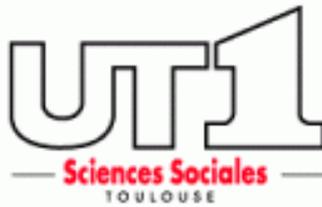


▣ Mémoire de Master 2: Ingénierie des politiques territoriales

La mise en cohérence du territoire : l'élaboration de documents d'urbanisme sur l'île de la Réunion



CLEMENT MATHIEU

Directeur : M.Lugan

L'Université Toulouse 1 n'entend donner aucune approbation ni improbation à ce mémoire. Les points de vue exprimés doivent être considérés comme propres à l'auteur.

Remerciements

Je tiens à remercier tout particulièrement :

- Ma famille pour son soutien dans les moments difficiles
- La CINOR et le service aménagement pour m'avoir accueilli
- Mme Jorry Selly pour ses conseils et son expérience
- M.Lugan

Table des matières

Introduction.....	7
I. Les collectivités territoriales : un objet d'étude en constante évolution.....	12
A. L'affirmation progressive de l'échelon local :.....	13
1. L'émergence de nouveaux acteurs.....	14
a. La commune :.....	14
b. Le département :.....	17
c. L'essor de la Région.....	19
d. L'intercommunalité.....	22
2. La conquête de l'autonomie décisionnelle des collectivités territoriales.....	26
B. L'évolution des politiques d'aménagement.....	27
1. Une notion plastique	28
2. L'âge d'or de la planification étatique :.....	28
3. L'implication croissante des collectivités et la contractualisation de l'aménagement.....	30
C. Vers l'émergence d'une gouvernance territoriale en France ?.....	32
1. Un concept aux origines multiples:.....	33
a. L'apport d'Habermas.....	33
b. L'approche anglo-saxonne.....	35
2. La gouvernance territoriale dans les collectivités françaises.....	36
a. Une mise en place progressive sur le plan normatif.....	37
b. Une réalité empirique plus contrastée.....	40
II. Les approches théoriques cherchant à appréhender et dompter cette complexité.....	42
A. Limites épistémologiques et théorie de la complexité.....	43
1. Les limites épistémologiques inhérentes à notre objet d'étude.....	43
2. La théorie de la complexité.....	45
B. Les apports de la sociologie des organisations et de l'analyse stratégique	50
1. L'acteur et le système: les bases de l'analyse stratégique.....	50

2. Le phénomène bureaucratique.....	51
3. Le préfet et ses notables.....	53
4. L'impact de la décentralisation sur l'étude des systèmes politiques locaux.....	54
C. La décision et les politiques publiques :.....	55
1. De l'importance d'étudier l'élaboration des politiques publiques :.....	55
2. L'identification d'une politique publique :.....	56
3. La décision : de la sacralisation à la relativisation.....	57
a. Les mésaventures de la rationalité.....	58
b. La rationalité rejetée.....	59
c. Le statut de la décision aujourd'hui.....	61
. Des univers décisionnels à géométrie variable.....	62
. Les différents temps de la décision.....	62
La mise à l'agenda.....	62
L'étude des solutions.....	63
La mise en œuvre.....	64
d. L'importance des instruments.....	65
Conclusions sur les approches théoriques :.....	67
III. Étude de cas : l'élaboration et l'articulation des documents d'urbanisme à la Réunion au niveau intercommunal.....	69
A. Contextualisation de l'étude et problématisation des enjeux du territoire :.....	70
1. Le contexte réunionnais :.....	70
2. Le territoire de la CINOR et ses défis en termes d'aménagement.....	71
3. Mission dans le cadre de notre stage.....	73
4. Limites de l'étude.....	74
B. Le processus d'élaboration d'un PLH: la difficile application du concept de gouvernance.....	75
1. Le cadre normatif et le positionnement de notre intervention.....	75
a. Qu'est ce qu'un PLH et comment l'élabore-t-on?.....	75
b. Cadre de nos observations.....	78

2. Étude de cas : le comité de pilotage.....	79
a. Description formelle de la réunion:.....	79
b. Observations et enseignements au terme de cette réunion.....	81
. La décision dans un environnement incertain.....	82
. Le problème des temporalités.....	83
c. La relation au « public ».....	84
C. L'articulation entre différents documents: de la difficulté de faire émerger une vision commune du territoire.....	85
1.La comparaison SCOT/SAR: Présentation des documents et cadre de notre intervention.....	85
a. Le SAR et le SMVM.....	85
b. Le SCOT.....	87
c. Cadre de notre intervention.....	89
2. La non-neutralité des instruments: les stratégies et enjeux sous-jacents.....	90
a. Des conceptions opposées du territoire et de sa politique d'aménagement.....	90
b. Des mécanismes de contrôle indirect.....	92
3.Le temps de l'interprétation et de la mise en œuvre.....	93
a. Compatibilité et conformité.....	94
b. Les évaluations: le difficile suivi des politiques publiques.....	95
Conclusion sur notre stage:.....	96
Conclusion.....	97
Bibliographie.....	99
Annexes.....	102

Introduction

L'agitation suscitée par le comité Balladur¹ et son projet de réforme des collectivités territoriales, s'inscrit dans la droite lignée de celle produite par les lois de décentralisation des années 1980, la réforme constitutionnelle de 2003 ou encore les conclusions du rapport Attali en 2008. Il s'agit d'un sujet récurrent dans le débat politique français depuis une vingtaine d'années ce qui est significatif des enjeux croissants autour de la problématique de l'émergence d'un pouvoir local.

Historiquement si certaines collectivités comme les communes et les départements ont des origines qui remontent à la Révolution Française, l'apparition de l'intercommunalité et des régions sous leur forme actuelle est une évolution relativement récente. La conquête vers plus d'autonomie des collectivités territoriales s'est faite de façon progressive et souvent surprenante.

A ce titre les lois de décentralisation du début des années 1980 portées par la figure de Gaston Defferre ont marqué un tournant politique majeur dans la conception du local en France et ont bouleversé le fonctionnement des systèmes territoriaux autrefois marqués par le contrôle étatique et la figure tutellaire du préfet. Le processus enclenché dès lors a entraîné de nombreuses autres transformations au fil des années qui ont modifié radicalement le paysage politique et institutionnel français.

Ces évolutions se sont déroulées dans un contexte où le modèle de l'État Nation et la tradition jacobine sont en crises face à la mondialisation caractérisée par une montée en puissance de l'international et du supranational couplée à une réaffirmation des identités régionales. Tenailé entre ces deux tendances, le modèle français resté pratiquement inchangé pendant deux siècles a dû s'adapter à ces changements afin de pas s'enfoncer dans une crise durable.

La construction européenne a également produit des effets sur les systèmes territoriaux, l'Union européenne ayant une approche essentiellement régionale via notamment les fonds structurels européens destinés à faciliter le développement des régions d'Europe.

¹[Décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales](#) :

Le comité, installé le 22 octobre 2008 et présidé par M. Édouard Balladur, ancien Premier ministre, est chargé d'étudier les mesures propres à simplifier les structures des collectivités locales, à clarifier la répartition de leurs compétences et à permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers, ainsi que de formuler toute recommandation qu'il jugera utile à la réforme des collectivités locales.

Enfin la crise apparente de la démocratie représentative, Bourdieu² parlait d'autonomisation du champ politique, a conduit à repenser fondamentalement la relation au politique. Une des solutions avancées fut de rapprocher le débat politique du citoyen, en fonction d'un principe de subsidiarité qui veut que les décisions locales soient prises au niveau local. Les principes de gouvernance et de démocratie délibérative qui en découlent vont ainsi renforcer la légitimité et la pertinence de l'échelon local dans le processus démocratique.

Si certaines de ces évolutions peuvent être considérées comme des avancées positives, elles ont cependant contribué à complexifier l'analyse des politiques territoriales. En effet le nombre d'acteurs se trouve multipliés, la contractualisation croissante des politiques publiques rend de plus en plus délicat d'identifier avec précision qui fait quoi? Les critiques dénonçant un enchevêtrement des échelons territoriaux, « un millefeuille institutionnel », se font de plus en plus nombreuses. L'idée de supprimer un échelon territorial est régulièrement avancée et la situation promet d'être instable dans les prochaines années.

Lorsque nous étudions les politiques territoriales nous évoluons donc dans un environnement incertain en nous intéressant à un objet d'étude fluctuant et complexe. Les approches théoriques rencontrent donc des difficultés à appréhender cette complexité.

Un préalable indispensable à la compréhension de ces phénomènes, est de définir ce qu'il faut entendre par collectivité territoriale, et par un territoire de façon plus générale. De façon officielle elle est définie de la façon suivante:

« Les collectivités territoriales sont des structures administratives françaises, distinctes de l'administration de l'État, qui doivent prendre en charge les intérêts de la population d'un territoire précis. Ainsi une commune est-elle chargée des intérêts des personnes vivant sur son territoire. La définition et l'organisation des collectivités territoriales sont déterminées par la Constitution (art. 34 et titre XII), les lois et les décrets. Ces dispositions sont rassemblées dans le Code général des collectivités territoriales. »³

Elle se reconnaît en fonction de trois critères . En premier lieu elle est dotée de la personnalité morale, qui lui permet d'agir en justice. Alliée à la décentralisation elle fait bénéficier la collectivité territoriale de l'autonomie administrative. Elle dispose ainsi de son propre personnel et de son propre budget. Au contraire, les ministères, les services de l'État au

2 Bourdieu, Pierre, *Propos sur le champ politique*, PUL, 2000

3 Définition du site vie publique.fr consulté à cette adresse: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/definition/collectivite-locale-collectivite-territoriale-quelles-differences.html>

niveau local ne sont pas des personnes morales. Il s'agit seulement d'administrations émanant de l'État.

Elle détient en outre des compétences propres, qui lui sont confiées par le législateur. Une collectivité territoriale n'est pas un État dans l'État. Elle ne détient pas de Souveraineté et ne peut pas se doter, de sa seule initiative, d'organes nouveaux.

Elle exerce un pouvoir de décision, qui s'exerce par délibération au sein d'un conseil de représentants élus. Les décisions sont ensuite appliquées par les pouvoirs exécutifs locaux. Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les collectivités se voient reconnaître un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Au delà de cette définition très formelle, il est intéressant de noter le glissement sémantique, pas encore totalement opéré à ce jour, de « collectivité locale » vers « collectivité territoriale ». Pour anodin qu'il puisse paraître le fait de reconnaître qu'une collectivité est constitutive d'un territoire et non d'une simple localité transforme radicalement l'approche que l'on peut avoir de celle-ci.

En effet si l'on s'intéresse à la définition d'un territoire on prend la mesure de l'ensemble des dimensions qu'implique ce terme. Nous nous baserons sur les travaux de l'économie de la proximité pour établir notre définition. Ce courant considère que la proximité doit comporter trois dimensions pour être effective. En premier lieu la proximité géographique, qui apparaît de façon intuitive, qui n'est cependant pas constitutive d'un territoire mais d'un simple lieu, d'une localité à la fois neutre et passive. Il convient ensuite de rajouter une proximité organisationnelle qui porte sur la façon dont le territoire fonctionne et est administré. Enfin la proximité institutionnelle, ou relationnelle, permet de qualifier un véritable territoire en instaurant un référentiel commun aux acteurs du territoire qui se construit par le biais des inter-relations.

