérablement améliorée, tant en termes objectifs que dans la perception qu'en ont les habitants. Il faut cependant tenir compte du fait que ce sondage a été réalisé au premier semestre 2008, à une époque où les effets de la crise économique qui allait terrasser l'économie espagnole dans les mois suivants commençaient à peine à se faire sentir.

36. Àfrica Cardona *et al.*, « La incidència social de la Llei de Barris », *La Llei de Barris...*, *op. cit.*

Tableau 3

**Quelques indicateurs de l'accomplissement des objectifs de la loi
sur la rénovation des quartiers dans les municipalités
qui ont pris bénéficié du premier appel à projets**

<i>Notation totale des indicateurs pour la détermination des zones urbaines prioritaires</i>		<i>Trouvez-vous que la qualité de vie dans le quartier s'est améliorée ces cinq dernières années ? (%)</i>				<i>Si vous en aviez l'occasion, seriez-vous prêt à quitter le quartier ?</i>	
		<i>Situation initiale</i>	<i>Situation actuelle</i>	<i>Oui</i>	<i>Non</i>	<i>Sans opinion</i>	<i>Oui</i>
<i>Moyenne des quartiers de la première session</i>	48,37	44,79	51,3	32,8	15,9	14,3	85,7

Source : Cardona et al., 2009.

X. ADAPTATION AUX CHANGEMENTS

Le dixième enseignement qui peut être tiré de l'expérience du Programme des quartiers en Catalogne renvoie à la nécessité de maintenir une attitude critique par rapport aux instruments d'intervention adoptés. L'analyse que nous venons de présenter autorise une évaluation plutôt positive des quatre premières années d'application de la loi. Mais, pour cela même, elle demande évidemment à être perfectionnée et adaptée aux mutations économiques, sociales et politiques.

La première de ces mutations, qui est sans doute aussi la plus décisive, est l'évolution de la conjoncture économique. Au cours des trois premières années d'application, les mesures dérivées de la loi ont été mises en œuvre dans un contexte d'expansion économique. Or, à partir de 2008, l'économie catalane et mondiale est entrée dans une phase d'instabilité et de difficultés manifestes. L'impact de la crise (via la modification des conditions du marché immobilier et des flux migratoires)

sur l'accentuation des processus de ségrégation sociale est difficile à anticiper. Mais dans les quartiers qui participent au Programme, comme dans d'autres qui se trouvent dans des situations analogues, les problèmes sociaux – comme le chômage et le risque d'exclusion – sont d'ores et déjà perceptibles. Ces phénomènes appellent nécessairement un renforcement des politiques de cohésion.

Le deuxième type de changement est d'ordre *politique et administratif*. Comme nous l'avons déjà fait remarquer plus haut, le cinquième appel à projets du Programme (correspondant à l'année 2008) a atteint un total de 92 quartiers, un investissement global garanti d'un milliard d'euros et un public bénéficiaire représentant plus de 10 % de la population de Catalogne. L'engagement initial du gouvernement régional consistait à inclure un total de 100 quartiers dans le Programme. Au-delà, l'augmentation illimitée du nombre de quartiers et du volume de population lors d'appels à projets ultérieurs risquerait de dénaturer le Programme.

Sur la base de ce constat, après avoir procédé à l'évaluation décrite plus haut, le gouvernement a proposé d'introduire certaines modifications dans l'application du Programme, qui ont été approuvées par le parlement de Catalogne dans la loi d'accompagnement des budgets pour 2009³⁷. Les modifications introduites visent à :

a. Favoriser la mise en œuvre de la loi sur la rénovation des quartiers comme instrument de développement de politiques de cohésion sociale au niveau territorial et à caractère transversal, particulièrement nécessaires en situation de crise économique ;

b. Atteindre le nombre de 100 quartiers prioritaires inclus dans le Programme et, au-delà de ce seuil, marquer une césure qui permette de préserver un terrain de mise en œuvre compatible avec la spécificité de l'instrument ;

c. Maintenir la collaboration et les subventions dans les quartiers qui achèvent des chantiers prévus dans les projets présentés au titre du Programme ;

d. Faciliter l'accès au Programme des municipalités plus petites qui rencontrent de lourdes difficultés à faire face aux coûts dérivés de leur contribution au Programme ;

37. Voir la loi 16/2008 du 23 décembre 2008 sur les mesures fiscales et financières.

e. Maintenir, malgré les difficultés budgétaires, les crédits annuels ouverts pour le Fonds de gestion du Programme des quartiers et les compléter par d'autres fonds, tels que ceux des programmes « Santé dans les quartiers » et « Travail dans les quartiers » ;

f. Affiner les innovations introduites dans la structure administrative et dans les méthodes de travail, qui ont permis une coopération administrative entre la Generalitat et les municipalités, une mise en œuvre transversale des politiques et une implication des entités et associations de riverains.

Ainsi, à partir de la session 2009, qui a marqué le deuxième quadriennat d'application du Programme des quartiers, des réformes ont donné lieu à trois traitements différenciés de la situation des quartiers : les programmes d'intervention intégrale, les contrats de quartier et le programme réservé aux municipalités plus petites.

Les *programmes d'intervention intégrale* ont atteint l'objectif de 100 quartiers en cours de réhabilitation. À partir de là, de nouveaux quartiers viendront s'y ajouter à mesure que les précédents auront achevé leurs programmes respectifs ; en d'autres termes, à chaque appel, le nombre de quartiers nouvellement accueillis équivaudra à celui des quartiers en fin de programme. Ainsi, la cohérence et la spécificité de l'instrument seront préservées, tout comme la possibilité administrative de procéder au suivi et à l'évaluation avec le maximum de garanties.

Les quartiers qui terminent les chantiers prévus par leurs programmes respectifs peuvent recourir à une nouvelle formule dénommée *contrat de quartier*. Ces contrats ont vocation à maintenir des mécanismes spéciaux de collaboration dans les quartiers qui, bien qu'ayant mené leurs chantiers à terme, continuent de requérir une attention spéciale de la part de l'administration. Nous avons vu qu'à certains égards, le Programme des quartiers a le caractère d'une intervention de choc qui, par la concentration temporelle des actions, cherche à enrayer les dynamiques de dégradation. Mais la transformation d'un quartier en profondeur demande généralement un travail qui s'étend à l'échelle d'une génération. Par ailleurs, il n'a pas paru bon d'interrompre brusquement l'investissement, surtout s'il subsiste des besoins spécifiques et en période de crise. Ces contrats, qui lieront l'administration de la Generalitat et chaque municipalité, seront subventionnés par le Fonds de développement du Programme des quartiers. Les chantiers à financer

sont définis d'après le rapport d'évaluation finale que la municipalité concernée, comme nous l'avons vu, doit présenter au Comité d'évaluation et de suivi une fois que toutes les actions du projet ont été menées à bien.

Enfin, il est prévu de créer un sous-programme spécifique pour encourager des chantiers de réhabilitation intégrale dans les municipalités de moins de 10 000 habitants. Ce système, baptisé *Programme des villes à projets*, vise à ouvrir l'accès aux bénéfices du Programme à des municipalités plus petites, en levant le principal obstacle auxquelles elles se heurtaient jusqu'alors, à savoir l'obligation d'apporter 50 % du financement. De fait, la loi sur la rénovation des quartiers avait déjà prévu que la Generalitat prenne en charge 50 à 75 % du financement total : à partir de l'appel à projets 2009, il a été établi que, dans les municipalités de moins de 10 000 habitants, le financement du gouvernement régional atteindrait 75 % du montant total. Grâce à cette innovation, 15 petites et moyennes municipalités ont déjà pu bénéficier du programme des villes à projets.

Il faut continuer à innover et à s'adapter aux mutations pour préserver la cohésion sociale dans toutes les villes : tel est le dixième et dernier enseignement que nous apporte l'expérience catalane sur la rénovation des quartiers, avec ses réussites et ses limites.

BIBLIOGRAPHIE

- ALBORS, J., « La millora urbana des dels barris : marc instrumental, intervenció integral i oportunitats », in Llop, J. M., *et al.*, (dir.), *Ciutats en (re)construcció : necessitats socials i millora de barris*, Diputació de Barcelona, Barcelone, 2008, p. 259-268.
- AMILL, J., *et al.*, « La transversalitat en el model de gestió del programa d'intervenció integral als barris », in Nel·lo, O., (dir), *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*, Generalitat de Catalunya, Barcelone, 2009, p. 116-130.
- ATKINSON R., « Addressing Urban Social Exclusion through Community Involvement in Urban Regeneration », in Imre, R., et Raco, M., *Urban Renaissance ? New Labour, Community and Urban Policy*, Policy Press, Bristol, 2003, p. 101-120.
- BORJA, J., *Por unos municipios democráticos. Diez años de reflexión política y movimiento ciudadano*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986, XV + 237 p.
- CARDONA, À., *et al.*, « La incidència social de la Llei de Barris », in Nel·lo, O., (dir), *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*, Generalitat de Catalunya, Barcelone, 2009, p. 60-74.
- CASTELLS, M., *The City and the Grassroots. A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*, Edward Arnold, Londres, 1986, XXI + 450 p.
- DOMINGO, M., et BONET, M. R., *Barcelona i els moviments socials urbans*, Fundació Jaume Bofill, Barcelone, 1998, 323 p.
- ALMIRALL, P. G., *et al.*, « Inmigración y espacio socio-residencial en la Región Metropolitana de Barcelona », in *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XL, 157, 2008, p. 727-742.
- GINER, Salvador, *Enquesta de la Regió Metropolitana de Barcelona. Condicions de vida i hàbits de la població. Informe general*, Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, Barcelone, 2002, 428 p.

- GUTIÉRREZ, A., « El mètode URBAN i la seva difusió com a valor afegit de la iniciativa comunitària », in Llop, J. M., et al., (dir.), *Ciutats en (re)construcció : necessitats socials i millora de barris*, Diputació de Barcelona, Barcelone, 2008, 474 p.
- GUTIÉRREZ, A., *La Unió Europea i la regeneració de barris amb dificultats. L'acció de la iniciativa comunitària URBAN i la construcció d'una política urbana comunitària*, Universitat de Lleida, Lleida (thèse de doctorat, deux volumes), 2009.
- HARVEY, D., *Social Justice and the City*, Edward Arnold, Londres, 1973, 336 p.
- INDOVINA, F., « La città possibile », in Indovina, F., (dir.), *La città di fine millennio*, Franco Angeli, Milan, 1992, p. 11-76.
- LEAL, J., et DOMINGUEZ, M., « Transformaciones económicas y segregación social en Madrid », in *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 157, 2008, p. 703-725.
- LLOP, J. M., et al., (dir.), *Ciutats en (re)construcció : necessitats socials i millora de barris*, Diputació de Barcelona, Barcelone, 2008, 474 p.
- LÓPEZ, J., et REY, A., *Inmigración y segregación en las áreas metropolitanas españolas : la distribución territorial de la población no europea en el territorio (2001-2006)*, Institut d'Estudis Territorials, Barcelone, 2008, document de travail, 35, 35 p.
- MARCO, C., *L'Europa delle città. Accessibilità, partnership, policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio*, Alinea, Florence, 2005, 166 p.
- MAURIN, É., *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Paris, Seuil, 2004.
- MIER, M. J., et al., « Quatre anys d'aplicació de la Llei de Barris », in Nel·lo, O., (dir), *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*, Generalitat de Catalunya, Barcelone, 2009, p. 33-58.
- MIER, M. J., et al., « La cooperació : la Xarxa de Barris amb Projectes i la projecció internacional del programa de barris », in Nel·lo, O., (dir), *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per a la cohesió social*, Generalitat de Catalunya, Barcelone, 2009, p. 132-138.

- MUCCHIELLI, L., « Les émeutes de novembre 2005 : les raisons de la colère », in Mucchielli, L., et Le Goaziou, V., *Quand les banlieues brûlent. Retour sur les émeutes de novembre 2005*, La Découverte, Paris, 2007, p. 11-35.
- MUÑOZ, F., *UrBANALització. La producció residencial de baixa densitat a la província de Barcelona*, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra (thèse de doctorat, 3 volumes), 2004.
- MUÑOZ, F., « Fer ciutat, construir territori. La Llei de Barris », in *Activitat Parlamentària*, 8-9, 2006, p. 59-75.
- MUÑOZ, F., et al., « La Llei de Barris i la revitalització urbana. Els efectes sobre la construcció i la rehabilitació d'habitatges », in Nel·lo, O., (dir), *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per a la cohesió social*, Generalitat de Catalunya, Barcelone, 2009, p. 83-104.
- NADAL, J., *Compareixença davant la Comissió de Política Territorial del Parlament de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelone, 2007, 155 p.
- NEL·LO, O., « ¿Cambio de siglo, cambio de ciclo ? Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI », in *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXVI, 141-142, 2004, p. 523-542.
- NEL·LO, O., « La nuova politica territoriale della Catalogna », in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, XXXVI, 83, 2005, p. 39-70.
- NEL·LO, O., « Contra la segregación urbana y por la cohesión social. La Ley de Barrios de Catalunya », in *Ciudades. Comunidades e Territorios*, 17, 2008, p. 33-46.
- NEL·LO, O., (dir), *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per a la cohesió social*, Generalitat de Catalunya, Barcelone, 2009, 534 p.
- PARKINSON, M., *Combating Social Exclusion. Lessons from Area-Based Programmes in Europe*, Policy Press, Bristol, 1998, 37 p.
- PÉREZ QUINTANA, V., et SÁNCHEZ LEÓN, P., (dir.), *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid, 1969-2008*, Libros de la Catarata, Madrid, 2008, 418 p.
- PICORELLI, P., et SABORIT, V., « La inversió pública induïda per l'aplicació del programa de barris », in Nel·lo, O., (dir.), *La Llei de Barris*.

Una aposta colectiva per la cohesió social, Generalitat de Catalunya, Barcelone, 2009, p. 76-82.

PICORELLI, P., *et al.*, « La renovació del parc residencial i els processos de remodelació urbana en el marc de la Llei de Barris », in Nel·lo, O., (dir.), *La Llei de Barris. Una aposta colectiva per la cohesió social*, Generalitat de Catalunya, Barcelone, 2009, p. 105-114.

SMITH, N., « Gentrification Generalized : From Local Anomaly to Urban "Regeneration" as Global Urban Strategy », in Fisher M. S., et Downey, G., (dir.), *Frontiers of Capital. Ethnographic Reflections on the New Economy*, Duke University Press, Durham, 2006, p. 191-208.

TRILLA, C., *Preu d'habitatge i segregació social a Barcelona*, Patronat Municipal d'Habitatge, Barcelone, 2002.

VAN DEN BERG, L., *et al.*, (dir.), *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Ashgate, Aldershot, 448 p.

GOVERNANCE OU GESTION DES CONFLITS ? UNE APPROCHE GÉOPOLITIQUE

par Giuseppe BETTONI

La gouvernance et la géopolitique ne sont pas toujours considérées comme deux éléments d'un même discours ou d'une réflexion scientifique en matière d'*aménagement du territoire*. Pourtant, elles sont intimement liées, un peu comme le sont l'histoire et la géographie¹.

Avant toute chose, nous allons examiner deux définitions du concept d'*aménagement* pour ensuite tenter de comprendre celui de *gouvernance* afin de saisir le lien entre les deux. Une fois établi ce lien, il sera beaucoup plus simple de réussir à expliquer le contexte de la réforme constitutionnelle intervenue en 2001 en Italie et de faire comprendre comment « antagonisme » et « gestion du territoire » sont les deux revers de la même médaille. Nous nous appuyerons sur l'exemple italien pour démontrer qu'une décentralisation mal conçue engendre des risques importants en termes de fragmentation des territoires ainsi qu'en matière de gestion et, plus particulièrement, que décentralisation ne rime pas toujours avec efficacité de l'action publique.

La réforme du titre V de la Constitution italienne menée en 2001 a engendré une République qui fonctionne sur des principes radicalement différents de ceux du passé.

Dans le présent article, je chercherai à montrer en quoi consiste cette « évolution », particulièrement du point de vue de l'action de l'acteur public, et quel est son impact sur les divers territoires du pays. Nous verrons que cette évolution n'est pas terminée et place l'Italie dans une situation extrêmement difficile, particulièrement du point de vue de la gestion du territoire.

Enfin, il convient de rappeler que l'objet du présent article est la « gestion du territoire » ; par conséquent, nous chercherons dans un

1. E. Reclus, *L'homme et la terre*, 1905.

premier temps à expliquer en quoi elle consiste. Ensuite seulement nous tenterons d'expliquer les changements survenus puis les aspects les plus délicats.

