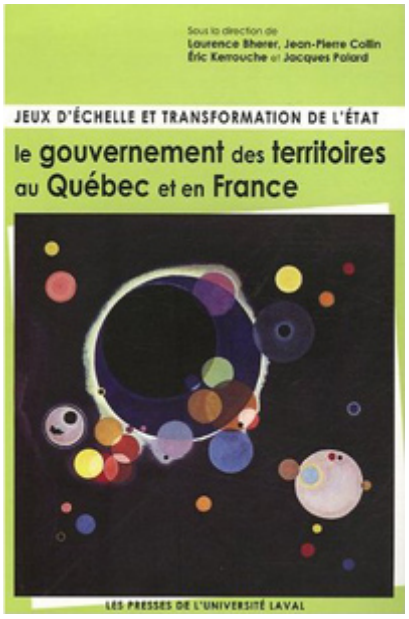
Gouvernement des territoires : vers une impasse démocratique ?

Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin, Éric Kerrouche et Jacques Pallard (dir.), Jeux d'échelle et transformation de l'État : le gouvernement des territoires au Québec et en France, 2005.

Par Marc Dumont

Ce compte rendu a été publié dans la revue *Pouvoirs Locaux* n°70. La rédaction d'EspacesTemps.*net* remercie *Pouvoirs Locaux* pour l'autorisation de publication de cet article.



Depuis trente ans, l'action publique en France et au Canada a été remaniée en profondeur par des réformes successives. L'affirmation de nouvelles échelles d'aménagement a enrichi voire bouleversé le paysage classique des cadres de l'aménagement. Des configurations territoriales fort complexes sont ainsi apparues, imbriquant plusieurs niveaux d'espaces (locaux, régionaux, transnationaux…) et mobilisant des acteurs multiples aux missions et responsabilités nouvelles. L'identification des acteurs, la compréhension des mécanismes de l'organisation des territoires politiques, économiques et sociaux en sont devenus d'autant plus difficiles. Quels ont été, pour autant, les véritables implications de ces réformes ? L'État, par exemple, s'est-il effectivement retiré de son rôle d'acteur dominant — voire hégémonique — dans l'aménagement du territoire ? Peut-on maintenant considérer l'échelle métropolitaine comme la plus à même de réguler les territoires, de mettre œuvre la solidarité spatiale ? Des voies territoriales nouvelles se sont-elles ouvertes à la démocratie ?

Local : la démocratisation manquée.

Voici esquissées les grande lignes du bilan proposé par cet épais recueil issu d'un colloque pluridisciplinaire poursuivant quatre objectifs : analyser la transformation des règles du jeu de l'action publique ; comparer des modes de gouvernement des territoires et des processus de recomposition territoriale ; documenter des projets territoriaux plus ciblés ou encore évaluer la vie démocratique qui en résulte. L'enjeu est donc de clarifier les effets de cette nouvelle *donne* territoriale, tant du côté des modes d'organisation que des jeux politiques locaux remaniés par les réformes mais imposant aussi en retour à l'État de se réformer. L'ouvrage vise aussi à construire des instrument d'analyse de la production des territoires pour que leur observation n'omette pas de considérer des processus plus globaux (commerciaux, culturels…) tout en pointant des risques internes liés à ces recompositions territoriales ? comme la mise à l'écart de territoires ou la surdétermination de centres au détriment des périphéries. Si le résultat est foisonnant et que les dynamiques sociales restent maintenues en arrière-fond, le résultat est nettement abouti pour deux raisons.

En premier lieu, parce que le pari de la *transversalité* des analyses est tenu. En s'emparant efficacement de la notion de « territoire », l'ensemble des contributions ouvre des comparaisons entre les mondes urbains et ruraux, entre des métropoles et des petites ou moyennes villes, parvenant à déceler à travers des processus et des contextes différenciés, des évolutions convergentes, des logiques d'actions similaires. D'autre part, à partir de l'analyse des processus d'adaptation des ressources et des modes d'organisation de l'action publique, l'ouvrage identifie un vaste problème commun : nous serions peut-être en train de manquer le tournant démocratique local et cela, pour trois raisons.

D'abord, à cause de l'inadéquation de l'État. Celui-ci se porte d'ailleurs assez bien : loin d'être écarté par des processus supra ou infranationaux (mondialisation, Europe…) il reste un acteur fondamental de l'aménagement. Mais l'État territorialisé tâtonne et se voit dépassé par les réformes mêmes dont il est à l'origine. Patrick Moquay dégage ses contradictions : l'État oscille entre incitation et imposition, réalise des appels à coopération tout en maintenant des politiques sectorielles et des logiques de financement inadaptées. L'État peine donc à se doter d'orientations stratégiques territorialisées : il exige des projets territoriaux pensés sur la durée, mais après coup, envoie ses partenaires dans ses corridors financiers et administratifs — bref, il n'accompagne pas leur réalisation de structures efficaces. Ce problème d'articulation État/local n'est pas spécifique à la France, on le retrouve au Québec (Serge Belley) : si le gouvernement y reste toujours celui qui définit les règles du jeu municipal, il éprouve de plus en plus de difficultés

à en maîtriser le déroulement dans un contexte marqué par une démultiplication des enjeux et des systèmes d'acteurs ; s'en suit un décrochage entre des municipalités qui localement dénouent des jeux complexes mais ne disposent pas suffisamment de soutiens financiers.