En résumé un territoire est un système où des acteurs interagissent en fonction d'un référentiel culturel, politique et social commun. Il s'agit d'une entité dynamique agrégeant de nombreux paramètres non mesurables de telle sorte qu'elle définit une façon de vivre ensemble sur le territoire. Un territoire est le théâtre de stratégies, d'évolutions, de négociations qui l'amènent à se redéfinir constamment. En ce sens il relève des théories de la complexité et il est préférable de parler de système territorial. Si nous emploierons ces deux termes de façon indifférenciée au cours de ce travail, nous le ferons cependant avec cette acception à l'esprit.

Qui veut étudier un système territorial doit donc intégrer ces divers éléments dans son analyse. Cela ne va pas sans poser tout un ensemble de défis théoriques et épistémologiques. La complexité du phénomène vient nuancer les diverses interprétations que l'on peut avoir d'une situation. Que l'on opte pour l'approche organisationnelle ou pour l'étude des politiques publiques via l'approche décisionnelle, toute connaissance du système territorial n'est jamais qu'une connaissance approchée. Il est possible de résumer le questionnement théorique suscité par les systèmes territoriaux par la phrase de Muller: « *Comment mettre de l'ordre dans des sociétés complexes?* »⁴

Il s'agit d'un défi que doivent relever autant les chercheurs que les collectivités territoriales. Néanmoins il semble que ces dernières cherchent à domestiquer cette complexité par des instruments contractuels. C'est notamment le cas des documents d'urbanisme qui sont la résultante de négociations et d'un certain consensus entre les acteurs du système. Ils servent d'un certain point de vue à aplanir les différents entre collectivités et à tenter de rassembler les acteurs autour d'un projet de territoire. Ce faisant ils contribuent à créer un référentiel commun indispensable à tout système territorial.

Ce travail est le résultat des observations que nous avons pu faire au cours de notre stage au sein de la Communauté Intercommunale du Nord de la Réunion entre juin et septembre 2009. Il nous a donné l'occasion de consulter directement des documents d'urbanisme et de planification, et ce à divers stades de leur élaboration.

C'est ainsi qu'à pu germer notre réflexion sur la problématique suivante: quels effets les documents d'urbanisme produisent-ils au sein des systèmes territoriaux? Pour ce faire nous avons du aborder le sujet sous différents angles. Nous nous sommes ainsi intéressés au processus d'élaboration de ces documents, aux stratégies d'acteurs que le document final contribue à dissimuler.

L'articulation entre ces différents documents souvent portés par des échelons territoriaux différents et concurrents sur une compétence donnée a également retenu notre attention. Elle est symptomatique des rapports de force au sein du système territorial et de l'ingéniosité dont font preuve les acteurs pour se ménager des zones d'incertitudes et une marge de manœuvre. A chaque étape nous avons été frappés par la diversité des mécanismes en jeu et leur complexité, si bien qu'il nous a semblé que ces documents représentaient un condensé de la

4 Muller, Pierre, *L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique*, Revue française de science politique, Année 2000, Volume 50, Numéro 2 p. 189 - 208

complexité territoriale. Ils constituent donc un angle d'approche privilégié pour appréhender une part importante du fonctionnement des systèmes territoriaux.

Afin d'y voir un peu plus clair nous avons mobilisé les théories de la complexité d'Edgar Morin ainsi que les approches ayant le pouvoir explicatif le plus satisfaisant au regard de notre situation. L'analyse stratégique et la sociologie des organisations nous ont permis de mieux appréhender les notions de système, d'acteurs et de stratégies. Quant à l'analyse décisionnelle elle nous a permis d'isoler les différentes étapes de l'élaboration des politiques publiques sur un territoire et nous a donné une meilleure idée de la complexité de ce processus. Enfin les analyses sur la portée politique des instruments nous ont permis d'éviter certains écueils analytiques comme la confusion entre une politique publique et les instruments techniques qui permettent sa mise en œuvre.

Notre mémoire nous a également fait prendre conscience de l'ampleur de la tâche à accomplir pour comprendre les systèmes territoriaux. Dans ces conditions notre contribution se veut très modeste, il s'agit davantage de pistes de réflexions conduites par nos observations de terrain qu'une véritable refonte de l'approche territoriale.

Le chaînage logique de cette étude sera le suivant. Dans un premier temps nous tenterons de mettre en évidence l'enracinement historique des systèmes territoriaux et les évolutions qu'ils ont connu avec la transformation des politiques publiques et l'émergence de la gouvernance territoriale. Puis nous nous intéresserons aux théories qui tentent d'éclairer cette complexité et d'apporter des éléments d'explication pertinents. Enfin nous rendrons compte de notre expérience de terrain au cours de notre stage et des réflexions qu'elles ont suscité .

I. Les collectivités territoriales : un objet d'étude en constante évolution

Parler de territoire implique nécessairement la mise en perspective d'un processus dynamique impliquant un système où des acteurs interagissent, élaborent des stratégies et tendent ce faisant à mettre en place un référent culturel et institutionnel commun. Le territoire n'est pas un acquis mais un construit selon Gabriel Colletis⁵, Bernard Pecqueur et Zimmerman⁶. Le territoire est donc une entité dynamique, un processus évolutif sans cesse en recomposition. Un territoire est également un système qui tend à se complexifier avec le temps comme nous le verrons plus avant dans ce mémoire.

De ce fait il est nécessaire pour appréhender la situation des collectivités territoriales dans toute sa complexité de retracer leur histoire en tant qu'institutions : de simples échelons administratifs issus de la tradition jacobine à des structures possédant un pouvoir décisionnel propre et des stratégies variées. Il convient ensuite d'étudier l'émanation directe des collectivités territoriales à savoir les politiques territoriales. Dans notre mémoire en l'occurrence l'accent sera porté sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme qui ont connu un grand nombre d'évolutions entre la période de planification étatique d'après guerre et l'enchevêtrement d'acteurs actuel. Enfin la période actuelle est marquée par un discours dominant misant sur la nécessité de renforcer la gouvernance au niveau local. La démocratie participative ou délibérative est présentée comme un moyen d'accroître la légitimité des politiques publiques auprès des acteurs locaux, à l'opposée d'une vision top down traditionnelle prétendument moins adaptée. Mais qu'est-ce que la gouvernance ? Quels principes et théories la nourrissent ? S'agit-il d'un véritable changement en profondeur de la façon d'aborder le fait politique ou s'agit-il au contraire d'une notion floue et plastique qui varie en fonction des acteurs et des systèmes concernés ? Peut-on réellement considérer que le principe de gouvernement s'efface progressivement au profit de la gouvernance ou bien n'y aurait-il pas au contraire une forme d'hybridation ?

Il s'agit là d'un questionnement riche auquel ce seul paragraphe n'entend pas donner de réponse définitive et exclusive. Le but affiché dans la perspective de ce mémoire est de mettre en exergue la complexité de l'objet d'étude et sa nature évolutive. La perspective historique

⁵ Colletis G., Gianfaldoni P., Richez-Battesti N. « Territoires et Economie Solidaire : une mise en perspective. » *Revue internationale de l'Economie sociale*, n°296, mai 2005

⁶ Zimmermann J.B, « *De la proximité dans les relations firmes-territoires: Nomadisme et ancrage territorial* », GREQUAM, working paper 98B06, 1998

permet ainsi de mettre en évidence l'apparition de nouveaux acteurs, la fluctuation de l'influence que les divers échelons territoriaux peuvent avoir, et le travail de redéfinition incessant qui s'opère au sein des collectivités territoriales.

A. L'affirmation progressive de l'échelon local :

Par tradition jacobine, l'organisation territoriale de la France était jusqu'à une période récente très centralisée. Issus de la Révolution Française les communes et les départements constituaient les échelons locaux traditionnels. Les lois de décentralisation de 1982, puis les lois sur l'intercommunalité, marquent l'apparition de nouveaux acteurs : la Région et les Etablissements Publics de coopération intercommunale (EPCI) qui, s'ils existaient sous un aspect plus ou moins protéiformes auparavant⁷, sont désormais dotés d'une personne morale et d'organes délibérants. Parallèlement le rôle de tutelle de l'Etat s'est progressivement atténué et le rôle des services déconcentrés de l'Etat comme la Préfecture et les différents services techniques a dû évoluer pour s'adapter à cette nouvelle situation. Dans la section qui va suivre nous nous attacherons à décrire deux traits distinctifs marquants de cette évolution à savoir l'émergence de nouveaux acteurs et l'affirmation du pouvoir de décision des collectivités territoriales.

1.L'émergence de nouveaux acteurs.

Il s'agira dans la partie qui va suivre de retracer brièvement l'évolution et de faire un point sur les compétences des collectivités territoriales au sens strict à savoir la commune, le département, la Région et l'échelon intercommunal. Cette brève approche historique mettra en évidence les bouleversements qui ont pu s'opérer au sein des systèmes d'acteurs locaux et la complexité inhérente à ce processus. Au gré des transferts de compétences et avec l'apparition de la Région et des EPCI l'influence des différents acteurs locaux a fluctué de façon sensible

⁷ Si l'intercommunalité est un phénomène relativement récent, les syndicats intercommunaux à vocation unique puis multiple existent depuis longtemps.

En ce qui concerne les Régions, elles recoupaient dans une certaine mesure « les provinces » et elles firent une brève apparition sous cet intitulé sous le régime de Vichy.

au cours des deux siècles d'existence de la commune et du département, avec une accélération depuis le début des années 80.

a. La commune :

Il est possible de faire remonter les origines de la commune à très loin dans le temps en comparaison avec les autres échelons locaux. En effet dès l'Ancien Régime celle-ci est présente sous forme de paroisses ou de Villes Franches, mais n'a que peu de points en commun dans son fonctionnement avec les municipalités actuelles. Néanmoins la commune telle que nous la connaissons voit le jour à la suite de la Révolution Française de 1789⁸, le 14 décembre, conformément à une loi votée par l'Assemblée nationale. Dans l'esprit des révolutionnaires celle-ci constitue la plus petite division administrative après le canton, le district et le département. 41 000 communes sont ainsi créées, conformément à l'idée de Mirabeau qui souhaitait coller au mieux aux anciennes paroisses, dont le découpage administratif n'a que très peu évolué en deux siècles. Le 20 septembre 1792 le registre des mariages, des naissances et des décès est transféré des églises aux mairies et le 31 octobre 1793 le terme d « commune » au sens de l'administration territoriale moderne est imposé par décret de la Convention Nationale⁹.

