

L'État et la gestion publique territoriale

Monsieur Jean-Claude Thoenig, Monsieur Patrice Duran

Résumé

La gestion territorialisée des affaires publiques connaît de profondes mutations, tant institutionnelles que substantielles. L'article a pour objectif d'en analyser le sens. Il traite du cas de la France. Il démontre que le modèle de la régulation croisée, valable pour caractériser un mode de gouvernement centralisé et technocratique, n'a plus cours et, qu'en lieu et place, un modèle dit d'institutionnalisation de l'action collective rend intelligible la manière dont les enjeux, acteurs et débats sont gouvernés. D en souligne les propriétés comme configuration sociale, et en discute les implications pour l'administration des affaires publiques ainsi que pour la sociologie et la science politique.

Abstract

The State and territorial public management

Institutional as well as substantive changes are being made in the territorial management of public affairs. This article is an analysis of their significance. It takes the case of France and shows that the model of cross-regulation, which is applicable to a centralized and technocratic mode of governance, is no longer valid ; in its place, a model of institutionalized collective action clarifies the manner in which the stakes, the actors and the debates are governed. The article emphasizes its properties as a social configuration and discusses its implications for the administration of public affairs as well as for sociology and political science.

Citer ce document / Cite this document :

Thoenig Jean-Claude, Duran Patrice. L'État et la gestion publique territoriale. In: Revue française de science politique, 46^e année, n°4, 1996. pp. 580-623.

doi : 10.3406/rfsp.1996.395082

http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1996_num_46_4_395082

Document généré le 14/10/2015

L'ÉTAT ET LA GESTION PUBLIQUE TERRITORIALE

PATRICE DURAN, JEAN-CLAUDE THOENIG

La gestion publique territoriale vit en cette fin de siècle une époque de mutations profondes. Elle présente des tendances paradoxales dans la mesure où elle voit s'affronter deux mouvements apparemment contraires et aux effets redoutables car ils préfigurent tout à la fois l'obsolescence de nos modes de raisonnement et le vieillissement de notre cadre institutionnel. D'une part, une phase d'expansion et de différenciation du système politique conduit à substituer à l'espace apparemment intégré de l'État une sorte de polyarchie institutionnelle marquée par la confrontation entre des pouvoirs hétérogènes, peu prévisibles et difficilement hiérarchisables. D'autre part, l'arène politique se différencie sous la pression et la multiplication de groupes d'intérêts divers dont l'action interfère avec celle des responsables politiques au point de briser leur monopole de représentation et d'argumentation. Autrement dit, un système autocentré sinon hiérarchique, que structuraient la domination de l'État et la limitation des acteurs au sein d'un cadre institutionnel clair, cède le pas à un univers largement a-centrique que caractérisent l'éclatement des frontières — entre le public et le privé, entre le local, le national et le supra-national — et la diversité des acteurs qui y interviennent. L'importance croissante occupée par les questions institutionnelles atteste la réalité de tels changements comme les difficultés à y répondre, qu'il s'agisse de réformer l'État, continuer l'œuvre de décentralisation, ou promouvoir la subsidiarité. L'hypothèse peut être faite que la gestion des affaires publiques territoriales se transforme dans ses modes de régulation et d'intégration mêmes. Il est donc utile de proposer ici un mode d'intelligibilité des mutations en cours susceptible tout à la fois d'éclairer le sens et la portée que de telles évolutions revêtent dans la pratique, et de préciser les enjeux théoriques que suppose la formulation de nouveaux modes de raisonnement.

Le modèle dit de la «régulation croisée», tel qu'il fut esquissé à partir de la sociologie des organisations, mettait en lumière l'ensemble des relations qui lient l'État, à travers son administration, aux collectivités locales¹. Il dégagait, empiriquement et théoriquement, les principes constitutifs du

1. M. Crozier, J.-C. Thoenig, «La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France», *Revue française de sociologie*, 16 (1), janvier-mars 1976. Cet article est en fait la reprise plus formalisée de J.-C. Thoenig, «La relation entre le centre et la périphérie en France: une analyse systémique», *Bulletin de l'Institut international d'administration publique*, 36, octobre-décembre, 1975.

système politico-administratif dans la France des années 1960¹. À ce titre, il constitue une référence pour prendre la mesure des changements intervenus dans la gestion publique sous le double coup, d'une part, des mutations institutionnelles issues d'initiatives telles que la réforme de la décentralisation et la construction de l'espace européen, et, d'autre part, de la montée des problèmes liés à la crise économique et à l'émergence de préoccupations telles que l'environnement ou le développement local. Ce modèle ne rend plus compte des réalités observables dans la France des années 1990². D'un système politico-administratif centré sur des logiques cachées d'arrangement, on est progressivement passé à un monde qui se pose ouvertement la question de l'action collective et des modalités de son institutionnalisation.

Reposant sur un principe d'échange entre les filières administratives et politiques, la régulation croisée rend compte d'un système politico-administratif caractérisé par des mécanismes d'arrangement entre dirigeants élus des collectivités locales et services de l'État qui se déploient dans un contexte où l'action collective s'opère localement et dans les interstices d'un mode de gestion centralisé aussi bien que bureaucratique. L'espace national est administré selon un principe de verticalité qui reflète un univers centré sur la production de biens et de services dans lequel l'État prédomine, mais coopte à la base quelques représentants élus (maires, présidents de conseil général, etc.). L'action publique allie une définition centrale des normes réglementaires et techniques propres à chaque segment ou secteur d'activité à une mise en œuvre des politiques publiques fortement territorialisée, dans le cadre d'une doctrine d'action combinant étroitement les valeurs de puissance publique et de service public. Il en résulte une bonne régulation des intérêts en présence, au sens où réguler signifie leur mise en compatibilité. Une telle régulation complète et prolonge l'intégration verticale assurée par l'État en permettant une interpénétration forte entre les sphères locales et

1. Certains ont même pu voir dans ce schéma d'analyse l'acte de naissance d'une interprétation du gouvernement local. C'est le point de vue défendu par A. Mabileau, «Les institutions locales et les relations centre-périphérie», dans M. Grawitz, J. Leca (dir.), *Traité de science politique*, section 6, tome 2, Paris, PUF, 1985, p. 553-598. Or la notion de «local», au-delà d'un usage purement descriptif, peut paraître suspecte par ses relents essentialistes. Pour une mise au point, voir J.-C. Thoenig, «La sociologie des organisations face au local», dans A. Mabileau (dir.), *À la recherche du local*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 152-165.

2. Cet article s'appuie sur une longue série de travaux effectués par les auteurs ou sous leur responsabilité concernant la gestion publique du territoire de 1980 à aujourd'hui. En particulier, Y. Cornu, J.-C. Thoenig, *La politique forestière en France, 1946-1986*, Paris, Stratema, 1992; D. Gatto, J.-C. Thoenig, *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, Paris, L'Harmattan, 1993; J.-Y. Guillaïn, *Les collectivités locales et leurs déchets, contribution à une approche systémique de la gestion des déchets ménagers en France*, Paris, SMG, 1993; P. Duran, B. Hérault, *Décentralisation et politiques sociales*, Ministère de la Recherche, 1987; P. Duran, B. Hérault, *L'application du droit des sols entre l'État et le marché*, Ministère de l'Équipement, 1988; P. Duran, *Le territoire de l'environnement, le cas du Parc National des Pyrénées Occidentales*, Ministère de l'Environnement, 1991, 1992; P. Duran, *Le rapprochement des directions départementales de l'Équipement et des directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt, la coordination des interventions publiques*, Rapport à la Commission pour la réorganisation et la déconcentration de l'administration, 1995.

nationales. En cela elle constitue une solution à la fois subtile et efficace au problème clé de l'intégration par l'action publique d'un espace social et géographique différencié.

L'institutionnalisation de l'action collective correspond à un monde dans lequel la régulation ne relève plus d'une solution unique et stabilisable, et où l'intégration par le haut se fait mal ou peu alors qu'elle s'opère de plus en plus par le bas. La gestion des affaires publiques est caractérisée par la fluidité des enjeux, l'hétérogénéité des territoires, et la fragmentation du pouvoir politique. La découverte d'interdépendances multiples entre les acteurs conduit à l'invention de nouveaux principes de coopération qui amènent cependant à s'interroger sur le degré actuel de centralité du système politique. Le territoire, plus que l'appareil de l'État, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics. Du même coup, les structures d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique s'en trouvent bouleversées, mais aussi les principes de justification pour promouvoir le bien public. Privé de son hégémonie, l'État trouve une raison d'être dans l'institution de capacités de négociation entre une grande variété d'acteurs. Gérer les affaires publiques est affaire d'action collective : il reste à identifier les conditions qui président à son développement. Les interrogations sur ce qu'il est convenu d'appeler la « gouvernance », urbaine ou nationale, attestent l'embarras à penser les évolutions actuelles compte tenu de la fragmentation forte du tissu territorial et de l'importance corrélative des mécanismes de coordination¹.

La théorie, et la réalité, de l'État unitaire sont mal en point. La force de l'État fut longtemps liée à sa capacité, par le biais de son administration tout particulièrement, à produire des demandes et à susciter des besoins en fonction de l'offre qu'il maîtrisait, et ainsi d'intervenir dans la définition des valeurs (et pas seulement dans les rapports de production et la répartition des biens). L'affaiblissement de l'État, de ses outils d'intervention comme de ses agents, souligne les profondes transformations survenues dans les modes de traitement des problèmes collectifs en l'absence de capacité de guidage central². On découvre une action publique largement « processuelle » comme on se plaît à souligner l'aspect « interorganisationnel » que revêt dorénavant la solution des problèmes de gouvernement. En conséquence, il faudrait agir en « réseau » pour mieux gagner en « flexibilité ».

1. « Vouloir conceptualiser la gouvernance urbaine indique ... que le concept de gouvernement n'est pas satisfaisant. D'une part, le mot gouvernement est associé à une forme organisée rationnelle, cohérente, où l'autorité publique est le lieu naturel et légitime du pouvoir local et des politiques. D'autre part, le terme de gouvernement suggère une lecture institutionnelle ». P. Le Galès, « Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie à moyenne portée », dans P. Le Galès, M. Thatcher (dir.), *Les réseaux de politiques publiques. Débat autour des « policy networks »*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 16.

2. Le concept de guidage central est ici directement emprunté à son usage en langue anglaise par la science politique, « central guidance ».

Un tel constat énonce une banalité si l'on n'en tire pas les conséquences tant théoriques que pratiques. Se joue la fin d'une gestion publique standardisée. L'action publique, notamment en matière de gestion territoriale, est aujourd'hui confrontée :

— à l'existence de problèmes dont la solution dépasse le cadre d'une seule organisation ;

— aux limites des méthodes traditionnelles de débat pour la résolution des conflits liés aux orientations contradictoires apparaissant dans la gestion des problèmes publics ;

— à la turbulence croissante de l'environnement au sens où des organisations concurrentes, agissant séparément dans diverses directions, créent des conséquences inattendues et dissonantes pour les autres comme pour elles-mêmes.

La référence à la territorialisation de l'action n'est pas une simple concession au concret, elle signale plus profondément une interrogation sur la configuration et les propriétés du pouvoir politique dans les sociétés avancées. Le territoire est un élément constitutif du politique. Le rappeler permet de saisir la dimension proprement politique des évolutions constatées en même temps qu'il s'agit en retour de voir comment la spatialisation actuelle de l'action publique influe sur les modalités de structuration et d'exercice du pouvoir politique. *Bringing politics back in*, serions-nous tentés de dire en parodiant un ouvrage célèbre¹. Le changement de nature de l'action publique traduit un ordre marqué par une mutation des problèmes publics, une transformation des capacités d'intervention des pouvoirs publics comme des modalités d'intégration d'un espace qui trouve difficilement dans le principe de territorialité les éléments de sa clôture.

Le passage d'un modèle de régulation croisée à un modèle marqué par l'institutionnalisation de l'action collective interroge sur les modèles de coopération à travers lesquels l'action publique se construit en même temps que sur les transformations de sa nature même. C'est parce qu'on est passé historiquement d'une logique de production d'action publique, fondée sur la fourniture de services, à une logique de construction d'action publique, définie par la mise en cohérence des interventions publiques, que les relations entre les acteurs se sont considérablement modifiées. En même temps, les mécanismes de centrifugation à l'œuvre et l'inflation de micro-pouvoirs posent la question de la mise en cohérence des pratiques observées, et, au-delà, le problème d'un ordre politique qui soit autre chose qu'une construction fragile, instable et contingente. Cela renvoie au problème qui parcourt tant la sociologie générale que la sociologie des organisations des possibilités d'intégration, et donc de régulation, des univers marqués par une différenciation forte. Qu'en est-il à l'heure actuelle des capacités d'intégration du système politique ? L'État peut-il être encore cette institution intégratrice de substitution chère à Émile Durkheim ou doit-il céder la place à d'autres mécanismes et d'autres dispositifs institutionnels² ? Sans pour autant répon-

1. D. Rueschemeyer, T. Skocpol (eds), *Bringing the State back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984.

2. Pour simplifier, nous renverrons à E. Durkheim, *De la division du travail social*, Paris, PUF, 1967, 8^e éd.

dre à ces interrogations, la réflexion sur l'action publique territorialisée a le mérite de les cadrer et d'en marquer la pertinence.

Enfin, une telle explicitation nécessite une réarticulation théorique des rapports entre sociologie des organisations et sociologie politique. La question de la régulation, dès lors qu'il s'agit d'évoquer la gouvernabilité de nos sociétés, est inséparable de l'énoncé des principes qui guident les critères de répartition des tâches entre les acteurs et les institutions, définissent les conditions de légitimité de l'action publique et fondent les stratégies des acteurs. Le changement de perspective d'analyse bouscule les modes de raisonnement aussi bien dans les sciences sociales que dans le débat public. Il suppose que soit réhabilitée la dimension politique de l'action collective et de la gestion territorialisée que la production du modèle de la régulation croisée avait quelque peu occultée. La sociologie des organisations publiques doit se faire politique.

RÉGULATION CROISÉE ET HÉGÉMONIE BUREAUCRATIQUE

Le modèle de la régulation croisée met en présence deux catégories d'acteurs dont le poids, le rôle et les ressources sont asymétriques, les dirigeants politiques des collectivités locales et les représentants de l'État qui, en tant que fonctionnaires, œuvrent dans les services extérieurs des ministères. L'État exerce une hégémonie étendue et une coercition globale sur les affaires publiques locales, alors que les collectivités locales vivent une forte dépendance à son égard. Cependant, en révélant l'existence, au niveau sub-national, de zones d'autonomie au sein desquelles se développent des phénomènes d'ajustement, d'échange et de coalition entre les différents acteurs, il donne de la gestion du tissu territorial une vision iconoclaste tant il s'éloigne des représentations habituelles d'une administration fermée sur elle-même, car centralisée, et de collectivités locales subissant sans contrepartie la tutelle étatique.

L'HÉGÉMONIE DE L'ÉTAT ET LE POUVOIR LOCAL

Dans la France des années 1950-1960, le pilotage des politiques publiques se trouve dans les mains de l'État. Mais si celui-ci maîtrise centralement l'agenda, et par là les modalités de définition des problèmes publics et les programmes d'action, il négocie localement la mise en œuvre de ses politiques à l'aide de deux ressources essentielles : l'allocation d'argent, et l'émission de règles juridiques liée en particulier à la montée du pouvoir réglementaire. L'État manifeste ainsi un rôle actif pour développer les territoires locaux. Il dispose en abondance de ressources financières qui lui permettent de se substituer à des collectivités locales mal dotées et d'offrir des subventions à celles qui voudront bien accepter les objets qu'elles sont censées financer et les procédures ou normes à satisfaire. Les collectivités locales n'ont pas la maîtrise des règles du jeu, même si leurs élus participent à la vie parlementaire, car ils sont prisonniers d'une logique distributrice qui

se nourrit de leurs propres besoins. À travers son administration, l'État pèse donc d'un poids capital sur les collectivités locales. Il en structure les activités au point que la « bureaucratization » de la gestion locale compte plus que la politisation de la gestion administrative.

Dans le modèle de la régulation croisée, les ressources financières ainsi que juridiques sont les plus importantes ressources du pouvoir. Elles sont détenues par l'État. Dès lors, la ressource d'autorité qui correspond à la légitimité démocratique dont peuvent disposer les collectivités locales joue en second, plus dans un rapport d'influence que de pouvoir. La position par rapport aux mécanismes de dévolution des ressources devient primordiale : d'où la pertinence du cumul des mandats qui permet un meilleur contrôle des ressources et accroît l'autonomie de l'acteur par sa capacité à mettre en concurrence des agences publiques. Au fond, les collectivités locales n'ont de capacité d'influence que sur les modalités de la distribution des ressources, c'est-à-dire en particulier la capacité d'attirer l'argent venu du centre. L'autonomie locale est directement liée aux ressources politiques et aux mécanismes de représentation territoriale qui permettent ou non aux unités locales d'utiliser l'État à leur avantage¹. Elles disposent en fait d'un pouvoir de second rang. En même temps, la domination de l'État n'exclut pas le pouvoir des élus, elle le rend même nécessaire.

