

ISBN 978-2-909872-90-2 - 20,00 €



9 782909 872902

Vincent Aubelle ■ Daniel Béhar ■ Jean-Luc Boeuf ■ Vincent de Briant ■ Pierre-Yves Chicot ■ Alistair Cole ■ Claude Devès ■ Mathieu Doat ■ Benoît Dugua ■ Alain Faure ■ Jacques Fialaire ■ Thomas Frinault ■ Jean-Christophe Fromantin ■ Cynthia Ghorra-Gobin ■ Vincenzo De Gregorio ■ Nicolas Kada ■ Grégoire Leclerc ■ Manon Loisel ■ Clémentine Martin-Gousset ■ Joëlle Martinaux ■ Pierre Noizat ■ Romain Pasquier ■ Alain-Joseph Poulet ■ Christophe Premat ■ Olivier Rouquan ■ Maria-Louisa Scalise ■ Vincent Simoulin ■ Martin Vanier



Couverture : © NJ-Fotolia.com



Transitions numériques
Ubérisation, Blockchain :
la demande citoyenne évolue



Présidentielle aux États-Unis
La dynamique territoriale
et le vote américain

Trimestriel N° 109 I/2017 (février)

Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE



Sur-le-champ

- Réforme régionale et gouvernance multi-niveaux : la défiance des Français Alistair Cole et Romain Pasquier 3
La dynamique territoriale (« reterritorialisation ») explique le vote présidentiel aux États-Unis . . . Cynthia Ghorra-Gobin 8

Politiques publiques

TRANSITIONS NUMÉRIQUES ET SOCIÉTALES

- Entretien avec Jean-Christophe Fromantin, député des Hauts-de-Seine, maire de Neuilly-sur-Seine
« La réalité va rattraper le politique s'il continue à s'en éloigner » 13
Entretien avec Grégoire Leclerc, Président de la fédération des auto-entrepreneurs,
Président de l'Observatoire de l'Ubérisation
« Sous le double impact de la plateformes et de la *blockchain*, on voit réapparaître les petits métiers
qui avait disparu au début du XX^e siècle » 20
Entretien avec Pierre Noizat, cofondateur et directeur de Paymium
« Nous avons un ministre de l'Emploi, alors que nous devrions nommer un ministre de la Transition numérique » 26

Pouvoir Local

- Vers un « âge 2 » de l'aménagement *made in France* ? La planification à la croisée des chemins :
les SCoT comme cas d'école Martin Vanier ; Alain Faure, Benoît Dugua, Manon Loisel, Clémentine Martin-Gousset 33

Europe

L'ITALIE, LES LEÇONS D'UN REJET NATIONAL ET D'UN SUCCÈS TERRITORIAL

- Rejet de la réforme constitutionnelle en Italie : que retenir du projet « Renzi-Boschi » ? Vincenzo De Gregorio 39
Retour sur les retombées territoriales de l'Expo Milano 2015 Maria-Louisa Scalise 46

Dossier > L'effet ricochet de la réforme territoriale

- La décentralisation a-t-elle encore un avenir ? Daniel Béhar 52
Refonder le Parlement Olivier Rouquan 56
Absence de tutelle et hiérarchie : quelles relations entre les collectivités territoriales ? Thomas Frinault 60
L'État territorial et la mise en œuvre de la politique de prévention de la radicalisation religieuse Jacques Fialaire 66
Les territoires ruraux depuis – et au-delà – de l'Acte III de la décentralisation Claude Devès 75
Architecture, stratégie et politique *versus* bricolage, tactique et arrangement Vincent Aubelle 84
Le mariage improbable des régions et des départements : question éternelle ou faire-part imminent ? . . Vincent Simoulin 95
La mutualisation à la croisée des chemins Vincent de Briant 100
Un vœu pour 2017 : que l'État recouvre la vue Nicolas Kada 104
Après une année sous tension, une action sociale publique de proximité à promouvoir Joëlle Martinaux 109

Droit et Décentralisation

- De la suppression de la clause générale des compétences... des caprices de la décentralisation Mathieu Doat 115

Histoire de la Gouvernance publique

- Les noms et mots du pouvoir – Le siècle des révolutions (1815-1914) Jean-Luc Boeuf 121