La seconde raison est une fragmentation de l'action publique liée à l'empilement des échelles d'intervention. Des formes renouvelées de coopération existent désormais et c'est une bonne nouvelle. Mais Pierre de Sardan montre comment chaque réforme en France reste sous-tendue par un imperturbable principe d'additionalité et non de substitution des échelles, produisant un système peu performant. La fusion, par exemple (département/région) reste impensable. À cela s'ajoute la persistance préjudiciable de la figure du député-maire ou encore le fait que certaines coopérations ne soient que des « habillages rhétorique » : appâtées par des opportunités financières, elles ne sont précédées d'aucune réelle dynamique collective.

Dans le domaine du gouvernement des territoires, les effets de la fragmentation posent la question de la solidarité. L'histoire des recompositions territoriales des municipalités au Canada retracée par Marie-Claude Prémont illustre à quel point l'annexion de communes peut devenir un enjeu fondamental d'équilibre de la région métropolitaine pour des raison d'intégration de communes industrielles en difficultés financières (mais productrices de richesse) puis, par un processus ségrégatif d'intégration des communes riches. La solidarité métropolitaine autour de contextes productifs locaux favorables intéresse l'économie nationale (État) mais, de manière perverse, renforce une compétition intramétropolitaine.

La gestion avant la démocratie.

La troisième raison est liée à une technicisation du politique, synthétisée ici encore par Pierre de Sardan : « en France, la logique de gestion l'emporte sur la logique de démocratisation » (p. 15). Alors qu'une prise en considération plus fine du local était censée renouveler la démocratie, l'auteur souligne l'absurdité des agglomérations dont les élus ne sont jamais soumis à l'épreuve des décisions impopulaires ; l'enjeu du « quatrième tour des élections municipales » (présidence d'une communauté urbaine) est complètement occulté aux électeurs. Mais la démocratisation manquée est aussi liée à des projets d'intérêt communautaire qui remontent technicisés et dépolitisés. Ce constat est renforcé par Éric Kerrouche qui souligne l'impasse d'une révolution intercommunale très médiatisée mais fort peu démocratique. Selon lui, ces structures restent en effet sous le contrôle intégral des élus, verrouillées politiquement, non concernées par le principe de parité. Les Epci renforceraient ainsi le jeu politique traditionnel, l'auteur avançant même qu'à cause d'une allergie française à la participation, les Epci, sans citoyenneté intercommunale, ne

feraient qu'accroître la « distance démocratique » ! Ce rude constat est cependant relativisé : Alain Faure invite à parler davantage de « démocraties différentielles », de manières de concevoir le rapport démocratique/participatif variant selon les villes. Le Québec n'est pas en reste : l'analyse de la production des territoire de proximité à l'occasion de la réforme municipale des villes de Winnipeg et Toronton (Louis Quesnel et al.) montre que ces territoires se positionnent surtout comme des territoires de gestion et, secondairement, comme espaces de représentation politique.

À quoi tient donc au final ce déficit démocratique ? La question doit être absolument posée après le texte de Paul Villeneuve, Catherine Trudelle et Mathieu Pelletier sur un projet local de développement urbain au Québec lié à l'accueil des croisiéristes internationaux, dépassant, donc, les seuls intérêts locaux. Au fond, avancent-ils, qu'appelle-t-on donc « démocratisation » : « N'est-ce pas le sens de l'idéal démocratique que d'arriver à "sélectionner", à récupérer les meilleures idées ? ». Des opposants, y répondent-ils alors, renforcés par une remarque du texte de Caroline Patias sur les « avatars de l'approche rousseauiste » de l'intérêt général (!) et l'avènement décisif d'une légitimité de type procédural. Et c'est bien là à notre sens que réside un des risques majeur d'échec de la territorialisation de la démocratie, quelle soit ou non locale : celui d'avoir subtilement évidé par une conception gestionnaire et le type de légitimité qui en découle — précisément procédurale —, la mise en question des principes politiques généraux qui ne peuvent que la sous-tendre, tels, par exemple, qu'une certaine conception de la justice sociale.

Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin, Éric Kerrouche et Jacques Pallard (dir.), *Jeux d'échelle et transformation de l'État : le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Sainte-Foy, Presses de l'Université de Laval, 2005, 527 p.