Les problèmes de l'administration sont pour une large part ceux d'une administration de production, à savoir que l'enjeu essentiel est celui de la mise en œuvre, de l'adaptation des politiques nationales à des réalités locales diverses. Confrontées à la production de biens publics, les collectivités locales en discutent l'opérationnalisation ou, si l'on préfère, la mise en œuvre. Elles ont à faire face à un seul et même problème : « Appliquer une politique qu'elles n'ont pas définie »². Toute politique devant être appliquée, il faut avoir l'assentiment des clients que sont les collectivités locales, d'où le jeu subtil entre elles et les services extérieurs de l'État, qui, dans une perspective de distribution, occupent la position d'opérateurs. Quand on est producteur, il faut placer le produit ; en conséquence les services se trouvent prisonniers d'une logique qui est celle de toute unité de vente, à savoir qu'ils se trouvent dépendants par rapport aux clients. Les administrations déconcentrées n'existent que par la force de leur implantation territoriale : ce simple fait assure une influence certaine aux collectivités locales même si, par ailleurs, cette dépendance reste masquée par une idéologie du service public fondée sur la subordination de principe des collectivités locales.

Le jeu de négociation qui s'instaure avec les services de l'État autour de la mise en œuvre des politiques étatiques est d'autant plus fort qu'il est marqué par une collusion d'intérêts qui joue à un double niveau de dépendance. Les fonctionnaires trouvent dans les besoins d'équipement des collectivités locales des opportunités réelles de mener à bien les programmes publics de l'État. Les élus ont intérêt à ce que les services de l'État aient les moyens de les appliquer convenablement. La relation permet d'échanger

1. D.E. Ashford, J.-C. Thoenig (dir.), *Les aides financières de l'État aux collectivités locales en France et à l'étranger*, Paris, Librairies Techniques, 1981.

2. P. Grémion, *Le pouvoir périphérique, Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976.

des aides mutuelles et des ressources valorisées. Les fonctionnaires conseillent les élus, leur transmettent des informations privilégiées, essaient de prendre en compte leurs problèmes, élaborent des arrangements et de la souplesse dans l'application des règlements étatiques, se muent en porte-parole des intérêts de leurs élus auprès des ministères. Les élus facilitent l'exécution des actions des fonctionnaires au sein de la population, prennent en compte leurs enjeux et leurs initiatives, leurs confient des prestations, attirent leur attention sur les spécificités locales, simplifient la complexité du jeu social et politique. Les ministères adaptent ainsi leurs interventions aux circonstances spécifiques d'un territoire dont ils tentent de satisfaire les demandes malgré les rigidités et les objectifs imposés nationalement. Il y a politisation de l'action administrative au sens où les fonctionnaires intègrent dans leurs actes les intérêts de l'élu qui compte. Il y a, en sens inverse, technocratisation de la politique communale dès lors que le maire trouve inspiration et conseil auprès des fonctionnaires. Il accepte de se couler dans des priorités, des cadres cognitifs, des normes et des procédures définis par Paris. C'est à travers ces échanges de langages et de rationalités que se créent des ajustements mutuels et se forment les compromis permettant un bon déroulement de l'action publique.

De manière générale, il se tisse horizontalement à travers le territoire et verticalement du niveau communal jusqu'au niveau des ministères une structure en forme de nid d'abeille, chaque échelon d'une filière voyant les actions de ses membres régulé par un échelon d'une autre filière. Ce processus d'ajustement mutuel n'est ni hiérarchique ni démocratique et surtout pas contractuel. Hiérarchie bureaucratique et leadership politique ne sont jamais directs, mais s'exercent par la médiation d'un membre de l'autre filière et de sa logique d'action. Cette alternance permet une interpénétration constante des deux univers. Elle favorise également le maintien d'un cloisonnement fort à l'intérieur de chaque filière. L'activité de production dans laquelle se complaît l'action administrative est alimentée par une segmentation forte de l'appareil d'État qu'elle renforce suivant un cercle vicieux. La logique de produit explique un fonctionnement en filières dont la verticalisation exclut la pertinence des relations transversales. Du même coup, les relations entre les collectivités locales supposent un mode de jeu fondé sur la concurrence pour l'allocation des ressources. La tendance dominante est donc à la non-coopération, à la méfiance et à l'évitement entre pairs; il vaut mieux se débrouiller seul et de façon cachée dans son coin. Il en résulte une sectorialisation renforcée de l'action publique en même temps qu'une faible capacité d'action collective. La communication n'est pas payante pour deux raisons. La constitution de filières administratives est peu propice à créer un sentiment d'interdépendance susceptible de rendre la communication inter-filières pertinente. La concurrence pour l'allocation des ressources n'incite pas à la réflexion commune. Chacun rechigne à se mettre sous l'autorité des autres dans la filière tant administrative que politique. Les logiques sont clientélistes, et les élus eux-mêmes se gardent de communiquer entre eux dans la chasse aux avantages. Cela accentue une vision duale basée sur l'opposition du formel et de l'informel, du droit et du fait. De même, l'assimilation abusive du formel et du droit conduit à confondre norme technique et norme juridique. Les experts étant ceux de l'État, donc

à ce titre représentants de la puissance publique, la juridicisation du technique conduit à une technicisation du politique qui aide au traitement local des problèmes, et donc au rétrécissement de l'arène politique.

Cet activisme entrepreneurial des technocrates de l'État se traduit par une multiplication de programmes sectoriels nationaux, chacun étant confié à un service ministériel particulier. La verticalisation des politiques et la segmentation des enjeux privilégient la réalisation d'équipements et d'infrastructures posés sur le sol au hasard des allocations décidées par l'État et mal intégrés entre eux. Nécessité fait loi : les collectivités locales sommeillent quelque peu et les besoins de la société sont tellement urgents à satisfaire, du fait de l'urbanisation, de l'industrialisation et de la croissance démographique, que les erreurs restent gommées. La concurrence des collectivités locales pour l'obtention des bénéfices distribués par l'État entraîne un jeu de nature profondément inflationniste. Personne ne maîtrise l'enveloppe globale des subventions de l'État, cette maîtrise n'étant du reste le problème de personne au niveau local. Dès lors, les mesures de déconcentration prises en mars 1964, dont l'objectif premier est le renforcement de l'autorité préfectorale, visent moins à produire de la coordination stricto sensu qu'à maintenir le préfet informé des activités des services afin de briser une verticalité productrice d'effets pernicioseux. La coordination est moins définie par la coopération que par la circulation horizontale de l'information en vue d'éviter les chevauchements inutiles. La déconcentration a pour objectif de maîtriser les effets de la segmentation administrative : saupoudrage, double emploi et inflation des budgets publics. La croissance permet sans conteste une gestion par le haut, dans la mesure où, masquant les difficultés, elle maintient le cloisonnement entre secteurs d'intervention et facilite la non prise en compte des gaspillages produits par un jeu concurrentiel et fragmenté qu'incarne la logique du « nid d'abeille ». Seule l'administration d'État est en position d'intégrer le jeu des collectivités locales. Moins celles-ci coopèrent, plus celle-là est forte. Le résultat final est que l'intégration politique et sociale du territoire est assurée par des mécanismes de concurrence-collusion qui voient la concurrence entre élus compensée par la collusion élus-fonctionnaires.

LA BUREAUCRATIE ET LA COOPTATION

Le système politico-administratif territorial favorise et requiert une concentration du pouvoir et des privilèges. La verticalité des procédures d'affectation des ressources et la coordination centralisée qu'elle impose expliquent le fort éloignement ressenti par rapport à « Paris » en même temps que la position clé qu'occupent tous les acteurs jouant des rôles de médiation aux différents niveaux d'action. L'ajustement est d'autant plus facile que les participants sont peu nombreux et qu'ils sont socialisés aux principes et aux normes de conduite qui permettent de s'entendre à demi-mot sur ce qu'on peut attendre du partenaire et sur où ne pas aller trop loin en cas de divergences irréconciliables. On préfère, à chaque fois, s'entendre sur des dossiers ponctuels, parce qu'on a besoin de vivre ensemble sur le moyen terme mais sans mettre l'autre partie en porte-à-faux face à sa pro-

pre filière. Un tel système est à la fois élitiste et conservateur, en sont exclus des acteurs tiers, représentants d'intérêts économiques ou d'associations, qui n'y ont accès que par la médiation des grands élus ou des fonctionnaires territoriaux. Il sanctionne une inégalité d'accès des citoyens aux services publics. En effet, la concentration du jeu politique local autour de quelques notables est la conséquence de ces mécanismes de courtage qui fondent une « démocratie d'accès » à l'État par l'intermédiaire des notables. À l'évidence, un tel jeu ne peut que donner une prime aux intérêts les mieux « socialisés » au système. Lié à un mode de gouvernement rural, il donne un poids considérable aux agriculteurs et plus largement au monde rural, quand les classes moyennes urbaines se sentent les moins bien représentées et les plus éloignées du pouvoir politique. La montée du pouvoir associatif dans les villes s'explique en bonne part par ce sentiment de distorsion entre le poids économique et social de ces catégories sociales et sa traduction politique¹.

L'administration de la République produit du notable comme elle produit des règles. Celui-ci est le relais par lequel s'établit le rapport à la société locale, se construit l'ordre social et en final la concrétisation des politiques étatiques². Pour cela, il faut que le notable soit à la fois représentatif et efficace. À l'administration de lui assurer les succès nécessaires à l'accomplissement de son rôle. Du même coup, la centralisation et le formalisme apparent de la production d'action publique rendent possible l'externalisation des échecs sur la lourdeur des procédures bureaucratiques et la technocratie parisienne, quand le succès est directement valorisé et retenu sous la forme d'une forte personnalisation du pouvoir local.

L'univers de la régulation croisée se caractérise par un refoulement du politique lié pour une grande part à la nature des enjeux et au degré de concentration du pouvoir. La logique de production qui est celle de l'administration reflète une logique de programmation et de planification qui débouche sur l'imposition de savoirs technicisés, l'instauration d'indices quantitatifs à la base de toute décision, le respect de quotas et de normes précis : autant d'éléments qui renforcent l'image de technocratisation de l'action publique tout en assurant une relative neutralisation des enjeux. Dans une administration de production, les enjeux sont relativement clairs et l'incertitude concerne essentiellement les modalités de distribution des ressources et leur montant. Le problème des élus porte donc prioritairement sur la maîtrise des circuits de décision et l'accès aux bons guichets. La logique de l'arrangement impose son efficacité dans la mesure où elle repose sur des échanges entre des élus et des fonctionnaires de l'État interdépendants. Le contenu de telles pratiques et leur caractère plus ou moins légitime conduisent à une opacité forte. Tout effort de transparence ne pourrait donc qu'altérer de tels mécanismes et rigidifier les positions des acteurs. D'une certaine manière, la publicité signifierait le retour de la bureaucratie. Autrement dit, aucun des acteurs ne trouve intérêt à mêler les citoyens à la conduite des affaires publiques. La démocratie n'est une ressource pour

1. Il convient de lire les études réunies sous la direction d'Alain Peyrefitte, dans *Décentraliser, pourquoi, comment ?*, Paris, La Documentation française, 1976.

2. Cf. P. Grémion, *op. cit.*

l'élu que dans la mesure où la légitimité politique issue du suffrage électoral lui procure un avantage dans la négociation avec l'État et lui permet d'acquérir d'autres types de ressources indispensables à son action (expertises, finances, etc.). Elle est assurément une contrainte lorsqu'elle est susceptible de constituer une limite à l'autonomie des élus. Cependant, un tel jeu de fermeture n'est possible que lorsque la concentration du pouvoir politique est construite sur un monopole de représentation qui fait de l'élu un intermédiaire obligé: l'élu est forcément un notable. Du même coup, la politisation est toujours un signe de fragilité et de faiblesse. En effet, elle marque son exclusion des circuits d'influence, comme cela a été longtemps le cas des élus communistes. Elle constitue également la seule solution lorsqu'un problème n'a pu être résolu à travers les logiques d'arrangement. Mais elle conduit à élargir la scène à d'autres acteurs. Les risques de «jeux glissants» sont forts dans lesquels les élus intéressés perdraient la propriété des problèmes¹.

La régulation croisée ne constitue pas la négation de la technocratie, mais son complément. Un peu d'information circule, quelques accommodements sont possibles qui limitent les inconvénients engendrés par la sectorialisation des politiques et par l'autoritarisme des critères de choix. Les effets de la centralisation bureaucratique se modèrent par une centralisation sur les personnes. Aux règles générales et impersonnelles s'ajoutent des normes secondaires d'application inspirées par le jeu politique et la situation spécifique des divers territoires en cause². Se créent des zones de relâchement et de souplesse à l'intérieur d'un mode de gestion dominé par l'État, par la centralisation des décisions et des ressources, ainsi que par la formalisation des règles et des procédures. À la marge des politiques publiques, lors de leur mise en œuvre, des ajustements permettent à l'acteur dominant, les ministères, d'intégrer les logiques d'action et les intérêts d'acteurs locaux. La régulation croisée représente l'autre face de la bureaucratie qui est celle de la cooptation de représentants locaux, en l'occurrence les notables. Ceux-ci comptent à condition de s'inscrire dans la dépendance à l'égard de l'acteur bureaucratique. Le paysage public français reflète ainsi une situation bien connue de la théorie sociologique de la bureaucratie. Le phénomène de la cooptation locale se déploie aux marges de la bureaucratie nationale: sans cooptation, celle-ci devient aveugle et oppressive, comme le notent, chacun à sa manière, Weber et Selznick³.

1. Le concept de «jeux glissants» a été développé à propos des relations professionnelles par G. Adam et J. D. Reynaud, *Conflits du travail et changement social*, Paris, PUF, 1978.

2. P. Lascoumes, «Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques», *L'Année sociologique*, 40, 1990, p. 43-71.

3. M. Weber, *Économie et société*, Paris, Plon, 1971 (éd. originale: 1921); P. Selznick, *TVA and the grass roots*, Berkeley, University of California Press, 1949.

L'OUVERTURE DU JEU COLLECTIF

La gestion des affaires publiques locales telle qu'elle se déploie aujourd'hui ne ressemble plus guère à la situation observable pendant les années 1960. Les observateurs avertis en conviennent¹. Le dispositif de pilotage centralisé par l'État, que modère et complète l'ajustement local par la négociation croisée, a perdu largement de sa prééminence, sinon est en voie de disparition. Lui succède progressivement un autre mode de gouvernement et de pilotage, pluraliste, ouvert et différencié, dont l'épicentre se situe autour du traitement territorialisé des problèmes, et qui opère au moment de la définition des enjeux et de la mobilisation des acteurs nécessaires à leur appropriation.

DE LA GESTION DE LA CROISSANCE AU DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

Une des lacunes du modèle de la régulation croisée tient à son absence de prise en compte du contenu de l'action publique². Certes, si une perspective purement synchronique pouvait éventuellement négliger la nature des enjeux, ou les prendre comme allant de soi, il n'en est plus de même quand la diachronie oblige à préciser le degré de variation, d'intensité et de qualité des enjeux eux-mêmes. Un des mérites de la comparaison des deux périodes est justement d'avancer dans la compréhension des liaisons entre types d'enjeux et modalités de coopération. Ainsi est-il nécessaire de recontextualiser le modèle de départ.

La période de pertinence du modèle de la régulation croisée est celle des années 1960, c'est-à-dire une période de croissance tous azimuts de l'intervention de l'État et d'approfondissement de l'État-providence. Comme nous l'avons vu précédemment, les collectivités n'ont guère les moyens financiers pour acquérir les biens dont elles ont besoin, pas plus d'ailleurs que les moyens de les penser par défaut de compétence. De ce point de vue, l'émiettement communal reste une variable explicative forte : elle permet de comprendre tant la force de l'administration de l'État que la faiblesse des partis politiques, voire la petite taille des entreprises par suite de l'absence de grands marchés urbains, comme enfin la faible communication qu'engendre tout éclatement du territoire. Par une administration fortement différenciée, l'État fixe le jeu, car il impose la définition des problèmes à

1. Voir, par exemple, parmi les analyses les plus récentes J.-P. Gaudin, « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, 45 (1), février 1995, p. 31-56 ; P. Le Galès, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45 (1), février 1995, p. 57-95.