Essai

- Le transfert de la compétence départementale portuaire Pierre-Yves Chicot 129

Livres

- L'actualité d'une pensée politique Christophe Premat 139
« Ni énarque, ni relié à aucun réseau et par conséquent totalement libre » Alain-Joseph Poulet 143

Réforme régionale et gouvernance multiniveaux : la défiance des Français

Montée des populismes, abstention récurrente, rejet des structures partisans, profonde défiance vis-à-vis des élites politiques en général... La crise démocratique qui touche la France (comme d'autres pays comparables) n'est pas chose nouvelle¹. Les derniers résultats d'une enquête de l'institut *YouGov* pour Sciences Po Lyon et Sciences Po Rennes révèlent le caractère multiniveaux de cette crise². Loin de concerner les seuls responsables politiques nationaux, elle concerne en réalité l'ensemble de notre organisation institutionnelle, du local à l'Europe. L'originalité de cette enquête est ensuite de saisir ces processus de confiance à différentes échelles. L'enquête montre clairement un déficit de responsabilité dans ce modèle de gouvernance multiniveaux. Bien que très ambivalents ou hostiles aux institutions, les citoyens interrogés font davantage confiance à deux niveaux de gouvernement : la ville (pour les compétences de proximité) et le gouvernement central (pour la protection sociale, l'égalité d'accès aux services publics ou l'aménagement du territoire). Le soutien aux niveaux intermédiaires de gouvernement est sectoriel ou localisé mais apparaît comme une forme faible de légitimation. L'absence clé est celle de l'Union européenne, faiblement identifiée comme un acteur pertinent même dans des secteurs où elle joue manifestement un rôle essentiel.

Un contexte de défiance envers les institutions régionales

Le premier résultat de cette enquête est le sentiment d'une défiance généralisée vis-à-vis des institutions politiques. À la question « Parmi la liste suivante, quelle entité est la plus concernée par les besoins et préoccupations de la population, selon vous ? », 12 % des personnes interrogées déclarent n'avoir confiance dans aucune institution politique pour résoudre les problèmes de la société française, opinion qui est proportionnellement surreprésentée selon l'attachement partisan (plus présent chez les partisans du FN et du Front de gauche), les générations (plus de 55 ans) et le niveau d'éducation (diplôme inférieur ou égal au baccalauréat) des répondants.

Voir le tableau 1, page suivante.

Dans ce contexte de défiance, les Régions ne sont pas épargnées. En dépit d'une volonté gouvernementale, de gauche et de droite, de renforcer leurs capacités politiques et administratives dans la gouvernance multiniveaux à la française³, au regard de cette enquête elles ne semblent pas avoir gagné en légitimité politique ces 30 dernières années. Les réformes répétées sous les quinquennats de Nicolas Sarkozy et François Hollande ont pourtant bien cherché à introduire une clarification

dans la mosaïque institutionnelle de la décentralisation à la française. En 2010, la réforme territoriale prônée par le gouvernement de François Fillon visait par exemple à favoriser la fusion entre les 22 régions et 96 départements métropolitains avec la création du conseiller territorial, élu hybride représentant à la fois la Région et le Département. En 2014 et 2015, les gouvernements de François Hollande ont introduit trois nouvelles réformes : la première (MAPTAM du 27 janvier 2014) a visé au renforcement des autorités métropolitaines dans 13 villes françaises ; la seconde, la réforme de la carte régionale (loi du 17 janvier 2015), a été présentée comme un moyen de réduire le nombre de régions, de les agrandir, et de leur permettre ainsi de mieux exercer certaines missions stratégiques de développement régional ; la troisième enfin, la loi NOTRe du 7 août 2015 avait initialement pour but de renforcer les pouvoirs des régions et de clarifier la complexité organisationnelle de notre modèle de décentralisation.

Or, les résultats de l'enquête montrent que ces différentes réformes n'ont en aucun cas contribué à la légitimité des régions françaises : moins d'une personne interrogée sur deux déclare être satisfaite du fonctionnement de la démocratie dans sa région (46 %). Une majorité (52 %) doute que leurs régions aient la capacité de développer leur territoire.