I. L'AMÉNAGEMENT...

La définition d'aménagement de Pierre Merlin est la suivante : « L'action et la pratique (plutôt que la science, la technique ou l'art) de disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et dans une vision perspective, les hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques² ». Dans un autre ouvrage, Merlin modifie sa définition en affirmant que cet « ordre » est recherché afin de permettre que les « fonctions et les relations entre les hommes s'exercent de la façon la plus commode, la plus économique et la plus harmonieuse³ ». Mais si Merlin s'arrête sur l'aspect du processus d'aménagement – cette disposition harmonieuse, cette mise en ordre du territoire –, il existe une autre définition qui porte sur d'autres aspects en lien avec la relation que nous tentons d'établir entre gouvernance et géopolitique. Yves Lacoste définit en effet l'aménagement comme « action en principe volontaire et réfléchie d'une collectivité et surtout de ses dirigeants – et personnes relativement influentes – visant à mieux répartir sur son territoire de nouvelles activités économiques et culturelles⁴ ». Comme on le voit immédiatement, Lacoste souligne le rôle des acteurs, ce qui se comprend si l'on en juge par son parcours. Le rôle des acteurs dans la gestion du territoire est souvent négligé ou considéré comme un aspect en quelque sorte accessoire, voire non influent, mais c'est une erreur car c'est précisément son poids qui pousse souvent les géographes et les politologues à ne pas le considérer dans sa globalité. Nous sommes trop attentifs à ce qui est objectivable pour nous consacrer à l'évaluation de quelque

2. P. Merlin, *L'aménagement du territoire*, PUF, Paris, 2002.

3. P. Merlin, *Aménagement du territoire*, p. 38-43, P. Merlin, et F. Choay (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, Paris, 2003.

4. Y. Lacoste, « Aménagement », *De la géopolitique au paysage, dictionnaire de la géographie*, Armand Colin, Paris, 2003.

chose qui, au contraire, reste extrêmement difficile à juger de façon objective : la vision et le pouvoir des différents acteurs. Une définition beaucoup plus directe a été donnée par Jean Girardon qui est à la fois universitaire et « gestionnaire » du territoire puisqu'il a occupé diverses charges politiques locales : le moyen par lequel le pouvoir organise son territoire dans une société donnée⁵.

Parmi les Italiens qui traitent de la question, Carlo Salone expose bien le problème lorsqu'il affirme qu'en Italie, la mise en œuvre des politiques territoriales se répartit entre deux domaines spécifiques : celui de la programmation économique et celui de la planification urbaine et territoriale – faisant ainsi directement référence au terme anglo-saxon de *planning*⁶. Nous ne nous arrêterons pas sur les raisons qui ont poussé l'Italie toujours plus avant vers une séparation irréfléchie entre territoire d'une part et action politique et économique d'autre part, même si cela s'explique probablement par la mise au ban de la géographie italienne (à tort ou à raison, cela importe peu ici) depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Le spectacle est visible pour tous : un pays qui évolue au sein de son territoire de façon très désordonnée, avec tous les coûts – économiques, sociaux, environnementaux – que cela implique. C'est justement ce manque qui nous pousse à approfondir la réflexion sur le concept d'*aménagement*.

Francesca Governa souligne cette séparation entre politiques et territoire, où ce dernier serait seulement présent comme « support passif de l'action, modelé par des processus extérieurs à lui » et réduit à un « ensemble de relations favorisées par la proximité physique des sujets⁷ ». Dans ses travaux, elle a examiné plus en profondeur l'évolution du rôle du territoire surtout par rapport à des éléments comme la *gouvernance*. Ici, toutefois, nous nous pencherons uniquement sur une approche différente et ses conséquences, approche que les géographes italiens ont appliquée au territoire dans les politiques qu'ils ont qualifiées de « planification territoriale », mais que nous préférons appeler

5. J. Girardon, « Introduction », *Politiques d'aménagement du territoire*, Ellipses, Paris, 2006.

6. C. Salone, *Politiche territoriali : l'azione collettiva nella dimensione territoriale*, UTET, Turin, 2005.

7. F. Governa, *Territorio e azione collettiva nelle politiche di sviluppo locale*, in *Geotema*, n° 26, année IX, 2005, p. 49-66.

« organisation », non seulement pour des raisons linguistiques, mais aussi parce que le sens est plus proche de la traduction française d'*aménagement*. Parce que c'est bien de cela qu'il s'agit : d'organiser un territoire dans tous ses aspects chaque fois que l'on construit une route ou que l'on souhaite bâtir une crèche. Ces deux choses extrêmement différentes n'appartiennent pas l'une à un ingénieur ou à un architecte et l'autre à une assistante sociale, mais découlent de la volonté et de la vision d'un acteur public et des choix qu'il est prêt à faire du point de vue territorial. Cela signifie donc mettre de l'« ordre », comme l'écrit Merlin, dans un territoire avec un objectif d'« harmonie » ou de « vision choisie », dirait Lacoste : celle de l'acteur.

Dans le développement territorial, sous toutes ses formes, il s'agit principalement de ce genre de choix.

Ce qui rend plus délicat le fait de parler d'*aménagement* – dans ses diverses acceptions – est justement cette multiplicité des décideurs et la transversalité des « leviers » d'action que l'on est contraint d'utiliser.

À partir de ce qui vient d'être dit, il semble évident que chaque action publique sur un territoire (processus d'intervention) est un processus politique fondé sur des formes de rationalité collective⁸.

La définition de Patsy Healey souligne ce qui vient d'être dit, au détriment d'une vision trop attachée à l'« ouvrage » architectural ou trop technique (aseptisée).

En particulier, elle souligne le rôle du planificateur en le définissant comme « [...] *un sujet de reproche et d'hostilité et l'objet de nos espoirs en matière de régulation effective de la communauté*⁹ ». Il est vrai que Healey propose ce qu'elle définit comme la « nouvelle théorie de la planification communicative », c'est-à-dire une forme plus collaborative de « planification », chose qui, si nous la savons souhaitable, n'est certainement pas facile à mettre en œuvre. Mais ce qui nous intéresse le plus dans son travail, c'est le refus de la répartition sectorielle de la planification en faveur d'une perspective « territoriale » pour comprendre comment nos activités interagissent avec notre

8. J. Subirats, R. Gallego, *Veinte años de autonomías en España : Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, CIS, 2002.

9. P. Healey, *Collaborative Planning : Shaping Places in Fragmented Societies*, Palgrave Macmillan, Londres, 2006.

système de vie. S'il est vrai que l'on est arrivé à la modernité par étapes positives – santé et amélioration des classes sociales –, il est également vrai que des éléments extrêmement négatifs ont vu le jour, notamment l'augmentation des inégalités économiques ou de l'exclusion sociale.

Nous pouvons donc synthétiser le tout en affirmant que, qu'elle soit appelée *planification* ou *aménagement*, la gestion du territoire par les acteurs publics est complexe, multidisciplinaire et certainement conflictuelle¹⁰. Nous verrons dans les pages qui suivent comment la réforme constitutionnelle de 2001 en Italie a été menée non seulement en attribuant plus de pouvoir aux régions que n'en avait l'État – chose qui n'est pas critiquable en soi, techniquement –, mais aussi avec l'objectif d'augmenter la capacité de développement du territoire national par le biais d'un développement différencié. C'est cela, en quelque sorte, le principe de la « compétitivité » des territoires. Et c'est justement cette « compétitivité » qui a contribué, dans le cadre de la réforme italienne, à accroître les inégalités des territoires entre eux et, en conséquence, les inégalités entre les citoyens. Mais nous verrons cela plus en détail ultérieurement.

Avant de poursuivre sur les spécificités de l'« aménagement », je pense qu'il n'est pas inutile de changer de niveau d'analyse pour mieux comprendre d'où provient cette désaffection pour le « national » au profit d'un niveau « local » désormais considéré comme dominant. Il est clair qu'il existe une vaste littérature sur les phénomènes comme la « mondialisation » ou le « globalocal » et nous ne cherchons pas ici à en rajouter. L'objectif est simplement de comprendre d'où provient cette force qui a poussé des pays comme l'Italie ou la Grande-Bretagne – mais aussi la France – à se lancer dans de complexes réformes institutionnelles, souvent assez excentriques. Le Royaume-Uni, au sein duquel l'Irlande du Nord, l'Écosse et le pays de Galles ont leur propre parlement, avec des représentants élus uniquement par leur population respective, alors que l'Angleterre n'a pas de parlement « local », en est une illustration flagrante.

S'agissant de toutes les évolutions qui ont fait de la mondialisation et autres phénomènes des sujets de débat inépuisables, ce qui nous

10. G. Bettoni, *Dalla geografia alla geopolitica*, Franco Angeli, Rome, 2009.

intéresse est aussi bien la phase historique pendant laquelle elles se sont produites que l'ensemble géographique concerné.

En effet, il ne faut pas oublier que si tout cela coïncide avec l'arrivée dans notre quotidien d'instruments tels que l'Internet et la téléphonie mobile, il est également vrai que cela coïncide historiquement avec la fin du monde bipolaire. Dans de nombreux pays, ce bipolarisme légitimait le système politique interne – ce qui était tout à fait le cas en Italie, par exemple. Avec la disparition du bipolarisme, une sorte de redéfinition des équilibres – et des légitimités – devint inévitable. C'est là que, pour de nombreux pays, débute les véritables problèmes – à commencer, notamment, par la Belgique et l'Italie. Les Trente Glorieuses se sont écoulées sans que l'on réussisse à construire et à former une conscience commune et partagée ; en conséquence, l'État a été considéré uniquement comme un percepteur, sans que l'on saisisse vraiment quel rôle unificateur il pouvait avoir. L'exemple de l'Italie est parlant, surtout si l'on considère que les acteurs « concurrents » sont les régions dont l'identité est moins marquée que celle de tout autre acteur territorial italien – sans oublier le phénomène « mains propres » qui a délégitimé toute la classe politique nationale en révélant des cas de corruption évidents. Pour l'État central, le transfert d'une large partie de ses propres compétences est devenu inéluctable.

Au-delà du cas italien, sur lequel nous reviendrons ultérieurement, ce qui nous intéresse présentement est de souligner les différents impacts qu'un phénomène de taille planétaire – la fin du bipolarisme – a eu sur les pays européens, avec des résultats très variés. Nous pourrions ensuite considérer les divers résultats électoraux que cela a engendrés en Italie – la Lega dans le Nord du pays, Forza Italia dans certaines parties du Nord et du Sud, sans négliger les diverses dérives du vote catholique sans lien avec Forza Italia. En somme, nous faisons référence aux niveaux d'analyse théorisés par Lacoste, concernant l'aspect aussi bien temporel que territorial¹¹. Il en découle un énième lien puissant entre géopolitique et gouvernance.

Les diverses répercussions sur les territoires ont un rapport direct avec la façon de gérer et d'organiser l'action publique, particulièrement

11. Y. Lacoste, « Introduction », *Dictionnaire de Géopolitique*, Flammarion, Paris, 1993.

parce le territoire est le lieu où se concrétise l'action publique – pas uniquement infrastructurelle. Dans les définitions, l'action de l'acteur public est exprimée au singulier alors que pour chaque territoire, les acteurs publics sont multiples et ont souvent des visions contrastées. C'est également pour cette raison que la compétitivité des territoires a mis en lumière des types d'antagonismes qui, jusqu'alors, étaient inconnus ou ignorés.

Si nous faisons référence aux actions infrastructurelles, par exemple, trois types de conflits peuvent naître d'une organisation territoriale menaçante, convoitée ou indésirable¹².

En cas d'aménagement *menaçant*, le conflit est celui que nous rencontrons à chaque fermeture d'entreprise – un phénomène diffus dans un pays comme l'Italie étant donné qu'une large partie de sa productivité était liée à des secteurs à valeur ajoutée toujours plus basse comme le textile, les chaussures, etc., aujourd'hui presque tous délocalisés en dehors de l'Union européenne. Chaque fois que nous assistons à une délocalisation vers les pays en développement ou à faible coût de main-d'œuvre, on assiste immédiatement à des formes de contestation plus ou moins violentes de la part des habitants des territoires concernés. Mais en réalité, cela survient aussi dans d'autres cas, comme les fermetures de bases militaires dans certaines zones – en Italie, cela a particulièrement concerné les régions nord-est comme la Vénétie et le Frioul-Vénétie-Julienne – ou d'importants établissements industriels qui appartenaient à l'État.

Le conflit né de l'*aménagement convoité* concerne précisément la compétitivité entre territoires. Attirer l'investissement étranger dans un territoire donné revient à « organiser » celui-ci de façon à le rendre attractif pour l'investisseur. Cela nécessite des interventions – surtout infrastructurelles, mais pas uniquement – spécifiques pour l'attractivité d'un secteur économique. Ainsi, si nous voulons faire en sorte qu'un territoire réussisse à attirer des investisseurs du secteur biotechnologique, nous devons veiller à intervenir sur les aspects considérés comme sensibles pour le secteur concerné. Dans notre exemple, le coût de la main-d'œuvre est un élément de moindre importance car un chercheur

12. P. Subra, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Armand Colin, Paris, 2007.

travaillant dans une grande entreprise pharmaceutique possède généralement un très haut niveau de formation. En fait, l'un des districts les plus importants au monde dans ce secteur est celui d'« Oxbridge », un ensemble territorial entre Oxford et Cambridge où le coût de la main-d'œuvre est très élevé, mais où le niveau de la formation et de la recherche utile pour ce secteur industriel l'est tout autant. Les acteurs territoriaux, par conséquent, procéderont à une série d'interventions pour rendre ce territoire attractif, mais en cela, ils auront de nombreux concurrents : d'autres territoires dans le même pays ou dans d'autres pays. Mais pas seulement, la compétitivité consiste aussi à faire pression sur l'acteur national, soit pour obtenir une infrastructure importante, soit parce qu'on le préfère à d'autres territoires pour des installations susceptibles d'apporter richesse ou développement économique.

Il existe ensuite un ultime type de conflit lié à l'*aménagement indésirable*. Dans ce cas de figure apparaît le syndrome appelé *NIMBY (Not In My Back Yard, Pas Dans Mon Jardin)*. En Italie, les cas sont très nombreux : le regazéificateur de Brindisi, le tracé du train à grande vitesse dans le Val de Suse, etc.. En résumé, il s'agit de toutes les interventions auxquelles les habitants du territoire concerné s'opposent, presque toujours de façon agressive et médiatisée, auxquelles ils font obstacle parce qu'elles sont susceptibles de modifier de façon insupportable leur contexte de vie, leur territoire.

La définition des trois types d'*aménagement* conflictuel apportée par Philippe Subra est utile, mais, selon nous, pas exhaustive. En effet, elle ne prend en compte les actions publiques que dans la réalisation de grands travaux, infrastructurels et autres. Par la suite nous verrons comment, en réalité, cela touche à l'action publique dans son ensemble, y compris celle qui ne se concrétise pas par la construction d'un ouvrage et qui s'inscrit dans l'administration ordinaire.

II. ... ET LA GOUVERNANCE

Nous souhaitons consacrer un dernier passage à l'*aménagement* en revenant sur les définitions de Lacoste et de Merlin. On se rend immédiatement compte, en les relisant, que les deux chercheurs parlent d'« ordre ». La difficulté commence justement à partir de cet élément : qui définit ce qu'est l'« ordre » ? Nous sommes déjà là face à l'un des

plus grands problèmes liés à la matière « *aménagement* » : l'absence de paramètres certains et reconnus. Le fait de toujours avoir une attitude extrêmement précise, certaine, scientifique en matière de gestion du territoire – probablement parce qu'elle est depuis toujours l'apanage des ingénieurs et surtout parce qu'elle est liée à la réalisation d'infrastructures : toutes choses qui nécessitent des compétences techniques et scientifiques de grande précision – constitue une grande contradiction. Mais ce qui nous intéresse est l'action faisant l'objet de la décision, au-delà de ce qui pourrait être sa « concrétisation », en général un ouvrage.

De la même manière, nombreux sont ceux qui se sont concentrés sur l'aspect « humain » (nous pouvons dire politique ou sociologique) en faisant toutefois abstraction du rôle que le territoire a sur les structures sociales et sur leur fonctionnement.

Le terme de *gouvernance* a trouvé un large écho dans la littérature spécialisée, mais aussi dans les médias grand public, semblant devenir l'opposé du terme de *gouvernement*, comme s'il s'agissait de l'anti-thèse d'une manière traditionnelle de gérer la chose publique. Même si un grand spécialiste français propose une analyse en remontant très loin dans le temps, jusqu'à la racine médiévale du terme *gubernantia*¹³, ici, ce que nous considérons un peu comme un point de départ est le travail de Renate Maynz dont la définition de gouvernance coïncide, du moins en Allemagne, avec celle de *Steuerungstheorie*, elle-même coïncidant grosso modo avec l'anglais *governing*. Nous parlons donc de termes qui n'ont pas encore de signification précise mais se rapportent toujours au concept de « gouverner la chose publique ». Patrick Le Galès souligne également le fait qu'à un certain point, ce concept, particulièrement en Grande-Bretagne, est devenu l'instrument d'opposition à l'action du gouvernement lui-même (nous ajouterons qu'il s'agit d'une définition claire proposée par un courant néolibéral, mais qui ne rencontra jamais un véritable succès¹⁴). C'est toujours Maynz, dans des travaux bien plus récents, qui propose une définition différente de la gouvernance :

13. P. Le Galès, Avant-propos, « Gouvernement et gouvernance des territoires », in *Problèmes Politiques et Sociaux*, n° 922, mars 2006, p. 5.

14. P. Le Galès, Avant-propos, « Gouvernement et gouvernance des territoires », in *Problèmes Politiques et Sociaux*, *op. cit.*

« *La gouvernance se réfère en somme à une façon de gouverner non hiérarchique, où des acteurs non gouvernementaux de la société privée (organisations formelles) participent à la formulation et la mise en œuvre de la politique publique*¹⁵ ».

En réalité, il nous semble que ces définitions diverses et évolutives du concept de *gouvernance* – qui dénotent également l'évolution de la perception même de ce terme et donc du concept que l'on entend y associer – cherchent à donner toujours davantage l'idée que l'action publique connaît une situation difficile sur chaque territoire.