2. La disparition des enjeux sociaux et le peu d'attention accordée aux problèmes seront reprochés à l'approche des relations de pouvoir telle qu'elle a été généralisée par M. Crozier et E. Friedberg dans *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977. Voir notamment les remarques fortes de J. Leca et B. Jobert, « Le dépérissement de l'État. À propos de *L'acteur et le système* de Michel Crozier et E. Friedberg », *Revue française de science politique*, 30 (6), décembre 1980, p. 1125-1171.

traiter, même si l'interpénétration des sphères locale et centrale impose une cogestion obligée, que ce soit par la technique du dédoublement fonctionnel ou le cumul des mandats. Il ne doit pas exister de réel contre-pouvoir à l'État, et celui-ci s'est bien gardé de confier constitutionnellement des fonctions ouvertement politiques aux collectivités locales. La France s'administre.

Les développements de l'État-providence ont été caractérisés par une intense activité de production selon des normes standardisées. On a produit des routes et des logements comme on a produit des règles et des allocations. Cela a conforté le fractionnement de l'appareil d'État et le cloisonnement administratif en même temps que l'emprise techniciste d'expertises spécialisées. Il n'est pas surprenant que les débats de l'époque se soient déroulés sur les thèmes connexes de la technocratie et de la désidéologisation. Cette approche administrative verticale correspondait également à une hiérarchie des statuts dans laquelle prédominaient les logiques de corps. Les corps se sont construits autour de métiers. Or la logique de métier est une logique corporatiste de fermeture sur soi où l'on cultive ce qui est spécifique, ce qui différencie des autres. Les 1 500 statuts particuliers de la fonction publique d'État correspondent à de telles logiques, en même temps qu'ils sont paradoxalement le signe d'une action administrative plus souple qu'on le pensait généralement. Le particularisme a été le prix à payer d'une bonne adaptation des divers segments de l'administration aux environnements qui les concernaient.

Progressivement, le jeu va changer. Il s'agit moins de produire que de résoudre des problèmes plus diffus malaisément cernables dans des logiques techniques. Au-delà des effets inflationnistes de l'engagement de l'État dans de multiples secteurs, les impératifs d'équipement s'estompent ou se stabilisent. L'hydraulique agricole, les routes, le téléphone, la protection sociale se sont généralisés. À l'inverse, on ne peut répondre mécaniquement au chômage ou à l'exclusion. Les mérites d'une gestion publique plus intégrée sont dictés par les nécessités mêmes de l'action. La nature plus transversale et plus collective des problèmes publics exige une coopération plus étroite et plus réfléchie des services de l'État, comme de ceux-ci et des collectivités locales. Car, si les collectivités locales ont gagné en puissance et en compétence, les villes tout d'abord, puis avec la décentralisation de 1982 à 1985, les départements et les régions, aucun acteur ne contrôle à lui seul l'agenda des problèmes publics ni ne les gère de manière autarcique. Désormais l'ajustement mutuel l'emporte sur le cloisonnement administratif. Les questions relatives à la gestion de l'eau, l'environnement, l'habitat et l'aménagement de l'espace, pour ne pas parler de l'exclusion sociale et des problèmes des banlieues, illustrent une telle évolution. Du même coup, la recomposition des missions de l'État ne se fait plus par en haut, mais par en bas, à partir des territoires.

Il est significatif que, depuis la fin des années 1980, le ministère de l'Intérieur préfère parler de développement du territoire plutôt que de recourir au vocable d'aménagement. Ainsi chacune des périodes est-elle liée à une conception spécifique de l'aménagement du territoire. Les années 1960 imposent une conception quantitative et distributive de l'aménagement incarnée par la notion de péréquation qui se veut en fait la rationalisation et la

mise en cohérence d'activités de production. Aujourd'hui, il s'agit moins de distribuer de manière égalitaire des ressources données que de gérer leur utilisation de manière à produire du développement. Ce n'est pas la même chose. L'aménagement du territoire n'est plus de la répartition comme la planification urbaine n'est plus du zonage. Bref, il est difficile de penser les relations indépendamment des enjeux qui les fondent¹.

Deux types de phénomènes sont souvent invoqués qui seraient à l'origine d'une telle mutation : la décentralisation réalisée dès 1982 par l'État au bénéfice des collectivités locales, la crise économique et celle de l'État-providence qu'accompagne la transformation des besoins sociaux en matière de biens et services publics.

La politique de décentralisation décidée par le gouvernement et par le Parlement a, de manière inattendue et spectaculaire, redistribué la donne institutionnelle. Sans nul doute, le changement des règles a profondément modifié le jeu. Elle constitue une réforme à la fois rétrospective et prospective². Rétrospective, car elle entérine les évolutions de la gestion publique locale ; prospective, car elle ouvre de nouvelles perspectives d'action. L'État transfère de nouvelles compétences aux départements et aux communes ainsi qu'aux régions créées en tant que collectivités territoriales de plein droit. En même temps, il donne aux collectivités locales des instruments et des ressources nécessaires à l'exercice d'une autorité autonome : une globalisation des financements et des subventions, la maîtrise de leur propre bureaucratie, c'est-à-dire de l'exécution de leurs décisions, l'abolition d'une tutelle a priori.

La crise économique recouvre pour sa part diverses expressions et facettes : idéologiques, gestionnaires, sociales et économiques. S'il ne faut pas confondre la réforme de décentralisation avec un simple procédé de réponse à la crise, il n'en est pas moins vrai que celle-ci constitue le contexte dans lequel prennent place les transformations de la gestion publique. L'État manque d'argent pour prendre en charge à lui seul la couverture et le financement de tous les besoins. Il laisse la place à d'autres intervenants et il externalise sur les collectivités locales les coûts d'une gestion rapprochée, en particulier dans le domaine social. Celles-ci prennent également le relais pour s'occuper de tâches établies telles que la voirie ou les bâtiments scolaires et pour investir de nouveaux domaines tels que la formation professionnelle. La déréglementation ouvre le marché des produits et services publics à des opérateurs privés, du transport public à l'aménagement urbain. En même temps, l'arrêt de la croissance économique fait émerger le besoin de traiter de nouveaux enjeux, à l'exemple de l'emploi. Enfin, après un massif et urgent effort quantitatif d'équipement, il apparaît nécessaire de rectifier dans un sens qualitatif et horizontal la cohérence entre domaines, autrement dit de substituer des approches intégrées aux logiques sectorielles

1. P. Duran, « L'administration française en recherche de territoire », *Pouvoirs locaux*, 22, 1994, p. 80-87.

2. P. Duran, « France : local authorities in transition », dans J.-J. Hesse (ed.), *Local government and urban affairs in international perspective*, Baden-Baden, Nomos, 1991, p. 429-462 ; J.-C. Thoenig, « La décentralisation, dix ans après », *Pouvoirs*, 60, 1992, p. 5-16 ; A. Faure, « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation », *Revue française de science politique*, 44 (3), 1994, p. 462-479.

et cloisonnées, de passer, par exemple, de la politique du logement à la politique de l'habitat, de la production d'équipements au développement local.

De telles analyses reposent sur des faits incontestables. Pour autant, elles rendent mal compte de la recomposition du politique comme des modalités nouvelles de construction de l'action publique. Elles sous-estiment la nature plus riche et plus contrastée de la situation. C'est ainsi que, si la décentralisation arme le bras des collectivités territoriales, celles-ci vont plus loin et plus vite dans leur prise en charge de nouveaux domaines que les textes gouvernementaux ne le laissent prévoir à l'origine. Certes, elles se renforcent face à l'État de façon massive, mais, en même temps, elles s'affaiblissent. L'arbre de la décentralisation cache la forêt de la redistribution de l'autorité et du pouvoir. Si l'État se retire, son influence se transforme. Quant à l'horizontalisation des enjeux, elle ne s'accommode guère de l'absence prolongée de partenaires sociaux et économiques : les élus ne sont pas les dépositaires quasi exclusifs des enjeux tels que la sécurité ou l'intégration sociale. À l'évidence, la perte de centralité de l'État ne signifie pas la suprématie des autorités locales. Là encore, on ne peut réduire la gestion publique territoriale actuelle à la simplicité de jeux à somme nulle.

LA PERTE DE CENTRALITÉ DE L'ÉTAT

La décennie 1970 constitue une période charnière fondamentale car vont se poser en des termes différents les exigences de coopération entre l'État et les collectivités locales. Frappées de plein fouet par la crise, les villes et leurs banlieues sont révélatrices de l'interconnexion des phénomènes sociaux. Rapidement, le relais sera pris par le monde rural dont il faudra bien gérer la désertification ou promouvoir le développement, sans parler des régions mono-industrielles qui combinent durablement crise économique et crise sociale. Cela modifie les logiques d'action dans la mesure où il faut soudain avancer dans la voie de la déségmentation des interventions publiques et de leur mise en cohérence. Les activités de définition des problèmes deviennent primordiales. Le notable ne peut plus jouer du cloisonnement et se constituer en intermédiaire. L'intermédiation est celle des problèmes, et c'est leur intelligence qui doit se faire transversale. Cerner et délimiter le problème à traiter est en effet essentiel, car cela permet de construire le dispositif institutionnel destiné à le gérer.

D'un point de vue structurel, les positions et la nature du jeu entre acteurs publics en matière de gestion locale se modifient. La scène s'élargit au point de devenir fluctuante. S'activent des stratégies différenciées de concurrence et d'alliances. Sur un même territoire et sur un même problème, de nombreux acteurs publics sont susceptibles d'intervenir selon les circonstances du moment et les hasards des rencontres : l'Union européenne, les administrations d'État, la Région, le Département, la Commune, sans parler de districts et de communautés urbaines. Fleurissent des combinaisons multiples et savantes de financements croisés, de contrats interinstitutionnels, d'alliances multiples. Afficher sa carte de visite au prix d'un financement complémentaire est une arme pour permettre aux joueurs de peser sur le

cours local des choses. Accepter la coopération avec un tiers, au besoin en risquant de perdre son splendide isolement décisionnel, est une opportunité qu'il est difficile à l' élu de refuser. D'un point de vue plus global, la gestion locale se transforme en une sorte de marché ouvert où s'activent de multiples opérateurs publics, les modes de partenariat étant sujets à des ingénieries institutionnelles et financières multiples et élaborées ad hoc¹.

En apparence, les élus locaux qui dirigent les villes, départements et régions, bénéficient d'une grande autorité et brassent un vaste portefeuille d'attributions. Ils sont fascinés par le management². Cela dit, ils se heurtent à deux contraintes. D'une part, la substitution du contrôle a posteriori à la tutelle *ex ante* permet de sortir du corset de la conformité bureaucratique en même temps qu'elle empêche l' élu de se protéger avec l'avis de fonctionnaires de l'État lorsqu'il doit se confronter à des demandes trop pressantes de ses assujettis, à l'exemple du permis de construire, ou chercher à dégager sa responsabilité décisionnelle, à l'exemple de catastrophes naturelles. D'autre part, les élus sont confrontés à la faiblesse d'un État démuné d'argent et dont les compétences techniques restent calées sur le traitement d'attributions sectorielles anciennes, quand il n'a pas perdu en technicité soit à travers les réductions d'effectifs qui ont conduit de fait à abandonner certaines missions soit à travers les mécanismes d'évasion des cadres. Ils ne peuvent guère compter sur lui en toute occasion, sur ses services extérieurs, ses savoir-faire. La liberté reçue par la décentralisation, source d'ivresse entrepreneuriale, expose davantage faute de filet de rappel. S'agissant de sécurité aussi bien que d'emploi, tout, ou presque, reste à inventer, depuis la définition des problèmes jusqu'à leur prise en charge et leur évaluation³.

L'État lui-même court derrière les collectivités locales pour maintenir un minimum de présence locale. Joueur parmi d'autres, il fait face à forte partie, notamment avec Bruxelles et les régions. D'où la recherche de niches institutionnelles protégées et de créneaux problématiques spécialisés. Les services déconcentrés les plus légitimes et les plus puissants tels que les directions départementales de l'Équipement et les directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt sont menacés dans ce qui avait historiquement fait leur force, leur implantation territoriale, mais qui a peut-être constitué aussi leur oreiller de paresse. Elles font l'expérience douloureuse de la montée du pouvoir urbain et sont confrontées au renforcement des départements. Non seulement les collectivités locales s'équipent progressivement en capacités d'intervention, mais elles peuvent également trouver des alternatives dans le secteur privé. Même si les directions départementales de l'Équipement, par exemple, sont porteuses d'une vision cohérente, permettant d'articuler routes, réseaux, urbanisme et habitat, qui peut être précieuse pour les petites communes, la concurrence de plus en plus pressante des grands

1. Cf. Isabelle Boutros-Toni, *Le territoire en recherche d'aménagement*, Département de sociologie, Université de Bordeaux II, 1995.

2. J.G. Padioleau, «L'action urbaine moderniste», *Politiques et management public*, 9 (3), septembre 1991, p. 133-143.

3. Cf. J.-C. Thoenig, «De l'incertitude en gestion territoriale», *Politiques et management public*, 13 (3), 1995.

ensembliers urbains constitue une menace forte pour les services de l'État¹. Il ne reste bien souvent qu'un avantage compétitif en termes de coûts plus qu'en termes de différenciation des produits. Les partenaires extérieurs jugent d'ailleurs l'intervention des services de l'État comme généralement peu novatrice. Ces derniers ont du même coup tendance à continuer à raisonner à partir de ce qu'ils peuvent offrir, leurs « produits », plus qu'à travers la demande de l'utilisateur final qui est la collectivité publique. Ils ont trop longtemps vécu dans un univers assez fortement prévisible auquel ils dictaient leurs normes techniques. L'environnement apparaît dès lors plus subi que réellement construit. Les administrations déconcentrées perdent la maîtrise de l'écosystème qui était le leur.

La décentralisation provoque au sein de l'État une interrogation sur l'avenir des services extérieurs. La déconcentration administrative naît de la décentralisation politique : l'État doit gérer en son sein ses contrechocs, chose peu facile et qui renforce le malaise des fonctionnaires quant à l'avenir du service public. Les administrations déconcentrées, fortes jusque-là de leur position quasi monopolistique, abritées qu'elles étaient par un État fournissant à la fois les règles du jeu, les finances et les compétences, n'ont pas vraiment investi dans une connaissance précise de leur propre contexte d'action et ont de ce fait assez peu essayé d'anticiper la pertinence de leurs compétences actuelles comme de réfléchir aux compétences à acquérir². La modernisation de la gestion administrative, pour aussi légitime qu'elle soit, reste consacrée à une amélioration de l'existant plus qu'à la découverte active des secteurs d'intervention futurs. C'est là une de ses limites fortes que le caractère tardif d'une réflexion sur les missions a bien du mal à atténuer. D'où un constat plus général : le couple élus locaux-services extérieurs se dissocie, entraînant une série d'inconvénients pour chacun des deux groupes. Car se pose la question du rapport aux ressortissants et aux citoyens, à travers l'affaiblissement de la médiatisation que la complicité entre les partenaires permettait de résoudre en situation de régulation croisée.

Un trait significatif de la situation présente repose sur la dépendance forte et directe que les acteurs publics vivent notamment à l'égard de tiers. Cette dépendance se traduit de diverses façons. L'une est politique. De nombreux groupes, milieux ou organismes se manifestent en tant que propriétaires de problèmes publics : sécurité, environnement, emploi, etc.³ Leur activation est proportionnelle au caractère global ou horizontal que revêt la définition d'un problème. Le temps n'est plus où l'élu pouvait tenir à distance une telle mobilisation grâce à la sectorialisation et à la parcellisation des programmes et des enjeux, protégeant son pouvoir des interventions de

1. D. Lorrain, « Les services urbains, le marché et le politique », dans C. Martinand (dir.), *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, Paris, Economica, 1993.

2. Sur ce point voir P. Duran, *Le rapprochement des directions départementales de l'Équipement et des directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt, la coordination des interventions publiques*, op. cit.

3. Sur l'irruption de groupes tiers comme propriétaires de problèmes publics, on consultera, s'agissant de la sécurité publique et du rôle des médias et des associations, D. Gatto, J.-C. Thoenig, *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, op. cit., et s'agissant de la protection de l'environnement et du rôle des associations d'écologistes, P. Lascoumes, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994.

tous par une technicisation poussée. Il n'a pas le monopole de la propriété des problèmes publics, d'autant moins que les thématiques de l'action publique se meuvent sur des problèmes de société émotionnellement chargés et horizontalement définis.

La nature même des politiques mises en œuvre rend les responsables de l'État et des collectivités locales dépendants de tiers. Cette dépendance découle du fait que leurs décisions réussissent ou échouent en large partie à cause de la manière dont des tiers se comportent à leur égard. Faire une route est une opération confiée aux services techniques : l'élu peut les contrôler quasi hiérarchiquement. Créer des emplois ne se décrète pas, mais dépend de la décision discrétionnaire des entreprises. La sécurité dans une banlieue dépend moins de la présence policière que de la mobilisation des bonnes volontés. D'où l'importance d'une anticipation et d'une implication de ces tiers privés qui sont des metteurs en œuvre de politiques publiques, si possible dès l'amont du travail public, au moment de la définition de l'enjeu et de l'élaboration de décision. On ne gère pas le monde si on exclut ceux à qui, en raison même de leur autonomie, sera confié le soin, sur le terrain, de le transformer à partir de leurs propres comportements. La domination hiérarchique, associée à la coercition répressive, sont difficiles à utiliser lorsque la dépendance est forte à l'égard de tiers privés agissant sur des scènes autonomes et dotées de leur propre logique.