A l'origine les conseils municipaux sont élus au suffrage censitaire et le maire est élu soit par l'Etat pour les communes les plus peuplées, soit par le préfet. Il faut attendre la loi du 5 août 1884 pour que le principe d'élection au suffrage universel du conseil municipal soit adopté. De plus le maire est désormais élu parmi ses pairs au conseil municipal et l'article 61 dispose que « *le conseil municipale règle par ses délibérations les affaires de la commune* ». Il s'agit

⁸ « Au cours du débat, Thouret, Sieyès et Condorcet se prononcent pour la mise en place de 6.500 municipalités contre l'avis de Mirabeau. Pour les premiers, la démocratie est plus forte dans les grandes communes, mieux adaptées pour permettre l'expression populaire. Pour Mirabeau, le maintien des structures éparpillées permet de mieux contrôler les citoyens et garantit au pouvoir central une plus grande sérénité. Finalement, la loi unifie le statut des communes et leur donne leur actuelle dénomination mais leur délimitation est largement reprise de celle des 44 000 paroisses constituées dès le Moyen-âge. Elle précise que : " Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir ; les unes propres au pouvoir municipal ; les autres propres à l'administration générale de l'État et déléguées par elles aux municipalités ". Les membres du conseil général de la commune et le maire sont élus pour 2 ans. » Source : Rapport sur la décentralisation pour l'Assemblée Nationale, mars 2009

⁹ 10 brumaire an II : « La Convention nationale, sur la proposition d'un membre, décrète que toutes les dénominations de ville, bourg ou village sont supprimées et que celle de commune leur est substituée »

déjà d'un premier pas vers davantage d'autonomie même s'il reste limité notamment par le contrôle a priori du préfet.

S'ensuit une période relativement stable sur le plan statutaire pour les communes jusqu'au début des années 1970. La loi du 31 décembre 1970 supprime l'approbation préalable du budget des communes par le préfet et réduit le nombre des délibérations des conseils municipaux soumises à cette approbation. Toujours dans le sens d'une libéralisation du statut des communes, la loi du 3 janvier 1979 institue la dotation globale de fonctionnement et la loi du 10 janvier 1980 aménage la fiscalité directe locale ce qui permet aux conseils municipaux et aux conseils généraux de voter directement les taux des impôts locaux alors qu'ils ne se prononçaient que sur des produits. Les lois de décentralisation de 1982 marquent un tournant décisif pour la commune mais également pour les autres collectivités territoriales, et se traduisent par un certain nombre de transferts de compétences. Enfin le début des années 2000 accentue l'autonomie des communes notamment avec la révision constitutionnelle du 28 mars 2003¹⁰ et les différentes lois organiques¹¹ qui en découlent et qui consacrent l'expérimentation et de nouveaux transferts de compétences.

Aujourd'hui la commune est une collectivité territoriale disposant de la personne morale de droit public. Elle possède son budget propre constitué pour partie des transferts de l'Etat et pour partie de la fiscalité locale et a à charge l'administration locale. Sa particularité par rapport aux autres collectivités territoriales réside dans les compétences spécifiques du maire qui en tant que représentant de l'Etat a la charge des actes d'état civil et possède un pouvoir de police.

10 [*Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République*](#) : consacre le principe de décentralisation, reconnaît le droit à l'expérimentation en matières légale et réglementaire et à reconnaître aux régions un statut de collectivité territoriale de plein droit, à l'instar des communes et des départements.

11 [*Loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003*](#) : permet l'application des nouvelles dispositions introduites dans la Constitution par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 qui autorisent les collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental et dans des conditions fixées par la loi, à des dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences

[*Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004*](#) : met en œuvre le principe d'autonomie des collectivités locales défini par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. La loi prévoit le calcul d'un taux d'autonomie financière par catégorie de collectivités et la part des ressources propres est déterminante. Elle définit enfin un dispositif garantissant le respect à l'avenir de l'autonomie financière des différentes catégories de collectivités territoriales.

[*Loi n° 2004-809 du 13 août 2004*](#) : prévoit d'importants transferts de compétences, à compter du 1^{er} janvier 2005, au profit des différentes collectivités territoriales tout en favorisant une meilleure identification de leurs missions respectives.

Cet échelon territorial parmi les plus anciens fait paradoxalement l'objet de nombreuses critiques en même temps qu'il jouit d'une légitimité très forte notamment auprès de ses administrés. Les critiques portent principalement sur le nombre conséquent de communes en France comparé aux autres pays européens. En effet avec plus de 36000 communes la France représente près de la moitié des communes européennes, à titre de comparaison les Etats Unis pour un territoire quatorze fois supérieur possèdent un nombre équivalent de communes. Ce nombre élevé masque en outre la grande disparité qui existe entre les communes qui dans certains cas sont quasiment dépeuplées et recouvrent une superficie faible, alors que certaines communes de grande taille ont vu leur aire urbaine s'accroître sensiblement en quelques décennies ainsi que leur budget. Le clivage entre communes urbaines (+ de 2000 habitants) et communes rurales peut également mener à des situations conflictuelles. Les priorités en matière de gestion des espaces, de politiques de la ville, de préservation des espaces naturels et du patrimoine peuvent en effet diverger sensiblement entre des communes limitrophes mais ne possédant pas le même poids économique, démographique ou culturel ainsi que des politiques d'urbanisme totalement différentes. Le phénomène croissant de périurbanisation des communes de plus petites tailles situées aux abords de grandes agglomérations suscite ainsi un certain nombre d'inquiétudes et de tensions sur leur pérennité.

Enfin, avec le transfert croissant de compétences vers les collectivités et le désengagement budgétaire progressif de l'État, les communes de taille modeste peinent à paraître suffisamment préparées tant sur le plan des services techniques que sur le plan budgétaire pour maintenir un niveau de service élevé. L'intercommunalité peut apparaître comme une solution mais se fera-t-elle au détriment de l'influence des communes ?

Reste que si la superposition des échelons décisionnels sur le plan local, comme nous le verrons plus avant dans ce mémoire, peut poser un certain nombre de problèmes et est remis en cause aujourd'hui, la commune ne semble pas réellement menacée dans l'immédiat. Elle reste un acteur important des systèmes d'action locaux, à même de mener des actions ciblées tout en entretenant une relation privilégiée et fréquente avec ses administrés. Cela lui confère pour l'heure une légitimité auprès des citoyens qui peut être plus problématique pour les autres collectivités territoriales.

b. Le département :

Cet échelon territorial est à bien des égards l'un des symboles de la Révolution Française. En effet il est la manifestation d'une volonté de découper de manière rationnelle et égale le territoire français selon des principes géométriques. Le décret du 22 décembre 1789 crée les départements, leur nombre et leur délimitation exacte sont fixés le 26 février 1790. La constitution du 3 septembre 1791 dispose : "*Le Royaume est un et indivisible : son territoire est distribué en quatre-vingt-trois départements, chaque département en districts, chaque district en cantons*". Le département est administré par un Conseil général de 36 membres élus pour 2 ans et renouvelables par moitié chaque année ; le Conseil général du district compte 12 membres élus.

En 1795 le découpage en districts est abandonné et le nombre de départements est porté à 89. Néanmoins c'est l'année 1800 qui modifie le plus en profondeur son statut. En effet, la Constitution du 22 frimaire an VIII maintient le département, mais son administration est profondément modifiée. La loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) institue les préfets, nommés et révoqués par le Premier Consul, puis par l'Empereur. Chargés de l'administration, les préfets sont l'organe exécutif unique du département. Ils désignent les maires et les adjoints des communes de moins de 5000 habitants et proposent au Premier Consul, puis à l'Empereur, la nomination des autres maires. Secondés par des sous-préfets dans les arrondissements, et en partie par les maires dans les communes, ils constituent la clé de voûte efficace d'un État centralisé qui voit son aboutissement sous l'Empire.

La loi du 10 août 1871 organise l'élection au suffrage universel du conseil général et son renouvellement par moitié tous les trois ans, avec un conseiller général par canton, élu pour six ans. S'il peut prendre des décisions sans approbation préalable du préfet, le conseil général ne dispose pas d'un pouvoir de décision sur l'ensemble des affaires départementales. En particulier, il ne peut qu'émettre des vœux sur les questions économiques et d'administration générale. De plus, le préfet reste la seule autorité exécutive du département.

L'organisation du département connaît peu de changement jusqu'au début des années 1980, à l'exception de la loi du 19 mars 1946 qui change le statut de quatre anciennes colonies créant par là même le statut de département d'outremer. A l'instar des communes la loi du 10 janvier 1980 accorde une compétence fiscale directe aux conseils généraux, les lois de décentralisation le libèrent de la figure tutélaire du préfet en dotant les départements

d'un pouvoir exécutif local et une répartition des compétences entre l'État et les collectivités s'opère. L'acte 2¹² de la décentralisation viendra par la suite renforcer le processus de transfert de compétences.

Néanmoins l'émergence de la Région et sa montée en puissance semble s'être fait au détriment de l'influence du département de telle sorte que l'existence même de ce dernier en tant qu'échelon territorial a pu être remise en cause¹³. Les compétences qui lui ont été transférées sont en effet très coûteuses et limitent de fait en grande partie la marge de manœuvre budgétaire de cette collectivité territoriale ce qui peut la faire passer pour moins innovante. Reste que les politiques de solidarité et la gestion des voiries de proximité sont des composantes essentielles de la vie politique et sociale française qui, bien que non directement rentables, contribuent à maintenir le lien social et la cohésion sur un territoire. Il est possible d'y voir dans certains cas une critique qui va au-delà du simple bien fondé de l'échelon territorial pour remettre une certaine vision de la solidarité sociale et du rôle des collectivités dans ce domaine. Le département ayant la charge de la bonne gestion de ces politiques, il se retrouve de facto plus exposé que les autres échelons territoriaux.

L'enracinement historique du département reste en outre relativement fort et la polémique¹⁴ autour de la suppression des numéros de département sur les plaques d'immatriculation porte à croire qu'il subsiste un attachement identitaire non négligeable envers cette collectivité territoriale. De plus l'apparition programmée du 101^{ème} département à Mayotte permet de relativiser l'idée d'une disparition imminente de cet échelon.

Cette question sur l'avenir du département reste dans tous les cas complexe et nécessiterait un mémoire entier sans qu'il soit nécessairement possible de trancher. Ce n'est pas l'objet premier de cette étude et nous retiendrons simplement que dans le jeu d'acteurs local le département apparaît *a priori* comme relativement fragilisé.

12 [Loi n° 2004-809 du 13 août 2004](#) :op.cit

13 Ce fut notamment une des propositions (n°260 « Faire disparaître en dix ans l'échelon départemental » p 197) du rapport Attali en 2008 : *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, La Documentation Française, 2008 consulté sur Internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000041/0000.pdf>,

14 Il est possible d'avoir une idée générale de celle-ci en consultant les articles du site Localtis.info : <http://www.localtis.info/servlet/ContentServer?c=artVeille&pagename=Localtis%2FartVeille%2FartVeille&cid=1206345740491>

c. L'essor de la Région

Si la Région moderne est une entité territoriale récente, il semble que ses origines historiques soient plus profondes. En effet à l'époque féodale, le découpage du territoire se faisait en provinces dont les superficies étaient très similaires aux régions actuelles. La Révolution délaissera cependant les provinces au profit des départements et une forte méfiance¹⁵ subsistera longtemps à l'encontre d'échelons territoriaux trop étendus perçus comme une menace potentielle pour le pouvoir central. Si les revendications régionalistes subsistent au XIXe, notamment dans le milieu littéraire avec Mistral ou encore dans des mouvements prônant la défense de langues et de cultures régionales, celles-ci restent marginalisées et sont vues comme des tentatives de restaurer l'Ancien Régime.