Les antagonismes, cités aussi bien par Lacoste que Subra ou encore Merlin, et cette façon de gouverner « non hiérarchique » et participative, sont, il nous semble, le reflet d'une redéfinition des rôles entre les acteurs publics qui n'a pas encore trouvé de point d'ancrage définitif. En effet, la naissance d'une quantité infinie d'instruments propres à l'action publique a coïncidé, après la chute du mur de Berlin en 1989, avec la fin d'un système univoque de gestion de la puissance publique. En Italie, cela est survenu en 1992 avec la crise totale du système politique national. Mais si l'on y regarde de plus près, cela concerne également d'autres pays dans la même phase. En France, les régions sont nées durant les années 1980 et pendant la même période, l'autonomie des autorités locales espagnoles a été accrue. Il s'agit d'une phase historique pendant laquelle, pour diverses raisons, les équilibres du pouvoir des acteurs publics ont été redéfinis. Fin du bipolarisme, accroissement du rôle de l'Union européenne, perte de légitimité (consécutive) des gouvernements centraux et, surtout, phénomène de mondialisation ont engendré l'apparition de nouveaux rôles pour les acteurs sur cet échiquier. Mais ce qui s'est principalement produit, c'est une augmentation considérable de la conflictualité dans la gestion du territoire local, en particulier à l'échelon local, c'est-à-dire l'échelon le plus proche du citoyen. On arrive ainsi à une transformation « [...] dans le rapport entre élus et citoyens, entre régulation politique et intervention de la société civile qui va dans

15. R. Maynz, « News Challenges to Governance theory », in Bang H.P., *Governance as social and political communication*, Manchester University Press, Manchester, 2003, p. 27-40.

le sens de l'autonomie des différents acteurs, de la juridicisation des relations et des conflits, de la concertation¹⁶ ».

Certes, l'élaboration des instruments de l'action publique¹⁷ n'a pas débuté avec la fin du bipolarisme mondial, mais bien avant. Ce qui a changé, c'est que la situation à ce moment-là a permis une véritable redistribution des pouvoirs et que cette définition n'est pas encore complète. Mais encore, en utilisant le principe même des niveaux d'analyse de Lacoste, on se rend compte que les effets de ce changement de portée planétaire sont de nature diverse dans le contexte européen et davantage encore dans les différents contextes nationaux.

Les politiques de gestion urbaine en France, qui ont engendré le phénomène désormais connu sous le nom de banlieues, en sont un exemple éclatant ayant fait l'objet d'une importante couverture médiatique, même si ce n'est que pour leur aspect de fait divers. Fruits d'une action qui prend racine au cœur des Trente Glorieuses, ces territoires constituent toujours davantage un « problème » pour l'acteur politique et ce, à différents niveaux institutionnels, jusqu'à devenir un véritable laboratoire des politiques publiques coûteuses et inefficaces et du conflit social (grâce à l'utilisation des représentations), ainsi qu'un instrument de concurrence politico-électorale¹⁸.

Dans le cas italien, la démonstration de cette « rupture » d'équilibre qui a révolutionné l'échiquier politique et surtout le fonctionnement même de la « machine » publique est encore plus claire.

Durant ces quinze-vingt dernières années, l'Italie a connu de profonds changements (plus ou moins réussis) qui ont affecté sa structure même, tant du point de vue administratif ou purement constitutionnel que du point de vue de sa culture politique. Beaucoup de changements, mais toujours avec la sensation d'inachèvement. Qu'est-ce qui suscite cette sensation, mais surtout qu'est-ce qui a changé et dans quel sens ?

La sensation que l'on a aujourd'hui est qu'il ne fait aucun doute que l'Italie est passée d'un statut de République divisée en régions, mais

16. P. Le Galès, Avant Propos, « Gouvernement et gouvernance des territoires », *op. cit.*, p. 9.

17. P. Lascoumes, et P. Le Galès, Introduction, *Gouverner par les instruments*, Presse de Sciences Po, Paris, 2004, p. 13.

18. B. Giblin, « Les banlieues en questions », in *Dictionnaire des banlieues*, Larousse, Paris, 2009, p. 7-44.

néanmoins avec une structure centralisée (à la française), au statut d'État régional ou fédéral, sur un modèle qui oscille entre celui de l'Espagne et celui de l'Allemagne.

III. CHANGEMENTS HISTORIQUES ET REDÉFINITION DES ÉQUILIBRES CONSTITUTIONNELS EN ITALIE

En réalité, nous nous intéressons ici à la conflictualité liée à tout type d'action publique ayant un impact sur le territoire. Pour cette raison, la réforme du titre V de la Constitution italienne est à considérer comme un élément de redéfinition des équilibres pour la gestion du territoire national. Cette transformation doit être lue dans une perspective historique précise qui commence avec la chute du mur de Berlin en 1989. En effet, la disparition des équilibres mondiaux de l'époque précédente a également modifié l'organisation institutionnelle italienne. Ainsi, tous les partis politiques ayant existé jusqu'en 1989 ont complètement perdu leur légitimité, et en quelques années tous ont disparu. La redéfinition des équilibres politiques – accompagnée en outre d'un important déficit budgétaire public – a également provoqué l'amoindrissement définitif du rôle clé de l'État¹⁹.

Le choix fait après la crise pétrolière consécutive à la guerre du Kippour provoqua un bouleversement mondial précis : l'OPEP augmenta le prix du pétrole à un niveau jamais atteint jusqu'alors. Cette décision, que l'on pourrait qualifier de simplissime, fut intégrée par tous les pays européens qui modifièrent leur politique économique. L'Italie décida de continuer sur la même voie comme si ses coûts n'avaient pas augmenté, ce qui entraîna, dans les années 1980, l'explosion du déficit public qui dépassa 100 % du PIB. Aujourd'hui, il tourne autour de 118 %.

À cette situation vient s'ajouter une perte de légitimité du niveau national par rapport au niveau local. Mais en Europe, cette perte de légitimité est liée, d'une part, à l'influence croissante de l'international dans la vie quotidienne, même à l'échelle plus « locale ». D'autre part, la Commission européenne est toujours plus désireuse de voir le rôle de l'échelon national réduit. Et pour atteindre cet objectif, l'Union

19. G. Bettoni, *Dalla geografia alla geopolitica*, op. cit.

européenne n'a eu de cesse de soutenir l'échelon régional. De très nombreux ouvrages ont été consacrés au prétendu rôle de la mondialisation et cela se comprend. Le rôle de l'État – de la nation – dans le nouveau contexte d'une mondialisation rapide n'a pas disparu, mais il s'est fortement modifié. L'acteur régional, ou local, plus généralement, n'a pas perdu l'occasion d'en profiter pour se composer un rôle important.

L'Italie en a fait l'expérience, de façon plus marquée que ses voisins européens.

Avec la réforme du titre V de la Constitution a eu lieu, dans un premier temps, un transfert de l'essentiel du pouvoir législatif du parlement national (Chambre des députés et Sénat de la République) vers les diverses assemblées régionales. En effet, comme nous le verrons plus loin, c'est là le cœur de cette réforme.

La Constitution de 1946 faisait déjà référence aux régions, mais aucun rôle ne leur fut jamais dévolu avant 1970. Mais même alors, le pouvoir qui leur fut transféré était bien maigre. Il s'agissait surtout de permettre l'expansion d'une classe politique locale qui faisait pression pour atteindre le niveau national. En matière de gestion des politiques publiques, ce nouveau niveau institutionnel avait bien peu de pouvoir et la majeure partie des Italiens ignorait le nom de son président de région, de la même manière que l'on ignorait souvent le nom du maire de sa commune.

Les élections directes du maire (1993) et des présidents de région (1995) constituèrent les premiers changements. Ensuite vint la publication du *Testo Unico degli Enti Locali* (texte unique relatif aux autorités locales), sous la forme du décret 267/2000 qui a intégré la loi 265/1999. À ce moment-là, la réforme était déjà bien engagée, mais elle n'était certainement pas terminée.

Les études sur le sujet sont unanimes : la réforme constitutionnelle qui a découlé de la loi constitutionnelle 1/1999, ainsi que la réforme consécutive à la loi constitutionnelle 3-2001, sont inachevées bien qu'elles aient apporté des changements plus que profonds dans le fonctionnement institutionnel de la République italienne.

Parmi les différents changements apportés, avant même la nouvelle définition des rôles législatifs et de l'action, chaque région s'est vu accorder le pouvoir de réglementer le système électoral et de traiter les cas d'inéligibilité et d'incompatibilité du président et des membres des différents conseils. La région se voit de fait dotée du pouvoir d'établir

le système politique interne, laissant à l'État uniquement la tâche de définir les principes fondamentaux et la durée des législatures. À cela, il faut ajouter que le nouvel article 123 de la Constitution réglemente également le *Consiglio delle Autonomie Locali* (Conseil des autonomies locales) « *en tant qu'organe de consultation entre la région et les collectivités locales* », qui se voient aussi conférer le pouvoir de définir la structure des relations verticales internes au sein même de la région.

L'allusion à une future réforme (jamais accomplie) du Parlement, de façon à y intégrer le travail des autorités locales, faite dans l'article 11 de la loi constitutionnelle 3/2001 laisse perplexe. En effet, à ce jour, le rôle fondamental de l'article 119 reste sans effet.

Mais voyons de plus près quelles réformes ont été mises en œuvre.

Nous nous pencherons ici simplement sur les réformes découlant des articles 117 et 119 afin de saisir la dimension de la réforme. Il faut bien savoir que cette réforme n'a pas été totalement mise en œuvre, au point que de nombreuses publications continuent de parler de « réforme de la réforme ».

L'article 117 de la Constitution, modifié par l'article 3 de la loi constitutionnelle de 2001, prévoit :

« Le pouvoir législatif est exercé par l'État et les régions dans le respect de la Constitution, aussi bien que des contraintes découlant de la réglementation communautaire et des obligations internationales. L'État a le pouvoir exclusif de légiférer dans les matières suivantes :

- a) politique étrangère et relations internationales de l'État ; relations de l'État avec l'Union européenne ; droit d'asile et statut juridique des ressortissants d'États qui ne sont pas membres de l'Union européenne ;
- b) immigration ;
- c) relations entre la République et les confessions religieuses ;
- d) défense et forces armées ; sécurité de l'État ; armes, munitions et explosifs ;
- e) monnaie, protection de l'épargne et marchés financiers ; protection de la concurrence ; système de change ; système fiscal et comptable de l'État ; péréquation des ressources financières ;
- f) organes de l'État et lois électorales respectives ; référendums d'État ; élection du Parlement européen ;
- g) structure et organisation administrative de l'État et des établissements publics nationaux ;

h) ordre public et sécurité, à l'exclusion de la police administrative locale ;

i) citoyenneté, état civil et registres de l'état civil ;

j) juridiction et règles de procédure ; loi civile et loi pénale ; justice administrative ;

k) fixation des niveaux essentiels des prestations se rapportant aux droits civils et sociaux qui doivent être garantis sur l'ensemble du territoire national ;

l) normes générales en matière d'éducation ;

m) sécurité sociale ;

n) législation électorale, organes directeurs et fonctions fondamentales des communes, des provinces et des villes métropolitaines ;

o) douanes, protection des frontières nationales et prophylaxie internationale ;

p) poids, mesures et temps légal ; coordination des informations, coordination statistique et informatique des données de l'administration centrale, régionale et locale ; œuvres de l'esprit ;

q) protection de l'environnement, de l'écosystème et du patrimoine culturel. »

Mais si, jusque-là, tout semblait assez clair, ce qui prête à confusion est l'ampleur des domaines relevant de compétences « concurrentes » entre État et régions. Plus exactement, l'article dispose que :

« Les matières suivantes font l'objet d'une législation concurrente : les relations internationales et avec l'Union européenne des régions ; le commerce extérieur ; la protection et la sécurité du travail ; l'éducation, sans préjudice de l'autonomie des établissements scolaires et à l'exclusion de l'éducation et de la formation professionnelles ; les métiers ; la recherche scientifique et technologique et le soutien à l'innovation pour les secteurs productifs ; la protection de la santé ; l'alimentation ; les activités sportives ; la protection civile ; l'aménagement du territoire ; les ports et les aéroports civils ; les grands réseaux de transport et de navigation ; le système des communications ; la production, le transport et la distribution nationale de l'énergie ; la prévoyance complémentaire et supplémentaire ; l'harmonisation des budgets publics et la coordination des finances publiques et du système fiscal ; la mise en valeur des biens culturels et environnementaux et la promotion et l'organisation d'activités culturelles ; les caisses d'épargne, les caisses rurales, les établissements

bancaires à caractère régional ; les établissements de crédit foncier et agricole à caractère régional. Dans les matières faisant l'objet d'une législation concurrente, le pouvoir législatif échoit aux régions, à la réserve de la fixation des principes fondamentaux, qui relève de la législation de l'État. Dans toutes les matières qui ne sont pas expressément réservées à la législation de l'État, le pouvoir législatif échoit aux régions ».

Il semble évident que l'absence d'une définition claire des rôles ou, pire encore, des responsabilités pour cette liste aussi longue de matières, a engendré une situation à géométrie variable. La Cour constitutionnelle nous apporte une preuve de l'inadéquation de cette réforme. Avant la réforme de 2001, en effet, les questions relatives à l'État et aux régions représentaient seulement 20 % du travail de la Cour. Aujourd'hui, ce chiffre est passé à 50 %. La Cour constitutionnelle s'est donc vue attribuer un rôle qu'elle n'avait pas : celui de gestionnaire, en quelque sorte, des divers échelons de la vie institutionnelle du pays.

L'article 119 de la Constitution confirme, lui aussi, l'inachèvement de cette réforme. Il prévoit :

« Les communes, les provinces, les villes métropolitaines et les régions disposent de l'autonomie financière en matière de recettes et de dépenses. Les communes, les provinces, les villes métropolitaines et les régions disposent de ressources autonomes. Elles établissent et appliquent des impôts et des recettes propres, en harmonie avec la Constitution et selon les principes de coordination des finances publiques et du système fiscal ».

Clairement, ces articles n'ayant jamais été mis en application, l'action même des régions apparaît non seulement confuse, par rapport à ce que prévoit l'article 117, mais également réduite puisque aucun système d'« alimentation » financière n'a été prévu pour les régions mêmes.

De plus, des responsabilités importantes ont été dévolues aux régions. La première porte sur la santé. Avec ce transfert, on a pratiquement « bloqué » le pouvoir d'action des régions car la santé engendre des dépenses qui représentent désormais une part importante de leur budget.

Ainsi, dans le Latium, mais aussi en Calabre, le poids financier de la santé est tel qu'il rend quasi impossible toute autre action. D'autres régions réussissent à trouver une certaine marge de manœuvre, mais elles sont toutes soumises à de grandes difficultés.

Avant d'entrer dans le vif du sujet en matière de politiques publiques à l'échelon local, comme nous l'avons annoncé plus haut, il nous semble

opportun de commenter le contexte italien après cette importante réforme (inachevée).

Au-delà des aspects techniques susceptibles d'être à l'origine de graves problèmes, c'est le concept même de citoyenneté qui, selon nous, est remis en cause.

En effet, le fait de ne pas avoir défini le niveau de citoyenneté principal constitue un problème majeur. Chaque citoyen a des intérêts différents selon le niveau institutionnel auquel son accord est sollicité. Un regazéificateur, par exemple, est important pour chacun d'entre nous au niveau national car son existence accroît la concurrence entre les fournisseurs de gaz – en l'étendant même aux pays qui ne sont pas directement reliés au nôtre par des gazoducs, ce qui réduit le coût du service pour chaque usager. En même temps, mes intérêts de citoyen sont directement affectés si ce regazéificateur est installé dans mon quartier ou à proximité (pollution sonore, olfactive, visuelle, risques sanitaires éventuels, etc.). Quel est l'intérêt « dominant » entre les différents niveaux impliquant un citoyen ? Le local ? Le régional ? Le national ? La Constitution allemande, par exemple, précise qu'il s'agit du niveau « national », même si c'est le niveau « régional » qui possède le plus de pouvoir. Les législateurs italiens n'ont pas apporté une telle explication, ce qui est source de confrontation sans solution.

L'exemple de la programmation négociée est pertinent car il montre un aspect « concret » des politiques publiques, avec tout ce qu'elles comportent de difficultés et de confusion.

Au début des années 1990, en effet, le difficile contexte budgétaire, comme nous l'avons souligné précédemment, obligea à redéfinir les critères de l'action publique à tous les niveaux et à modifier radicalement les politiques de développement. C'est dans ce contexte que fut mise en œuvre la nouvelle programmation négociée.

D'où découle le choix de mettre en œuvre une politique de programmation telle que nous l'avons connue de la moitié des années 1990 à aujourd'hui ? Depuis l'après-guerre, il trouve certainement son origine dans une vision de la politique de programmation fondée sur l'action centrale de l'acteur public : l'État comme « contrôleur » de l'économie. Qu'a signifié « programmer » pendant cette période ? Cela a simplement désigné l'action des différentes autorités publiques à travers de véritables négociations avec les acteurs privés.