Une troisième facette de la dépendance naît de la multiplication d'effets d'externalités. Les acteurs publics subissent des situations ou héritent de problèmes qui ne sont pas le fait de leurs propres actes, mais les résultats d'actes gérés sur des territoires voisins par des décideurs tiers quand ce ne sont pas leurs collègues élus. Nettoyer des poches de prostitution ou de toxicomanie sur une commune peut conduire à la déplacer vers la commune d'à côté. L'élu est de ce fait tributaire de problèmes qui résultent de solutions définies par et pour un autre que lui et sa commune. Faute d'intégrateurs administratifs, le maire doit choisir : coopérer avec son collègue d'à côté moyennant une réciprocité ou subir passivement, dans un splendide isolement, les contrecoups d'initiatives voisines. Les territoires locaux connaissent des frontières entre eux, mais en milieu urbain surtout, les problèmes les ignorent.

DÉCLOISONNEMENT ET POLITISATION

La décentralisation a facilité le décroisonnement, car elle a orienté l'attention des élus locaux plus vers leur propre territoire que vers les sommets parisiens. Une telle situation fournit une justification de plus à la décentralisation : elle augmente les possibilités d'innovation, encourage la participation publique, renforce les capacités locales de gouvernement et situe la responsabilité de la décision au niveau où les effets non attendus ou non contrôlés sont à leur minimum.

La coordination devient un enjeu. L'« horizontal » est une incertitude majeure du fait de la nécessité d'un décroisonnement des problèmes. Or les administrations de l'État arrivent mal, pour leur part, à entrer dans une logi-

que de déségmentation, sauf à y être poussées¹. Du fait de l'imbrication des filières administratives et politiques telle qu'elle ressort de la régulation croisée, ce sont les collectivités locales qui peuvent faire pression sur la coordination. Pour des raisons de légitimité et donc de responsabilité, il leur faut bien répondre aux problèmes qui se posent sur leur territoire. Proches du territoire, elles sont proches des problèmes. Prises dans une logique de circuit court, elles sont immédiatement sensibles à l'interconnexion des phénomènes sociaux et donc à la nécessité de promouvoir une approche intégrée. Une logique de l'urgence se substitue, par ailleurs, à une logique des besoins que l'on peut aisément programmer et rationaliser. D'une certaine manière, l'urgence est un facteur d'intégration. Sous sa contrainte, les élus poussent à la coordination des services de l'État. C'est de leur capacité à mobiliser les acteurs pertinents que dépend, pour une bonne part, leur survie comme acteurs légitimes. Bref, la nature des enjeux conditionne le degré de fragmentation de l'action collective en même temps que la distribution des ressources de pouvoir.

À des problèmes susceptibles d'être traités par des routines succèdent des problèmes difficiles à structurer. Le degré de leur structuration est fonction des connaissances disponibles et de la capacité des acteurs à comprendre leur nature. Les problèmes mal structurés se caractérisent notamment par l'interaction d'un nombre important de variables dont les comportements sont perçus comme aléatoires, ce qui engendre une forte imprévisibilité et exige en retour une connaissance locale, donc décentralisée. Faute de théorie pour enserrer les comportements des variables en jeu, faute de pouvoir structurer leurs interrelations, les responsables publics subissent les événements, ne les maîtrisent pas. Les contours d'un système d'interdépendance se ramènent à des questions empiriques. La fourniture d'une allocation, la construction d'un pont ne relèvent pas du même type d'incertitude que le traitement des quartiers sensibles ou la lutte contre la toxicomanie. En quelques années, la gestion territoriale est passée d'incertitudes structurées à des incertitudes non structurées². Une incertitude structurée se présente comme une variable à l'intérieur d'un programme d'action déjà constitué : l'attention se porte sur les questions de mise en œuvre et l'incertitude relève pour l'essentiel de la disponibilité d'information. Elle exige, pour être réduite, que les routines s'adaptent aux spécificités locales. Les incertitudes non structurées caractérisent des situations où la connaissance nécessaire à la formulation des problèmes, c'est-à-dire la théorie d'un programme général, est absente. Leur part ne cesse de croître au détriment des premières. En témoignent de multiples exemples. Ainsi, en quelques années, les priorités des politiques de la voirie en agglomération passent de l'écoulement du trafic à la sécurité routière, voire à la convivialité des espaces publics et à la recherche d'identité à travers l'image donnée par un aménagement. Des domaines d'action aujourd'hui prioritaires tels que l'eau, l'environnement et

1. Cf., par exemple, P. Lascoumes, J.-P. Le Bourhis, *Horizontale cherche sa verticale, du DRAE à la DIREN, étude de la réforme territoriale de l'environnement*, Paris, GAPP, CNRS, 1994.

2. J.-R. Galbraith, *Designing complex organizations*, Reading, Addison-Wesley, 1973 ; du même auteur, *Organization design*, Reading, Addison-Wesley, 1977.

l'aménagement se révèlent faussement clairs : en l'absence de contenu précis, leurs conditions d'opérationnalisation restent à définir. Car ils recouvrent des enjeux multiformes, engagent des acteurs multiples et mobilisent des savoir-faire nombreux. Leur secteur d'intervention reste faiblement balisé, ne pouvant voir leurs frontières fixées par des nomenclatures codifiées. L'adéquation entre le contenu d'une mission administrative et un corpus de savoirs techniques se distend : aucune logique de métier ne peut s'approprier des notions aussi transversales.

La bureaucratie représente une réponse à un problème programmable. Si l'incertitude est faiblement structurée, la bureaucratie ne sait pas faire. Cela explique pourquoi l'urgence fournit aux autorités publiques un réducteur d'incertitude. Le manque de temps limite les possibilités d'attention et donc de discussion, ce qui privilégie les enjeux simples et la débrouillardise locale. Le *muddling through* offre quelques avantages pour gérer un problème public qu'on ne maîtrise pas¹.

Si la nature des enjeux publics change, les cadres cognitifs et normatifs évoluent aussi. La logique de production se calait sur des activités dites de « services public » qui renvoyaient à la satisfaction de besoins à l'aide d'équipements, d'aides et d'allocations de ressources. Désormais, de tels cadres administratifs n'opèrent plus la sélection et la formulation des demandes sociales. Celles-ci s'expriment autrement, à travers des problèmes directement vécus, qui sont par nature transversaux aux nomenclatures et aux organigrammes. Ainsi, en matière d'aménagement urbain : la temporalité d'un projet n'est plus celle des chantiers et des logiques productives, et d'autres critères que les seuls critères financiers et techniques servent à programmer la construction de logements sociaux².

Le changement de nature de l'incertitude bouleverse les rapports entre acteurs. Ce sont ceux installés à proximité du territoire qui opèrent la définition des problèmes. Pour l'État, l'interministérialité, jusque-là posée comme un souci au niveau central mais guère ressentie par les services extérieurs comme une exigence, devient une nécessité locale. La segmentation et la hiérarchisation ne permettent plus à l'État de se positionner au-dessus de la mêlée : il devient un partenaire, plus ou moins fort selon les cas. Les élus bénéficient d'une perception plus complète ou latérale de l'action : la pression à la coordination entre les différentes compétences leur est plus aisée, à travers la responsabilité directe qui leur échoit politiquement et leur proximité à l'égard des problèmes. Ils poussent au décroisement et à l'intégration. Ils reprennent la direction du jeu par le contrôle de l'agenda. Le politique prime. Désormais, l'accès aux ressources financières

1. C. Lindblom, « The science of Muddling through », *Public Administration Review*, 19, 1959.

2. Ayant perdu sa technicité dans les opérations classiques sans reconstituer de nouvelles compétences adéquates, l'État déconcentré s'affaiblit. Cf. en particulier Y. Janvier, *L'aménagement urbain face aux nouveaux enjeux de société, évolution des concepts, rénovation des outils*, Paris, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, direction des Affaires économiques internationales, Mission prospective, 1995.

et réglementaires est subordonné au traitement des problèmes¹. Les stratégies des acteurs et les modèles dominants de relation entre eux ont changé. Les collectivités locales coordonnent les services déconcentrés de l'État par la pression.

Pour l'État, la recomposition de ses missions ne se fait donc plus par le haut, par Paris et le national, mais par le bas, à partir des territoires et du local. La hiérarchie organisationnelle change de sens : elle se manifeste par l'autorisation accordée à un contenu de tâches fixé par les échelons subalternes. Les services centraux éprouvent beaucoup de mal à penser leurs relations avec les services extérieurs. La fonction préfectorale se transforme. L'intégration par l'exception et la dérogation par la manipulation ne suffisent plus au préfet, l'arrangeur doit se faire animateur. Le besoin de coordination est fonction du degré d'interdépendance existant entre les parties d'un système interorganisationnel. La perception que les acteurs ont de cette interdépendance devient donc cruciale. Les fonctions d'intégration ne peuvent plus être personnalisées, c'est l'intelligence des problèmes qui oblige à la coordination. Si le système n'est plus fondé sur une interdépendance essentiellement d'ordre vertical, il n'est pas non plus d'ordre horizontal stricto sensu. D'où la difficulté à schématiser un univers où la ligne est moins pertinente que le cercle, les frontières moins nettes que les chevauchements, la diversité plus marquée que l'unité.

Désormais, le raisonnement en matière d'action publique ne porte pas tant sur les objectifs que sur les conséquences. Or les conséquences sont plurielles et concernent plusieurs acteurs. Si la logique du produit divise, la logique des résultats et des conséquences rapproche car il faut souvent s'en prémunir. Les acteurs se retrouvent ainsi liés par l'interdépendance externe des résultats. Elle construit des enjeux communs et donc un minimum de coopération. Si les conséquences sont un élément d'intégration, elles le sont devenues selon une logique de risque et non plus de succès.

L'exemple de la protection des cours d'eau par rapport aux entreprises qui en extraient des matières premières telles que le gravier illustre ce propos. Le risque à gérer est accru lorsque l'acteur public ne se contente pas de vouloir édicter une politique des cours d'eau et de leur protection, mais prend aussi en compte les effets induits par ses règles sur des problèmes tels que l'emploi local. Les graviers doivent pouvoir exister, donc offrir des emplois locaux et des ressources fiscales, quitte à produire des effets négatifs d'environnement et de sécurité physique. Le risque pour l'acteur public naît de la prise en compte du fait que les assujettis agissent par ailleurs sur d'autres registres que celui de la protection des cours d'eau et que l'impact de taxes ou d'interdits d'ordre environnemental peut être ou non, aujourd'hui ou demain, plus ou moins pénalisant quant à la compétitivité des assujettis sur leur marché des matériaux pour le génie civil et le bâtiment. Le jeu est ouvert, qui accentue la part d'indétermination à laquelle l'acteur public se heurte quant aux conséquences des décisions qu'il peut prendre. L'échec revêt une nature collective, c'est-à-dire touche beaucoup d'acteurs, dont la

1. Le facteur clé de la montée en puissance des élus n'est donc pas la décentralisation en tant que telle des blocs de compétence de l'État aux collectivités locales, mais la coordination horizontale des problèmes au niveau local.

puissance publique, la population locale et les gravières, alors que le succès reste de nature individuelle, lié à l'action de l'élu ou du préfet.

Le traitement concret du risque suppose que des modes de coopération soient activés qui mettent en compatibilité les diverses parties prenantes. Les intérêts des acteurs A ou B, gravières ou élus locaux, ne peuvent être réduits à ceux des acteurs C ou D, puissance publique ou riverains, par le recours à la seule coercition. La mise en compatibilité signifie qu'au minimum chacun prend en compte l'existence des intérêts de l'autre, ce qui se traduit par la reconnaissance de la position du partenaire. Les risques ne sont plus brutalement externalisés, d'une agence publique chargée de l'eau sur une autorité publique chargée de l'emploi, des décideurs publics sur des acteurs tiers. L'internalisation des effets d'une mesure publique signifie qu'il est délicat d'utiliser un codage qui a priori s'impose de l'extérieur et par rapport auquel les parties prenantes ne peuvent, in fine, que se soumettre ou se démettre.

La responsabilité politique se définit par rapport aux conséquences des actions réalisées, ce qui explique aussi la timidité des choix. Il ne s'agit pas seulement de mobiliser des techniques a priori d'aide à la décision, il faut s'engager dans des programmes d'évaluation de ce qui a été fait. La rétroaction l'emporte logiquement sur la programmation. La logique de la connaissance de la réalité des situations s'impose. Monter des actions partenariales intégrées induit le changement des outils de gestion comme des modèles d'autorité. Il faut repenser les modes de gestion et d'évaluation en fonction non plus des organisations comme unités d'analyse, mais en fonction des caractéristiques multiorganisationnelles des programmes publics. La transparence n'est pas celle des conduites individuelles, mais celle des problèmes. Du même coup, le monopole de l'expertise s'effrite et la nécessité d'un regard décentré devient nécessaire. L'apport des compétences internes n'est pas suffisant, car la connaissance indigène est trop limitée. De là les appels nombreux aux bureaux d'études, cabinets d'audit et autres officines de conseil en management public. Si les élites sont en concurrence, les savoirs le sont aussi.

L'INSTITUTIONNALISATION DE LA NÉGOCIATION

L'institutionnalisation de l'action collective devient un processus majeur qu'adopte l'État pour peser sur la conduite des affaires publiques. L'institutionnalisation fournit, ou veut fournir, une solution à la coopération (même si c'est au prix d'une indétermination plus grande des sphères d'action) en proposant de façon peu coercitive des scènes d'action plus ou moins durables dans le temps. Celles-ci sont destinées à structurer des modes d'échange et à articuler des positions dans un contexte d'interdépendance entre des problèmes, des acteurs et des intérêts.

L'institutionnalisation attribue une qualité à un objet: elle sert de procédure classificatoire et formalise le réel tout en triant et en sélectionnant des problèmes et des acteurs. À sa manière, elle est à la fois descriptive et prescriptive. La catégorisation à laquelle elle procède généralise et objectivise, identifie et regroupe sous une catégorie homogène des situations diffé-

renciées, qu'elle appauvrit en même temps, les situations singulières devant se couler dans un moule commun. En ce sens, elle remplit une fonction qui, avec le droit, la statistique ou la politique, la place au nombre des outils disponibles pour une autorité publique afin de classer, d'identifier et de qualifier comme objet d'action des situations empiriques, des problèmes. Au même moment, elle présente des caractéristiques qui la distingue d'autres outils, dont celle de porter non sur l'allocation de services ou de ressources à des assujettis mais sur la formulation de débats et d'enjeux.

L'AJUSTEMENT EN AMONT

Pour caractériser les traits spécifiques de l'institutionnalisation en tant que processus de mise en compatibilité, on peut la confronter au modèle de la régulation croisée. La régulation croisée est un ajustement qui opère en aval de l'action publique lors de la mise en œuvre de politiques, dans les interstices de la logique bureaucratique. Elle produit des inflexions particularistes à l'intérieur de frontières consensuellement acceptées qui sont celles de problèmes et de décisions universalistes. Le système d'action ou la scène sociale sont aussi strictement bornés. Les institutions et les procédures ne font pas problème. Enfin, les politiques de l'État sont pour l'essentiel des politiques distributives, redistributives et règlementaires¹.

L'institutionnalisation revêt une tout autre forme. Les processus d'ajustement opèrent dès l'amont de l'intervention publique. Ils portent sur la définition de la nature des problèmes publics, sur la priorité et l'arbitrage entre les enjeux, ainsi que sur la répartition et le contenu des principes guidant les décisions. L'action publique est co-construite de manière collective. Les institutions et les procédures tant politiques qu'administratives deviennent en effet un problème. Car les frontières se révèlent floues à beaucoup d'égards qui dissocieraient les enjeux collectifs et les politiques publiques, les décideurs et les assujettis, le général et le particulier. La puissance publique ne se manifeste plus par l'édiction de critères universalistes, par la prise en charge globale sinon hégémonique des solutions, ainsi que par le recours à des technicités autonomes. Elle intervient pour l'essentiel par la formulation de politiques constitutives.