Voir les tableaux 2 et 3, pages suivantes.

par
ALISTAIR COLE,
professeur de science
politique,
Sciences Po Lyon
ROMAIN PASQUIER,
directeur de recherche
au CNRS, Arènes/
Sciences Po Rennes

Tableau 1 > Parmi la liste suivante, quelle entité est LA PLUS concernée par les besoins et préoccupations de la population, selon vous ?

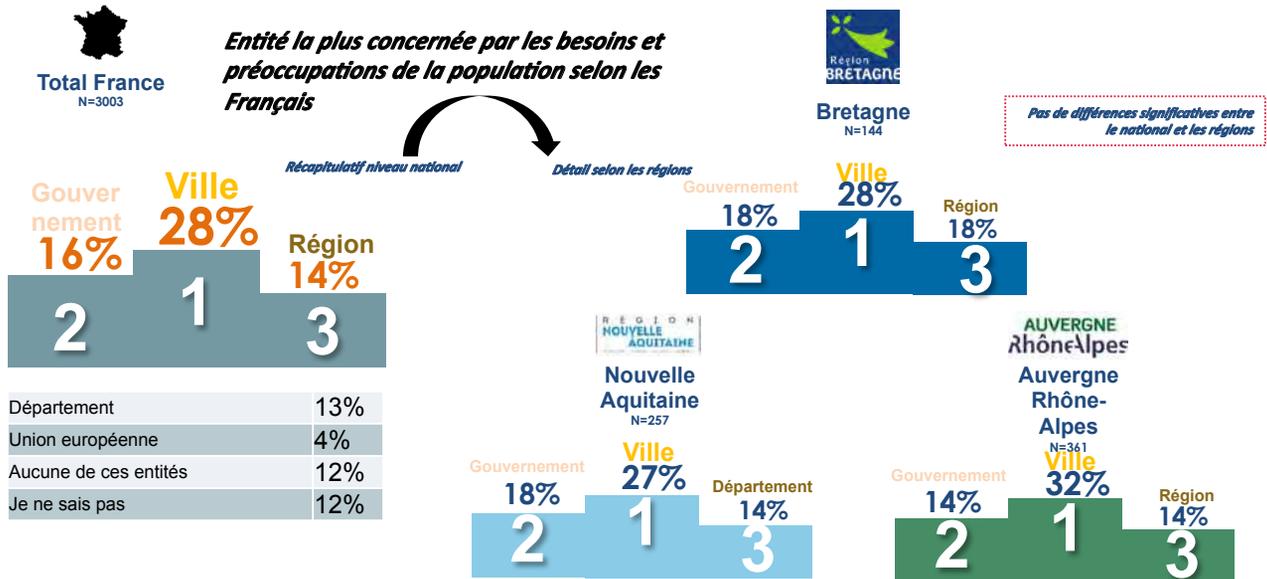
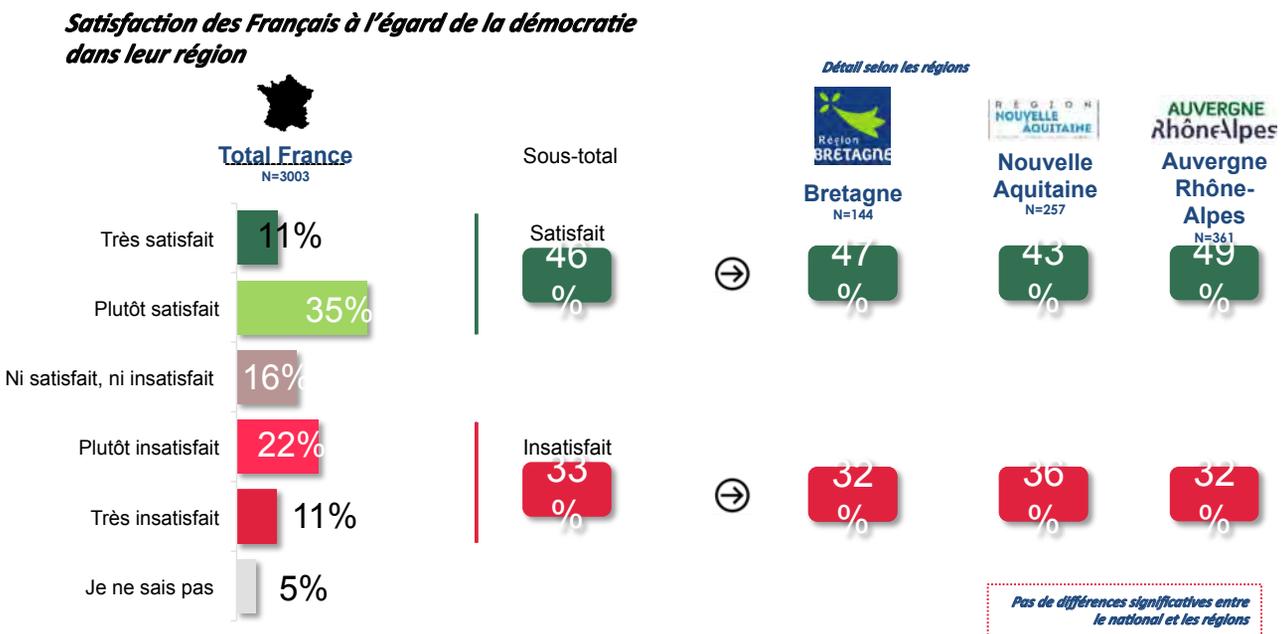
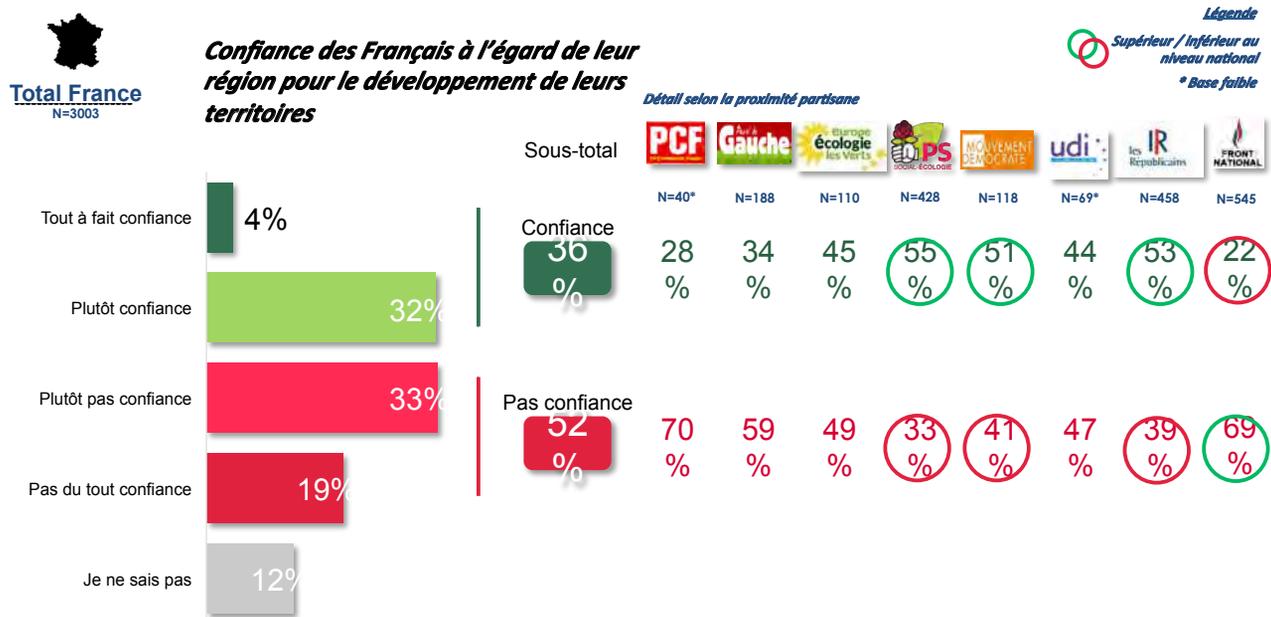