Nous pouvons dire que cette période coïncide avec la phase pendant laquelle le « territoire » n'a absolument pas été pris en compte. Personne ne s'intéressait aux diverses particularités territoriales qui auraient pu justifier des politiques d'intervention spécifiques ; au lieu de cela, les interventions étaient, dans la meilleure des hypothèses, sectorielles, voire consistaient en des financements sans discrimination. Quoi qu'il en soit, ces politiques nationales ne faisaient aucune distinction entre les domaines d'intervention. Du fait du rythme très soutenu de la croissance, les interventions à succès dans certains domaines masquaient les gaspillages colossaux dans d'autres territoires, sans pour autant apporter un quelconque avantage aux premiers. Pendant cette phase, l'analyse des différents territoires était jugée totalement inutile, tout comme la connaissance et la prise en compte des différents réseaux locaux : le « centre » savait tout ce qu'il était nécessaire de savoir et, surtout, concevait les interventions. Cela était jugé suffisant, mais ne correspondait toutefois pas, loin s'en faut, au centralisme à la française, où le centre administrait et programmait chaque territoire de l'État en totale autonomie. En Italie, le centre « programmait » sous la pression des différents acteurs locaux, mais dans une situation de totale asymétrie de l'information, sans connaître le contexte, les réseaux de connaissance et surtout les équilibres de pouvoir qui sont si importants au niveau local. En somme, on assistait à une forme chaotique de négociation entre les divers acteurs locaux qui trouvaient la force d'émerger et de négocier avec le centre au détriment des autres acteurs locaux concernés, moins puissants. D'où la situation d'asymétrie de l'information, dans laquelle le centre connaissait uniquement la stratégie de l'acteur local dominant. En raison de l'absence totale d'informations de la part du « centre », il était impossible de savoir toute une série de choses. En conséquence, on assistait à une prolifération incroyable de subsides, de concessions diverses, de dérogations multiples au plan régulateur, etc. C'est ce que Fabrizio Barca définit comme une « négociation sans programmation²⁰ ».

Deux décisions importantes sont à l'origine du grand tournant du pays : la fermeture de l'*Agenzia del Mezzogiorno* (Agence du Sud) et l'interdiction pour l'État d'intervenir pour combler les déficits des entreprises

20. F. Barca, *Italia Frenata*, Donzelli editore, Rome, 2006, p. 72.

dans lesquelles il détient des participations. Ces choix, ajoutés à la fin des taux de croissance tels qu'on les avait connus durant les trente premières années de l'après-guerre, imposèrent une rationalisation de ses dépenses, une gestion plus cohérente et transparente de l'action de l'acteur public, mais surtout une évaluation des ressources financières. Cette véritable révolution culturelle débuta en 1992, l'année même de la révolte « mains propres », – c'est-à-dire de la désagrégation du système politique après la découverte d'un système de financement des partis fondé sur le clientélisme et la corruption – et engendra la modification du langage en usage dans l'administration publique ainsi que l'apparition de diverses méthodes d'évaluation des investissements mais aussi des politiques et de l'action administrative. Lentement, des principes comme celui de *gouvernance* qui, jusqu'alors, n'était mentionnée que dans les articles de revues scientifiques, commencèrent à s'imposer dans l'action quotidienne de l'acteur public. Au lieu des projets voulus et décidés par l'acteur public après négociation avec l'acteur territorial le plus puissant, de nouveaux projets ont vu le jour, avec la participation authentique des différents acteurs publics, à divers niveaux, et des acteurs privés concernés. Ces dernières années, les « Pactes territoriaux » en sont certainement l'exemple le plus parlant.

Au-delà des événements et contextes susmentionnés, l'Union européenne est principalement à l'origine de ce changement, en ce sens qu'elle a contraint l'Italie à modifier ses interventions pour le développement du Sud qui jusque-là avaient rencontré très peu de succès. La volonté de changement s'est justement concentrée sur le Sud à travers de nouvelles initiatives :

- l'offre de services collectifs intégrés²¹ ;
- la tentative d'introduction d'une organisation multiniveaux des interventions, le centre ayant un rôle d'orientation et de concentration des compétences, la région devant sélectionner les divers projets et le niveau local devant proposer les projets mêmes ;
- la modernisation de l'administration publique, en particulier grâce à l'utilisation de primes, c'est-à-dire une augmentation des financements si des efforts ultérieurs sont produits dans le sens voulu ;
- la mise en œuvre de l'« évaluation » et la diffusion de sa culture.

21. F. Barca, *Italia Frenata*, op. cit., p. 74.

Comme on peut aisément le comprendre, tout cela a pour objectif d'accroître avant tout ce que nous pouvons définir comme le « *capital social* ». Mais le problème avec cet axe de changement, c'est qu'il s'appuyait entièrement sur l'espoir qu'il susciterait chez les acteurs privés des attentes positives et que, par conséquent, ceux-ci commenceraient à augmenter leurs investissements. Ce ne fut pas le cas. La mise en œuvre de la nouvelle politique régionale ne provoqua pas, comme on l'espérait, (comme le *Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione*, DPSC – département des Politiques de développement et de cohésion – l'espérait), les attentes positives dans lesquelles le courage d'élaborer de nouvelles idées aurait puisé sa source, initiant des investissements qui auraient donné naissance au cercle vertueux de croissance tant désiré. Barca n'hésite pas à admettre qu'il s'attendait à un taux de croissance, pour le Sud de l'Italie, deux fois plus élevé que le taux de croissance moyen des pays de l'Union européenne²².

La nouvelle politique régionale dans le Sud de l'Italie a eu des résultats positifs, dont le plus important a été le tournant dans le fonctionnement institutionnel de l'État, en particulier dans le rapport entre acteurs publics d'une part et acteurs privés de l'autre. Bien sûr, cela a également entraîné une série d'autres changements, notamment l'arrivée de la « transparence » et de la « simplification » du fonctionnement bureaucratique, et même du langage administratif. Mais comme toujours, aux succès sont souvent associés des demi-succès et des insuccès complets.

Le « demi-succès » est sans conteste le niveau de croissance positif, mais qui reste toutefois bien en dessous de l'objectif fixé. Et l'on ne peut en attribuer l'entière responsabilité à la profonde crise internationale, qui aurait entravé le bond en avant des régions méridionales italiennes. Pour de nombreux analystes, principalement F. Barca²³, cela serait dû à des dépenses d'investissement inférieures aux objectifs initiaux²⁴, mais aussi à une nette perception, de la part des chefs d'entreprise et des citoyens, de cette croissance moindre, ce qui a

22. F. Barca, *Italia Frenata*, op. cit., p. 74.

23. F. Barca, *Italia Frenata*, op. cit., p. 94

24. La principale critique en la matière a été formulée par N. Rossi, *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Laterza, Rome-Bari, 2005.

créé une sorte de frein. C'est Barca qui, là encore, différencie les succès selon les secteurs, en prenant en considération l'instruction, la recherche, la valorisation des ressources naturelles et culturelles, les systèmes de production locaux, les villes et enfin le tourisme. L'un des principaux éléments d'insuccès réside peut-être justement dans cette énième différenciation sectorielle à laquelle aucune politique d'intervention différenciée territorialement n'a jamais véritablement fait suite, aspect que nous examinerons plus loin.

Revenons en arrière et voyons en quoi a consisté le succès et, plus précisément, le changement institutionnel positif déclenché par la nouvelle politique régionale.

Au début des années 1990, aucune politique de programmation n'existait au sein des diverses autorités du Sud de l'Italie. Tous les documents rédigés à propos de la politique de développement (par exemple, un éventuel « plan régional de développement ») étaient destinés, comme le disaient les spécialistes du domaine, « à finir dans un tiroir de bureau ». De plus, il n'existait aucun instrument qui aurait pu inciter ces autorités à modifier cet état de fait. Par-dessus tout, l'utilisation des ressources financières ne dépendait d'aucun pôle de responsabilité ni de contrôle et d'évaluation. Nous pourrions simplifier en affirmant que l'anarchie régnait, à quelques rares exceptions près. Mais le pire dans cette situation était la coopération approximative entre État et autorités : le canal de communication direct entre ces niveaux ne faisait rien d'autre que confirmer des choix jugés, à juste titre, « paternalistes », tout en décourageant la participation d'autres acteurs, en particulier les acteurs privés. Avec la nouvelle politique régionale, le modèle selon lequel l'État allouait des ressources en s'assurant uniquement que des comptes lui étaient rendus, mais certainement pas en contrôlant l'action attendue, a finalement été abandonné. Désormais, les différents niveaux de gouvernement ainsi que les acteurs sociaux fixent les priorités en matière d'utilisation des ressources ; ces fonds sont ensuite attribués à des autorités qui en sont responsables et qui peuvent les employer dans le respect des règles et des objectifs prédéfinis : il s'agit d'un modèle de « *subventions conditionnelles* » déjà en usage dans de nombreux pays. L'unique défaut de cette méthode, qui est certes bienvenue par rapport au scénario passé, est sa quasi-cécité quant à la diversification territoriale. Barca écrit en

effet qu'en matière d'allocations de ressources, les priorités et orientations mentionnent toujours les services, les incitations, le type de projet²⁵, mais rarement la localisation.

IV. ÉLÉMENTS POSITIFS ET NÉGATIFS : VERS UNE VISION GÉOPOLITIQUE ?

Les points positifs de la politique régionale conduite ces dix dernières années sont néanmoins multiples et d'importance notable sur le long terme, bien que quelques-uns aient laissé certains spécialistes perplexes. Selon le DPSC, les points positifs sont au moins au nombre de dix. Nous ne citerons ici que les plus importants, en commençant par le fait qu'avec cette méthode, la politique régionale est devenue « programmable » et surtout « contrôlable ». L'administration locale et sa culture dominante ont connu un changement en profondeur qui a entraîné une amélioration de l'efficacité et de l'efficience, même si cette dernière est difficile à mesurer.

En outre, une sorte d'unification de la politique régionale nationale a été introduite sur le modèle de la politique régionale européenne, avec la constitution d'un fonds pour les zones défavorisées (*Fondo per le aree sottoutilizzate*). Ce fonds unique répond aux mêmes règles d'allocation que pour les ressources européennes, du moins en ce qui concerne les principes d'attribution des ressources et de sélection des projets, ainsi que de contrôlabilité. Selon nous, cet aspect est assez ambigu car si la politique régionale européenne a certes innové en matière de rationalisation, de transparence et de contrôle, il est également vrai qu'elle est restée complètement aveugle en matière de sélection d'un point de vue territorial et ce, pour des raisons historiques. Ce sont ces mêmes raisons qui ont entraîné la rédaction d'un traité unique dans lequel on ne pouvait parler de cohésion territoriale, mais seulement de cohésion sociale et économique, avec tous les dommages que cela a pu comporter. Le choix des caractéristiques sectorielles qui permettent d'avoir accès aux ressources communautaires intervient en effet uniquement par rapport à des variables sectorielles : si une zone est plus ou moins industrielle,

25. F. Barca, *Italia Frenata*, op. cit., p. 80.

si elle est en déclin depuis un nombre d'années donné, si elle connaît un taux précis de chômage, etc. Cette rigidité ne tient aucun compte des caractéristiques de chaque territoire et encore moins des caractéristiques précises des réseaux sociaux qui y sont implantés et qui constituent un facteur discriminant fondamental pour le succès d'une intervention. Les raisons de cette « cécité » territoriale sont liées non pas à une quelconque objectivité scientifique, comme cela a souvent été dit, mais au fait que les États membres s'y sont toujours opposés, empêchant ainsi la Commission de se pencher sur les choix territoriaux arrêtés dans les différents pays. Ce n'est pas un hasard si l'Acte unique parle seulement de cohésion sociale et économique, à l'exception des services d'intérêt général pour lesquels la variable « territoriale » est inscrite pour la première fois, tandis que le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) parle de cohésion territoriale. De fait, ce document, au contraire de l'Acte unique, n'est pas coercitif²⁶. Étant donné les problèmes que cette stratégie a soulevés, il suffit de regarder les résultats positifs de la politique agricole en France et ses résultats catastrophiques au Portugal, aussi bien sur le plan social qu'économique, on se demande s'il est judicieux d'appliquer à la politique régionale nationale des caractéristiques semblables à celles de la politique européenne, mais autonomes et associées à des facteurs discriminants sectoriels mais aussi territoriaux. Certes, on peut souligner le fait que le concept de « cohésion territoriale » a finalement été inscrit dans le texte de la nouvelle Constitution européenne (à l'article I-3, alinéa 3), au même titre que d'autres compétences partagées entre Union européenne et États membres. Toutefois, aucune définition n'a été apportée au concept de cohésion territoriale en dépit des nombreux rapports et livres verts parus ces dernières années. De ce fait, le problème de la gestion cohérente des politiques infra-structurelles et de développement régional de l'Europe reste entier. Pour l'heure, cette gestion ressemble plus à la situation italienne – c'est-à-dire une situation confuse très conflictuelle, et par conséquent profondément dommageable – plutôt qu'à ce qui se passe en France où, malgré tous ses défauts, la politique de développement et d'intervention de l'acteur public est mieux définie, et certainement plus efficace.

26. C. Husson, *L'Europe sans territoire*, Éditions de l'Aube, Paris, 2002 ; G. Bettoni, *Dalla geografia alla geopolitica*, op. cit.

Les autres points positifs de la nouvelle politique régionale sont certainement les accords-cadres qui ont instauré une coordination verticale pour remédier à des situations difficiles et conflictuelles. Ensuite, la concentration des interventions a permis d'éviter une fragmentation importante qui engendre souvent de graves difficultés d'optimisation et de rationalisation. Enfin, la naissance d'instruments comme les « pactes territoriaux » et les « projets intégrés territoriaux » a consenti une meilleure intégration des politiques territoriales des différents acteurs.

À ce propos, on ne peut que faire le lien avec la géopolitique interne : de fait, le grand mérite des pactes ou des divers projets a été d'obliger les différents acteurs à programmer ensemble leurs interventions. Dans le même temps, on a considéré que ces projets étaient fondés sur des choix de type « économique », sans que la diversité et la conflictualité des différentes visions que chacun des acteurs peut avoir soient prises en compte. Cette approche a également caractérisé la méthode d'évaluation des projets, en cherchant, justement, une méthode qui soit la plus objective possible et qui laisse le moins d'espace possible aux interventions productrices d'incohérence dans les politiques de programmation, au détriment de leur efficacité. Cependant, cette recherche d'objectivité a conduit à sous-évaluer les autres éléments gênants et il est notoire que lorsqu'on sous-évalue certains aspects (dans certains cas, ils ne sont même pas du tout pris en considération), c'est la mise en œuvre totale de la programmation et de l'évaluation qui risque d'être inefficace, du moins en partie. Barca souligne que parmi les éléments essentiels qui n'ont pas permis d'atteindre les objectifs initiaux de la nouvelle politique régionale, figurent justement les « [...] politiques sectorielles non cohérentes avec la politique régionale [...] dans l'intégration territoriale des interventions nationales²⁷ », sans compter la coopération inadéquate entre les différentes administrations. Cela est étroitement lié au fait que l'on n'a pas réussi, comme on le souhaitait, à créer un « centre » capable de donner des indications en matière d'orientation des différentes politiques et d'être un pôle de compétences à disposition des niveaux locaux. Ce point est peut-être le plus important car il souligne la volonté des acteurs locaux (régionaux, en particulier)

27. F. Barca, *Italia Frenata*, *op. cit.*, p. 99.

d'obtenir les moyens que l'Union et le gouvernement central peuvent leur donner, mais sans en subir les éventuelles contraintes en matière d'orientation, contraintes qui permettraient pourtant une plus grande cohérence des projets de type horizontal. Les rapports antagonistes entre les acteurs territoriaux en matière de décision quant au développement de leur territoire – c'est-à-dire l'exercice du contrôle sur l'évolution de son territoire propre, qui est l'objectif de chaque acteur territorial – sont peut-être le meilleur exemple des limites de cette méthode, pourtant au cœur de la méthode appliquée en géopolitique interne.

Conclusions.

Le contexte italien est particulièrement délicat, voire dangereux.

En premier lieu, à court ou moyen terme, c'est l'organisation du territoire qui est en danger, au point d'entraver sa compétitivité, que ce soit pour la productivité du pays ou pour l'attractivité d'éventuels autres projets entrepreneuriaux. Du fait de la grande confusion qui règne au niveau local, il est extrêmement difficile de tenter de programmer les investissements pour une quelconque activité productive. Mais ce n'est pas tout. Il n'existe aucun document national, également destiné aux autres niveaux institutionnels, qui permettrait de comprendre quel est le projet de développement des différentes régions du pays. Il existe de nombreux documents sectoriels apportant des visions d'ensemble, mais aucun ne donne de précisions sur ce que devra être le projet par exemple pour le Sud-Est de l'Italie. Ni sur un projet du pays qui tenterait d'élaborer un « système » non pas national, mais méditerranéen. Un système intégré pour les deux rives de notre mer, rive sud et rive nord. Comment les acteurs locaux pourraient-ils prendre des décisions politiques s'ils ne savent pas quel sera le projet du pays dans son ensemble ?