Une politique constitutive édicte des règles sur les règles ou des procédures organisationnelles. Elle ne dit pas quelle est la définition du problème et quelles sont les modalités de son traitement opérationnel. Elle se contente de définir des procédures qui servent de contexte d'action sans que soit pré-supposé pour autant le degré d'accord et d'implication des acteurs retenus. Des scènes d'action et des territoires sont créés qui offrent des positions d'échange et d'ajustement et que la puissance publique investit de valeurs,

1. Cette typologie des politiques publiques, élaborée à partir des travaux de Robert Salisbury et de Theodore Lowi, est présentée dans la partie II, chapitre 3, de Y. Mény, J.-C. Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989. Pour plus de précision, se reporter à T. Lowi «American business, public policy, case studies, and political theory», *World Politics*, 16 (4), juillet 1964, p. 677-715; et à R. Salisbury, «The analysis of public policy: a search for theories and roles», dans A. Ranney (ed.), *Political science and public policy*, Chicago, Markham, 1968, p. 151-175.

de légitimité ou de cognition. La politique constitutive délègue le traitement du contenu. Elle émet une contrainte ou une coercition faible sur les assujettis des politiques qu'elle prétend traiter. Enfin, le nombre des acteurs appelés à s'ajuster est élevé et variable, comme le sont leur représentativité et leur pertinence en tant que partenaires pour l'échange¹. La recherche d'interlocuteurs collectifs guide le recours par une autorité publique aux politiques constitutives.

La politique dite d'aménagement du territoire offre un cas spectaculaire de la manière dont se positionne l'État. Dans les années 1950-1960, l'État a édicté l'urgence du problème, construit des solutions bureaucratiques, alloué des ressources et imposé des règles aux opérateurs locaux et aux entreprises. Depuis le début des années 1990, il ne définit plus où la France des régions et des communes doit aller, vers quels équilibres tendre, comment opérationnaliser des mesures pour ce faire. La politique d'aménagement du territoire se traduit pour l'essentiel par le fait que l'État, à travers des lois cadres, élabore une ingénierie institutionnelle, référée à des impératifs et à des argumentations de bien public, de cohésion et de solidarité, ingénierie qui se traduit par un éventail de procédures constitutives permettant à des collectivités locales, à des entreprises, à des associations ou à des groupes d'habitants de s'asseoir ensemble, de procéder à des tours de table, de négocier des enjeux, de prendre en charge des initiatives autour de nouveaux territoires géographiques et dans des enceintes spécifiques, qui ne sont pas celles des institutions politiques et administratives classiques. L'État mobilise autrui en nommant une mesure, mais sans trop la définir, en construisant des lieux et des opportunités spécifiques d'échange, mais sans remettre en cause les anciennes institutions, en sollicitant l'implication d'acteurs tiers, mais sans imposer sa manière comme dénominateur commun obligé.

En d'autres termes, les politiques constitutives sont activées dans l'espoir qu'à travers elles se créeront des fenêtres d'opportunité pour de l'action collective. Plus précisément, on peut les conceptualiser comme des *policy windows*² potentielles, des offres de rencontre entre des problèmes, des ressources et des acteurs. Leur légitimation est importante, car elle reconnaît que la puissance publique n'exerce pas un rôle hégémonique, en tout cas prépondérant, dans la formation de l'agenda des politiques publiques. De nouveaux *policy systems*, différents de ceux établis par la division officielle du travail politique et administratif, se voient offrir une scène officialisée et des capacités crédibles³.

1. L'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) constitue un exemple particulièrement significatif d'une telle orientation.

2. Le concept de *policy window* a été formulé par J. W. Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston, Little, Brown, 1984.

3. Le passage de la régulation croisée à l'institutionnalisation de l'action collective ne correspond pas au passage d'un modèle rural à un modèle urbain. Certes les villes ont été les premières à affronter la nouvelle donne de la gestion territorialisée. En ce sens, elles ont servi de laboratoire. Les faits indiquent que cette donne s'étend aujourd'hui aux espaces non métropolitains qui se confrontent à la même problématique de déségmentation des logiques de gestion, d'interdépendance des choix publics et de confrontation d'intérêts multiples.

Les mécanismes de l'institutionnalisation de l'action collective tels qu'ils apparaissent dans les politiques constitutives, par exemple, reposent sur un principe de coopération obligatoire. L'enjeu devient donc la construction de réseaux susceptibles d'être mobilisés pour résoudre des problèmes ad hoc. Cette coopération obligatoire conduit à la communication obligatoire. En effet, dès lors qu'il ne s'agit plus seulement de gains directs, se protéger par la non-communication représente un jeu perdant. Qui ne communique pas n'est pas au courant des affaires. Se cacher fait peu de sens. La qualité des relations avec des tiers, la capacité de jouer en commun deviennent vertueuses. La négociation s'ouvre. Lorsque personne ne détient seul la clé d'un problème, l'informel se révèle légitime¹.

Jouer le partenariat permet de mutualiser les risques, refuser l'ouverture conduit à la marginalisation². Ainsi s'exprime la déqualification des politiques sociales. Les travailleurs sociaux ont perdu la propriété exclusive des problèmes qu'ils traitent. De la même façon, l'échec scolaire ne relève plus de la seule responsabilité de l'Éducation nationale, et la sécurité publique échappe à l'hégémonie des policiers. Cela souligne l'importance des mécanismes cognitifs quand il s'agit de construire de la coopération. S'impose ainsi un apprentissage collectif de la « conceptualisation conjointe ». L'activité de coordination passe par la création de cadres de référence communs entre les intérêts concernés sans lesquels des efforts ultérieurs n'aboutiront pas. Elle doit se justifier par des arguments collectivement endossés, elle ne s'impose pas de son seul fait. Affaire de pédagogie, elle s'alimente par la mise en commun d'expériences. La rationalité acceptable n'est pas celle des objectifs mais celle des procédures de choix³.

L'enjeu de l'institutionnalisation réside dans la production de systèmes informels qui soient pragmatiques, c'est-à-dire orientés vers la gestion de problèmes et non vers la ratification de valeurs et d'objectifs. L'informel comme mode d'action revêt un statut nouveau qui n'est pas celui en cours dans la régulation croisée, c'est-à-dire du formel domestiqué. Il reste à inventer chaque fois et vaut pour lui-même. Il n'est pas de l'adaptation. L'innovation est son essence. En fait, il fournit à l'interdépendance une solution collectivement dégagée. Il ne se cache pas, mais s'affiche comme institutionnalisation. Il dégage une manière de se coordonner qui est alternative à la vision orthodoxe de l'administration publique. Alors que les institutions s'inscrivent dans la durée, cet informel manifeste se définit comme un mode de gestion en permanence malléable, ne médiatisant pas les relations par des règles strictes.

1. Cf. D. Lorrain, « Après la décentralisation, l'action publique flexible », *Sociologie du Travail*, 3, 1993, p. 285-307 ; on lira également du même auteur, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, 4, 1991, p. 461-484.

2. La politique de la Ville, avec la signature de contrat de Ville, est une manifestation claire d'un tel exercice de mutualisation des risques.

3. L'expression d'« action publique flexible », qui est parfois utilisée pour qualifier de telles situations rend mal compte de la dynamique de tels processus. Voir D. Lorrain, « Après la décentralisation... », art. cité.

Le passage de l'implicite à l'explicite, du latent au manifeste, est devenu légitime au nom de l'efficacité. En témoignent de nombreux responsables de services extérieurs de l'État qui s'éloignent d'une interprétation purement juridique de leur rôle. La règle concerne une dimension stratégique sous une condition : qu'elle permette de s'inscrire dans la négociation ouverte. Le rapport de force s'est substitué au passe-droit. L'entrée du management public sur fond de dévalorisation du droit peut se comprendre aisément. Un jeu ouvertement politique s'est ainsi affirmé que la décentralisation a généralisé par la logique des blocs de compétence. La collectivité territoriale s'affirme comme une unité de décision de nature politique en même temps que le partenariat devient nécessaire dans une concurrence vive entre collectivités. Lorsque la distribution des ressources se fait plus par la pression ouverte que par le marchandage étroit, l'affirmation d'une légitimité sinon d'une responsabilité politique est une stratégie nécessaire et utile, ne serait-ce qu'auprès des administrations de l'État enserrées dans des enjeux plus techniques et segmentés. La proximité du terrain, le principe d'urgence, l'approche plus globale offrent des arguments auxquels celles-là se subordonnent. À leur tour, les élus locaux, privés de l'ombre protectrice de l'État, se trouvent confrontés dans leur collectivité à des problèmes de bornage de l'action publique en même temps qu'à une responsabilité plus directe de leurs choix. La hiérarchie des blocs de compétence n'offre pas un alibi suffisant : les circuits sont courts et les enjeux n'attendent guère¹.

Dans un tel contexte, l'argent, l'autorité et la technicité deviennent pour l'État des instruments à capacité et à légitimité limitées. Sa centralité par rapport à la périphérie que constituerait le territoire auquel s'applique sa gestion ne suffit pas à fonder son action. La nodalité, c'est-à-dire la capacité à associer autour de soi, sinon à faire travailler ensemble, en tout cas à identifier, à mobiliser les parties prenantes et à leur fournir un cadre d'ajustement mutuel, devient un vecteur décisif pour son action². La situation de nodalité s'impose aux services de l'État. Pendant de longues années, le préfet a été désigné par le gouvernement comme une institution chargée localement de coordonner et d'animer les acteurs tels que les services extérieurs de l'État, les collectivités locales et les groupements socio-économiques. En fait, en dépit de ses nombreuses relations et compte tenu des caractéristiques de la régulation croisée, le préfet ne voulait surtout pas favoriser des modalités de travail collectif. Or les attitudes et les comportements évoluent. C'est ainsi que les préfets s'engagent aujourd'hui à faire ce qu'on leur enjoignait de faire depuis longtemps. Le relatif succès rencontré par la Charte de la déconcentration administrative adoptée en 1994 par le gouvernement, notamment sur le concept de création de pôles de compétences, traduit à sa manière la quête de capacités pratiques de nodalité de la part des services de l'État. Il s'agit, à travers un mode organique

1. Ainsi que le note le maire d'une grande ville, «La ville raccourcit les étapes et restreint les calendriers», C. Trautmann, «Le grand décalage», *Le Monde*, 6 septembre 1991.

2. Le concept de nodalité a été proposé et approfondi par C. Hood, *The tools of government*, London, Macmillan Press, 1983.

stable et horizontal, de faire travailler ensemble des services extérieurs de l'État sur des enjeux explicites et d'une manière ouverte en direction du monde local. La Charte constitue une boîte à outils dans laquelle il serait possible de puiser des instruments de coordination. Le risque à terme réside cependant dans le fait que les pôles de compétence deviennent non des formes de coordination souple mais des procédures bureaucratiques impulsées du centre à coup de directives. Or la coordination passe surtout par plus d'échanges et de négociations. Tel est le cas pour la lutte contre l'insécurité publique, pour l'insertion sociale des jeunes et, plus largement, pour ce qui concerne les populations, les enjeux et les domaines les plus significatifs pour l'évolution de la société.

En résumé, l'autorité étatique n'a pas la possibilité de s'appuyer sur sa seule légitimité et sur la seule efficacité de la centralité pour impulser de la coordination. Paris ne sert plus de point de ralliement. Les collectivités locales, de leur côté, ont cru pouvoir se substituer à ce retrait mais ne disposent pas nécessairement des capacités suffisantes pour le prendre en charge. Actuellement, ce sont les coûts d'intégration qui constituent les points sensibles de l'organisation de l'action. Dans un environnement comprenant davantage de contacts directs, la difficulté ne réside pas tant dans la capacité technique à faire ou dans le positionnement institutionnel à imposer que dans la capacité à interagir avec des tiers. La nodalité devient une condition généralisée de la conduite des affaires lorsqu'émergent des relations interterritoriales moins hiérarchisées, sinon concurrentielles. La contractualisation est un mode institutionnel et gestionnaire répandu, que ce soit sur la politique de la ville, l'action sociale ou la culture, sans parler de l'aménagement du territoire, le développement économique ou la construction d'infrastructures de communication. La négociation s'étend à des partenaires nombreux, publics et privés, souvent nouveaux par rapport à la scène publique et qui se mobilisent sur des logiques territoriales ou de proximité.

LA DIFFÉRENCIATION DES SCÈNES

L'institutionnalisation se nourrit d'une division des rôles et des politiques publiques qui est devenue obsolète en même temps que d'un état de fragmentation poussée des territoires, des compétences, des acteurs. Elle essaie de coller ensemble des morceaux qui apparaissent disparates, de faire endosser une responsabilité collective à des acteurs qui restent attachés à leur cadre sectoriel de référence, d'ouvrir un mode d'ajustement qui ne ressemble pas à la participation symbolique pratiquée pendant les années 1970, mais qui préserve en même temps le monopole de la décision alloué aux autorités politiques légitimes. Pour ce faire, elle joue sur deux registres à la fois : l'organisation et la légitimation. L'organisation se traduit par le fait que des structures et des procédures définissent des modalités de division des tâches. La légitimation spécifie qui est légitime pour créer de la valeur à travers la concertation et la négociation.

La politique dite de la Ville illustre cette double démarche. Des instances complexes sont disponibles à travers lesquelles sont stipulées les condi-

tions et les limites dévolues au travail de co-construction impliquant des acteurs tant publics que privés. En même temps, l'institutionnalisation désigne des acteurs locaux, parfois établis, le plus souvent peu reconnus, à l'exemple des associations de jeunes ou d'immigrés, auxquels elle attribue une capacité et une rationalité substantielles, par rapport aux problèmes abordés, en même temps qu'une image de représentativité autonome par rapport aux filières établies de la démocratie représentative.

Le recours à l'institutionnalisation accentue la différenciation des scènes où se construit l'action publique. En apparence, l'unité que le système politico-administratif territorial permettait de sauvegarder se dilue et cède la place à un émiettement désordonné, peu intégrable, de cas particuliers et de réponses édictées sous le coup de l'urgence. À y regarder de plus près, tel n'est pas exactement le cas. La gestion territoriale ne s'achemine pas vers un état d'anarchie sous l'effet de forces centrifuges incontrôlables : elle change de nature. Plus précisément, aux scènes généralistes balisées que tracent les circonscriptions électorales et administratives se substituent des scènes spécialisées par types d'enjeux et par modes d'échange, chacun connaissant une composition spécifique d'acteurs. Ce principe de différenciation, qu'accompagne la banalisation progressive de l'accès d'acteurs tiers, exige de la part des autorités publiques une constante attention et une adaptation continue à la manière dont la nature des problèmes évolue. En même temps, la différenciation complique le jeu en autonomisant la logique des conflits proprement politiques par rapport à d'autres types de conflits qui concernent la logique d'énonciation et de traitement des problèmes collectifs. La compartimentalisation par nature de problèmes crée des frontières entre la dynamique partisane et la dynamique gestionnaire. Si l'élu local ne préserve pas le monopole de la propriété des problèmes, il conserve celui de la légitimité de la décision politique. En même temps, les acteurs que l'institutionnalisation cherche à placer dans chacune des scènes restent largement libres de se joindre à l'action collective et d'accepter les modalités d'échange qui leur sont proposées. Ils peuvent à tout moment faire défaut, négocier d'autres modalités ou redéfinir le problème collectif.

À la différenciation des problèmes et des acteurs s'ajoute une deuxième dimension : l'institutionnalisation crée les conditions de la spécification des scènes. Si la nature d'un problème justifie l'autonomisation d'une scène par rapport à d'autres, encore faut-il que des modalités d'ajustement soient disponibles qui permettent aux problèmes et aux acteurs de se situer les uns par rapport aux autres et de se référer à un minimum de cadre commun. La spécification se traduit ainsi par la construction de règles de gestion applicables aux affaires d'une scène particulière et à elles seulement. Des droits spécialisés sont édictés, par l'État mais aussi par la pratique sur le terrain, qui sont applicables à un domaine mais non transposables à un autre. Les modalités qui président au domaine de l'eau ne ressemblent guère à celles en vigueur pour la ville ou pour l'aménagement du territoire. De tels codes de conduite et d'arbitrage se fondent sur la nature particulière du secteur ou du domaine qu'ils touchent, c'est elle qui fonde les procédures opérationnelles régissant les rôles de chacun, dont les services de l'État. En même

temps, de tels codes sont fortement évolutifs, car ils se construisent par l'addition des solutions et des arrangements élaborés au fur et à mesure sur le terrain¹.

LES ACTEURS LOCAUX FACE À L'ACTION CONSTITUTIVE

L'ajustement par l'institutionnalisation publique modifie profondément la donne pour les divers acteurs concernés. Pour les élus et pour les administrations de l'État, il se traduit par un affaiblissement généralisé de leur influence et de leur autonomie. Les élus locaux, maires, présidents de conseil général et régional, ont bien du mal à garder la maîtrise de la conduite des affaires publiques. Ils perdent pour une large part le contrôle de la mise en œuvre opérationnelle des politiques. Ils ne sont pas les seuls maîtres de la négociation avec les acteurs privés dès lors que celle-ci mobilise des milieux qui sont directement concernés par un problème spécifique traité dès l'amont. Les élus ne sont pas enthousiastes à l'idée de se joindre en tant que tels à des scènes institutionnalisées regroupant des acteurs multiples. Ils sont tentés de jouer le retrait implicite, surtout lorsque l'État prend la responsabilité de l'institutionnalisation. Ils pèsent enfin relativement peu de poids sur la définition opérationnelle des orientations, celles-ci étant assumées plutôt par les administrations.