Tableau 2 > De manière générale, dans quelle mesure êtes-vous satisfait(e) de la manière dont fonctionne la démocratie dans votre région ?



SP1.

Tableau 3 > Dans quelle mesure diriez-vous avoir confiance, ou non, en votre (nouvelle) région pour le développement de votre territoire ?



Ces profonds sentiments de défiance sont à mettre en relation avec des variables politiques et sociodémographiques mises en évidence dans cette enquête. Interrogés sur le fait de se situer sur une échelle droite-gauche, l'échantillon révèle aussi un glissement général des électeurs vers la droite et l'extrême-droite à quelques mois des élections présidentielles de 2017, un glissement particulièrement fort chez les hommes en âge de voter. L'un des indicateurs les plus marquants dans cette enquête est la proximité partisane : les représentations des Régions sont plus positives chez les électeurs des partis qui ont dirigé les principales Régions (Parti socialiste et Républicains) que chez ceux des partis minoritaires (Front national, front de gauche) qui n'ont généralement joué, pour le moment, qu'un rôle d'opposition dans les Régions où ils ont obtenu des représentants. Si 52 % des personnes interrogées expriment leur défiance vis-à-vis des Régions pour assurer un développement territorial, ces résultats atteignent 70 % chez les sympathisants du Parti communiste et 69 % chez les sympathisants du FN.

La confiance dans les Régions est cependant variable. Dans nos trois focus régionaux (Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne et Nouvelle Aquitaine), c'est de loin la Région Bretagne qui recueille le plus de confiance de la part des personnes interrogées. L'explication est sans doute à rechercher dans la genèse politique et culturelle de ces ensembles régionaux. Auvergne-Rhône-Alpes résulte en

effet d'une fusion déséquilibrée entre une Région forte économiquement, Rhône-Alpes, avec en son sein une capitale régionale très dynamique, Lyon, et une Région plus pauvre et majoritairement rurale l'Auvergne. La région Nouvelle Aquitaine quant à elle, qui couvre désormais un vaste espace de l'extrême sud-ouest au centre de la France, est sans doute le tracé le plus controversé de toutes les nouvelles régions. Cette puissante Région avec une capitale régionale, Bordeaux, parmi les plus attractives de France, semble ici avoir imposé son leadership à deux petites Régions rétives à la fusion, Poitou-Charentes et Limousin. Dans le cas de Poitou-Charentes, en particulier, on perçoit clairement une résistance des élites à cette intégration forcée, avec un sentiment très faible d'identification à ce nouvel ensemble sur fond de rivalités politiques et personnelles entre l'ancienne présidente de Poitou-Charentes, Ségolène Royal, et l'actuel président de la Nouvelle Aquitaine, Alain Rousset. Contrairement aux régions précédentes, la Bretagne est parvenue à maintenir ses frontières existantes et recueille un niveau de confiance bien supérieur (47 % contre 36 % en Auvergne-Rhône-Alpes et 34 % en Nouvelle Aquitaine). L'influence de grands élus bretons auprès de François Hollande au premier rang desquels, Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense (populaire) et président de la Région Bretagne, a été ici décisive pour éviter la fusion de cette région historique dans un vaste ensemble du Grand ouest.

Les échelles territoriales de la confiance

Il y a du sens à se référer à des échelles territoriales de confiance pour évaluer dans quelle mesure les villes, les régions, le gouvernement central et l'Union européenne suscitent des soutiens ou des oppositions et saisir les perceptions de leur capacité à faire la différence dans un certain nombre de champs d'intervention. À la question « *quel niveau est le plus proche des besoins et préoccupations de la population ?* », la ville (28 %) émerge comme l'institution perçue comme la plus proche des besoins et des préoccupations de la population, loin devant le gouvernement central (16 %), la région (14 %), le département (13 %) et l'Union européenne (4 %).

Le soutien à la ville est un résultat important de cette enquête. Il suggère que les compétences de proximité facilitent une identification des institutions qui sont réputées plus proches des préoccupations des citoyens. La ville atteint ainsi une position dominante en Auvergne-Rhône-Alpes avec 32 % de l'échantillon contre 14 % pour le gouvernement central et la région. Le leadership de Lyon depuis une décennie dans le pilotage et la promotion d'une forme plus intégrée de gouvernance métropolitaine est ici sans doute déterminant dans l'ordre des préférences. En Bretagne, la ville est aussi identifiée comme l'échelle préférée pour ce qui concerne les

besoins de la population (28 %) mais la région et le gouvernement (18 %) obtiennent de meilleurs résultats qu'en Auvergne-Rhône-Alpes. En Nouvelle Aquitaine si la ville apparaît aussi devant avec 27 % de l'échantillon, suivie par le gouvernement central (18 %), la troisième position étant occupée par le département (14 %), la région n'obtient que 9 % d'approbations de l'échantillon.