Il faut attendre la fin de la Première Guerre Mondiale et un essor des transports pour que l'éventualité d'un découpage territorial supra-départemental trouve un écho. Néanmoins cette vision régionaliste est portée par des mouvements radicaux comme l'Action Française et Charles Maurras qui n'ont pas a priori la volonté de redynamiser l'administration territoriale, mais souhaitent au contraire l'englober dans un processus nationaliste. Cette vision est concrétisée par le régime de Vichy qui octroie à certains préfets des prérogatives de préfets régionaux et procède à des regroupements de départements.

L'ordonnance du 10 janvier 1944 crée les commissaires régionaux de la République. Elle leur confie des " pouvoirs exceptionnels " justifiés par les circonstances de la guerre et de la Libération : les commissaires disposent, en plus des pouvoirs d'épuration, du droit de suspendre l'exécution des lois et règlements, d'ordonner les mesures nécessaires au maintien de l'ordre, au fonctionnement de l'administration et à la sécurité des armées. A la suite de ces commissaires régionaux La loi de finances du 21 mars 1948 institue des inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire (I.G.A.M.E.) Leur rôle est de coordonner, dans le cadre des régions militaires, l'action de l'autorité civile de police et celle de l'armée lorsqu'il est fait appel à elle pour le maintien de l'ordre. C'est la première autorité régionale coordinatrice sur laquelle viendront, par la suite, se greffer des pouvoirs économiques.

15 " Craignons d'établir des corps administratifs assez forts pour entreprendre de résister au chef du pouvoir exécutif, et qui puissent se croire assez puissants pour manquer impunément de soumission à la Législative " (3 novembre 1789, Thouret à l'Assemblée constituante)

Néanmoins c'est la dynamique d'aménagement du territoire qui va permettre l'avènement progressif de la Région, sur une base économique dans un premier temps. En effet il devient difficile de planifier un développement économique à l'échelle des seuls départements et des politiques à un niveau plus large doivent être menées. Ainsi en 1954, les comités régionaux d'expansion, dus à l'initiative privée, sont officiellement agréés. Puis un décret du 30 juin 1955 crée vingt et une régions économiques de programme et un autre décret du 7 janvier 1959 les transforme en circonscriptions d'action régionale, cadre obligatoire et unique de l'action décentralisée. Dans chacune d'elles, une conférence interdépartementale réunit les préfets, sous la présidence de l'un d'eux, appelé coordonnateur, pour émettre un avis sur la préparation des plans régionaux de développement, après avoir consulté les comités régionaux d'expansion.

Les décrets du 14 mars 1964 marquent une nouvelle étape en créant vingt et un préfets de région. Le préfet de région est celui du département chef-lieu. Parallèlement, sont mises en place des commissions de développement économique régionales (CODER), instances consultatives composées des représentants des intérêts socioprofessionnels ou territoriaux, chargées d'émettre un avis sur toutes les questions relatives au développement économique et à l'aménagement du territoire dans la circonscription régionale. La Région semble sur une bonne voie mais l'échec du référendum du 27 avril 1969 portant sur la création de régions avec des compétences étendues, et les conséquences politiques d'ampleur nationale qui s'en suivent, avec le départ du Général de Gaulle, marquent une période de ralentissement dans le processus régional.

Cependant malgré les difficultés rencontrées le début des années 1970 va constituer une étape importante dans la reconnaissance juridique de la Région. En effet, La loi du 5 juillet 1972 érige la région en établissement public à vocation spécialisée. L'article 1^{er} de la loi dispose : "*Il est créé, dans chaque circonscription d'action régionale, qui prend le nom de région, un établissement public qui reçoit la même dénomination*". Le découpage territorial n'est pas modifié. La loi définit aussi les acteurs de l'administration régionale : "*Le conseil régional par ses délibérations, le conseil économique et social par ses avis, et le préfet de région par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de la région*" (art. 3). Les circonscriptions d'action régionale acquièrent le statut d'"*établissements publics régionaux*", leur conférant ainsi la personnalité juridique et l'autonomie budgétaire. Les régions ne sont pas encore des

collectivités locales et disposent des compétences très limitées mais il s'agit malgré tout d'une étape importante.

Le conseil régional est alors composé des députés et des sénateurs élus dans la région, de représentants des conseils généraux, des communes de 30 000 habitants et des communautés urbaines ; le nombre des représentants des collectivités territoriales est égal à celui des parlementaires des départements concernés. Le comité économique et social, où siègent les représentants des principales organisations socioprofessionnelles, familiales et éducatives, ainsi que des personnalités qualifiées, émet un avis purement consultatif sur les questions relevant de la compétence du conseil régional. A l'époque le conseil régional reste donc très largement sous l'influence des autres collectivités locales et jouit d'une légitimité démocratique relativement faible.

Les lois de décentralisation de 1982 constituent, à l'instar de l'ensemble des collectivités territoriales, un tournant décisif mais elles revêtent un caractère particulier pour la Région en ce qu'elles lui confèrent définitivement le statut de collectivité locale de plein exercice, dont le conseil régional est élu au suffrage universel. Il faudra cependant attendre les élections régionales du 16 mars 1986 pour que ces changements prennent effet. L'acte 2 de la décentralisation¹⁶ et les divers transferts de compétences associés confirmeront l'importance grandissante des prérogatives régionales dans la vie politique locale dans des domaines très diversifiés allant de la planification économique à la gestion du patrimoine culturel, en passant par l'apprentissage et la gestion des ports et voies d'eau.

Au regard de l'histoire récente de la Région en tant que collectivité territoriale, sa montée en puissance dans les systèmes locaux a été, dans l'ensemble, très significative. En effet si à leur début les conseils régionaux ont pu être marginalisés et les fonctions de président de Région assez peu valorisées, il semble que la donne ait changé du tout au tout durant les années 90 et 2000, à tel point qu'aujourd'hui elle apparaît comme un acteur incontournable dans la plupart des domaines, notamment en matière de développement économique. Sous les effets conjoints de la dynamique européenne et d'une politique de l'État tendant à transférer toujours davantage de compétences aux Régions, celles-ci sont devenues l'un des acteurs les plus puissants des systèmes politiques locaux. Elles sont à même d'impulser des politiques sur des territoires larges et de jouer un rôle, souvent remis en cause par les autres collectivités, si ce n'est de leader à tout le moins de coordinateur.

¹⁶ [Loi n° 2004-809 du 13 août 2004](#) : op.cit

d. L'intercommunalité

Le processus intercommunal s'il est récent sous sa forme actuelle trouve son origine dès la fin du XIXe avec la création des syndicats intercommunaux à vocation unique¹⁷ (SIVU) et par la suite à vocation multiple (SIVOM). Cette étape marque le début de ce que certains appellent l'intercommunalité « associative » ou « de gestion »¹⁸ que l'on peut définir comme « *une simple association entre communes qui mettent en commun des moyens en vue d'assumer ensemble des obligations auxquelles elles ne peuvent faire face seules* »¹⁹. Ce type d'intercommunalité a surtout favorisé le développement de l'électrification et l'installation des réseaux d'eau, mais aussi l'exercice de toutes les compétences qui dépassaient le simple cadre du territoire communal.

Ces structures qui existent encore même aujourd'hui vont demeurer quasiment inchangées jusqu'aux années 60 qui voient la création par la loi du 31 décembre 1966 des communautés urbaines. Celles-ci sont des établissements publics de coopération intercommunale qui possèdent un certain nombre de compétences imposées par la loi et disposent du droit de lever l'impôt.

*« Si le but premier reste le même : « faire ensemble mieux et à moindre coût pour le contribuable, ce que chaque commune seule ne peut faire ou ferait moins bien et à un coût plus élevé », s'ajoute maintenant l'idée d'un « projet » commun aux communes membres de l'EPCI à fiscalité propre. Ce but supplémentaire induit une plus grande intégration des communes-membres à l'intérieur du cadre donné par l'EPCI, un renforcement de la cohésion et de la solidarité entre elles et des choix politiques importants pour l'avenir du territoire. On comprend que ces trois ambitions, pour louables qu'elles soient, fassent éclater le cadre de la simple mise en commun de moyens et celui de la stricte gestion ; elles contiennent en germe et justifient a priori un accroissement de la dépense publique. »*²⁰

17 Loi du 22 mars 1890

18 *Rapport d'information sur l'intercommunalité à fiscalité propre*. Observatoire de la décentralisation, Par M. Philippe DALLIER, 2005/2006 pour le Sénat

19 Ibid., p.7

20 Ibid., p.8

En somme ces communautés urbaines constituent le prototype des EPCI actuels et marquent le début de ce que M. Dallier appelle l'intercommunalité « fédérative » ou « de projet ». Cette nouvelle forme va progressivement apparaître comme une alternative à la fusion des communes rejetée le 16 juillet 1971. Il faut cependant attendre la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale pour que ce concept soit poussé plus en avant. En effet celle-ci crée la communauté de communes (encore en vigueur aujourd'hui) et la communauté de ville auxquelles elle attribue des compétences déterminantes à savoir le développement économique et l'aménagement du territoire. Cette réforme a été pensée de façon à répondre aux besoins des communes rurales pour lesquelles la communauté de communes est, dans l'esprit des législateurs, la meilleure option, ainsi qu'aux besoins des communes urbaines destinées à intégrer des communautés de ville soumises au régime de Taxe professionnelle unique (TPU) obligatoire. Il semble cependant que les contraintes moindres de la communauté de communes ont davantage suscité l'adhésion des communes en comparaison d'une communauté de ville jugée comme trop « intégratrice » par les communes urbaines. Un rapport édifiant de l'assemblée des communes de France en 1997 tend à démontrer que le régime de TPU obligatoire pour les communautés de ville rencontre un plus grand succès dans les milieux ruraux et que les communes urbaines adoptent plus volontiers la forme de communauté de communes beaucoup plus souple.

La loi Chevènement du 12 juillet 1999 vient corriger cette contradiction en créant trois structures principales la communauté de communes, la communauté d'agglomération et la communauté urbaine. Elles doivent être d'un seul tenant, afin de former des territoires cohérents, et leur typologie est fonction de critères essentiellement démographiques. La loi du 13 août 2004 apporte un certain nombre de précisions concernant le périmètre, le fonctionnement et les conditions d'exercice des compétences intercommunales. La loi impose désormais un délai pour définir l'intérêt communautaire, notion introduite par la loi Chevènement pour répartir l'exercice d'une compétence entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes-membres. Cette notion est capitale, car elle conditionne les trois principes de l'intercommunalité : spécialité, exclusivité, subsidiarité.