Cela dit, les élus jouent un rôle important dès lors qu'il s'agit de faire le tri entre telle ou telle orientation générale. En outre, les élus conservent encore une place décisive grâce à deux compétences majeures. L'une est la décision de ce qui, en matière d'action publique, est ou n'est pas digne de valeur. Ils définissent les orientations normatives qui légitiment et orientent l'action. Une telle compétence reste déterminante car elle indique si, oui ou non, et pour quelles raisons, l'action doit tendre dans telle ou telle direction générale : l'eau ou la ville, l'équité ou l'efficacité, etc. Le contrôle exclusif de cette compétence permet en même temps de comprendre que leur non-engagement dans l'institutionnalisation de l'action collective est tactiquement fonctionnel. En suivant mollement la mise en œuvre, ils laissent jouer l'administration de l'État et se gardent les mains libres sur les valeurs et sur les priorités. L'autre compétence qu'ils détiennent est l'aptitude à jouer collectif entre collectivités locales. Si un élu ne souhaite pas coopérer avec les élus voisins, aucune coopération horizontale n'aura lieu qui transcendera les cloisonnements géographiques entre collectivités².

1. On consultera à cet égard P. Lascoumes, « Les arbitrages publics des intérêts en matière d'environnement. L'exemple des lois Montagne et Littoral », *Revue française de science politique*, 45 (3), juin 1995, p. 396-419. Voir également, P. Duran, « Piloter l'action publique, avec ou sans le droit? », *Politiques et management public*, 11 (4), 1993.

2. On notera cependant que dans un petit nombre de cas des maires ou des présidents de conseil investissent dans l'animation de scènes institutionnalisées de négociation. Un tel engagement est facilité lorsque l'élu peut offrir aux partenaires un tour de table par rapport auquel il apparaît comme un régulateur relativement neutre et qu'il ne se sent pas menacé dans la prééminence de son rôle par l'État ou par des adversaires de son milieu.

Les administrations, de leur côté, sont placées dans une situation relativement difficile pour trois raisons au moins : leurs compétences n'ont pas été mises à jour suffisamment vite ; elles sont empêtrées dans des filières étroites et cloisonnées entre elles ; elles n'ont bien souvent qu'une capacité limitée de contrôle sur les actes des collectivités locales dans le cadre de leurs activités régaliennes. En même temps, leur légitimité révèle leur faiblesse à se repositionner comme des acteurs déterminants de la gestion publique. Comme nous l'avons déjà noté, elles ont souvent du mal à amener une réelle valeur ajoutée, car elles ne fournissent pas suffisamment de produits permettant de les différencier par rapport aux opérateurs privés — bureaux d'études, sociétés de service, etc., intervenant dans la gestion publique. En sens inverse cependant, les administrations ont appris à interagir avec les assujettis et les groupes locaux. Contrairement à ce qui pouvait être observé il y a encore quelques années, les fonctionnaires de l'État ont rompu en large partie avec une attitude de méfiance et de distance à l'égard d'autres milieux que les seuls notables et acceptent d'ouvrir des quasi-négociations avec des tiers dans le cadre de l'institutionnalisation. Compte tenu de la réticence manifestée par les élus, les administrations bénéficient d'un atout relatif : si les services extérieurs d'État ne jouent pas le jeu de l'ouverture, personne d'autre qu'eux ne le fera parmi les autorités publiques. Cela étant, les administrations n'ont pas toujours une claire conscience de l'importance de ce rôle nouveau d'intermédiaire auquel elles ne sont pas non plus parfaitement préparées. Dans les faits, on constate que la fonction préfectorale en particulier devient un lieu possible d'arbitrage. Elle offre une neutralité que des acteurs tiers peuvent apprécier. Tel est le cas entre des collectivités locales dont les positions de conflit et d'interdépendance se trouvent exacerbées du fait d'externalités multiples. Il en va de même entre administrations dont l'emprise locale faiblit lorsqu'elles se confrontent à des approches plurisectorielles ou horizontales des problèmes portées par des propriétaires activistes de problèmes¹.

Les acteurs tiers invités à se joindre aux scènes d'action que l'institutionnalisation trace, adoptent des comportements extrêmement divers. Les associations deviennent un partenaire valorisé. Leur contact est recherché en particulier par les fonctionnaires d'État dont le projet est de construire avec elles des réseaux permettant de les mobiliser ponctuellement. Mais leurs réponses paraissent très contrastées, qui vont de la défection jusqu'à l'entrisme systématique. Elles couvrent, de façon souvent peu prévisible par leurs partenaires publics, un spectre large qui allie la quête de la notoriété par leurs animateurs et la méfiance à l'égard du monde politique, la déception à l'égard de la complexité des machineries administratives et la prise en charge de prestations de services collectifs à l'égard de populations d'assujettis.

Quant aux acteurs économiques, ils suivent plus ou moins le mouvement quoique, dans l'ensemble, leur attitude reste prudente et leur comportement peu impliqué. Les instances établies telles que les chambres de commerce

1. P. Duran, B. Hérault, « L'administration à la découverte du politique : l'Équipement en décentralisation », *Annuaire des collectivités locales*, 1992, Paris, Litec, 1992.

semblent relativement faibles et peu intégrées en leur sein dès lors que l'institutionnalisation de l'action collective implique un large partenariat et une approche horizontale des enjeux. Les entreprises, sauf exception, ne s'impliquent guère, même lorsque les problèmes tels que l'emploi ou l'aménagement du territoire les concernent plus directement. On notera la méfiance des opérateurs urbains à l'égard du monde des élus, cette prise de distance alimentée par les problèmes de corruption et de marchés publics les conduisant à se montrer prudents lorsque, au niveau local, la table des acteurs s'ouvre à des publics plus larges.

L'INTÉGRATION PARTIELLE

La régulation ainsi construite reste fragile. L'institutionnalisation ne favorise pas toujours les ajustements et les mises en compatibilité. Par rapport au couple notables-services extérieurs de l'État, la socialisation à des normes et à des arrangements internes y est moins assurée : les problèmes demeurent plus flous, la participation plus fluide, les produits décisionnels moins opérationnalisables. D'où le recours croissant que l'on constate à des régulations externes, dont celles des instances judiciaires.

Le juge devient un médiateur et un arbitre. Il est un homme neutre, acceptable parce qu'étranger au tour de table et aux enjeux¹. La régulation judiciaire traite des conflits, mais d'une manière tout à fait particulière. Le juge n'intervient guère sur le fond, il ne sanctionne ni n'édicte la finalité ou le contenu auquel le modèle de l'institutionnalisation de l'action collective doit se conformer. En revanche, il agit sur les règles procédurières du jeu et veille à la conformité des accords et des démarches. C'est ainsi qu'en matière d'aménagement urbain, s'il constate qu'un document d'urbanisme est légal ou non, il ne se substituera pas pour autant au choix et aux objectifs des parties concernées, en donnant son avis sur le fait de savoir si le document est capable ou non de sauvegarder la beauté d'un paysage ou s'il est opportun que l'urbanisme doive sauvegarder tel ou tel site².

Ainsi, contrairement à ce qu'on peut penser, il ne peut y avoir de projet global. Seules existent des procédures visant à combiner des projets entre eux et à créer de la convergence. Reste à trouver un langage approprié. Aujourd'hui, la multiplicité des partenariats confine à la non-décision par incapacité à hiérarchiser et à définir des priorités. De plus, les pouvoirs « obligés » se trouvent mêlés aux pouvoirs de droit, ce qui constitue une perte de légitimité de ces derniers. On comprend du même coup le recours au juge comme médiation ultime. La logique de confrontation dans un univers qui ne sait pas ou mal hiérarchiser ni indiquer la priorité contribue à faire de la régulation juridique un mode essentiel de réponse à l'ambiguïté des situations.

Cependant, le développement des scènes « institutionnalisées » comme autant de structures adaptatives pose un problème de nature politique du fait

1. Ce retournement est spectaculaire si on compare avec le modèle de la régulation croisée, si réticent à confier à d'autres que ses membres la médiation des enjeux et intérêts de ses membres.

2. Cf. P. Duran, « Piloter l'action publique... », art. cité.

de la légitimité partielle de l'ordre ainsi créé. C'est une logique procédurale, et non pas substantielle, qui domine. La critique durkheimienne est toujours valide au sens où ce n'est pas le contrat qui fait la discipline mais l'inverse. D'où la question cruciale que représente la construction des cadres sociaux susceptibles d'expliquer la force des contrats. Dans une période de reconfiguration de l'espace public, il n'est pas surprenant que l'interrogation première porte sur les fondements et les principes selon lesquels l'action publique prend sens et validité. Les réflexions sur les dispositifs institutionnels à travers lesquels se construit l'action publique s'expliquent justement par l'âpreté de ces questions, mais aussi par la nature même des institutions telles qu'elles apparaissent au sociologue. Les institutions incorporent toujours des préférences et des catégories de jugement, elles représentent des solutions, offrent des procédures de sélection des enjeux et constituent des modalités pratiques d'allocation des ressources d'attention, mais surtout elles permettent de préciser les identités des acteurs et d'en hiérarchiser l'importance.

L'ACTION PUBLIQUE EN RECHERCHE D'IDENTITÉ

La réalité de l'action publique se caractérise par une hétérogénéisation accélérée et une centrifugation croissante des univers concrets de gestion publique. L'État assure difficilement le rôle de plus petit commun dénominateur¹. De tels constats posent question. D'une part, les autorités publiques se trouvent fortement incitées à adapter leurs interventions et leur rôle à de telles évolutions. D'autre part, préserver une cohésion minimale de l'ensemble représente un enjeu non négligeable.

L'INDÉTERMINATION DES TERRITOIRES

La logique territoriale propre au politique se trouve remise en question par les logiques de gestion. La plupart des politiques publiques sont construites en référence à des espaces qui ont de moins en moins à voir avec la géographie institutionnelle politico-administrative. Or le territoire a jusque-là constitué avec la légitimité la principale dimension caractéristique du pouvoir politique dans la mesure où il constitue le cadre dans lequel s'exprime la souveraineté.

La question du territoire est celle de l'assise du pouvoir politique, ou, si l'on préfère, celle de son extension. Historiquement, le territoire était appréhendé de manière quantitative en termes quasi démographiques, lieu d'appropriation des hommes et d'extraction de la richesse. Combien de

1. L'État perdrait de sa substance: l'hypothèse est devenue un thème repris par la sociologie politique actuelle. Voir notamment, B. Jessop, *State theory: putting the capitalist state in its place*, Cambridge, Polity Press, 1990. La raison de ce recul est attribuée en général à la globalisation et à la mondialisation des espaces économiques et politiques. Peu d'attention est en revanche accordée aux évolutions sub-nationales telles que celles affectant la gestion publique territoriale.

sujets regroupe un espace donné? Du même coup, la vision hiérarchique qui en découlait explique le type de découpage comme la présence d'une autorité politique préoccupée par les questions premières d'ordre public et de sécurité. La notion de territoire est de ce point de vue liée à une exigence de contrôle des personnes et par là de mise en ordre des rapports sociaux. Modalité autoritaire de construction d'une allégeance, le territoire se veut en même temps constitutif d'une communauté. En fait, le territoire est toujours un espace construit politiquement et socialement par référence à un problème spécifique, il n'est pas une finalité en soi, ni un état de nature stable et neutre.

Le territoire politique est devenu inadapté aux données de la gestion publique aussi bien qu'à la prolifération des affiliations statutaires qui fondent les revendications des groupes sociaux. Cela s'applique, en particulier, à la gestion du tissu territorial. Il est de plus en plus vain de vouloir à tout prix faire correspondre les circonscriptions politiques et administratives avec les espaces de gestion des problèmes publics. La décentralisation a voulu en quelque sorte répondre à un tel défi. En cela, elle relève d'une logique géométrique et cartographique dont elle sonne involontairement le glas. Cette logique d'organigramme qui vise à fonder l'autorité est bien une spatialisation du pouvoir auquel elle confère un principe d'intelligibilité. Mais cette illusion cartographique est sévèrement remise en cause. Car la volonté rationalisatrice de distribution spatiale des compétences se heurte à la réalité des enjeux tels qu'ils sont aujourd'hui construits et perçus.

À la représentation de pouvoirs politiques ordonnés suivant un principe excluant tout chevauchement ou superposition se substitue un territoire identifié comme espace de gestion, dont la délimitation s'établit par type de problème à traiter. La gestion publique est confrontée à des *issues areas* dont l'espace de référence est de plus en plus variable¹. Les banlieues ont imposé leur réalité tragique, mais la gestion de l'eau a aussi sa géographie politique, les bassins de vie ne sont pas toujours les bassins d'emploi qui ne correspondent pas nécessairement aux bassins d'habitat quand les activités de transport se pensent moins en termes d'infrastructures que de chaînes logistiques de plus en plus transnationales.

Face au caractère relatif et fluctuant de la notion de territoire se développe une double prise de conscience. En premier, celle d'un changement d'échelle des problèmes publics qui apparaissent de moins en moins solubles au seul niveau national ou au seul niveau local, dénotant à l'évidence une découverte tardive d'une contrainte extérieure trop longtemps ignorée et une appréciation nouvelle de l'interdépendance des évolutions nationales. En second, et par contrecoup, celle d'un affaiblissement de l'État comme échelon pertinent de gouvernement, ce qui ne va pas sans poser de problème quant à la légitimité de l'autorité politique que celui-ci est censé incarner. À l'évidence, la multiplication des niveaux de gouvernement pose des problèmes de régulation accrus. En dehors même de la globalisation des marchés de capitaux et de la mondialisation de l'économie, la capacité de l'État

1. Nous reprenons ici la formule suggestive de T. Lowi, « American business, public policy, case studies, and political theory », *World Politics*, 16 (4), juillet 1964, p. 677-715.

à gérer sa propre économie se réduit du fait des limitations introduites par la garantie de l'Union européenne des quatre libertés de base quant à la circulation à l'intérieur de l'espace européen des biens, des personnes, des services et du capital¹. D'un autre côté, l'exigence accrue de prise en compte des réalités locales n'a fait que conforter la légitimité des pouvoirs locaux à assumer seuls leur destinée, en liaison parfois avec la communauté européenne et au prix d'un véritable « contournement d'État ».

En même temps, la glorification du territoire au bénéfice d'une action « flexible » ne doit pas esquiver les problèmes en creux. La segmentation de l'activité par territoire peut se révéler aussi néfaste que celle, traditionnelle, par domaine d'activité (routes, logement, réseaux, etc.). Elle engendre même des cloisons étanches. En effet, la gestion des interfaces entre territoires peut paraître délicate, surtout si les cloisons sont renforcées par des interventions économiques (zones éligibles aux financements européens) ou par des structures politiques (syndicats de pays, communautés de communes, etc.). Une telle situation provoque des comportements d'exclusion contre tout ce qui ne relève pas du territoire pris en compte. La bureaucratisation des territoires reste une réponse possible même si elle ne prend pas les mêmes formes que par le passé.

La banalisation de l'État et celle du politique posent à leur manière la question des institutions. Sans conteste, les problèmes de coordination se sont accrus de manière démesurée devant la montée des groupes d'intérêts les plus divers et la multiplication des espaces de gestion pertinents locaux, régionaux, nationaux, européens. La question est celle d'un minimum de cohésion et d'unité. C'est encore d'intégration dont il s'agit : comment parvenir à articuler des buts collectifs dont la formulation est devenue bien difficile, des acteurs dont l'expérience sociale tend à se différencier, et des territoires dont les bases sont hétérogènes. Les situations d'interdépendance généralisée posent la question du bornage de l'action publique. Or la gestion publique continue à buter sur la relative irréductibilité des logiques d'ordre et des logiques d'action. La flexibilité des ajustements nécessaires à la bonne gestion des affaires publiques reste confrontée à la rigidité des dispositifs institutionnels. Si l'on essaie aujourd'hui de gérer cette tension par la constitution de modes de coordination purement transitoires et contingents, c'est au prix coûteux d'une forme d'anomie politique caractérisée par une indétermination des sphères d'action.