Mais le plus grand danger est l'absence totale de « liant national ». Si une communauté ne partage plus d'authentiques principes de solidarité et ne suit pas les mêmes directions, les raisons d'être de la « nation » s'amenuisent. Pouvons-nous définir l'Italie comme un pays en danger ? Difficile à dire, mais les ingrédients pouvant conduire à cette situation dramatique sont certainement tous réunis. Même si nous n'arrivons pas à un tel scénario catastrophe (nous l'espérons), il est très probable que l'Italie ne sera pas en mesure d'affronter la compétitivité de ses

concurrents et qu'elle s'installera dans un déclin qui s'impose déjà depuis plusieurs années, mais dont personne n'ose parler publiquement et clairement. Aujourd'hui, l'Italie est un cas exemplaire, mais ce n'est pas le seul pays à se trouver dans cette situation. La Belgique attire certes tous les regards, mais d'autres pays ayant des traditions centralistes comme la France ne sont pas à l'abri de dangereuses confusions qui invalident l'action publique et, en conséquence, rendent le contexte national conflictuel.

En partant de cette conclusion sur le cas italien, on comprend à quel point le lien entre gouvernement et géopolitique est direct. La politique d'*aménagement* est fondée sur l'harmonisation d'une stratégie qui devrait être partagée comme l'affirment Merlin et Le Galès, mais le contexte historique et politique de ces deux dernières décennies a rendu cette « harmonisation » extrêmement conflictuelle. La volonté de gouvernance, concept qui s'est répandu à partir des années 1980, consiste justement à travailler dans ce contexte, à trouver un moyen de gérer les rapports entre les acteurs politiques pour la mise en œuvre de leurs visions du territoire, à tous les niveaux, que ce soit le niveau européen ou le niveau local d'une commune.

La gouvernance est, par conséquent, une question éminemment géopolitique car c'est une « question » qui s'inscrit directement dans la gestion de l'action publique par divers acteurs ayant des représentations différentes²⁸. Le problème est que si l'une de ses premières définitions était de « gouverner avec le consensus », aujourd'hui elle s'est transformée en « gouverner le conflit²⁹ ».

28. À ce sujet, si nous gardons à l'esprit la définition de Lacoste, il convient également de citer Lascoumes et Le Galès : « Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des *représentations* et des significations dont il est porteur », in P. Lascoumes, et P. Le Galès, Introduction, *Gouverner par les instruments*, *op. cit.*, p. 13.

29. Phrase de Gennaro Terracciano, professeur de droit administratif de l'Université des études de Naples II, prononcée lors d'un débat privé en mars 2010.

BIBLIOGRAPHIE

- BARCA, F., *Italia Frenata*, Donzelli editore, Rome, 2006, p. 72.
- BETTONI, G., *Dalla geografia alla geopolitica*, Franco Angeli, Rome, 2009.
- GIBLIN, B., « Les banlieues en questions », in *Dictionnaire des banlieues*, Larousse, Paris, 2009, p. 7-44.
- GIRARDON, J., Introduction, *Politiques d'aménagement du territoire*, Ellipses, Paris, 2006.
- GOVERNA, F., *Territorio e azione collettiva nelle politiche di sviluppo locale*, in *Geotema*, n° 26, année IX, 2005, p. 49-66.
- HEALEY, P., *Collaborative Planning : Shaping Places in Fragmented Societies*, Palgrave Macmillan, Londres, 2006.
- HUSSON, C., *L'Europe sans territoire*, Éditions de l'Aube, Paris, 2002.
- LACOSTE, Y., Aménagement, *De la géopolitique au paysage, dictionnaire de la géographie*, Armand Colin, Paris, 2003.
- LACOSTE, Y., Introduction, *Dictionnaire de Géopolitique*, Flammarion, Paris, 1993.
- LASCOUMES, P., et LE GALÈS, P., Introduction, *Gouverner par les instruments*, Presse de Sciences Po, Paris, 2004, p. 13.
- LE GALÈS, P., Avant-propos, « Gouvernement et gouvernance des territoires », in *Problèmes Politiques et Sociaux*, n° 922, mars 2006.
- MAYNZ, R., « News Challenges to Governance theory », in Bang H.P., *Governance as social and political communication*, Manchester University Press, Manchester, 2003.
- MERLIN, P., *L'aménagement du territoire*, PUF, Paris, 2002.
- MERLIN, P., et CHOAY, F., (dir), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, Paris, 2003.
- RECLUS, E., *L'homme et la terre*, 1905.
- ROSSI, N., *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Laterza, Rome-Bari, 2005.

SALONE, C., *Politiche territoriali : l'azione collettiva nella dimensione territoriale*, UTET, Turin, 2005.

SUBIRATS, J., GALLEGOS R., *Veinte años de autonomías en España : Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, CIS, Madrid, 2002.

SUBRA, P., *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Armand Colin, Paris, 2007.

OBJECTIFS ET FONDEMENTS DE LA RÉFORME DU FÉDÉRALISME EN ALLEMAGNE

par Friedhelm HUFEN

I. LE FÉDÉRALISME EN TANT QU'ÉLÉMENT DE L'IDENTITÉ HISTORIQUE ET CULTURELLE ET INSTRUMENT DE GOUVERNANCE

Les organisateurs de ce séminaire ont proposé d'analyser le rapport entre le concept moderne de « gouvernance » et le concept ancien de fédéralisme. Ils m'ont fait l'honneur de me confier la tâche d'examiner ce rapport à partir du régime fédéral très complexe qu'est celui de la République fédérale d'Allemagne. À cet égard, un aveu préalable s'impose : je suis un fervent partisan du fédéralisme. Suis-je également un fervent partisan du concept de « gouvernance » ? Je ne le sais pas encore. C'est la raison pour laquelle je crois aussi que le fédéralisme, tel qu'il se dessine aujourd'hui dans les différents États, est déterminé, moins par des concepts théoriques de gouvernance et de prise de décision que par des facteurs culturels et historiques.

Ancrage dans l'histoire et la culture.

Dans tous les systèmes de gouvernement du monde qui l'ont choisi, le régime fédéral ne peut se comprendre qu'à la lumière des événements de l'histoire et de la culture. L'Allemagne ne fait pas exception. Il y a toujours à la base une forte tradition fédérale, mais également une forte tradition unitaire.

Le fédéralisme a toujours été une tendance très forte en Allemagne. Au lendemain des guerres de religion, l'État moderne y a été créé selon des considérations territoriales, à la différence de ce qui s'est passé notamment en France, en Grande-Bretagne, en Espagne et en Russie. Après 1945, et ce indépendamment de la pression des Alliés, la restauration de l'État allemand sur une base fédérale a fait l'unanimité,

aussi bien dans les États historiques comme la Bavière, le Wurtemberg ou la Saxe, que dans les Länder, souvent qualifiés de constructions artificielles, que sont notamment la Rhénanie du Nord-Westphalie, la Basse-Saxe et la Rhénanie-Palatinat. Ainsi, le régime fédéral est l'un des principes majeurs et immuables de la Loi fondamentale¹, inscrit comme une valeur importante dans la conscience de la population. C'est un principe ancré dans la tradition.

Néanmoins, cette tendance au fédéralisme s'est toujours heurtée à un désir d'homogénéité très fort et à une forte intolérance aux inégalités des conditions de vie. C'est ainsi que la partition territoriale du Saint-Empire romain germanique a souvent été comprise comme une « dislocation » historique ; de même, la joie avec laquelle les Allemands ont accueilli la Constitution de Bismarck, qui jette les fondements d'un État central, s'explique par le sentiment de l'unité enfin retrouvée. Et sous la République de Weimar, les contraintes économiques et sociales ont fait naître une forte tendance unitaire.

II. ÉVOLUTION VERS UN SYSTÈME UNITAIRE ET NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME

Entre 1949 et 2006, la République fédérale d'Allemagne a évolué vers plus d'unité. La perte d'autonomie dans différents domaines a été compensée par un renforcement de la participation des Länder à la politique fédérale *via* le Bundesrat et par la notion de « fédéralisme administratif ». Les Länder mettent en œuvre les lois fédérales et règlent l'organisation des autorités et la procédure de leurs administrations, mais ils concourent également de manière décisive à l'élaboration des lois fédérales. Par ailleurs, l'État fédéral était impuissant face à la démocratie moderne fondée sur les partis. Tout cela a conduit à une « imbrication » très complexe des niveaux et des responsabilités politiques, qui a rendu de plus en plus difficile le pilotage d'un État moderne dans un contexte d'unification européenne.

1. Art. 20 et art. 79, § 3 GG.

Causes et manifestations de ce phénomène.

Dans l'histoire de la République fédérale, la conception fédéraliste au sens strict, celle de 1949, n'a pas survécu. L'intégration des flux de réfugiés, la reconstruction de l'économie et l'objectif de l'unité de la nation, inscrit dans la Constitution, ont marqué la réalité du fédéralisme allemand et conduit à ce grand paradoxe qu'est l'« État fédéral unitaire » (Konrad Hesse), dont les principales caractéristiques sont les suivantes :

- restriction du champ des compétences législatives des Länder et de leurs parlements² ;
- position forte des Länder dans le domaine de l'exécution des lois³ ;
- compensation de la perte d'autonomie par un renforcement des gouvernements des Länder *via* le Bundesrat.

Outre la perte d'autonomie, un inconvénient notable de cette évolution réside dans la possibilité de blocage *via* le Bundesrat, en cas de majorités différentes au Bundestag et au Bundesrat, avec comme corollaire la perte d'une part de la capacité de pilotage et le risque de laisser entendre certaines dissonances au niveau européen.

III. OBJECTIFS ET INSTRUMENTS DE LA RÉFORME DE 2006

Cette réforme (*Föderalismusreform I*) avait pour principaux objectifs :

- le renforcement de la sauvegarde des droits des Länder au niveau européen⁴ ;
- la clarification de la répartition de la charge financière entre le Bund et les Länder⁵ ;
- la réduction de l'administration mixte ;
- la diminution du nombre de lois portant approbation ou ratification⁶ ;
- la réorganisation partielle des compétences législatives⁷.

2. Art. 70 *sqq.* GG.

3. Art. 83 GG.

4. Art. 23, § 6, n° 1 GG.

5. Notamment, art. 104a, § 4, 6 et art. 104b GG.

6. Art. 84, § 1 GG.

7. Notamment art. 72 GG, art. 74a GG, art. 75 GG.

Cela signifiait au niveau politique le renforcement de l'idée de concurrence entre les Länder et une répartition plus claire des responsabilités entre le Bund et les Länder, avec pour les citoyens une meilleure appréhension des résultats et des échecs de chacun, qu'ils peuvent ainsi prendre en considération lorsqu'ils sont appelés à voter.

Objectifs de la réforme de 2006 dans ce contexte.

Les objectifs de la réforme du fédéralisme de 2006 étaient de diminuer le nombre des lois portant approbation ou ratification (autrement dit des lois dont l'entrée en vigueur peut être bloquée en dernier ressort par le Bundesrat) et, à titre de compensation, de renforcer les compétences législatives qui dès l'origine étaient celles des Länder.

Citons à titre d'exemple le retour dans le champ de compétences des Länder du droit applicable à certains domaines (restauration, horaires d'ouverture des magasins, protection de l'environnement, droit de réunion, rémunération des fonctionnaires), la suppression des compétences fédérales en matière de législation cadre et l'élargissement des compétences exclusives des Länder dans le domaine de l'éducation et de la culture.

Avant 2006, la plupart des lois d'approbation – et par conséquent la possibilité de blocage par le Bundesrat – résultaient du pouvoir d'intervention du Bund sur les procédures et les compétences⁸. Depuis la réforme, le Bund peut certes adopter des dispositions dans ce domaine, mais les Länder peuvent y déroger⁹. Les experts et les milieux économiques ont craint que cette possibilité ne soit source de « chaos » et ne crée des disparités préjudiciables au niveau des structures administratives. La nouvelle version de l'art. 84, § 1 GG est fortement critiquée par Thomas Groß, en lien avec la question de la légitimation dans un système à plusieurs niveaux¹⁰. Il invoque également les principes de transparence, de participation, de compétence et d'efficience liés à

8. Art. 84 GG, dans son ancienne version.

9. Adoption de dispositions dérogatoires – art. 84, § 1, deuxième phrase GG, dans sa version actuelle.

10. *Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatslehrer*, volume LXVI, 2007, p. 175 sq. (NDT : Publications de l'Union des professeurs allemands de droit public).

la concurrence (autant d'éléments de l'exécution des lois orientés sur les résultats). Les prescriptions en matière d'organisation et de procédure sont donc des instruments clés de pilotage et de légitimation, et c'est pourquoi la dissociation, introduite par l'art. 84, § 1, deuxième phrase GG entre le droit matériel et les procédures et l'organisation des autorités n'est pas une solution optimale.

L'industrie agroalimentaire par exemple a craint que le contrôle des denrées alimentaires ne soit plus réglementé de manière uniforme et qu'un Land puisse mener une politique « sévère » dans ce domaine (mise en garde contre certaines denrées alimentaires ou interdiction par exemple des denrées alimentaires génétiquement modifiées), qui aurait des répercussions au niveau fédéral. Ce qui est intéressant et réellement novateur, ce sont les dispositions de l'art. 84, § 1, septième phrase GG dans sa version actuelle, qui interdisent le transfert direct de tâches aux communes. Cela s'est produit à maintes reprises dans le passé – avec des conséquences désastreuses pour l'autonomie et les finances des communes. Les effets dans la pratique ont été immédiats ; par exemple, la loi sur l'information des consommateurs n'a pas pu entrer en vigueur parce qu'elle prévoyait des tâches pour les communes.

Cette réforme a-t-elle été inspirée ou influencée par le concept moderne de « gouvernance » ?

Au niveau théorique toujours, il est naturellement possible de présenter les motifs de la réforme comme relevant de « problèmes de pilotage » et l'objectif de la réforme comme étant « l'amélioration de la capacité de pilotage » ; ce sont les objectifs de la « gouvernance » : « nouvelle gestion publique » dans l'administration (basée sur le service aux usagers, les résultats et l'analyse coûts-avantages), déréglementation dans le secteur public, privatisation formelle ou matérielle de certaines fonctions régaliennes, coopération des organes administratifs entre eux et avec les citoyens, recherche de l'adhésion des citoyens essentiellement *via* la participation, accroissement de l'efficacité, fonctionnement en réseau, transparence et partage des responsabilités. Par ailleurs, les objectifs de la réforme du fédéralisme sont pour certains tout à fait compatibles avec le concept de gouvernance. Une répartition claire des tâches permet une meilleure appréhension des responsabilités, favorise la transparence, permet le cas échéant d'accroître l'efficacité (concurrence) et contribue de surcroît, dans le meilleur des cas, à une meilleure

acceptation des structures fédérales. Cela est particulièrement vrai dans le domaine de l'exécution des lois.

Toutefois des interrogations demeurent quant à l'efficacité de cette approche, précisément eu égard à la réforme du fédéralisme : d'une part, il faut savoir que la notion de « gouvernance » en Allemagne est considérée comme une nouvelle approche du *droit administratif*, tandis que la réforme du fédéralisme visait en premier lieu les compétences et les procédures en matière de *législation*. La recherche dans le domaine de la gouvernance se concentre davantage sur la prise de décision dans l'administration et moins sur les questions afférentes à la légistique. Elle se consacre à l'analyse des structures de gouvernance au sein desquelles différents acteurs, publics ou non, œuvrent ensemble à différents niveaux pour agir ou décider¹¹.

D'autre part, moi qui me suis fortement impliqué dans cette discussion et qui ai été en contact permanent avec des membres de la commission chargée de l'élaboration de cette réforme, je ne suis pas certain que les acteurs de la réforme aient été animés par l'idée de « gouvernance ». J'ai le sentiment au contraire que ce sont les mécanismes du « gouverner », plus simplement encore, du pouvoir et de l'équilibre des intérêts, qui ont guidé la réforme et abouti à un compromis en bonne et due forme.

Processus de pilotage ou de gouvernance.

Quant à savoir si cette réforme était sous-tendue par une approche scientifique des processus de pilotage ou de gouvernance, il est difficile de le dire d'une manière générale. En pratique, il s'agissait de rendre le système plus souple et de démêler l'écheveau des groupements administratifs horizontaux à tous les niveaux, considérés comme un frein à l'efficacité. Dans les instances clés, les décisions politiques ont fini par l'emporter sur l'approche scientifique.

11. Andreas Voßkuhle in Hoffmann-Riem, Schmidt-Abmann, Voßkuhle, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, volume I, § 1, n° 21.

IV. RÉSULTATS DE LA RÉFORME : ÉVOLUTION VERS PLUS D'UNITÉ OU PLUS D'AUTONOMIE ?

Il est difficile, cinq ans après son entrée en vigueur, d'évaluer les résultats de ce qui est considéré comme la « réforme du siècle ». Comme l'on pouvait s'y attendre, les avis sont partagés.

Les résultats de la réforme de 2006.