La loi permet aux maires de transférer certains pouvoirs de police spéciale (circulation, stationnement, assainissement non collectif, traitement des ordures ménagères, accueil des gens du voyage, manifestations culturelles et sportives dans des équipements communautaires) au président de communauté. Toutefois les pouvoirs ainsi transférés seront

exercés par arrêté conjoint du président et du maire. Les conditions de constitution de services communs à la commune et à la communauté sont assouplies et rendues plus opérationnelles.

Les EPCI à fiscalité propre ont la faculté de demander au département ou à la région d'exercer au nom de ces derniers, tout ou partie de leurs compétences dans des conditions prévues par une convention. On voit que cette loi cherche à mieux délimiter la frontière entre les compétences, les services et les ressources de l'EPCI et ceux des communes et des départements, voire des régions. En outre, elle ouvre le spectre des compétences qui peuvent être transférées à l'EPCI. Enfin, et c'est révélateur, la loi encourage la fusion des EPCI et la transformation des EPCI d'une catégorie en EPCI d'une autre catégorie, généralement plus intégratrice.

Le bilan sur le processus intercommunal reste délicat à effectuer. Sur le plan quantitatif son succès est indéniable²¹ dans la mesure où plus de 93% des communes appartiennent à un groupement à fiscalité propre couvrant environ 87%²² de la population. Un résultat impressionnant lorsque l'on sait que le Code Général des Collectivités Territoriales avait posé le principe de la libre association²³. Sur le plan qualitatif en revanche la situation semble plus complexe en raison de situations très différenciées d'un EPCI à l'autre comme le confirme M. Dallier²⁴. L'intercommunalité reste-t-elle subordonnée aux communes ou est-elle au contraire en train de devenir progressivement une forme de supracommunalité qui tend à devenir un échelon territorial à part entière ? Les conclusions du rapport sénatorial laissent à penser que l'on s'oriente de plus en plus vers le second scénario dans la majorité des cas, sans toutefois assister à un effacement total des communes.

Cette évolution si elle est perçue de façon globalement positive ne va pas sans poser un certain nombre de questions. En effet un EPCI reste avant tout un établissement public et non

21 Cf. annexe 1

22 Respectivement 93.1% et 87.3% selon les données de la direction générale des collectivités territoriales au 01/01/2009

23 Art L.5210-1 « *Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein d'un périmètre de solidarité* »

24 « *C'est pourquoi juger de la question de savoir si l'intercommunalité après la loi de 1999 a rempli son but et faire un premier bilan de son efficacité reste périlleux tant les situations de fait sont diverses et tant seront graves les conclusions pour l'avenir de la commune comme pour celui du département.* » op.cit , p.6

une collectivité locale de plein droit, à ce titre il ne possède que des compétences déléguées par les communes ou par la loi, c'est-à-dire « qu'il n'a pas la compétence de ses compétences ». En outre son organe délibérant, le conseil communautaire, n'est pas élu au suffrage universel direct mais parmi les conseillers municipaux des communes membres par les communes membres.

L'EPCI dispose pourtant d'un pouvoir patrimonial et de la capacité de lever un impôt. De plus il se substitue aux communes membres dans l'exercice de certaines compétences, ce qui peut amener à questionner la légitimité démocratique de certaines décisions même si les conseils municipaux peuvent à tout moment procéder à un remplacement de leurs délégués en conseil communautaire. Ce statut relativement hybride des EPCI participe ainsi de la complexité de la situation des collectivités territoriales alors même qu'ils étaient censés apporter davantage d'ordre et de clarté dans le système. Reste que cet acteur de la vie politique locale joue désormais un rôle non négligeable dans les systèmes territoriaux et apparaît comme un des grands vainqueurs au même titre que les Régions.

2. La conquête de l'autonomie décisionnelle des collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales vont mettre près de deux siècles pour s'affranchir en grande partie de la tutelle de l'État notamment via les agents de ses services déconcentrés. Parmi eux une figure a longtemps dominé la vie politique locale: le préfet. Apparue en 1800 avec la loi du 28 pluviôse an VIII, le préfet est le symbole de la déconcentration et conformément à la vision jacobine de l'époque, le représentant local de l'État au niveau du département. Il constitue en outre l'exécutif local et peut effectuer un contrôle a priori des actes des collectivités locales.

De fait le préfet demeure jusqu'en 1982 l'acteur dominant du système politique local à tel point que les analyses classiques réalisées avant cette période parlaient du « préfet et de ses notables »²⁵, peignant le préfet comme une sorte de monarque local, passant des accords avec les élus locaux et arbitrant le jeu politique sur le territoire.

Les différentes lois de décentralisation vont mettre à mal ce système et permettre aux collectivités territoriales de gagner en autonomie et de s'affranchir de la tutelle administrative

25 Worms, Jean Pierre « *Le préfet et ses notables* », 1966

et financière du préfet. En premier lieu l'exécutif local est transféré aux organes délibérants et le contrôle des actes par le préfet s'effectue a posteriori et en légalité.

L'équilibre des pouvoirs se retrouve ainsi bouleversé au niveau local ce qui tend à complexifier sensiblement le système dans la mesure où il devient très délicat d'isoler un acteur véritablement dominant.

Les services déconcentrés de l'État quant à eux, s'ils ont vu leur influence baisser avec notamment une désaffectation passagère pour les fonctions préfectorales, conserve un rôle non négligeable en raison de leur compétence technique dans un vaste panel de domaines. En effet, si certaines collectivités de grande taille ont pu se doter de leurs propres services techniques, les communes et communautés de communes d'importance moindre, encore majoritaires en France, s'appuient souvent sur l'expertise technique des services déconcentrés comme les DDE pour épauler leurs actions. Le préfet conserve en outre le pouvoir de signature de l'État pour certains actes administratifs liant les collectivités entre elles ou avec l'Union européenne par exemple.

Si la multiplication des niveaux de décision est bénéfique à l'autonomie des collectivités territoriales et s'accorde assez bien avec le principe de subsidiarité cher à l'Union européenne, cela ne va pas sans poser un certain nombre de problèmes en l'absence d'instances de coordination. Il est fréquent que chaque échelon prenne ses propres décisions sur des questions semblables. Si des procédures de concertation subsistent et sont encadrées par la loi, elles s'avèrent parfois relativement superficielles ou à une fréquence insuffisante pour que s'opère une réelle mutualisation des informations et un échange constructif. Dans le même ordre d'idée lorsqu'une collectivité met en place des mécanismes de financement ou des outils techniques nouveaux, il peut se passer un temps relativement long avant que l'information ne circule, comme nous le verrons lors de notre étude de cas.

B. L'évolution des politiques d'aménagement

L'étude des collectivités territoriales passe par l'étude des politiques publiques qu'elles mettent en place dans l'exercice de leur pouvoir. Afin de coller avec notre expérience personnelle, que nous décrirons plus avant dans la dernière partie de ce mémoire, et dans la mesure où l'étude de l'évolution de l'ensemble des politiques territoriales apparaîtrait comme

superficiel, nous avons choisi de prendre les politiques d'aménagement du territoire comme exemple. En effet il s'agit d'une politique transversale qui n'a été délégué que très récemment aux collectivités territoriales. L'aménagement du territoire dans sa conception initiale était un des symboles du jacobinisme français et l'apanage de l'Etat. Le poids symbolique du transfert de cette compétence n'est pas négligeable et a bouleversé à bien des égards l'organisation de la vie politique locale en France.

1. Une notion plastique

La définition « officielle »²⁶ de l'aménagement du territoire est « *l'ensemble des actions publiques tendant à un développement équilibré des régions et à l'organisation de l'espace selon une conception directrice.* » Elle implique le maintien d'un équilibre entre les territoires et une planification du développement. A la lecture de cette définition on comprend que la politique d'aménagement englobe un nombre important de domaines dont les limites sont parfois délicates à cerner. En effet l'aménagement peut affecter le domaine économique mais également les infrastructures, le social, l'environnement... et la liste n'est pas exhaustive.

Cette plasticité de la notion lui permet de s'adapter aux différents contextes et évolutions auxquelles sont soumises les politiques publiques. Afin de mieux appréhender le concept d'aménagement il faut le considérer avant tout pour ce qu'il est, c'est-à-dire une politique publique née d'une volonté politique et d'idées qui à l'origine sont assez novatrices pour la France d'Après Guerre.

2. L'âge d'or de la planification étatique :

De façon consensuelle on prête une grande influence à l'ouvrage de Jean François Gravier « *Paris et le désert français* »²⁷ paru en 1947 sur l'élaboration des politiques d'aménagement à venir. Ce vigoureux réquisitoire tend à condamner la croissance incontrôlée et le poids démesuré de la région parisienne qui, sur le plan humain et économique, provoquerait la désertification progressive des autres régions françaises. En concentrant l'essentiel des pouvoirs politiques et économiques à Paris, la centralisation aurait obéré le développement des provinces françaises. L'écho que connaît ce livre dans toutes les sphères de la société

26 <http://www.vie-publique.fr/>

27 Gravier, Jean François, « *Paris et le désert français* », 1 vol. in 8°, 414p, Le Portulan, Paris, 1947

française inspire probablement la création de la direction de l'aménagement du territoire au Ministère de la reconstruction par Claudius-Petit en 1950.

La définition que donne ce dernier de l'aménagement est révélatrice de l'enthousiasme et de l'espoir porté par cette nouvelle politique à ses origines. « *L'aménagement du territoire, c'est la recherche dans le cadre géographique de la France d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et de l'activité économique.* »²⁸ Dans cette optique l'aménagement du territoire apparaît à la fois comme une exigence de justice spatiale, en corrigeant les disparités, et comme une exigence économique. Il introduit en outre l'idée d'inspiration fordienne d'une division spatiale des activités et de spécialisation fonctionnelle des territoires.

Le premier système d'aide au développement régional est mis en place en 1955 et l'année 1963 voit la création de la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DATAR), chargée d'harmoniser les actions entreprises dans les régions et de donner l'impulsion nécessaire à leur développement moderne. Simultanément, la Commission nationale d'aménagement du territoire est instituée, associant à la définition des grandes lignes de la politique d'aménagement les représentants des activités professionnelles, des syndicats ouvriers et des régions.

La Loi d'orientation foncière (LOF) de 1967 demeure une des lois marquantes de cette époque. Comme son nom l'indique elle permet aux villes de mener une véritable politique foncière à une époque où les besoins immédiats de terrains ont du mal à être comblés. Cette loi s'est attachée à développer l'offre foncière et à contrôler l'affectation de cette offre en fonction des impératifs démographiques et économiques et à mettre en place les dispositifs réglementaires permettant d'assurer sa pérennité par la mise en place de nouveaux outils de planification et de mise en œuvre. C'est dans ce contexte que fut créés, la DATAR, l'IAURIF et les Agences d'urbanisme d'agglomération. Il s'agissait d'une loi d'urgence permettant de soutenir le renouveau économique et social que connaît la France au cours des Trente Glorieuses.