LA DÉMOCRATIE DE L'ÉTAT

D'une démocratie confisquée par les élites politiques, on passe progressivement à une démocratie éclatée tant dans ses lieux d'exercice que dans la nature de ses acteurs. La politisation des scènes locales conduit cependant à durcir le jeu sinon à multiplier les occasions de conflit dans un uni-

1. Cf. F. W. Sharpf, « Community and autonomy, multilevel policy-making in the European Union », *EU Working Paper*, RSC 94/1, Badia Fiesolana, San Domenico. Cet article pose la question de la *compatibilité* (*mutual compatibility*) des différents niveaux de pouvoir. Sharpf note plus précisément à quel point il est devenu irréaliste de parvenir à une claire séparation des sphères de responsabilité.

vers où la nécessité de jouer ensemble ne s'accompagne d'aucun *leadership* clair. La règle selon laquelle aucune collectivité ne peut exercer de tutelle sur une autre est un élément de souplesse en même temps qu'elle définit une fausse égalité des participants. L'altération du rôle du préfet illustre l'ambiguïté de la situation. D'une part, à l'occasion de conflits entre l'État et les collectivités locales, ayant perdu tout lien direct avec celles-ci, il perd sa neutralité : il n'est plus perçu comme un agent de l'État, mais comme un agent du gouvernement. Il est donc un acteur politique parmi d'autres¹. D'autre part, la multiplication des conflits entre collectivités locales lui assure un rôle important d'arbitrage.

La politisation de la gestion publique territoriale est également liée à un élargissement du système politique. La dispersion des pouvoirs, associée à l'indétermination des enjeux, crée un univers fluide au sein duquel il devient difficile de fixer les limites institutionnelles de la scène politique comme il est délicat de trancher ce qui est politique ou non. La capacité d'intégration politique est devenue à l'évidence plus faible car liée à une dépendance plus forte à l'égard des groupes d'intérêts. Les élus assurent mal leur rôle d'intermédiation. Chacun affirmant son identité politique afin d'être reconnu, il se développe une sorte de concurrence dans l'acquisition et le maniement du label politique.

Les collectivités locales, par exemple, affirment le caractère politique de leur statut afin d'exister par rapport à l'État, tout au moins par rapport à des élites centrales, quand les groupes de pression jouent dans le champ politique au nom d'une démocratie élargie et de leur nécessaire participation à la gestion du bien public. Quant aux élections, qui assurent normalement les opportunités régulières de participation des citoyens aux décisions politiques, elles ne sont pas suffisantes à l'expression des revendications. En particulier, les groupes sociaux qui n'ont pas accès à la scène politique par le biais des institutions appropriées sont souvent conduits à recourir à des actions de nature extra légale et donc le plus souvent non légitimes, ce qui pose la question de la frontière du système politique². La gestion des problèmes publics par une négociation étendue à des groupes tiers déborde manifestement la classe politique. Les administrations elles-mêmes sont demanderesses de concertation, car l'affaiblissement de la représentation politique les met dans une position d'incertitude à l'égard de la société civile, et elles sont confrontées à une démultiplication des conflits qui entravent leurs réalisations. Peu assurés de leur réussite, les élus cherchent par la participation élargie à gagner en information et à se prémunir contre les risques de mobilisation sociale éventuels sur la base de compromis négociés. Ils y trouvent également une forme de mutualisation des risques et de partage des responsabilités.

La politique devient plus symbolique. En effet, les élus sont tenus de produire de l'affichage sauf à laisser supposer leur désintérêt ou leur inac-

1. Les préfets les plus neutres, c'est-à-dire ceux dont les carrières sont les moins liées à des affinités et/ou des amitiés politiques, sont en même temps les plus suspectés, car on les considère comme imprévisibles.

2. On peut se reporter à C. Offe, «New social movements: challenging the boundaries of institutional politics», *Social Research*, 52 (4), 1985.

tion. D'un autre côté, la corporatisation de l'action publique accroît les risques de corruption et la transparence prend valeur de gage d'une bonne conduite. On le voit, le caractère politique de la gestion du tissu territorial s'affirme, mais parfois au risque d'une confusion entre participation sociale et démocratie. Le mécanisme de l'institutionnalisation, ses limites et sa fonction, doivent être resitués par rapport à l'ensemble des modalités qui ordonnent les rapports que les autorités publiques entretiennent avec la société : l'élection, la négociation, la participation.

L'élection fonde le niveau de la démocratie. Le suffrage universel sélectionne des dirigeants. Dans le cas des collectivités locales, deux traits marquent le paysage politique. La démocratie y est représentative et les dirigeants gouvernent de façon centralisée. D'une part, une fois l'élection passée, le suffrage universel ne dispose plus d'aucune autre ressource légitime pour peser sur les affaires publiques que d'attendre les prochaines élections. Ni référendum ni initiative populaire n'existent qui permettent des expressions politiques directes. D'autre part, le mandat ainsi confié à des dirigeants, plus précisément à des conseils, est assuré en leur sein de façon personnalisée, voire hégémonique, par le président du conseil. Cette centralisation du pouvoir, se nourrissant de l'absence de contre-pouvoirs, fournit un monopole sur le contrôle de l'agenda politique et sur l'édiction des choix en termes d'orientation générale.

L'élection n'assure pas une fonction de négociation. Elle traite de problèmes d'une autre nature. Devant l'urne, les citoyens n'arbitrent guère entre des projets et mettent peu en compatibilité des intérêts hétérogènes. Si l'on sait depuis Condorcet l'extrême difficulté, voire l'impossibilité, à ordonner les préférences, il est également clair que les élections ne constituent pas le lieu de prédilection d'une argumentation rationnelle. Pour l'essentiel, les électeurs allouent de la confiance à une personne. Ils achètent à terme une capacité de l'élu à ménager tels intérêts et à promouvoir telles orientations générales. La confiance relève ici d'un principe d'ordre moral, elle ne scelle pas un débat et un affrontement. La démocratie dans ce cadre offre une procédure de sélection permettant aux citoyens de choisir les candidats qu'ils jugent les plus aptes à recevoir une délégation généralisée dans la conduite des choix publics. Les institutions représentatives se définissent comme des procédures de sélection des dirigeants¹.

La question de la représentation des groupes d'intérêts se pose. L'incertitude des fins conduit à trouver dans une concertation élargie un palliatif à l'énoncé d'enjeux clairs sur la base desquels l'argumentation serait devenue possible tout comme la hiérarchisation des intérêts. Ainsi l'indétermination des enjeux conduit-elle à l'indifférenciation des participants dans le cadre d'un *advocacy process* au sein duquel l'audition des groupes d'intérêts tient lieu de principe d'action. L'impossibilité d'enserrer un problème public dans des spécifications techniques étroites est un obstacle à toute solution centralisée du type *Large Scale Formal Organization*². Le partenariat devient

1. Ce sont bien là les thèses défendues par M. Weber, *Le savant et le politique*, Paris, UGE, 1959, et E. Weil, *Philosophie politique*, Paris, Vrin, 1956.

2. Cf. M. Landau, « On the concept of a self-correcting organization », *Public Administration Review*, novembre-décembre 1973.

l'expression d'un choix contraint plus que l'affirmation d'une volonté délibérée. Si l'on reconnaît aujourd'hui les mérites d'une gestion publique partenariale par une sorte de glissement d'un État-tuteur vers un État-partenaire, une telle évolution n'est pas tant dictée par une volonté d'approfondissement de la démocratie que par les nécessités mêmes de politiques publiques dont le succès passe de plus en plus souvent par la participation des acteurs privés. Le recours à l'accord et au contrat se justifie par un souci d'efficacité dès lors que l'on est conduit à reconnaître qu'il ne peut y avoir de gestion purement technique. La nature plus transversale et plus collective des problèmes publics interdit le seul usage de la contrainte. L'État est donc amené à solliciter l'accord des gens qu'il est censé diriger¹. Lorsque aucun acteur n'a de capacité à gérer de manière autonome de tels problèmes, la recherche du consentement s'impose. Même lorsque l'État intervient de manière autoritaire par la loi, il est souvent conduit à en négocier la mise en œuvre avec les intéressés afin de réduire au maximum les résistances possibles. Face à l'indécision, la démocratie est manifestement confondue avec la pléistocratie². Sauf à tout mélanger, il convient de préciser les modalités de conduite des affaires publiques que sont la participation et la négociation.

La participation représente un mode de rapports à travers lequel l'autorité publique favorise l'expression de besoins ou de réactions par la population ou par un groupe cible. Elle revêt des formes pratiques multiples, de l'enquête d'opinion à la création de commissions consultatives. Le rapport ainsi institué sur des bases ad hoc demeure le fait de la discrétionnarité de l'élu. Il ne possède pas de durabilité juridique garantie. Il n'engage pas une dynamique de partage du pouvoir, par un principe de *check and balance*, par exemple. La participation légitime la fonction des gouvernants dans la conduite des choix politiques qu'ils opèrent. Elle minimise sinon exclut, elle aussi, la négociation entre les intérêts hétérogènes à propos d'enjeux et de problèmes spécifiés.

La négociation, pour sa part, s'inscrit dans une logique tout à fait différente des relations entre autorités publiques et acteurs tiers. Elle ne concerne ni une population indifférenciée ni un groupe cible coopté par les autorités qui l'initient. Elle se structure autour d'un problème d'action publique qui identifie des groupes, instances, milieux, privés et publics, porteurs d'intérêts liés au problème et dont la position les rend acteurs réels ou potentiels de sa résolution.

L'institutionnalisation de la négociation rend compte de l'existence de ce qu'on pourrait appeler une démocratie administrative, par contraste avec une démocratie politique. Créant des procédures pour la rencontre et l'ajus-

1. Ceci n'est pas sans conséquence au niveau du droit, comme le montre P. Amselek, «L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales», *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, mars-avril 1982. On consultera également, C.-A. Morand, «La contractualisation du droit dans l'État-providence», dans C.-A. Morand (dir.), *L'État propulsif*, Paris, Publisud, 1990.

2. Ce propos s'inspire des remarques de Jean-Daniel Reynaud sur les difficultés de l'action collective, dans J.-D. Reynaud, *Les règles du jeu, l'action collective et la régulation sociale*, Paris, PUF, 1989.

tement, ce n'est pas un hasard si elle est le fait davantage de l'État que des élus locaux. Car l'État, en particulier à travers son appareil administratif, se heurte à une double nécessité : mobiliser des acteurs tiers faute de pouvoir recourir à la technocratisation, ménager les élus locaux dans leur maîtrise normative des choix politiques. Manquant de ressources propres suffisantes, ne pouvant pas allouer quelque chose à chacun de façon plus ou moins équitable, il offre de la capacité de négociation en instituant des transactions généralisées et en créant des positions différenciées d'accès. La volonté de négocier se nourrit davantage d'impératifs gestionnaires que de projets politiques. L'autorité publique ne cherche pas à changer la citoyenneté, elle désire coopter autrement, sur des bases plus flexibles et plus différenciées, des acteurs stratégiques pour aborder des problèmes.

Dans ce sens, l'institutionnalisation de la négociation nie moins le monopole qu'exercent les élus sur la représentation et sur les orientations générales qu'elle ne remplit un vide de l'action collective, un déficit de coopération. Elle ne traduit pas non plus le retrait massif de l'État par rapport à la gestion publique territorialisée. Elle est un effort pour agir à travers le pilotage d'interdépendances et d'échanges avec un tissu partenarial élargi et diversifiable. L'État, plus encore que les élus locaux, promeut de la négociation institutionnelle parce qu'il est prisonnier de la dissociation croissante qui s'est opérée entre les territoires et les problèmes, entre les élus locaux et la propriété des problèmes. La demande d'action publique se diversifie qui, compte tenu de la particularité du pouvoir politique local, se traduit en large partie par des demandes d'intervention de l'État.

Or l'État ne peut pas reconstruire à chaque fois son appareillage administratif sur la base exclusive et principale de problèmes fluides dans l'espace et volatiles dans le temps. Les services publics demeurent des ensembles de ressources et de moyens qui ne coïncident pas nécessairement avec les exigences de traitement de ces problèmes. Ils exigent en tant qu'organisations et en termes d'efficacité un minimum de stabilité et d'uniformité. En même temps, les institutions politiques locales n'ont pas été reconstruites sur la base de la territorialisation des problèmes. Autrement dit, la logique bureaucratique est peu adaptée dans la mesure où plus on raisonne en termes de transitivité, plus on segmente l'action et plus on empêche le développement des relations latérales. Les difficultés rencontrées par les administrations de l'État consistent à « produire » des organisations susceptibles de répondre à des problèmes que l'on ne perçoit plus comme donnés, mais comme largement à construire. Elles ne sont plus seulement des procédures acceptables pour la résolution de problèmes bien structurés, mais des procédures visant à répondre à des problèmes mal structurés, comme des moyens intellectuels et matériels mobilisables selon des configurations variables¹. Les difficultés des organisations publiques à s'adapter sont dues pour une bonne part à leur échec à conceptualiser précisément les problèmes qui requièrent leur attention et à organiser en conséquence leur traitement dans le cadre d'interdépendances multiples. Historiquement, la rationalité limitée s'est incarnée dans la complexification des organisations à travers des logiques de différenciation fortes. Aujourd'hui, elle est davantage

1. L'organisation définit statiquement un montant de ressources et de manière dynamique des opportunités de coopération en fonction d'enjeux spécifiques.

à chercher dans la capacité intellectuelle à penser les enjeux et à organiser des possibilités de coopération qui ne soient jamais figées. Le problème des organisations administratives de l'État est moins de produire de l'ordre et de la discipline que de trouver des solutions à des problèmes pratiques qui débordent largement les lignes hiérarchiques et les frontières organisationnelles.

Ainsi n'existe-t-il pas d'espace politique spécifique aux agglomérations ou aux zones de vie des habitants en milieu rural. Cela dit, même un découpage de la carte n'est pas susceptible de tout résoudre, notamment en prenant en compte la multiplicité des effets d'externalités et la fluidité des espaces dans lesquels se meuvent les problèmes. À leur manière, les collectivités politiques telles que les communes, les départements et les régions restent, elles aussi, prisonnières d'un minimum de stabilité et constituent, à l'exemple des services de l'État, des ensembles de ressources mobilisables à l'occasion de problèmes, mais non pas instituées sur le seul critère du périmètre de ces derniers. La question est donc celle de la possibilité de penser des institutions politiques durables lorsque se généralise la démultiplication des lieux et des problèmes. En ce sens, le recours à la négociation constitue un bricolage significatif de réponses et son institutionnalisation fournit un adjuvant à la fois fonctionnel et légitime.

L'institutionnalisation n'abolit pas l'ordre public. La place de l'État, la bureaucratisation et la hiérarchie, la prééminence des élus locaux en matière de pouvoir politique et de choix des valeurs pour l'action, demeurent établies¹. Elle traduit plus simplement la fin d'une époque du tout-État. Elle entraîne un renforcement de la dépendance des élus à l'égard de l'État en même temps qu'elle place les administrations publiques dans la nécessité de ne pas voir les élus et leurs collectivités perdre leur capacité de représentation légitime et s'engluer dans un retrait égoïste en matière de coopération entre eux. Enfin, les autorités publiques comptent moins du fait de la seule qualité des compétences qu'elles peuvent mobiliser et davantage par les barrages et interfaces qu'elles peuvent offrir comme scènes d'organisation et de légitimation sinon de la négociation du moins de l'ajustement entre des intérêts, entre des logiques d'action, entre des projets hétérogènes. Tel est le sens de la nodalité comme instrument de l'action publique.

LA GESTION PUBLIQUE TERRITORIALE RECONSIDÉRÉE

La dimension politique des modes de gouvernement concerne à la fois le travail des sciences sociales et la fonction remplie par les autorités publiques.

1. Autrement dit, l'État continue d'opérer comme un acteur significatif des politiques locales. En éliminer la présence dans une grille d'analyse des réseaux régionaux paraît une démarche prématurée. De la même manière, parler de *local governance* indépendamment de la prise en compte du cadre national de l'action de l'État semble hâtif. Ce risque est présent dans l'article de P. John, A. Cole, « Models of local decision-making networks in Britain and France », *Policy and Politics*, 23 (4), 1995, p. 303-312.

La régulation croisée puise son modèle analytique dans les avancées de la sociologie des organisations. L'institutionnalisation de l'action publique se nourrit en tant que modèle des approches issues de la sociologie des politiques publiques. Cette évolution des paradigmes utilisés par les sciences sociales traduit un retour du politique comme problème pour les chercheurs mais aussi pour les responsables de la gestion publique.