Les résultats de la réforme de 2006 ont été diversement appréciés. Les Länder ont, dans certains domaines, fait usage de toutes les nouvelles possibilités offertes en matière de réglementation. Pour partie, il s'agissait de questions qui relevaient de toute façon de leur compétence ou dont la compétence leur avait été conférée par décision de la Cour constitutionnelle fédérale (droits d'inscription universitaire, réforme de l'enseignement supérieur, régime juridique de l'enseignement primaire et secondaire). Pour partie, c'est la Cour constitutionnelle fédérale qui a modifié des lois spécifiques aux Länder, contribuant ainsi à l'unité de la législation. Elle a abrogé par exemple la réglementation relative à l'ouverture des magasins le dimanche à Berlin, suite au recours formé par l'Église, et a interdit l'adoption, dans l'État libre de Bavière, de règles plus strictes en matière de droit de réunion. Même sur les questions relatives à la prévention du tabagisme dans les cafés et restaurants, elle a interdit une réglementation adoptée par le Land de Bade-Wurtemberg au motif qu'il y avait des incohérences. La Cour a par ailleurs fixé des limites claires à une réforme du droit de la fonction publique à l'occasion de laquelle les concepts tels que « postes d'encadrement temporaires », « statut de fonctionnaire à temps partiel » et « rémunération au mérite » ont été considérés comme incompatibles avec les « principes traditionnels du statut du fonctionnaire¹² ». Sur la base des mêmes motifs, la Cour juge de manière critique tout écart important de rémunération pour les fonctionnaires. Le manque d'uniformité au sein de l'administration, qui était craint, ne s'est pas vérifié. Il n'y a pas eu, pour autant

12. Art. 33, § 5 GG.

que l'on puisse en juger, de cas de « législation dérogatoire » dans lequel un Land aurait modifié une réglementation afférente aux procédures adoptée à l'échelon fédéral. Des réserves ont toutefois été exprimées en ce qui concerne le financement commun de grands projets d'infrastructure. *La Cour constitutionnelle fédérale a, dans des arrêts importants, exprimé sa désapprobation vis-à-vis de toute forme de financement mixte et d'administration mixte.* Elle a déclaré anticonstitutionnelle la réforme du service public de l'emploi, qui prévoyait une gestion commune des dossiers par l'agence fédérale pour l'emploi, les communes et les *Landkreise* (collectivités territoriales).

En soixante ans sont apparues des formes de coopération spécifiques, intéressantes du point de vue de la théorie de la « gouvernance », mais qui ne sont pas nécessairement nouvelles.

Dans les domaines où l'on coopère – il n'y a pas de fédéralisme sans coopération –, il convient de s'interroger sur les compétences et les interdictions liées à cette coopération. La compétence générale dans ce domaine découle de la qualité d'« État » du Bund et des Länder, et il y a même obligation de coopération à partir du principe de loyauté fédérale (allégeance du Bund envers les Länder et réciproquement). La compétence en matière de coopération administrative découle des compétences législatives, mais elle est limitée par les dispositions de l'art. 83 *sqq.* GG, car les Länder exécutent la plupart des lois fédérales. Elle est limitée par l'interdiction de l'administration mixte, qui repose sur le principe constitutionnel et démocratique d'une répartition claire des tâches. Le concept de « gouvernance coopérative » trouve également ses limites dans le pouvoir qu'a le Bund à donner des instructions aux Länder, et en particulier aux communes.

Les formes de coopération liées au fédéralisme culturel allemand – conférence permanente des ministres de l'Éducation et des Affaires culturelles des Länder, radio – s'entendent comme des réseaux au sens d'interactions par où s'exerce la gouvernance. Cette notion de réseau est ouverte et descriptive ; elle peut donc également et surtout englober des acteurs publics et privés à différents niveaux qui coopèrent sur une base contractuelle informelle ou légale. Il n'y a rien là de très nouveau, sauf peut-être la terminologie.

Le premier bilan qui peut être tiré de la réforme est donc plutôt décevant. En revanche, il confirme que la marge de manœuvre des

Länder est limitée avant tout par des contraintes de nature financière. Il confirme également la forte intolérance aux disparités importantes au niveau des conditions de vie.

Imbrication des responsabilités.

Le problème posé par l'imbrication des responsabilités à des niveaux importants n'a pas davantage été résolu. Au contraire, les aspirations à une plus grande homogénéité des conditions de vie et la participation croissante de l'État fédéral aux enjeux d'avenir que sont l'éducation et les sciences ont plutôt conduit à enchevêtrer davantage les politiques.

Il est encore trop tôt pour dire si la diminution du nombre de lois portant approbation ou ratification a permis de réduire les possibilités de blocage au Bundesrat et, partant, d'améliorer la gouvernance. Il y a à cela une explication très simple : depuis 2005, les majorités sont les mêmes au Bundestag et au Bundesrat. Nous en saurons peut-être plus si les élections dans plusieurs des Länder se soldent par une remise en question de la domination de l'alliance des chrétiens-démocrates et des libéraux.

Les prédictions de la plupart des experts se vérifient : la réforme de 2006 restera sans effet si les bases financières ne sont pas revues. L'histoire du fédéralisme allemand est une histoire d'interdépendances financières, avec quelques rares impôts spécifiques relevant du Bund, des Länder et des communes et les grands impôts, qui sont des impôts communs et qu'il est par conséquent difficile de modifier. À cela s'ajoute le fait que le principe de « connexité » (prise en charge des dépenses résultant des tâches respectives assumées¹³) n'a pas empêché l'apparition de formes complexes de financement mixte et demeure sans effet en particulier vis-à-vis des communes. Le principe selon lequel « celui qui décide paye » ne s'applique malheureusement pas ici, car bien souvent le Bund prend les décisions (par exemple dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants) en laissant aux Länder et aux communes le soin de les financer. Par ailleurs, il existe d'importantes disparités entre Länder en termes de capacité contributive – en particulier entre l'Ouest et l'Est, mais également entre le Sud et le Nord – ainsi que des conflits d'intérêt

13. Art. 104a GG.

entre les Länder dirigés par la CDU (Union chrétienne-démocrate) et ceux dirigés par le SPD (Parti social-démocrate). Le mécanisme, ancré dans la Constitution, de péréquation financière verticale et horizontale fait que les Länder « riches » de Hesse et de Bavière ne peuvent pas en fin de compte dépenser pour leurs écoles et leurs universités autant que des Länder dits pauvres de l'ex-Allemagne de l'Est. Comme il est impossible de s'entendre dès lors qu'il est question d'argent, la première instance de gouvernance est la Cour constitutionnelle fédérale qui doit, tous les cinq ans environ, organiser une vaste procédure en vue de statuer en matière de péréquation financière. Ainsi il se vérifie que la véritable « gouvernance » passe par les finances, et il ne saurait y avoir de réforme du fédéralisme sans réforme des finances.

Impact financier.

Il est apparu que les mesures décidées n'auraient que peu d'effets tant que l'aspect financier ne serait pas traité. Or, il n'a pas été possible de venir à bout de la réforme du système financier et budgétaire, même dans le cadre de la deuxième réforme, entreprise en 2009 (*Föderalismusreform II*). Il ne reste de celle-ci qu'une mesure, très controversée : l'introduction d'un « frein à l'endettement » des Länder, dont la souveraineté financière se trouve ainsi fortement réduite.

Depuis soixante ans, une profonde « restructuration des Länder » est réclamée, une restructuration qui peut désormais se faire avec la participation des citoyens, comme cela est prévu à l'art. 29 GG. Ce sont avant tout les représentants de grands Länder qui réclament cette restructuration, car ils espèrent que des territoires plus grands percevront moins de subventions. Ils oublient toutefois que deux sportifs fatigués, même s'ils s'allient, ne peuvent courir plus vite qu'un seul sportif fatigué, et qu'un réel sentiment d'identité est né entre-temps dans les Länder les plus petits. Par ailleurs, il n'y a rien de plus difficile à éliminer qu'un système bureaucratique qui s'est constitué avec le temps ou les acquis de milliers de fonctionnaires et de centaines de parlementaires régionaux. Enfin, rien ne dit que, par exemple, le Land de Sarre serait plus facile à diriger depuis Mayence ou Wiesbaden que depuis Sarrebruck, ou que les habitants de Kiel ne rechigneraient pas à aller jusqu'à Hambourg pour régler des affaires administratives quotidiennes – ou inversement.

Permettez-moi d'exprimer ici deux autres thèses :

– tant que la République fédérale existera, il y aura un débat sur la restructuration ;

– tant que la République fédérale existera, aucune restructuration des Länder ne verra le jour.

In fine, il faut attendre de voir si l'Allemagne évoluera dans le sens d'une plus grande unité ou au contraire d'une plus grande autonomie des Länder. Quoi qu'il en soit, la formule « une réforme chasse l'autre » vaut dans le débat sur le fédéralisme et la « gouvernance » plus que dans aucun autre domaine.

GOUVERNER LES TERRITOIRES : L'APPROCHE GÉOPOLITIQUE

par Philippe SUBRA

Introduction.

Si le terme de « gouvernance » ne fait pas partie du vocabulaire de la géopolitique, les questions qu'il recouvre – celles du gouvernement des territoires abordés à la fois comme réalités géographiques, comme sociétés et comme systèmes d'acteurs –, occupent incontestablement une place centrale parmi les objets de l'analyse géopolitique.

C'est évidemment le cas lorsqu'il s'agit de relations internationales ou entre États (géopolitique externe), mais aussi lorsqu'il s'agit de rivalités et de territoires infranationaux ainsi que des enjeux d'aménagement du territoire (géopolitique interne ou géopolitique locale).

Ce texte cherche à faire le point sur les apports spécifiques de la démarche géopolitique pour comprendre la question de la gouvernance territoriale, et s'appuiera sur l'exemple du dossier du Grand Paris et de sa gestion par les différents acteurs, notamment l'État et les élus locaux.

Les concepts de la géopolitique et la question de la gouvernance.

La démarche géopolitique se caractérise par deux originalités :

- la place centrale qu'y occupe le territoire ;
- et l'importance accordée aux rivalités de pouvoir entre acteurs.

Elle se définit en effet comme une démarche d'analyse des rivalités de pouvoir entre des acteurs pour le contrôle de territoires¹.

En cela elle se distingue à la fois de l'approche géographique classique, très réticente à aborder la question du pouvoir, perçue comme

1. Y. Lacoste, *Dictionnaire de Géopolitique*, Flammarion, 1993.

une question non scientifique, du droit, qui s'intéresse principalement au fonctionnement des dispositifs juridiques aussi bien internationaux (droit international) qu'internes (décentralisation, fonctionnement de l'État) et de la sociologie ou de la science politique, qui appréhendent très difficilement la dimension territoriale des conflits entre acteurs. Comme le montre par exemple l'absence de cartes dans la plupart des travaux de recherche relevant de ces deux dernières disciplines. Il s'agit en somme d'échapper à la fois aux territoires sans conflits de nombreux géographes et aux conflits sans territoires de nombreux sociologues ou politistes.

On retrouve cette double spécificité (le territoire, les rivalités) dans les travaux de géopolitique externe, portant principalement sur les relations entre États, mais aussi dans ceux qui portent sur les questions de géopolitique interne, qu'il s'agisse des questions d'aménagement, des questions d'organisation territoriale et de gouvernance ou de géographie électorale et politique.

L'une des particularités de l'équipe de chercheurs de l'Institut français de géopolitique, après avoir construit la géopolitique comme discipline universitaire en France avec notamment le rôle de la revue *Hérodote*, fondée en 1976, est d'avoir cherché à appliquer les concepts de la géopolitique à des questions internes : les nationalismes régionaux en Europe², la décentralisation et l'émergence de l'acteur régional³, l'intercommunalité, la crise des banlieues⁴ et les politiques d'aménagement⁵.

Cette application des concepts de la géopolitique – territoire, stratégie, rivalités de pouvoir, rapports de forces, représentations, etc. – à des questions internes, notamment de gouvernance, et à des projets, des politiques, ou des conflits d'aménagement, implique cependant un certain nombre d'adaptations, car les situations analysées sont sur certains points très différentes de celles analysées en géopolitique externe. Leur degré de violence est d'abord bien moindre – ce dont on

2. Voir en particulier B. Loyer, *Géopolitique du pays basque*, L'Harmattan, 2006 ; *Géopolitique de l'Espagne*, Armand Colin, 1997.

3. B. Giblin, *Géopolitique des régions françaises* (Introduction), Fayard, 1986 ; *Le Nord-Pas-de-Calais. La Région, territoires politiques*, Fayard, 1990 ; *Nouvelle Géopolitique des régions françaises* (Introduction générale), Fayard, 2005.

4. B. Giblin, *Dictionnaire des banlieues*, Larousse, 2009.

5. P. Subra, *Géopolitique de l'Aménagement du Territoire*, Armand Colin, 2007 ; *Le Grand Paris*, Armand Colin, 2009.

ne peut que se féliciter –, elles se situent dans des démocraties et des États de droit, donc dans un cadre juridique très présent (ce qui n'est pas le cas de nombreux conflits géopolitiques externes), mais surtout les acteurs sont bien plus divers, leurs logiques aussi, et les États en particulier y jouent un rôle assez différent.

I. LE CONCEPT DE TERRITOIRE, SA PLACE DANS LES ANALYSES DE GÉOPOLITIQUE INTERNE ET DANS LA COMPRÉHENSION DES RIVALITÉS DE POUVOIR

Dans l'approche géopolitique, le territoire est d'abord l'*enjeu du conflit* ou des rivalités entre acteurs : c'est le contrôle ou l'appropriation du territoire qui est la finalité du conflit et l'objectif des acteurs.

Cependant, la forme et le contenu de ce contrôle diffèrent fortement, quand il s'agit de conflits d'aménagement, de ce qu'ils sont dans des conflits géopolitiques classiques : ce n'est pas la souveraineté juridique et le contrôle militaire qui sont recherchés, mais l'usage du territoire. C'est l'usage qui définit le contrôle et le contrôle qui permet l'usage. Le conflit naissant de la coexistence de plusieurs projets d'appropriation, partiellement ou totalement contradictoires, entre des acteurs différents, sur le même territoire.

Cet usage varie considérablement d'un acteur à l'autre en fonction de sa logique : il peut être résidentiel et patrimonial (dans le sens financier du terme), dans le cas des riverains (conflits *nimby*⁶), économique, dans le cas des entreprises, politique, symbolique et patrimonial (dans le sens collectif du terme), dans le cas des militants écologistes, politique et institutionnel dans le cas des élus et des forces politiques ou des institutions politiques, etc.

Le territoire intervient ensuite comme *contexte du conflit* : il n'y a pas de conflit hors-sol ou offshore, déconnecté d'une réalité territoriale ; celle-ci, dans sa complexité, joue un rôle essentiel pour comprendre pourquoi tel projet d'aménagement déclenchera un conflit violent à tel endroit, alors qu'ailleurs le même projet d'équipement ne suscitera qu'une opposition beaucoup plus faible.

6. *Not in my back yard*, pas « dans mon jardin ».

Le conflit d'aménagement naît en effet de la rencontre d'un projet précis et d'un territoire précis ; son intensité dépend donc pour une large part des caractéristiques du territoire :

– des *enjeux* qui sont perçus comme essentiels par les acteurs : déclin démographique ou économique, ou au contraire émergence de nouvelles activités (tourisme vert, agriculture de terroir) dont le développement apparaît en contradiction avec le projet d'aménagement ;

– de *son histoire conflictuelle* (c'est-à-dire l'existence de conflits passés qui ont laissé en place une culture du conflit, des acteurs disponibles pour un nouveau conflit, etc.) ;

– de *l'état des relations et des rapports de forces entre acteurs*. Un projet d'aménagement pourra être instrumentalisé par un conflit local qui lui préexiste.

Le territoire est donc en lui-même un facteur de conflit et il existe des territoires potentiellement plus conflictuels que d'autres (par exemple certaines zones rurales ou périurbaines en raison de la présence de nombreuses résidences secondaires et/ou de néoruraux). Seule une analyse à la fois géographique, historique et géopolitique du territoire concerné permet d'évaluer les facteurs de conflit et de les localiser en les comparant au tracé ou à l'emplacement prévu pour la nouvelle infrastructure, ou à certaines des options de localisation envisagées pour celle-ci.

Pour cette raison, les maîtres d'ouvrage ont de plus en plus recours à des « études de contexte » avant le lancement d'un projet, pour évaluer ce qu'on pourrait appeler le « risque territoire ».

Le territoire intervient enfin comme un *élément de la stratégie des acteurs* en tant que « *territoire de référence* », utilisé par l'acteur pour définir ses objectifs et les moyens dont il se dote pour les atteindre, autrement dit sa stratégie. Ce territoire de référence peut être unique ou multiple, il est d'échelle variable selon les acteurs et il dépend de la logique de l'acteur : ce sera le territoire des nuisances supposées dans le cas d'un riverain ou le paysage auquel il est attaché, le territoire nécessaire à son activité économique, pour une entreprise, un écosystème particulier pour un militant écologiste, un territoire politique (circonscription électorale, commune, intercommunalité, départements, région) pour un acteur politique. Certains acteurs (élus, entreprises, écologistes) combinant éventuellement plusieurs territoires de référence d'échelles différentes.

II. LA PRODUCTION DES RAPPORTS DE FORCES : LE RÔLE DES REPRÉSENTATIONS

La victoire dans un conflit d'aménagement, qu'elle soit complète ou partielle et prenne la forme d'un compromis favorable, est le résultat des rapports de forces que le conflit a contribué à faire apparaître ou qu'il a confortés au sein du système d'acteurs.

La construction de ces rapports de forces se fait par différents moyens, souterrains et peu visibles (réseaux) ou publics et plus ou moins médiatisés, certains empruntés à l'expérience des combats syndicaux ou politiques, d'autres plus innovantes : manifestations, utilisation des médias (tribunes dans la presse, publicités payantes, articles favorables, sites Internet), production de rapports techniques et contre-expertises, participation à des procédures de concertation (enquêtes publiques, débat public en France), recours juridiques devant les tribunaux administratifs, le Conseil d'État, la Cour européenne de justice.

Dans ces différents cas, les représentations jouent un rôle particulièrement décisif, car elles sont un moyen presque incontournable pour influencer l'opinion publique et, à travers elle, les vrais décideurs. C'est là un autre point commun avec la géopolitique externe.