Pouvons-nous parler de trois logiques de confiance territoriale? Non car les villes émergent à chaque fois comme les institutions préférées. Mais les perceptions semblent clairement façonnées par des modèles territorialisés d'action collective: le modèle régional de régulation politique reste puissant en Bretagne; une forme originale de gouvernance métropolitaine place la ville au centre des dynamiques en Auvergne-Rhône-Alpes; mais on perçoit une marque d'indifférence ou de rejet de la nouvelle région dans le cas de la Nouvelle Aquitaine où le département semble pour le moment préféré comme niveau intermédiaire d'institution. Ces trois modèles se distinguent également par le rôle que les enquêtés aimeraient voir jouer aux Régions. En Bretagne, une plus grande confiance est donnée à la région pour traiter la question de la croissance économique, de l'emploi, des transports ou de l'environnement alors que dans les deux autres régions c'est le gouvernement central ou la ville qui sont préférés.

Voir le tableau 4, ci-dessous.

Tableau 4 > Pour répondre à chacun des problèmes suivants, en qui avez-vous LE PLUS confiance ?

| L'entité de confiance des Français en fonction des problèmes suivants... | Total France N=3003 | Détail selon la proximité partisane | | |
|--|------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|------------------------------|
| | | Région BRETAGNE N=144 | RÉGION NOUVELLE AQUITAINE N=257 | AUVERGNE Rhône-Alpes N=36 |
| Le territoire national | Gouvernement (33%) | Gouvernement (33%) | Gouvernement (30%) | Gouvernement (35%) |
| La protection sociale | Gouvernement (28%) | Gouvernement (29%) | Gouvernement (24%) | Gouvernement (31%) |
| L'insécurité | Gouvernement (24%) | Gouvernement (26%) | Gouvernement (23%) | Gouvernement (25%) |
| La dette et les finances publiques | Gouvernement (24%) | Gouvernement (29%) | Gouvernement (18%) | Gouvernement (25%) |
| L'éducation | Gouvernement (22%) | Gouvernement (24%) | Gouvernement (18%) | Gouvernement (23%) |
| Les impôts | Gouvernement (22%) | Gouvernement (22%) | Gouvernement (14%) Ville (14%) | Gouvernement (25%) |
| La croissance | Gouvernement (19%) | Région (21%) | Région (16%) | Gouvernement (20%) |
| L'immigration | Gouvernement (19%) | Gouvernement (19%) | Gouvernement (21%) | Gouvernement (18%) |
| L'emploi / le chômage | Gouvernement (18%) | Région (26%) | Gouvernement (14%) | Gouvernement (20%) |
| Les transports | Région (28%) | Région (33%) | Ville (22%) | Ville (25%) |
| L'environnement | Région (19%) | Région (25%) | Ville (19%) | Région (17%) Ville (17%) |
| Le logement | Ville (27%) | Ville (28%) | Ville (27%) | Ville (31%) |

En dépit de ces différences territoriales, le processus de régionalisation apparaît entravé par les villes et le gouvernement central. La raison pourrait être en partie conjoncturelle. Cette désaffection serait-elle liée à la nature des réformes conduites sous la présidence de François Hollande? Nombre d'observateurs ont souligné le manque de cohérence dans l'enchaînement des séquences de réforme de la période. La loi MAPTAM de 2014 a ainsi réintroduit la clause générale de compétences pour les régions et les départements, abolie par le gouvernement Fillon en 2010, avant qu'elle soit de nouveau supprimée de nouveau avec la loi NOTRe en 2015. L'impopularité exceptionnelle de la majorité présidentielle tout au long du quinquennat de François Hollande n'a sans doute pas aidé non plus à l'acceptabilité d'ensemble d'une réforme dont une majorité d'élus et militants socialistes ne voulaient pas. Il y a donc certainement une dimension partisane au rejet des régions. Mais cette désaffection relative pourrait être aussi plus structurelle dans le sens où les Régions françaises restent des nains politiques⁴ qui ne disposent pas des pouvoirs financiers et politiques comparables à ceux de leurs homologues européennes en Allemagne, Espagne, Italie, Belgique ou au Royaume-Uni.