La régulation croisée n'offre pas un modèle de la production d'action publique. La nature des enjeux est largement étrangère. À cela deux raisons. D'une part, à l'époque où le modèle est élaboré, le raisonnement en termes de politiques publiques demeure absent de la scène académique française. La sociologie des organisations ne crée pas le pont avec la sociologie politique, sauf sur la dimension de la répartition du pouvoir. D'autre part, la sociologie des organisations adopte un parti pris méthodologique. Constatant combien la hiérarchie maîtrise mal l'opérationnalisation de ses directives et de ses décisions, les sociologues s'intéressent en priorité au rôle qu'occupent les échelons intermédiaires dans la détermination des buts opératoires, au point de rester prisonniers d'un tel angle d'attaque. Malgré la finesse de l'approche du jeu des acteurs, celle-ci ne peut conclure sans danger au caractère largement contingent des compromis et des alliances qu'ils établissent. Réfléchir sur les processus qui se déroulent dans un tel ensemble : arbitrage des conflits, décisions, réalisations, etc., n'est pas exclusif d'une réflexion sur les règles de choix qui décident par avance de ce qui est reconnu et mérite un débat public, des intérêts à prendre en considération et des demandes à réprimer. À l'évidence, l'orientation de l'attention vers les activités d'opérationnalisation peut paraître prioritaire. Il n'en reste pas moins qu'il est nécessaire de prendre en compte les activités publiques d'identification et de formulation des buts tant elles conditionnent aujourd'hui les possibilités d'opérationnalisation.

En fait, à travers le modèle de la régulation croisée, la sociologie des organisations interroge le modèle webérien de la bureaucratie comme logique efficace de contrôle. Les sociologues des organisations en restent essentiellement à la question de la rationalisation des organisations formelles perçue sous l'angle des relations de commandement et de la production d'ordres efficaces. Leur propos est de révéler ce qu'un type de division du travail très formalisée peut induire comme modes de relations sociales et avec quelles conséquences. De ce point de vue, ils refusent toute spécificité à la dimension proprement politique des contextes d'action étudiés. Le modèle de la régulation croisée est au départ une discussion de la question, classique et redoutable de la sociologie des organisations, des rapports entre environnement et organisation. On l'a souvent assimilé au « jacobinisme apprivoisé » sans pour autant s'interroger sur sa dimension plus proprement théorique¹. Or la portée réelle du modèle se situe à deux niveaux que l'on peut, et doit, clairement distinguer².

1. P. Grémion, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil, 1976.

2. J.-C. Thoenig, « La sociologie des organisations face au local », dans A. Mabileau (dir.), *À la recherche du local*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 152-165.

Il est une description qui se veut pertinente de la réalité politico-administrative française à un moment donné de son histoire. Mais, par sa qualité même de modèle, son apport est fondamentalement théorique dans la mesure où il est porteur d'un mode de raisonnement et d'un corps de concepts de portée bien plus générale. Il relève plus de la sociologie des organisations que de la sociologie politique (à l'inverse du travail de Pierre Grémion). Certes, le choix de l'objet d'étude, l'administration française, n'était pas étranger à un contexte culturel et institutionnel marqué par l'État et la dévalorisation corrélative des organisations privées, et donc des entreprises qui constituent dans d'autres pays la matière première des études d'organisation.

Le caractère scientifique du modèle est cependant attesté par son « extension » possible, à savoir qu'il ne saurait être une explication ad hoc. La réflexion contribue plus largement à la compréhension des modes de relation entre des acteurs définis par leur appartenance à des structures formalisées¹. L'analyse montrait que les échanges sociaux qui se développent entre les acteurs de plusieurs organisations forment système, et que, à ce titre, on ne peut plus parler des frontières de l'organisation dans les mêmes termes que par le passé. Si le système fonctionne dès lors sans tenir compte des limites formelles des organisations pour ce qui est de la gestion du problème qui assure l'interdépendance des acteurs, la réalité même de ce système affecte les relations à l'intérieur de chacune des hiérarchies, montrant ainsi que la régulation interne à chaque organisation ne peut être indépendante de la régulation systémique plus globale. À sa façon, la régulation croisée, comme modèle, préfigure une théorisation des « systèmes d'action concrets », version française des *policy subsystems* ou autres *policy networks*, qui permettra le développement de l'analyse des politiques publiques².

L'extension de l'analyse au système de gestion publique du territoire conduit à une extension du propos à la question de la gouvernabilité. Le gouvernement d'une société ne peut être réduit au même niveau d'explication que le pilotage d'une organisation. Si la sociologie de l'État est tributaire de la sociologie des organisations, celle-ci ne peut à elle seule constituer une quelconque sociologie de l'État, sauf à assimiler l'administration à l'État ou à nier toute spécificité du politique. La sociologie des organisations a implicitement succombé au mythe de la neutralité administrative au point de participer elle-même au refoulement du politique dans la gestion publique locale du travail administratif. De même, le souci méthodologique justifié de partir des situations locales et de rompre avec une approche exagérément descendante et formaliste de l'action publique (liée à une tradi-

1. La parution de l'article en langue anglaise dans une des meilleures revues internationales consacrées à l'étude des organisations le souligne. Cf. M. Crozier, J.-C. Thoenig, « The regulation of complex organized system », *Administrative Science Quarterly*, décembre 1976, p. 547-570.

2. Le concept de « réseau de politique publique » est maintes fois utilisé, notamment par les politologues anglais et américains, afin de décrire un État en voie de fragmentation. S'il fournit un outil pour identifier les échanges qui s'établissent entre acteurs publics et privés, sa valeur analytique et sa cohérence paraissent moindres par rapport à celles dispensées par la sociologie des organisations. D'autre part, il conduit à privilégier une approche néo-corporatiste de l'État. Pour une présentation plus détaillée, voir P. Le Galès (dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des « policy networks »*, Paris, L'Harmattan, 1995.

tion institutionnaliste de la science politique) a conduit à mésestimer les dimensions plus proprement politiques, au sens de *politics*, du cadre d'analyse. Enfin la volonté de modélisation et d'autonomisation du mode de raisonnement s'est inscrite dans un refus de l'histoire quelque peu exagéré qui ne tenait pas compte avec précision de la nature des enjeux comme des conditions politiques de leur gestion.

Aujourd'hui, le système territorial est porteur de logiques différentes. À un système polarisé succède un système éclaté, sinon a-centrique. Ses unités (services extérieurs, collectivités locales) s'organisent et se coordonnent éventuellement sans recours à un contrôle centralisé. Les décisions se prennent là où il y a intersection entre des lignes d'autorité et des lignes d'information. La fixation des enjeux, largement déterminée par les collectivités locales, explique que celles-ci soient au cœur des mécanismes de coopération élargie et de partenariat multi-acteurs sans qu'une hiérarchie puisse être clairement formalisée. Traduit dans le langage du structuro-fonctionnalisme, on est passé d'un modèle défini par une interdépendance et une globalité minimales (dans la mesure où chaque élément se trouve impliqué dans des réseaux d'échange fortement segmentés) à un modèle d'interdépendance maximale caractérisé par une multiplication des échanges liée à une dédifférenciation des sphères d'action¹. C'est là une forme limitée de «coordination sans hiérarchie»². Se pose la question de la forme que prend le pouvoir politique et apparaît une interrogation sur le degré de pertinence de l'État comme concrétisation du pouvoir politique. De toute évidence, on ne peut dégager les rapports de pouvoir tels qu'ils se tissent entre de nombreux acteurs en négligeant la portée de ce qui est en jeu, car ce serait affaiblir considérablement la portée de l'analyse sociologique. «Power for what?», disait déjà Robert Dahl³.

ORDRE POLITIQUE ET ACTION PUBLIQUE

Le dispositif institutionnel français de gestion du territoire tel qu'il est issu de sa construction historique et politique visait à gérer un problème qui était celui de l'intégration politique du territoire. La genèse de l'État en France en porte la marque évidente. Son existence supposait ainsi que ses règlements s'imposent de manière uniforme et continue sur l'ensemble d'un territoire géographiquement défini. Paré pour construire l'ordre politique créateur de la nation française, il a aussi servi à gérer ce même territoire à l'aide de politiques publiques qui, elles, ont de plus en plus buté contre des particularismes locaux. Autrement dit, le modèle de la régulation croisée est

1. Il est clair que le dernier modèle se révèle plus fragile dans la mesure où une situation d'interdépendance est dans cette logique un élément générateur de tensions à l'inverse de l'autonomie fonctionnelle qui empêche la propagation des dysfonctionnements; cf. A. W. Gouldner, «Reciprocity and autonomy in functional theory», dans L. Gross (ed.), *Symposium on sociological theory*, New York, Harper & Row, 1959.

2. Nous nous inspirons ici des analyses de Donald Chisholm, *Coordination without hierarchy. Informal structures in multiorganizational systems*, Berkeley, University of California Press, 1989.

3. R. Dahl, *Qui gouverne?*, Paris, Armand Colin, 1971.

bien la solution historique qu'une action publique volontariste a trouvé à la double exigence de l'intégration et de la différenciation : prendre en compte des scènes locales fortement différenciées d'un point de vue contextuel sans briser une intégration politique construite avec difficulté.

De façon progressive, depuis deux décennies, un autre problème émerge qui est celui de l'intégration de l'action publique sur le territoire. Problème au départ plus gestionnaire, mais qui, du fait des modifications du paysage institutionnel, devient vite lui-même politique. La question est celle de l'intégration des scènes locales, des enjeux, des problèmes et même des acteurs. S'il est possible de trouver des formes d'intégration partielle et contingente susceptible de permettre l'action, qu'en est-il de la mise en cohérence de l'ensemble ? Un ordre politique global est-il possible au moment où la décentralisation accélère une véritable déréglementation du droit public français au point qu'on voit mal aujourd'hui comment une norme centrale pourrait s'imposer aux collectivités locales en matière de gestion du territoire ? À titre d'exemple, on citera la fragilité des directives territoriales d'aménagement auxquelles aucun spécialiste ne croit et qui sont des instruments pensés par les services centraux de l'État pour faire croire à leurs services déconcentrés que l'État peut encore exister et donc qu'eux-mêmes ont encore quelque légitimité. Du même coup, l'espace local français ressemble de plus en plus à un univers dans lequel des offreurs de ressources cherchent des porteurs de projets qui cherchent à leur tour des collectivités intéressées.

Dans une situation de faible guidage central, l'État ne semble pas pouvoir faire autre chose que de laisser jouer la base afin que les solutions apparaissent d'elles-mêmes tout en se gardant, d'une part, la solution de l'arbitrage, il lui faut éviter de trop s'impliquer dans la gestion localisée des problèmes, et, d'autre part, la fixation des règles du jeu. L'extension des politiques constitutives auxquelles il a recours traduit une telle situation. Il lui reste à améliorer la fonction d'arbitrage et à légitimer une pratique « constitutive ». Plus précisément l'État offre deux faces : redistributive, d'une part, à travers le système fiscal et la fixation nationale des règles en matière de protection sociale ; constitutive, d'autre part, en matière de territorialisation de l'action dans la mesure où il ne peut plus faire autre chose que de fixer des règles du jeu et identifier des acteurs légitimes. Or l'administration s'inscrit en porte à faux parce qu'elle continue encore à fonctionner dans une logique de production.

Assurément les problèmes d'intégration se sont durcis. La différenciation est maintenant « officialisée », ce qui explique le modèle de l'institutionnalisation. Le résultat est que coexistent de manière concomitante deux modèles : celui de la gestion publique territoriale (qui part de la différenciation pour aller vers le problème de l'intégration) et celui qui correspond à la construction européenne (qui part d'un problème d'intégration pour aller vers une gestion différenciée, mais dont on masque, comme dans le modèle de la régulation croisée, la réalité de la différenciation)¹.

1. Il suffit de regarder de quelle manière sont attribués les financements de l'Union européenne aux entités territoriales qui la composent.

La construction européenne est centralisatrice. Selon les spécialistes des organisations, les schémas de coordination centrale ne marchent que sous certaines conditions, là où l'environnement est connu et stable, là où, autrement dit, il peut être traité comme un système clos¹. En fait, la centralisation politique correspond à un autre cas de figure. Si l'on centralise, c'est parce qu'on n'a pas « confiance » dans la périphérie et que la hiérarchie s'impose comme seul mode d'affirmation d'orientations politiques spécifiques. Pour reprendre les concepts de la sociologie politique, la consolidation d'un centre peut requérir la constitution d'une hiérarchie solide dès lors que les risques de centrifugation existent. Tout dépend toujours des origines de l'incertitude². Si celle-ci est « globale » et concerne l'ensemble des parties de l'organisation, il est important que chacune d'entre elles ait la capacité de répondre de manière homogène et similaire. Dès lors, la standardisation des réponses devient une procédure efficace à condition que la hiérarchie puisse édicter une doctrine susceptible de fonder les hypothèses d'action des unités déconcentrées. La théorie de la puissance publique relève d'une telle construction. Contrairement à une opinion répandue, la centralisation et la hiérarchie sont donc une manière de gérer des univers turbulents.

A contrario, la décentralisation française coïncide avec des situations politiques dans lesquelles l'appartenance à une communauté nationale ne fait pas problème. La multiplication des pouvoirs et des autonomies locales procède donc d'une absence d'incertitude politique quant à la réalité du centre. L'incertitude concerne davantage la prise en charge et le traitement des problèmes publics. L'unité politique globale autorise la décentralisation des solutions de gestion. Cela permet d'une certaine manière de mieux recadrer la signification des processus de réforme des collectivités locales.

Dans ces conditions, le développement de l'Europe vient rajouter ses propres mécanismes dont la logique diffère fortement. Au-delà des procédures strictement politiques de prise de décision, la nature de l'incertitude gérée, à savoir la constitution d'un espace géographique intégré, explique la forte bureaucratisation des politiques européennes en même temps que leur haut degré de standardisation. En d'autres termes, la décentralisation française et la construction européenne, même si cette dernière prône le recours au principe de subsidiarité, procèdent d'enjeux politiques et de rationalités d'action différents. Sur le terrain local, elles produisent néanmoins des effets semblables qui aboutissent à une transformation radicale de la place de l'État, pas à sa disparition³.

1. Cf., par exemple, les analyses classiques de T. Burns, et G. M. Stalker, *The management of innovation*, Londres, Tavistock, 1961, qui différencient le modèle mécanique d'organisation lié à un environnement stable et connu et le modèle organique adapté à un environnement turbulent.

2. C'est ce qu'avait bien perçu H. A. Simon, *Sciences des systèmes, sciences de l'artificiel*, Paris, Dunod, 1991.

3. Même si tel n'est pas l'objet du présent article, le terme d'« État creux » qu'utilise J. Leca dans *Les intellectuels et l'an 2005*, DATAR, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1994, p. 91-104, paraît quelque peu excessif pour qualifier les évolutions observables en France à l'heure actuelle.

Patrice Duran, maître de conférences à l'Université de Bordeaux II, est chercheur au Groupe d'analyse des politiques publiques (CNRS) et conseiller scientifique au Commissariat général du Plan. Il est l'auteur de « *Piloter l'action publique, avec ou sans le droit?* », *Politiques et management public*, 11 (4), 1993 ; « *Chronique politique : les ambiguïtés politiques de l'évaluation* », *Pouvoirs*, 65, 1993 ; « *L'administration en recherche de territoire* », *Pouvoirs locaux*, octobre 1994. Il a publié récemment « *Forum : enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques. L'analyse des politiques publiques en perspective, de la crise du politique à sa reconstruction* », *Revue française de science politique*, 46 (1), février 1996 ; « *Le partenariat public-privé entre réglementation et régulation* », *Revue d'économie financière*, hors série ; « *Partenariat public-privé et développement territorial* », Paris, Le Monde Editions, 1996. Il publiera prochainement « *L'évaluation de l'action publique comme volonté et comme représentation, l'administration reconsidérée* », dans G. Timsit (dir.), *Les administrations qui changent*, Paris, PUF, à paraître. Ses activités de recherche portent actuellement sur l'État, la théorie du droit et la sociologie de l'action publique organisée (GAPP, École normale supérieure, 61 avenue du Président Wilson, 94235 Cachan Cedex).

Jean-Claude Thoenig, directeur de recherche au CNRS, est membre du Groupe d'analyse des politiques publiques (CNRS) et professeur à l'Institut européen d'administration des affaires (INSEAD) à Fontainebleau. Il est l'auteur de « *La gestion systémique de la sécurité publique* », *Revue française de sociologie*, juillet-septembre 1994 ; « *Erreurs organisationnelles et risques systémiques* », dans Séminaire du Programme risques collectifs et situations de crise (CNRS-SHS) : « *L'action collective organisée face au risque : d'un cadre conceptuel au cas du risque-sida* », Actes de la deuxième séance, 9 février 1995, École des Mines de Paris ; avec Mitchell Koza, « *Les approches européennes et américaines de la théorie des organisations* », *Revue française de gestion*, 102, 1995 ; « *De l'incertitude en gestion territoriale* », *Politiques et management public*, 13 (3), septembre 1995. Il a publié récemment « *Forum : enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques. La quête du deuxième souffle* », *Revue française de science politique*, 46 (1), février 1996. Ses domaines de travail concernent à l'heure actuelle les financements publics croisés, la théorie de la bureaucratie et les modes de gouvernement des collectivités publiques en tant que politiques publiques (GAPP, École normale supérieure, 61 avenue du Président Wilson, 94235 Cachan Cedex).