Le bilan de la période 1955-75 est globalement positif sur le plan quantitatif : Entre 1955 et 1975, trois mille opérations de délocalisation soutenues par la DATAR ont permis de créer

28 Claudius-Petit, Eugène « *Pour un plan national d'aménagement du territoire* », 1950

400 000 emplois en province²⁹. Les écarts de la croissance en emplois industriels entre l'Île de France, les régions de l'Est et de l'Ouest se sont modifiés largement en faveur de ces dernières. Mais l'institution régionale reste une structure administrative, dépourvue de toute légitimité démocratique. L'aménagement est perçu comme une contrainte imposée par le centre à la périphérie et la manifestation de la tradition jacobine de l'Etat français. Dans l'ensemble les collectivités restent passives et subissent l'aménagement davantage qu'elles en sont les acteurs.

La crise économique des années 1970 et la période de croissance molle qui s'ensuit des années 1980 à nos jours vont cependant mettre un frein à l'âge d'or de l'aménagement centralisé.

3. L'implication croissante des collectivités et la contractualisation de l'aménagement.

Les lois de décentralisation vont progressivement faire entrer les collectivités territoriales dans le jeu décisionnel qui se dessine au sujet des politiques d'aménagement sans toutefois exclure totalement la présence de l'Etat. Avec la conquête de leur autonomie décisionnelle et les transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités, un nombre croissant d'acteurs des systèmes locaux vont être amenés à faire de façon plus ou moins directe de l'aménagement du territoire.

De nouveaux enjeux vont également venir se greffer comme la prévention des risques ou la protection de l'environnement. De même en rapprochant le niveau de décision du local et donc des villes et communes, la façon d'appréhender l'aménagement du territoire va également évoluer sous l'effet des politiques de la ville, avec un souci plus grand pour la préservation des paysages et patrimoines locaux par exemple. A l'instar des systèmes d'acteurs locaux la notion d'aménagement va donc considérablement se complexifier en se déclinant sous plusieurs thèmes (tourisme, habitat, politique de la ville, transports, développement économiques) et le plus souvent autant de services, et en devant prendre en compte un nombre croissant de paramètres allant de la qualité architecturale des ouvrages, à la gestion du bruit en passant par l'impact écologique de l'ensemble.

La loi ATR du 6 février 1992 confère aux EPCI la possibilité de faire de l'aménagement du territoire et dans une moindre mesure l'apparition des pays en 1999 viennent accroître le

²⁹ Source : Rapport sur la décentralisation, assemblée nationale, op.cit

nombre d'acteurs susceptibles de mener ou d'influer sur des politiques d'aménagements. Désormais le territoire n'est plus un simple réceptacle mais devient porteur d'un véritable « projet » soutenu par les collectivités, les services déconcentrés de l'Etat, l'Union européenne par les baies de ses fonds structurels, les milieux associatifs, les bailleurs sociaux... qui débattent entre eux pour aboutir à un hypothétique projet d'aménagement commun.

Au début des années 2000, la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire³⁰(LOADDT) et la Loi Solidarité et renouvellement urbain ³¹(SRU) renouvellent en profondeur la façon d'appréhender l'urbanisme en introduisant de nouvelles problématiques telles que la mixité sociale et en multipliant le nombre de documents d'urbanisme. Ces vingt dernières années ont vu une contractualisation croissante de l'aménagement avec la multiplication des documents opposables, et soumis à un principe de compatibilité, entre les différents échelons territoriaux avec les Plans locaux de l'urbanisme³² pour les communes, les schémas de cohérence territoriaux pour les intercommunalités, les Schémas d'Aménagement Régionaux et les contrats de projets Etat-Région³³ pour ne citer que les principaux. Il existe de plus une multitude de plans sectoriels tels que les plans de prévention des risques ou les programmes locaux de l'habitat par exemple. Tous ces éléments contribuent à opacifier la vision que l'observateur extérieur peut avoir de la politique d'aménagement sur un territoire donné.

L'aménagement du territoire est donc un exemple de politique territoriale complexe impliquant une multiplicité d'acteurs et d'enjeux. Comme nous le verrons plus avant lors de

30 Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

31 Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

32 Amenés à remplacer progressivement les plans d'occupation des sols instaurés par la LOF en 1967

33 Un **contrat de projets État-région** (CPER), anciennement *contrat de plan État-Région*, est, en France, un document par lequel l'État et une région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels de projets importants tels que la création d'infrastructures ou le soutien à des filières d'avenir. D'une durée de sept ans, les contrats de projets État-région succèdent aux contrats de plan créés par la loi du 29 juillet 1982, portant réforme de la planification, que l'on doit à Michel Rocard. Le gouvernement, par l'intermédiaire du préfet de région représenté par son secrétaire général aux affaires régionales (SGAR), s'accorde avec l'exécutif de la région sur la réalisation de projets relatifs à l'aménagement du territoire régional et sur la part de chaque entité dans le financement. D'autres collectivités (conseils généraux, communautés urbaines...) peuvent s'associer à un CPER à condition de contribuer au financement des projets qui les concernent.

notre étude de cas l'élaboration d'une politique d'aménagement nécessite une approche stratégique de la part des collectivités et une coordination rendue difficile par l'absence d'une collectivité à même de mener le jeu politique local³⁴. Le risque est grand de voir chaque collectivité territoriale élaborer ses propres documents d'urbanisme selon ses propres échéances en n'ayant qu'une vision superficielle des documents infra et supra. Dans ces conditions le nombre potentiel de conflits augmente sensiblement, ce qui à terme peut mener à des révisions répétées et à une stagnation des projets d'aménagements.

Les critiques sur l'administration territoriale française et sa superposition d'échelons jugée excessive trouvent certainement leur fondement dans cet état de fait. La complexité du système est telle que l'incertitude entrave les acteurs souhaitant mener à bien des projets d'aménagements. En effet il peut être délicat de déterminer avec certitude à quel organisme s'adresser, quel dispositif mobiliser et sur quels critères d'éligibilité, et de savoir si tel ou tel projet ne sera pas remis en cause par la révision d'un document d'urbanisme. De fait le montage de projets s'apparente davantage à une sorte de « bricolage » qu'à un processus totalement maîtrisé et prévisible. Dans ces conditions il peut sembler illusoire de parler de démocratie de proximité dans la mesure où le citoyen aura énormément de mal à s'y retrouver.

Pourtant, et c'est là un des aspects frappants de notre stage, les différents acteurs impliqués parviennent à s'adapter à cette situation en jouant sur des zones d'incertitudes et en produisant de la décision afin d'éviter que la machine administrative locale ne se retrouve totalement paralysée. Le grand défi de l'administration territoriale française pour les années à venir est de parvenir à rétablir une certaine cohérence au sein des politiques territoriales en matière d'aménagement comme dans d'autres domaines. Nous tenterons de mettre en évidence ces phénomènes lors de notre étude de cas.

34 La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 introduit l'idée d'une « collectivité chef de file » à même de coordonner l'action des collectivités sur une politique donnée, mais cela reste une notion floue souvent opposée au principe de non tutelle d'une collectivité sur une autre. En la matière la législation n'est pas assez précise et cela dépendra beaucoup des contextes locaux et des enjeux en présence.

Dans le même ordre d'idée la loi SRU avait assigné aux agences d'urbanisme un rôle de coordination entre les collectivités, mais celui-ci reste encore à affirmer dans la pratique.

C. Vers l'émergence d'une gouvernance territoriale en France ?

Les notions de gouvernance, de démocratie de proximité ou de démocratie participative sont de plus en plus fréquemment utilisées pour décrire le mode de fonctionnement des collectivités territoriales. Néanmoins la définition même de ce terme n'est pas aussi aisée qu'il n'y paraît et renvoie à une réalité difficilement mesurable. Il s'agit en réalité d'un concept aux origines multiples cherchant à appréhender de façon différente le politique en sortant d'une vision « top-down » et hiérarchisée des relations propre au gouvernement et en tendant à développer des relations plus horizontales entre les différents acteurs. Dans son utilisation actuelle, ce terme est un anglicisme. Il désigne une manière d'aborder la question du gouvernement qui ne donne pas la priorité à l'art de gouverner et aux techniques de conduite de l'action mais aux relations entre les dirigeants et les dirigés, notamment la société civile et l'État, ainsi que les collectivités territoriales. Nous nous intéresserons dans un premier temps aux origines de ce concept avant d'étudier son application aux politiques territoriales et les effets produits.

1. Un concept aux origines multiples:

a. L'apport d'Habermas

L'origine de la gouvernance territoriale est double. Elle est issue de l'approche anglo-saxonne de « *public management* » mais elle a également été influencée par certaines théories politiques et philosophiques portant sur la démocratie telles que la notion de sphère publique, ou d'espace public, de Jürgen Habermas.

En énonçant sa théorie de « l'agir communicationnel »³⁵, Habermas décrit un état de la démocratie où la communication, les relations entre citoyens et pouvoirs publics et le débat occupent une place centrale. S'il ne fait pas explicitement référence au terme de gouvernance, la situation qu'il décrit tend vers un idéal que la gouvernance territoriale actuelle tente d'atteindre avec un succès encore mitigé.

Habermas distingue deux sortes « d'agir » : « *l'agir stratégique* » par lequel on cherche à exercer une certaine influence sur l'autre par le biais de la publicité ou de la propagande par exemple, et « *l'agir communicationnel* » est le processus par lequel on cherche à s'entendre avec l'autre, de façon à interpréter ensemble la situation et à s'accorder mutuellement sur la

35 Habermas, Jürgen, *Théorie de l'agir communicationnel*

conduite à tenir. Ce dernier se fonde sur la négociation et la renégociation entre différents acteurs afin d'aboutir à un consensus sur les solutions à apporter à un problème donné.

Ce qui est intéressant dans l'approche du philosophe c'est qu'il situe cette action dans un contexte environnemental qu'il scinde en deux dimensions: « le monde vécu » par les acteurs basé sur une approche subjective de l'action du point de vue des acteurs, le « système » qui est l'observation extérieure de la société et qui s'intéresse aux effets de l'action sans prendre en compte les points de vue des acteurs. Ces deux dimensions sont imbriquées et pour établir une inter-communication entre les acteurs il faut en outre prendre en compte un certain nombre de domaines : le « domaine objectif » ou l'ordre des faits objectivement observables, le « domaine social » qui constitue l'ensemble des normes auxquelles adhèrent les participants dans leur relation intersubjective, et le « domaine subjectif » qui est fonction des goûts et de la personnalité de chacun. Afin d'aboutir à un accord il faut nécessairement aboutir à un accord prenant en compte ces trois aspects sur une situation donnée. Une situation peut se définir comme un découpage à l'intérieur du monde vécu fondé sur la négociation et la discussion entre les acteurs. Certaines choses peuvent être ainsi thématiques, mises en question. Le monde vécu ne peut jamais être vu totalement. Il constitue au fond un arrière-plan diffus sur lequel on s'oppose. Le monde vécu est condition des mises en question particulières mais, lui, ne peut être remis globalement en question. Le monde vécu est l'ensemble constitué par la culture et le langage et, plus exactement, une réserve de savoir organisé par le langage. Le monde vécu est d'ailleurs toujours organisé par le langage et c'est le langage qui est une sorte de transcendantal qui ne peut être remis en question dans sa totalité. Il est ce par quoi l'action et la communication sont possibles, horizon indépassable constitutif de l'intercompréhension.