Dans la plupart des champs de l'action publique, les citoyens interviewés placent leur (relative) confiance dans le gouvernement central avec la croyance que c'est à ce niveau que les problèmes peuvent être résolus. Le gouvernement national obtient davantage de confiance que les autres niveaux sur les questions de la dette, des taxes, de la croissance économique, de la protection sociale, de l'insécurité, de l'immigration, de l'emploi et de l'aménagement du territoire. Le paradoxe est ici évident entre la crise de capacité des États dans la plupart des champs d'intervention cités et la perception que l'État conserve l'essentiel des pouvoirs distributifs et redistributifs de régulation. Ces résultats sont illustratifs de la pertinence continue de l'État en France et d'un pouvoir national en tant que cadre intellectuel dominant au sein duquel l'action publique est débattue.

Le contraste est patent avec l'Union européenne. Dans cette enquête, elle est virtuellement absente en terme de confiance dans un niveau de gouvernement. Seuls 4 % optent pour l'Union européenne à la question « *quel niveau de gouvernement est le plus proche des besoins et préoccupations?* » (contre 28 % pour les villes, 16 % pour le gouvernement, 14 % pour la région, 13 % pour le département, 12 % aucun, 12 % ne savent pas). Dans aucun secteur d'action publique, l'UE n'émerge comme le niveau de gouvernement en qui on a le plus confiance, que ce soit dans des domaines où elle a peu de compétences (logement, insécurité, éducation) ou dans des champs d'intervention majeurs de l'action de l'UE comme le contrôle de la dette publique (5 %), les taxes (2 %) ou

l'emploi (2 %). Même dans un secteur fortement européanisé comme l'environnement, l'UE n'obtient la confiance que d'une petite minorité (10 % contre 11 % pour le gouvernement et le département, 17 % pour la Région et 19 % pour la ville). C'est seulement dans le domaine de l'immigration (11 %) qu'il y a une plus grande reconnaissance du rôle joué par l'UE dans le contexte de la crise migratoire. Ces résultats confirment dans une certaine mesure la distinction faite par Vivien Schmid⁵ entre le niveau national (la politique sans les politiques publiques) et le niveau européen (les politiques publiques sans la politique). Si le niveau national est confronté à d'intenses demandes qu'il ne peut remplir, l'Union européenne assure, elle, un rôle clé dans l'élaboration et la régulation des politiques publiques, lequel est largement méconnu de l'opinion publique.

Cet écart perçu entre la politique partisane et les politiques publiques ne renforce *in fine* ni le gouvernement central ni l'Union européenne. Du local à l'Europe, la confiance dans les institutions est ainsi minée par la perception d'un manque de transparence et de compréhension des relations complexes des échelles de gouvernance dans la mise en œuvre de l'action publique.

A.C. et R.P.

“Du local à l'Europe, la confiance dans les institutions est minée par la perception d'un manque de transparence et de compréhension des relations complexes des échelles de gouvernance dans la mise en œuvre de l'action publique.”

1. Alistair Cole, *Governing and Governance in France*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

2. Ce travail a été réalisé grâce au soutien financier du Programme Avenir Lyon Saint-Étienne de l'Université de Lyon, dans le cadre du programme « Investissements d'Avenir » (ANR-11-IDEX-0007) ; et au soutien financier de la Chaire territoires et mutations de l'action publique (Chaire TMAP) de Sciences Po Rennes. Dans ce cadre de recherche, l'institut YouGov France a réalisé, du 7 au 11 octobre 2016, un sondage en ligne sur un échantillon de 3003 personnes représentatives de la population française en âge de voter, selon la méthode des quotas. Ce sondage a été pondéré dans 3 régions : Auvergne-Rhône-Alpes (n.361), Nouvelle Aquitaine (n.257) and Bretagne (n.144).

3. Romain Pasquier, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

4. Romain Pasquier, « Les régions dans la réforme territoriale. Des colosses aux pieds d'argile? », *Cahiers français*, n° 391, p. 20-25.

5. Vivien Schmidt, *Democracy in Europe Oxford*, Oxford University Press, 2006.