Comme en géopolitique externe, ces représentations appartiennent à deux grandes catégories, ou plus exactement empruntent à *deux grandes figures* :

– elles sont pour partie des représentations conscientes, construites, explicites, qui ont une fonction d'outils de communication ou de propagande, légitimant telle ou telle revendication, tel ou tel point de vue, donc au service de la stratégie, des objectifs, des intérêts de tel ou tel acteur ;

– elles sont pour partie inconscientes, héritées, implicites, perçues comme étant l'évidence ou la vérité elle-même, et servent de cadres à la perception du problème et des enjeux par les acteurs. On peut dire qu'une représentation construite est un succès lorsqu'elle a acquis ce statut de vérité, d'évidence pour une partie des acteurs et pour l'opinion publique.

Mais il arrive qu'une représentation limite la capacité de production stratégique donc d'action d'un acteur, car celui-ci l'a si bien intégrée qu'il est incapable de penser en dehors du prisme qu'implique cette représentation. Ainsi les élus communistes du Valenciennois dans le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais ont-ils longtemps été incapables

de penser une stratégie efficace de reconversion, car leurs représentations ne leur offraient qu'une seule stratégie acceptable, la défense pied à pied de l'industrie lourde, pratiquement sans alternative⁷.

Dans tous les cas, imposer ses représentations est un passage obligé pour l'emporter. Les slogans et les modalités les plus prosaïques du combat doivent donc être conçus à la fois pour assurer la meilleure médiatisation possible et l'emporter sur le front des représentations.

Ces représentations sont extrêmement diverses. Elles peuvent porter sur le territoire concerné en lui conférant une valeur emblématique qui le valorise considérablement et permet de mobiliser sur un très large territoire (la Vallée d'Aspe « dernière vallée sauvage des Pyrénées » lors du conflit sur le tunnel du Somport, la Loire « dernier fleuve sauvage d'Europe ») et/ou sur ce qu'il doit être, sur ce que devrait être le bon aménagement pour ce territoire. Ou sur la lecture qu'il convient d'avoir du territoire régional, national ou européen (la « banane bleue », « l'arc atlantique » ou « méditerranéen »).

Elles peuvent être aussi plus générales. Dans les conflits géopolitiques externes, Lacoste a montré le rôle que jouait l'idée de nation comme représentation fondamentale au service de projets géopolitiques. Dans les conflits de géopolitique interne, notamment ceux qui portent sur des politiques ou des projets d'aménagement, c'est l'idée d'*intérêt général* qui joue largement ce rôle de représentation mère. L'intérêt général est en effet un concept clé des processus d'aménagement, car il légitime les atteintes au droit de propriété et permet juridiquement l'expropriation, après qu'a été prise la DUP (déclaration d'utilité publique). C'est principalement le consensus sur le contenu de l'intérêt général (à côté d'autres facteurs politiques – comme la légitimité de l'État avant la décentralisation – et sociologiques) qui explique l'absence de conflits majeurs sur les politiques d'aménagement jusqu'au milieu des années 1970. La crise de l'idée d'intérêt général à partir de cette période, le dissensus qui prévaut depuis sur son contenu, sont exactement contemporains de la multiplication des conflits sur tous les types d'aménagements ou presque et quelle que soit leur taille, et lui sont étroitement liés.

7. P. Subra, *Le Temps d'une conversion, Le Valenciennois*, PUV, 1996.

Il n'est pas étonnant dans ces conditions que les acteurs des conflits d'aménagement, partisans du développement économique ou défenseurs de l'environnement, cherchent tous à faire prévaloir leur propre conception de l'intérêt général pour légitimer leurs projets ou leurs positions, et que l'issue des conflits se joue très largement sur cette question : le projet d'aménagement en question relève-t-il de l'intérêt général ?

III. L'EXEMPLE DU GRAND PARIS, UNE QUESTION D'AMÉNAGEMENT ET DE GOUVERNANCE ÉTROITEMENT CORRÉLÉE AUX ENJEUX DE GÉOPOLITIQUE INTERNE

La question du Grand Paris – qui vient d'occuper une place importante dans le débat public sur l'organisation des territoires en France au cours des trois dernières années –, fournit une démonstration assez exemplaire de l'intérêt qu'il y a à analyser la question de la gouvernance avec les outils de la géopolitique.

Rappelons les faits : en juin 2007 Nicolas Sarkozy, président de la République, inaugurant un nouveau terminal d'Air France à Roissy, se prononce pour une relance volontariste de l'aménagement de l'agglomération parisienne et pointe l'anomalie que constitue l'absence d'une communauté urbaine de Paris, alors que toutes les grandes villes de province sont dotées de ce type d'institution intercommunale.

Trois ans plus tard, la relance de l'aménagement est au rendez-vous, du moins au niveau des intentions, mais la communauté urbaine a disparu et c'est notamment sur cette disparition que je voudrais m'interroger.

Depuis juin 2007 le dossier du Grand Paris a été au centre de violentes polémiques entre les élus régionaux, de droite et de gauche et entre ces derniers et le gouvernement, en particulier le secrétaire d'État au Développement de la région capitale, nommé par Nicolas Sarkozy en mars 2008, Christian Blanc.

Ces débats portent sur trois points principaux :

– le contenu de la stratégie de développement adoptée par l'équipe de Christian Blanc (et présentée en avril 2009 par le président lui-même) qui est basée sur la construction d'un nouveau réseau de transport en

commun en banlieue, long de 130 kilomètres, appelé « Double boucle » ou « Grand huit » puis « Réseau du Grand Paris » et sur le développement de huit secteurs stratégiques spécialisés (clusters) ;

– la « méthode Blanc », c'est-à-dire la manière dont ce projet a été élaboré par Christian Blanc, sans négociation d'ensemble avec les élus et en opposition frontale avec la Région, pourtant en charge de l'aménagement régional, mais dont le projet de Schéma directeur (le SDRIF) est bloqué (le préfet, sur instruction de Christian Blanc, refusant de le transmettre au Conseil d'État pour avis, ce qui en empêche l'adoption) ;

– enfin le contenu du dispositif institutionnel et d'action, prévu par la loi sur le Grand Paris. Ce texte confie à un nouvel établissement public, *la Société du Grand Paris*, la mission de réaliser le nouveau réseau de transport en commun et l'aménagement du territoire entourant ses 40 gares. Les élus n'occupant que des strapontins dans le conseil de surveillance de la nouvelle structure.

Les deux derniers points (élaboration, puis mise en œuvre d'un projet d'aménagement territorial sur 30 ans) relevant à l'évidence de la question de la gouvernance.

L'évolution du dossier du Grand Paris et l'issue qu'il a (provisoirement) trouvée en termes de gouvernance (pas de communauté urbaine, un établissement public totalement contrôlé par l'État, la Société du Grand Paris, la marginalisation des élus) s'expliquent à la fois par des raisons de fond, des facteurs géopolitiques durables, de moyen et de court terme, et par des facteurs eux aussi géopolitiques, mais à plus court terme, qui renvoient à la conduite du dossier par les différents acteurs, dans sa dimension tactique, pendant la séquence 2007-2010.

Les facteurs de long et moyen terme :

a. *Le poids de la métropole parisienne* (plus de 20 % de la population et plus de 30 % du PIB) qui en fait un enjeu capital pour l'État ;

b. *L'histoire spécifique de la France comme État centralisé* avec un État doté encore aujourd'hui d'une forte légitimité.

Ces deux points ont abouti à une tradition d'intervention et même de contrôle de la part de l'État sur la politique d'aménagement de l'Île-de-France (Hausmann, Delouvrier).

c. La force des rivalités entre forces politiques :

- entre la Gauche et la Droite pour le contrôle de l'institution régionale, de la Ville de Paris et de certains départements ou communes susceptibles de basculer à la faveur d'une élection ;
- entre le PC, le PS et les Verts avec pour enjeu le contrôle de la banlieue rouge, en constant repli depuis une trentaine d'années et qui représente pour le PC un enjeu vital ;
- entre le PS et les Verts pour le contrôle de la représentation politique des classes moyennes.

Les facteurs de court terme :

a. Dans l'affaire du Grand Paris *les objectifs poursuivis par Nicolas Sarkozy* n'étaient pas seulement ceux affichés : booster la croissance de l'Île-de-France, renforcer l'attractivité de la capitale et sa compétitivité dans la concurrence entre villes mondiales. La dimension proprement politique occupait une place essentielle : affaiblir durablement la gauche régionale en la privant de plusieurs de ses fiefs (la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, qui auraient disparu avec la création d'une communauté urbaine) ou en affaiblissant considérablement la Région, réduite à gérer la grande couronne ou, pire, les seules franges périurbaines et rurales de l'Île-de-France.

b. Tout au long de cette courte séquence historique, Nicolas Sarkozy a fait preuve de remarquables capacités tactiques :

- il a réussi à constamment garder l'initiative, prenant par surprise ses adversaires, mais aussi ses principaux soutiens parmi les élus régionaux de droite, les obligeant à se positionner, défensivement, par rapport à lui, réussissant dans une certaine mesure à les diviser, avec à chaque fois un coup d'avance (annonce du concours international d'architectes en septembre 2007, nomination de Christian Blanc en mars 2008, présentation du projet et des résultats du concours en avril 2009), tout en tenant des discours fédérateurs, de nature à désarmer les critiques ;
- mais il a su également prendre acte avec beaucoup de réalisme de l'évolution des rapports de forces : ainsi, en mars 2008 l'échec de la droite aux élections municipales et cantonales le conduisit à abandonner le projet de communauté urbaine, car celle-ci, compte tenu des résultats électoraux, ne pouvait qu'être contrôlée par la gauche ; il nomme un

secrétaire d'État, connu pour sa force de caractère et son expérience des situations conflictuelles (commissaire de la République à Nouméa en 1988, patron de la RATP et d'Air France), le dote d'une administration légère et efficace, dirigée par un expert reconnu (Pierre Veltz), et lui fixe une feuille de route simple : élaborer le projet urbain, en renvoyant à plus tard (2009-2010) la question de la gouvernance.

c. *La conduite du dossier par Christian Blanc* (ce qu'on pourrait appeler la gouvernance du projet) a été porteuse de gains stratégiques et tactiques :

- il a imposé un rythme rapide que ses adversaires dénoncent mais ne parviennent pas à gêner : élaboration du projet en une année, élaboration du projet de loi en 6 mois, adoption par le Parlement en 6 mois (une seule lecture par assemblée) ;

- il a divisé ses adversaires, provoquant Jean-Paul Huchon tout en ménageant Bertrand Delanoë, recevant les élus en tête-à-tête, refusant de s'exprimer, sauf exception, devant des aréopages d'élus ;

- son projet, par sa simplicité même, a séduit de nombreux élus et intéresse l'opinion publique ;

- même ses provocations et sa posture cassante ont produit des bénéfices : elles ont contribué à radicaliser les réactions de certains (Huchon), donc à diviser le camp de l'opposition ; en polarisant sur sa personne les critiques les plus virulentes, il a protégé Nicolas Sarkozy, qui peut endosser les habits du rassembleur et du consensuel.

d. De leur côté, *les autres acteurs se sont positionnés en fonction d'objectifs géopolitiques, à savoir* préserver ou accroître leurs positions de pouvoir sur leurs territoires respectifs :

- les grands barons de la droite, bien que contraints de soutenir publiquement le président de la République, n'ont en réalité rien fait pour faire avancer le projet de communauté urbaine, soit parce qu'ils visaient la présidence de la Région et n'avaient donc aucun intérêt à l'affaiblir (Roger Karoutchi et Valérie Pécresse), soit parce qu'une communauté urbaine aurait absorbé la collectivité territoriale dont ils venaient à peine de prendre la présidence (Patrick Devedjian et les Hauts-de-Seine) ;

- le socialiste Jean-Paul Huchon, président du conseil régional, ses principaux lieutenants et les Verts (pour lesquels la Région est l'institution la plus favorable, car la seule à leur offrir une forte représentation

grâce au mode de scrutin proportionnel) ont adopté dès le départ une position d'opposition frontale face au projet de communauté urbaine, puis aux projets de Christian Blanc, pour défendre à travers la Région leur existence politique ;

– les élus communistes ont agi poussés par une double nécessité : négocier pour obtenir pour leurs territoires le plus de retombées positives possibles dans le cadre du projet d'aménagement en cours d'élaboration (des gares sur le nouveau réseau de transport, faire partie d'un des 8 pôles stratégiques) et en même temps conserver le contrôle de l'aménagement du territoire de leurs communes, clé de la sociologie, donc de l'électorat, ce qui en fait des opposants résolus à une communauté urbaine qui hériterait de la compétence aménagement.

e. Seul Bertrand Delanoë, s'appuyant sur un de ses adjoints communistes, Pierre Mansat, a réussi à construire une réponse à peu près efficace, même si elle se révèle très ambiguë et limitée dans ses perspectives : Paris-Métropole, simple syndicat d'études, ne regroupe qu'une partie des élus de l'agglomération et a choisi un mode de gouvernance très consensuel (présidence tournante d'un an).

Mes deux dernières remarques portent sur les représentations et sur le dispositif de gouvernance prévu par la loi sur le Grand Paris en cours d'adoption :

Le projet de Grand Paris de Nicolas Sarkozy et de Christian Blanc n'est pas compréhensible si on ne prend pas en compte la *double matrice idéologique* dont il est issu et qui est à la fois :

– libérale et entrepreneuriale, car elle fait de la croissance économique la clé de la résolution de l'ensemble des problèmes de la métropole : la crise du logement (300 000 inscrits sur les listes d'attente des organismes HLM) serait résolue par la croissance, qui en distribuant du pouvoir d'achat, solvabiliserait les ménages et leur permettrait d'accéder au marché privé, tout en stimulant l'offre sur ce marché privé ;

– étatiste, avec des références appuyées à l'expérience (au modèle ?) que constituerait le district des années 1960 dirigé par Paul Delouvrier, l'action du baron Haussmann et surtout avec des pratiques autoritaires qui nient la décentralisation des années 1982-1983 et les transferts de pouvoir de l'État vers la Région concédés (tardivement) dans les années 2000 (élaboration du SDRIF, présidence du STIF, le Syndicat des Transports d'Île-de-France).

La question du pouvoir et du contrôle du territoire est donc présente du début à la fin (provisoire) de ce dossier, dans le comportement des différents acteurs, dans les motivations, comme dans les résultats, comme un élément clé de la compréhension du dossier du Grand Paris. Le compromis sur les projets de transport en commun (protocole d'accord entre l'État et la Région, signé en janvier 2011), qui fusionne le Réseau du Grand Paris et le projet Arc express, défendu par le Conseil régional, est lui-même le résultat des rapports de forces géopolitiques construits par les acteurs au cours de ce conflit.

BIBLIOGRAPHIE

- GIBLIN, B., *Géopolitique des régions françaises* (Introduction), Fayard, 1986.
- GIBLIN, B., *Le Nord-Pas-de-Calais. La Région, territoires politiques*, Fayard, 1990.
- GIBLIN, B., *Nouvelle Géopolitique des régions françaises* (Introduction générale), Fayard, 2005.
- GIBLIN, B., *Dictionnaire des banlieues*, Larousse, 2009.
- LACOSTE, Y., *Dictionnaire de Géopolitique*, Flammarion, 1993.
- LOYER, B., *Géopolitique du pays basque*, L'Harmattan, 1997.
- LOYER, B., *Géopolitique de l'Espagne*, Armand Colin, 2006.
- SUBRA, P., *Le Temps d'une conversion, Le Valenciennois*, PUV, 1996.
- SUBRA, P., *Géopolitique de l'Aménagement du Territoire*, Armand Colin, 2007.
- SUBRA, P., « L'aménagement, une question géopolitique ! », *Géographie, guerres et conflits*, in *Hérodote* n° 130, La Découverte, 2008.
- SUBRA, P., *Le Grand Paris*, Armand Colin, 2009.
- SUBRA, P., « Le Grand Paris, stratégies urbaines et rivalités politiques », *France, enjeux territoriaux*, *Hérodote* n° 135, La Découverte, 2009.

CONCLUSION

par Robert SAVY

Vous m'avez fait un honneur redoutable en me proposant, à la fois de faire la synthèse de cette journée et de la clôturer. Il ne peut pas y avoir de synthèse : la richesse de ce que j'ai entendu la rend impossible. Pas davantage de clôture : les questions soulevées sont si complexes qu'elles nourriront encore beaucoup de débats dans l'avenir.

Ces précautions prises, c'est très volontiers qu'à partir de mon expérience je vous ferai part de quelques réflexions sur les antagonismes et les partenariats entre acteurs publics dans la gouvernance des territoires, puisque c'est le thème – excellent à mes yeux – que vous avez choisi pour ce séminaire.

Une remarque préalable. Dans l'organisation, complexe, de la société, les acteurs publics ne sont pas seuls ; ils ne sont même pas les plus importants. Tous les autres, les associations, les syndicats, les groupes de pression, parfois même des mafias, jouent leur rôle dans la distribution des pouvoirs sur un territoire. Ces acteurs privés entretiennent avec les acteurs publics des relations variées, allant du conflit ou de la concurrence à la proximité ou à la complicité. Parmi eux, les grands acteurs économiques occupent une place particulière : souvent plus puissants que les autorités politiques, ils exercent leur influence – voire leur pouvoir – sur des territoires infiniment plus vastes que ceux sur lesquels les acteurs publics peuvent agir. Telle est la réalité d'un monde où, pour de multiples raisons, le champ d'intervention des autorités publiques tend à se réduire.