Pour appréhender cette intercompréhension entre les acteurs il convient donc de prendre en compte une pluralité de facteurs non nécessairement mesurables et quantifiables et de les intégrer dans un environnement particulier qu'il est impossible de penser dans sa globalité. L'un des facteurs auquel on ne pense pas immédiatement par exemple, notamment dans le processus politique, est le rôle des médias dans le processus de négociation et de découpage du monde vécu. Cette approche rejoint en définitive l'analyse systémique et les théories de la complexité que nous étudierons plus avant dans la suite de ce mémoire.

Dans le champ politique c'est le concept de sphère publique ou d'espace public qui est le plus étudié par les diverses disciplines des sciences humaines. Si Habermas n'est pas l'inventeur de

cette notion généralement apparentée à Kant, il est celui qui l'a traité le plus en profondeur dans sa thèse³⁶ et dans ses œuvres ultérieures, si bien que c'est essentiellement la conception habermassienne qui nourrit la pensée actuelle en sciences sociales.

L'espace public se base sur six principes : l'autonomie par rapport au marché et à l'Etat; l'échange critique entre les acteurs; la réflexivité des acteurs sur leur condition économique, sociale et culturelle; la capacité à se mettre à la place des autres acteurs (démarche compréhensive), la sincérité des acteurs ; et enfin l'égalité des acteurs. Quand ces six conditions sont réunies alors l'espace public est réalisé et un débat démocratique productif peut être organisé. En résumé pour que l'on puisse aboutir à une démocratie participative effective il faut instaurer un débat entre égaux basé sur un respect mutuel des différences de chacun afin de parvenir à un résultat qui transcende les intérêts particuliers. Il s'agit d'une notion très proche de la gouvernance territoriale et des notions de démocratie participative ou de démocratie de proximité

b. L'approche anglo-saxonne

La notion de gouvernance rencontre un premier succès au cours de années 1970 dans le cadre de la « corporate governance ». Ce nouveau mode de gestion des entreprises s'intéresse aux relations entre la direction et les actionnaires et au système régissant celles-ci. Il s'agit donc d'un concept largement influencé par le management et la recherche d'une plus grande efficacité dans la gestion et la prise de décision au sein des entreprises.

Au tournant des années 80, dans un contexte de renouveau des théories libérales cette notion fait l'objet d'un transfuge de la sphère privée vers la sphère publique par les théories du « public management ». Il s'agit à l'origine d'une remise en cause de l'État notamment dans son intervention dans le domaine économique et social. Celui-ci doit se recentrer sur ses prérogatives régaliennes et laisser les acteurs de la société civile délibérer. Cette nouvelle approche permet de faire ressortir un acteur essentiel que Michel Offerlé³⁷ nomme le « groupe d'intérêt » en opposition aux partis politiques, qui revendiquent le monopole sur le marché des biens électifs, confisquant par là même l'exercice du pouvoir politique. Comme leur nom l'indique ces groupes sont porteurs d'intérêt particulier de la société civile, ils peuvent prendre diverses formes allant du syndicat à l'association , en passant par des groupes

36 Habermas, Jürgen, *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, 1963.

37 Offerlé, Michel, *Sociologie des Groupes d'intérêt*, Montchrestien, 1998

d'influences (sous forme de « think tank » par exemple) et des lobbys. Ils disposent généralement de l'appui d'un milieu de soutien, plus ou moins représentatif, et sont censés représenter l'avis de la société civile. Ces acteurs sont généralement en concurrence et disposent des moyens très différenciés, voire inégalitaires, pour faire entrer leur point de vue en ligne de compte dans la décision politique. Ils jouent un rôle non négligeable dans l'élaboration de l'agenda politique en faisant remonter des informations vers les pouvoirs publics. De même leur expertise sur des sujets parfois mal maîtrisés par les institutions politiques peut asseoir leur légitimité.

Si la pratique est répandue et non connotée péjorativement dans certains pays comme les États Unis ou au niveau européen, notamment dans le cadre de la gouvernance européenne et l'action de la Commission extrêmement réceptive à ces entrepreneurs de mobilisation, elle reste assez perçue de façon assez négative en France. Cet état de fait est sans doute dû à la conception de l'intérêt général au cœur de l'action publique censé transcender la somme des intérêts privés. Le « lobbying » est par conséquent disqualifié politiquement et perçu comme une sorte de corruption du système politique, d'où un certain nombre de critiques sur la gouvernance qui persistent encore aujourd'hui.

Au principe d'intérêt général, particularité française, on préfère substituer la notion de bien commun, plus neutre, lorsque l'on évoque la gouvernance. Cette concurrence des intérêts particuliers aboutit par la discussion et la négociation au bien commun, un consensus sur l'action à mener entre les acteurs institutionnels et privés en présence. Cette analyse ne prend cependant pas en compte les inégalités en terme de ressources économiques, politiques, symboliques... entre les acteurs lesquelles peuvent varier en fonction de la nature des acteurs, des enjeux en présence, du cadre normatif...

Enfin il faut garder à l'esprit qu'il n'existe pas de définition canonique de la gouvernance, qui est en réalité une notion extrêmement plastique. Plutôt que d'une gouvernance il est préférable de parler de plusieurs formes de gouvernances allant de la gouvernance mondiale à la gouvernance d'entreprise, en passant par la gouvernance européenne. La gouvernance territoriale appliquée au cadre français est la résultante d'une forme d'hybridation entre plusieurs courant théoriques, une sorte de « jacobinisme apprivoisé » à la nature complexe.

2. La gouvernance territoriale dans les collectivités françaises.

La montée en puissance des collectivités territoriales s'est effectuée en parallèle de celle du concept de gouvernance et s'en est partie inspirée. Nous retiendrons la définition de Joseph Carles³⁸ : « *A l'échelle d'un territoire, la gouvernance apparaît comme la mise en réseau des différents acteurs institutionnels, politiques, économiques et sociaux dans la perspective d'un projet de développement pérenne. La mise en réseau des acteurs du développement local s'appréhende comme un partage des connaissances et des expertises de chaque partenaire qui laisse cependant à chacun d'eux une part importante d'autonomie dans ses choix stratégiques.* » Cette définition fait ressortir l'existence d'un réseau d'acteurs coopérant sur un territoire donné pour l'élaboration d'un projet commun, sans toutefois qu'il n'y ait de réelle tutelle d'un acteur sur un autre. Il s'agit d'une situation idéale mais elle illustre bien ce vers quoi la gouvernance territoriale entend tendre.

Les collectivités y ont vu un moyen de gagner en légitimité dans leur action en même temps que la gouvernance est apparue comme un moyen de remédier à la crise de l'État Nation , dans un contexte de mondialisation, de supra nationalité dans le cadre de la construction européenne et de réaffirmation du local³⁹. La crise de la démocratie représentative a conduit à penser une nouvelle forme de démocratie allant au delà de la représentations des citoyens par les élus, en les conviant aux discussions sur la gestion locale. Le processus reste cependant relativement récent et a connu des progrès assez inégaux en la matière. Si le contexte normatif a commencé à s'adapter progressivement à ce nouvelle approche des politiques publiques, il semble que dans la pratiques le processus soit plus complexe et généralement superficiel. Quant à l'État, plutôt que de renoncer à la logique de gouvernement il a opté pour une nouvelle stratégie fondée sur des processus de contrôle indirects tout en laissant aux collectivités un pouvoir résiduel.

a. Une mise en place progressive sur le plan normatif

Le droit français envisage la gouvernance sous la notion de « démocratie de proximité ». Le processus s'engage avec l'apparition d'un droit à l'information du citoyen à la fin des années 1970. La législation et la jurisprudence relative à la communication des documents administratifs en général sont fondées sur le principe du libre accès à l'information, le secret devenant l'exception. Tel est le principe posé par la loi du 17 juillet 1978 concernant

³⁸ Carles, Joseph, *Gouvernance des Territoires et charte managériale*, 2007

³⁹ Voir à ce propos: Dieckhoff, Alain, *La nation dans tous ses Etats, les identités nationales en mouvement*, Paris , Flammarion, 2000

l'amélioration des relations entre l'administration et le public et créant la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

Selon le Code général des collectivités territoriales, toute personne physique ou morale a le droit de demander communication sur place et de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune, des arrêtés municipaux. Ce droit d'accès interdit en revanche de "reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents communiqués".

Pour que les administrés puissent exercer correctement leur droit d'accès aux documents, ils doivent en connaître l'existence et, surtout, pouvoir les identifier. En effet, l'administré doit désigner lui-même le document qu'il désire consulter.

Quand, par exemple, les budgets sont mis à la disposition du public, ils sont accompagnés de documents annexes permettant d'apprécier les engagements et les concours de la commune. Il en est de même des documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués.

Néanmoins c'est avec la décentralisation que la démocratie de proximité commence à s'imposer notamment dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement avec des obligations de concertation préalable sur une base légale.

Aux termes du Code de l'urbanisme, le conseil municipal délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales avant : toute modification ou révision du plan local d'urbanisme , toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté.

En l'absence de dispositions législatives et réglementaires définissant avec précision les modalités de la concertation, doivent être tenues pour satisfaisantes la réunion du conseil municipal, une publicité par voie de presse et une information sur les résultats de l'enquête. La personne publique qui a pris l'initiative de l'opération délibère sur le bilan et la concertation.

La Commission nationale du débat public (CNDP), créée en 1995 et érigée en autorité administrative indépendante (AAI) en 2002, a pour mission de veiller à la participation et à l'information du public, lorsque des projets d'aménagement ou d'équipement ayant un fort impact sur l'environnement sont en cours. Elle est notamment chargée d'organiser un débat public sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques des grandes opérations d'aménagement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, etc.

Promulguée le 27 février 2002, et faisant suite aux propositions de la commission Mauroy pour l'avenir de la décentralisation, la loi relative à la démocratie de proximité permet un renforcement de cette dynamique. Elle prévoit notamment la création de conseils de quartiers dans les communes de 20 000 habitants et plus⁴⁰ (. Institués par le conseil municipal, ils comprennent des élus municipaux, représentés à la proportionnelle, ainsi que des personnalités représentatives et des associations d'habitants. Ils doivent jouer un rôle consultatif auprès du maire, principalement dans le domaine de la politique de la ville. La formule retenue confère aux conseils un rôle de proposition et les associe aux décisions dans un esprit de concertation.

En matière de services publics, dans les communes de 50 000 habitants et plus, le conseil municipal, lorsqu'un sixième de ses membres le demande, délibère de la création d'une mission d'information et d'évaluation, chargée de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt communal ou de procéder à l'évaluation d'un service public communal.