J'en viens maintenant à votre sujet, les acteurs publics. Tout au long de ma carrière j'ai appartenu à leur univers, et mon expérience me conduit à refuser l'idée – à la mode aujourd'hui à travers le concept de « news public management » – selon laquelle la gestion publique devrait ressembler à la gestion privée. J'appartiens à une génération qui reste persuadée de la spécificité de la gestion publique parce qu'elle a la charge du long terme et de l'intérêt général. Il y a entre

elles une différence de nature. Dans une société complexe, où chaque groupe défend légitimement ses intérêts, seule une autorité publique peut, après avoir pris la mesure de ces intérêts particuliers, faire les choix correspondant à sa conception de l'intérêt général. Les divers acteurs publics auront parfois avec tel ou tel de ces intérêts des liens privilégiés : leur fonction leur fait obligation de les dépasser au nom de l'intérêt général. Dans un monde globalisé où la financiarisation de l'économie privilégie la recherche du profit à court ou très court terme, seuls les acteurs publics peuvent prendre en charge les enjeux du moyen ou long terme. Certes le rythme des échéances électorales – quatre à six ans le plus souvent – ne facilite pas la conduite de politiques dont les résultats ne seraient pas perceptibles dès l'élection suivante : il reste que les acteurs publics ont le devoir de regarder au-delà de l'horizon électoral et, dans la réalité, ce sont eux qui portent les décisions qui engagent l'avenir.

Abordant enfin le sujet de votre séminaire, je voudrais souligner devant vous qu'à mon sens une bonne gouvernance des territoires ne peut se passer ni des antagonismes ni du partenariat entre acteurs publics. Les antagonismes, ou au moins les divergences, sont inévitables : tout au long de la journée les témoignages des uns et des autres l'ont confirmé. Les partenariats sont nécessaires et les antagonismes ne les empêchent pas de se nouer. Ils constituent, ensemble, la réalité de l'action publique, et elle a besoin des uns et des autres : il est probable, en effet, que les antagonismes, ou les concurrences, contribuent à l'enrichissement de la réflexion et, du même coup, à l'amélioration de la qualité du partenariat.

*

* *

Les antagonismes entre les acteurs publics sont inévitables du fait de la diversité des intérêts dont chacun a la charge et de la conception de l'intérêt général dont ils sont porteurs. Leur confrontation, parfois le conflit qui les oppose, fait partie de la vie même. Ces divergences peuvent se situer sur deux terrains très différents.

Les plus apparentes relèvent de ce que l'on peut appeler les « concurrences institutionnelles ». Chaque institution territoriale a sa propre

logique. Elle essaie de s'affirmer, d'affirmer son pouvoir, face aux autres institutions, avec qui elle constitue un système de gouvernance des territoires. Le phénomène est bien connu dans les États fédéraux ou régionalisés (Belgique, Espagne, Italie...), où certaines entités infranationales contestent le rôle de l'État central. On le rencontre en France, avec la concurrence entre les pouvoirs installés (commune, département) et des pouvoirs émergents (intercommunalité, région) mieux en phase avec les mutations récentes des territoires. Les départements s'opposent, souvent avec succès, au renforcement des régions dans lesquelles ils voient des concurrents dans le contrôle de leur territoire. Les communes s'affrontent pour prendre le contrôle des structures intercommunales ou, à tout le moins, pour y préserver leur autonomie. Derrière ces antagonismes, il y a la compétition pour le pouvoir : ils ne sont donc pas une maladie de la démocratie, mais constituent son essence même.

D'autres antagonismes portent sur le fond même des politiques à conduire. Certes les acteurs publics ont tous en charge l'intérêt général, mais des divergences apparaîtront nécessairement sur le contenu qu'on lui donne. Il n'existe pas de définition unique de l'intérêt général : il va dépendre des circonstances de lieu et de temps, de l'approche idéologique des acteurs publics, de la vision qu'ils ont de l'avenir de leur territoire. Au temps où j'enseignais le droit administratif j'expliquais aux étudiants que l'intérêt général était celui que l'autorité publique compétente pour le définir avait déclaré comme tel : c'est sa décision qui tranche le conflit. Un exemple, très général. Dans beaucoup de politiques publiques s'opposent ceux qui donnent la priorité à la cohésion sociale ou territoriale, et ceux qui mettent au premier plan la compétition, ou l'autonomie. Chacun de ces choix est respectable, mais ils sont difficiles à concilier : la Flandre, ou la Catalogne, ou la Lombardie, qui sont riches, plaideront pour garder leur autonomie, l'Estremadure ou la Calabre, qui sont en retard de développement, réclameront la solidarité au nom de la cohésion nationale ; l'État national aura à trancher, et son choix sera politique. En Limousin, la capitale régionale demandera l'aide de la région pour renforcer son attractivité, et le département de la Creuse, plus rural, la sollicitera au nom de la solidarité et de la cohésion régionale. On n'échappe pas à ces antagonismes. Le mot est d'ailleurs trop fort,

puisque la démocratie se nourrit de ces conceptions différentes du bien commun.

*

* *

Ce contexte rend parfois les partenariats difficiles. Ils sont cependant nécessaires, et ils constituent la réalité de la gouvernance des territoires, Dans presque tous les domaines de l'action publique les compétences sont partagées entre plusieurs acteurs publics : l'État est le partenaire légal de toutes les collectivités territoriales, et celles-ci sont naturellement conduites à coopérer entre elles. Le partenariat est la règle. Ses formes sont multiples.

Parfois c'est la loi elle-même qui l'organise, en définissant les compétences de chaque acteur. C'est le cas en France pour l'enseignement du second degré, où la pédagogie (enseignants, programmes, diplômes) relève de l'État et la logistique des départements pour les collèges et des régions pour les lycées. Il est évident que pédagogie et logistique doivent se coordonner, et l'expérience montre que les divers acteurs impliqués ont toujours fini par s'accorder.

Il arrive également que des acteurs publics décident volontairement de créer un organisme spécialement chargé de faire vivre leur partenariat, par exemple un syndicat mixte regroupant diverses catégories de collectivités territoriales. Deux exemples en Limousin : le site touristique du lac de Vassivière est géré par un syndicat mixte où se retrouvent la région, deux départements et les communes riveraines du lac ; pour assurer la desserte numérique du territoire régional, quatre villes, les trois départements et la région ont choisi de confier leurs compétences respectives en la matière à un syndicat mixte. Il s'agit ici de mettre en place une collaboration durable limitant volontairement la marge de liberté de chaque partenaire.

D'autres partenariats sont plus souples. Parfois, c'est une simple convention qui l'organise : le procédé est fréquemment utilisé pour formaliser la participation de plusieurs acteurs publics au financement d'un club sportif, d'une compagnie théâtrale, d'un orchestre ou d'un festival ; il respecte la liberté de chaque partenaire, qui peut toujours se retirer. En général, le plus gros contributeur joue le rôle de chef de

file : quand c'est l'État – comme, en Limousin, pour le centre dramatique national ou le Festival des francophonies – l'influence de ses partenaires locaux est modeste ; quand c'est une collectivité territoriale – comme, par exemple, la région Limousin à Vassivière ou la ville de Limoges pour son club de basket – le partenariat correspond davantage à une réalité.

Il peut même arriver que ce partenariat se limite à une concertation entre partenaires : c'est le cas dans certaines régions françaises, la Bretagne notamment, où la région, les départements et les principales villes ont pris l'habitude de se rencontrer, hors de toute obligation légale, pour s'informer mutuellement de leurs projets et, le cas échéant, les harmoniser. À l'échelle des États on rencontre des organismes dont le rôle est de permettre cette concertation. En Allemagne, la conférence des Länder réunit des ministres des Länder et des représentants du gouvernement fédéral, pour qu'ils échangent leurs points de vue et, si nécessaire, arrêtent des positions communes, ou voisines, sur un problème donné. En France, un Comité des finances locales permet aux spécialistes de l'État et des collectivités territoriales de débattre ensemble du financement de ces dernières : mais son degré d'autonomie par rapport à l'État est modeste...

*

* *

Il ne s'agit pas ici de justifier tous les antagonismes, ou toutes les concurrences, qui opposent entre eux les acteurs publics : toutes les raisons qui les expliquent ne sont pas de bonne qualité... Pas davantage de se réjouir de l'omniprésence de ces divers partenariats : ils contribuent à rendre complexe, parfois même illisible pour les citoyens, la gouvernance des territoires. Les uns et les autres ne sont pas près de disparaître. Mais on peut sans doute en réduire les inconvénients. Par exemple en transposant dans les ordres juridiques nationaux le concept communautaire de subsidiarité, et en définissant de manière plus précise les compétences de chaque acteur. Les réformes envisagées en France ne prennent pas ce chemin. Même l'idée, élémentaire, du chef de file a du mal à s'imposer parce qu'on ne parvient pas à se débarrasser du mythe selon lequel il n'y a pas de tutelle d'une collectivité locale sur une autre...

NOTICE DES AUTEURS

AGNEW John

Géographe et académicien anglo-britannique, John Agnew est actuellement professeur à l'Université de Californie à Los Angeles (UCLA). Il est depuis des années un des pivots du département de géographie de UCLA où il assure les cours de géographie politique et européenne. Ses recherches sont principalement centrées sur la géographie politique, la politique économique internationale, l'urbanisation en Europe et plus spécialement en Italie. John Agnew est co-directeur de la revue *Géopolitics*, membre de la Society for Italian Historical Studies et l'auteur de nombreux ouvrages sur le fédéralisme, le régionalisme, et pouvoirs et territoires, dont : *Place and Politics in Modern Italy* (2002), *Hegemony: The New Shape of Global Power* (2005) et *Globalization and Sovereignty* (2009).

BETTONI Giuseppe

Giuseppe Bettoni est professeur à l'Université de Rome Tor Vergata. Spécialiste de géopolitique interne et d'antagonismes en aménagement du territoire, il a travaillé en Italie pour le ministère de l'Économie, le ministère de l'Industrie et le ministère des Affaires étrangères. Après de nombreuses années à l'Université de Paris VIII, une année à l'University College London et une année à la London School of Economics, il se consacre aujourd'hui aux politiques de décentralisation et aux identités territoriales. Parmi ses ouvrages les plus récents on peut citer : *Dalla Geografia alla Geopolitica* (2004, 2^e éd. 2009), *Geopolitica del Turismo* (2009). Il est rédacteur en chef de la *Revue Européenne d'Action Publique*.

FALUDI Andreas

Andreas Faludi est professeur de politiques territoriales en Europe à l'Université de Technologie de Delft. Il est membre d'honneur du Royal Town Planning Institute (1993) et de l'Association of European

Schools of Planning (2008). Parmi ces nombreux ouvrages on peut citer *The Making of the European Spatial Development Perspective* (2002) ainsi que *European Spatial Planning* (2002) ; *Territorial Cohesion and the European Model of Society* (2007) et *European Spatial Research and Policy* (2008) ainsi qu'un ouvrage intitulé *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning in the Making* paru en octobre 2010 chez Routledge.

HEALEY Patsy

Patsy Healey est professeur émérite à l'Université de Newcastle (School of Architecture, Planning and Landscape). Spécialiste en planification urbaine, elle a en particulier étudié la façon dont les stratégies de planification sont concrètement mises en œuvre, et avec quels partenariats, dans le cas des territoires en déshérence. Parmi ses ouvrages les plus récents on peut citer : *Collaborative Planning: shaping places in fragmented societies* (1997, 2^e éd. 2006) ; *Urban Complexity and Spatial Strategies* (2007) ; *Making Better Places* (2010). Elle a été rédacteur en chef de la revue *Planning Theory and Practice* jusqu'à 2009.

HUFEN Friedhelm

Friedhelm Hufen, membre de la Cour constitutionnelle du Land de Rhénanie-Palatinat, est professeur titulaire de droit public (droit constitutionnel et droit administratif), à l'Université de Mayence. Il a publié de nombreuses contributions et expertises ainsi que des monographies et manuels d'enseignement : *Gleichheitssatz und Bildungsplanung* (1975) ; *Die Freiheit der Kunst in staatlichen Institutionen* (1982) ; *Fehler im Verwaltungsverfahren* (4^e éd., 2002) ; *Verwaltungsprozessrecht* (7^e éd., 2008) ; *Staatsrecht II – Grundrechte* (2^e éd., 2009) ; *Geltung und Reichweite von Patientenverfügungen. Der Rahmen des Verfassungsrechts* (2009) ; et en collaboration avec R. Hendler et S. Jutzi : *Landesrecht Rheinland-Pfalz. Studienbuch*, 5^e éd. (2009).

NEL·LO Oriol

Oriol Nel·lo est un géographe spécialisé dans les questions d'organisation administrative et d'aménagement du territoire sur lesquelles il a publié un certain nombre de livres et d'articles scientifiques.

Formé à l'Université autonome de Barcelone (Ph. D. en Géographie) et l'Université Johns Hopkins (maîtrise en Affaires internationales), il a été directeur de l'Institut d'Études métropolitaines de Barcelone (1988-1999), membre du Parlement de Catalogne (1999-2003) et secrétaire pour l'Aménagement du territoire du gouvernement catalan (2003-2011). À l'heure actuelle, il enseigne à l'Université autonome de Barcelone. Parmi ses travaux publiés, on peut souligner *Ciutat de ciutats. Reflexions sobre el procés d'urbanització a Catalunya* (2001), *Aquí, no ! Els conflictes territorials a Catalunya* (2003), et *La Llei de Barris una aposta col·lectiva per a la cohesió social* (2009).

PUNTES Robert

Robert Puentes est senior fellow à la Brookings Institution Metropolitan Policy Program où il dirige également le Metropolitan Infrastructure Initiative Program. Ses travaux portent particulièrement sur les politiques et questionnements liés à la croissance des métropoles et à leur développement. Il est expert dans les domaines des transports et des infrastructures, de la planification urbaine, de la gestion de la croissance, des problèmes de banlieue et du logement. Avant Brookings, Robert Puentes a été le directeur des programmes d'infrastructures à l'Intelligent Transportation Society of America (ITS America). Il est titulaire d'une maîtrise de l'Université de Virginie et est professeur affilié à l'Université de Georgetown (Public Policy Institute).

SAVY Robert

Rober Savy est agrégé de droit public et de sciences politiques. Il a été professeur à la faculté de droit et des sciences économiques de Limoges, puis conseiller d'État. Ses principaux travaux ont porté sur le droit public économique et le droit de l'urbanisme. Homme politique, il a été président du conseil régional du Limousin. On lui doit, comme député, la création d'un système de péréquation interrégionale. Il a contribué à faire admettre par l'Union européenne l'idée de cohésion territoriale. Dans sa région, il a relancé la prospective territoriale (Limousin 2007) et créé le premier service public régional pour le haut et très haut débit. Il vient de publier *Émergence d'une région : le cas du Limousin 1986-2004* (2010).

SUBRA Philippe

Philippe Subra est professeur à l'Institut français de Géopolitique de l'Université Paris 8 Saint-Denis, responsable du master professionnel « Géopolitique locale : Aménagement, Gestion et Enjeux de Territoires ». Il est l'auteur d'une trentaine de publications sur les problèmes d'aménagement du territoire et d'aménagement urbain, dans une approche géopolitique, et sur la géopolitique interne de la France dont *Vingt-cinq questions sur le Grand Paris* (2009) ; *Géopolitique de l'aménagement du territoire* (2007).

TABLE DES MATIÈRES

Ralph DASSA	<i>Avant-propos</i>	V
Giuseppe BETTONI	<i>Introduction</i>	1
John AGNEW	<i>Dualisme contre polyphonie dans la gouvernance territoriale contemporaine</i>	5
Andreas FALUDI	<i>La cohésion territoriale à la croisée des chemins</i>	27
Patsy HEALEY	<i>L'élaboration des concepts de planification « communicative » et « collaborative »</i>	61
Robert PUENTES	<i>Gouvernance aux États-Unis et priorité métropolitaine : les enseignements tirés du domaine des transports</i>	95
Oriol NEL·LO	<i>Les défis de la réhabilitation urbaine : dix enseignements tirés de l'expérience catalane</i>	129
Giuseppe BETTONI	<i>Gouvernance ou gestion des conflits ? Une approche géopolitique</i>	175
Friedhelm HUFEN	<i>Objectifs et fondements de la réforme du fédéralisme en Allemagne</i>	203
Philippe SUBRA	<i>Gouverner les territoires : l'approche géopolitique</i>	215
Robert SAVY	<i>Conclusion</i>	229

Notice des auteurs.....	235
Table des matières.....	239

DANS LA MÊME COLLECTION

*Les réorganisations administratives. Bilan et perspectives en France
et en Europe*

Sous la direction scientifique de Julien Meimon

*Évaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique.
Une perspective internationale*

Sous la direction scientifique de Sylvie Trosa

Retrouvez tous les titres des Éditions du Comité
pour l'histoire économique et financière
de la France et les activités de recherche
de l'Institut de la gestion publique
et du développement économique
sur le site internet :
www.recherche.igpde.fr

Formaté typographiquement par Desk

Achévé d'imprimer en avril 2011

S.R.C.
1830 SURY EN VAUX
Dépôt légal : avril 2011
N° Impression