Enfin la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 marque la dernière étape en date du processus. Elle introduit la possibilité d'organiser un référendum local décisionnel⁴¹ , alors que jusqu'à présent, seul un référendum consultatif, au niveau communal, était autorisé. Cependant, seuls les élus, et non les citoyens, peuvent être à l'initiative du nouveau référendum décisionnel. Un droit de pétition des citoyens fait également son apparition. Ainsi les citoyens peuvent-ils désormais demander⁴² l'inscription à l'ordre du jour d'une assemblée locale d'une question relevant de sa compétence. Lorsque la loi l'y autorise il devient également possible d'organiser des consultations locales en cas de création et en cas de modification de l'organisation d'une collectivité locale à statut particulier, en cas de modification des limites des collectivités territoriales (à l'occasion, par exemple, d'un projet de fusion entre deux régions). Ces consultations ont valeur de simples avis. Enfin une consultation obligatoire des électeurs concernés doit désormais être organisée, en cas de changement de régime juridique de tout ou partie des collectivités situées outre-mer (art. 72-4). Par ailleurs, le président de la République peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité située outre-mer " sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif " (art. 72-4). Les consultations organisées jusqu'à présent, qu'elles

40 Obligatoire au-delà de 80 000 habitants

41 Nouvel article 72-1 de la Constitution du 4 octobre 1958

42 Mais non demander avec certitude, comme le prévoyait le projet initialement

aient valeur de simple avis (référendum du 6 juillet 2003 en Corse), ou qu'elles lient le Législateur (référendums en Guadeloupe et en Martinique du 7 décembre 2003), se sont traduites par un rejet d'évolution statutaire de la part des populations concernées, à l'exception des communes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy en Guadeloupe.

L'évolution normative va dans le sens d'une meilleure consultation des citoyens bien que le cadre reste encore très restreint . Ces changements restent cependant très récents et leur application empirique reste problématique.

b. Une réalité empirique plus contrastée

Jean Pierre Gaudin⁴³ se montre plutôt sceptique quant à l'efficacité de la démocratie de proximité dans le renforcement du processus démocratique. Il désigne sous le terme de « triangle de fer » l'association depuis un vingtaine d'années des acteurs sociaux, des administrations et des élus dans un processus contractuel. L'intérêt de la contractualisation est d'avoir rendu officiel, explicite et acceptée par les représentants de l'État et les citoyens une négociation autrefois occultée.

Néanmoins Gaudin estime que la délibération demeure opaque et confinée. En effet il semblerait que les élus rechignent encore à multiplier des consultations dont ils n'ont pas pleinement le contrôle. Par conséquent ces derniers préfèrent mettre en place des structures qu'ils peuvent maîtriser aisément telles que les conseils de quartiers, mais hésitent à lancer de grandes consultations à une échelle plus importante. Gaudin précise cependant que cette tendance est fonction des enjeux et des compétences en question: si dans le cadre de la politique de la ville la consultation est relativement bien acceptée, cela s'avère moins vrai dans d'autres domaines plus sensibles ou plus spécialisés tels que le développement économique ou le nucléaire par exemple.

L'auteur estime en outre que les élus faussent le jeu démocratique en formatant les débats et en procédant à une sélection quant à la présence des associations, en fonction d'une « certaine panellisation des opinions locales ». Ainsi les associations ne traitant pas directement des projets concernés, ou ne respectant pas certaines règles formelles et informelles voient leur accès à la négociation compromis. De plus la démocratie de proximité semble être cantonnée à une fonction consultative qui fait que la participation à la décision à proprement parler reste marginale au mieux et l'apanage des élus.

43 Gaudin, Jean pierre , *Gouverner par contrat*, Paris, Presse de Science Po, 1999

Il ressort également une impression de désordre dans le processus qui demeure instable car fluctuant au gré de l'évolution des transactions. Les réseaux relationnels s'apparentent de fait à ce que Gaudin qualifie de « bricolage » s'adaptant en fonctions des situations au lieu de proposer un cadre décisionnel réellement structuré. Enfin des situations asymétriques peuvent apparaître caractérisées par la prédominance des acteurs économiques et institutionnels au détriment des associations et des citoyens. Le rôle des techniciens est lui aussi variable et Gaudin considère qu'ils sont partagés entre la société civile, le secteur privé et le secteur public selon les situations.

Si la négociation est désormais visible et explicite, des dissymétries persistent entre les acteurs, dans les pouvoirs d'initiative et de sélection des interlocuteurs qui remettent en cause son caractère démocratique. Il faut cependant préciser que l'étude de Gaudin prend place avant la loi SRU de 2000, la loi de 2002 sur la démocratie de proximité et la révision constitutionnelle de 2003 qui ont renforcé le cadre normatif de la consultation. Ces critiques se déroulent en outre à un moment où le processus en était à ses balbutiements et où une culture commune de la négociation faisait défaut sur la plupart des territoires. L'étude de Gaudin si elle doit être mise en perspective conserve cependant une certaine pertinence au regard de notre propre expérience sur le terrain.

Des travaux ultérieurs notamment dans l'ouvrage *Agir dans un monde incertain*⁴⁴ co-écrit par Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe viennent nuancer le propos de Gaudin. Selon eux la démocratie de proximité ou la « démocratie dialogique » selon leurs termes contribue au processus démocratique en réinvestissant le citoyen dans la vie politique . En effet, la crise de la démocratie représentative tendait à éloigner les citoyens de l'arène politique laissant les pleins pouvoirs aux dirigeants dans le processus de décision. Pour reprendre une typologie bourdieusienne⁴⁵, le champs politique a tendance à s'autonomiser du reste de la société. La démocratie dialogique apparaît comme un moyen d'enrayer ce processus et de replacer le politique au cœur de la société.

Le grand intérêt de la démocratie dialogique au delà des aspects techniques et pratiques se trouve dans le domaine des idées. Elle permet d'impulser une dynamique associant un nombre croissant d'acteurs dans une culture commune de la négociation. Le processus de gouvernance

44 Callon.M, Lascoumes P, Barthe .Y, *Agir dans un monde incertain*,essai sur la démocratie technique, Paris,Seuil, 2001

45 Bourdieu, Pierre, *La représentation politique : éléments pour une théorie du champ politique »* Actes de la recherche en sciences sociales (1981-02/03) n°36/37, p. 3-24.

et de démocratie dialogique est long, inégal et complexe à l'image de ces concepts extrêmement plastiques.

Cette approche rétrospective sur l'évolution des collectivités territoriales, des politiques qu'elles conduisent et de leur cadre d'action et de décision met en lumière l'extrême complexité des systèmes politiques locaux. Ces vingt dernières années ont été marquées par une augmentation du nombre d'acteurs à la fois institutionnels et privés et de leurs prérogatives, venant relativiser la tradition jacobine française. Pour autant l'État ne s'est pas retiré totalement des systèmes politiques locaux et continue à opérer un contrôle indirect. Il devient de plus en plus délicat pour l'observateur extérieur d'avoir une vision globale tant les cartes semblent brouillées. Néanmoins les sciences sociales tentent de s'adapter à cet objet d'étude en mobilisant de nouvelles théories et en affinant ses outils analytiques.

II. Les approches théoriques cherchant à appréhender et dompter cette complexité.

L'une des questions récurrentes dans l'analyse des politiques est : « *comment fabrique-t-on de l'ordre dans une société complexe?* »⁴⁶. Cela confronte les sciences sociales face à un véritable défi épistémologique. Comment formaliser des théories applicables à des systèmes humains par définition changeants et complexes? Après un bref retour sur les limites épistémologiques des sciences humaines, nous nous attellerons à l'étude du paradigme de la complexité et de ses implications sur les travaux actuels. Puis dans un second temps nous verrons ce que les deux écoles, à savoir l'analyse systémique et organisationnelle et la sociologie de la décision, s'étant le plus intéressées à l'évolution des collectivités peuvent nous apporter. Pour ce faire nous verrons leur évolutions depuis les travaux fondateurs et la façon dont elles peuvent entrer dans le cadre de la théorie de la complexité.

A. Limites épistémologiques et théorie de la complexité

S'intéresser aux collectivités territoriales implique de se plonger dans l'étude de systèmes d'acteurs complexes soumis à un nombre pratiquement infinitésimal de facteurs endogènes et exogènes qu'il est pratiquement impossible d'appréhender dans leur globalité. En philosophie des sciences, cette limite constitue le principal handicap des sciences sociales dont les résultats peuvent toujours apparaître comme sujets à caution. Notre démarche analytique se basant essentiellement sur la sociologie, notre étude n'échappe pas à cet écueil.

Néanmoins dans une démarche positive les sciences sociales élaborent des théories qu'elles essaient dans la mesure du possible de confronter à la réalité de terrain. Conscientes de leurs limites elles prennent en compte ce paramètre et tendent à donner des explications débattues et évaluées sur le monde social dans un souci épistémologique constant.

Après un retour sur les apports de l'épistémologie nous verrons comment la théorie de la complexité tente d'apporter des solutions aux divers problèmes des sciences sociales, et comment elle peut nous servir dans le cadre de notre étude. Nous ferons ensuite un état des

⁴⁶ Muller, Pierre, *L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique*, Revue française de science politique, Année 2000, Volume 50, Numéro 2 p. 189 - 208

lieux théorique sur l'étude des politiques territoriales dans le cadre de la sociologie des organisations et de la sociologie de la décision.

1. Les limites épistémologiques inhérentes à notre objet d'étude

L'objet d'étude des sciences sociales à savoir les systèmes humains l'expose à un certain nombre de problèmes épistémologiques a priori moins prégnants dans les « sciences de la nature ». Les travaux de Karl Popper⁴⁷ en particulier se veulent très critiques à l'égard des théories scientifiques ne correspondant aux critères qu'il définit, notamment celui de réfutabilité de la théorie. Gaston Bachelard⁴⁸ pour sa part soutient que toute connaissance est une connaissance approchée et que tout progrès dans la connaissance implique de surmonter un certain nombre d'obstacles épistémologiques.

L'œuvre de Popper cherche à déterminer ce qui relève de la science et ce qui relève de la « non science », il rejette l'idée d'induction, en affirmant que la multiplication des observations d'un phénomène donné ne garantit pas avec certitude l'exactitude d'une théorie scientifique. Par exemple, une collection d'observations (« *Je vois passer des cygnes blancs* ») ne permet jamais d'induire logiquement une proposition générale (« *Tous les cygnes sont blancs* »), car la seule observation ne dit rien des observations à venir. Il reste toujours possible qu'une seule observation contraire (« *J'ai vu passer un cygne noir* ») invalide la proposition générale.

Popper substitue donc la notion de réfutabilité à l'induction comme critère de scientificité d'une théorie. Il formule de la façon suivante ce qu'il entend par réfutabilité:

*« Si on entend par énoncé de base un rapport d'observation, une théorie est dite scientifique si elle permet de diviser en deux sous-classes les énoncés de base : la classe des énoncés qui la contredisent, appelés falsificateurs potentiels (si ces énoncés sont vrais, la théorie est fausse), la classe des énoncés avec lesquels elle s'accorde (si ces énoncés sont vrais, ils la corroborent). »*⁴⁹

Il convient donc de procéder à des expérimentations contrôlées dont on peut comparer de façon probante les résultats avec d'autres études. De plus les causes doivent être séparées des effets dans les situations observées.

47 Popper, Karl, *La connaissance objective*, traduit de l'anglais par Catherine Bastyns, Éditions Complexe, 1978

48 Bachelard, Gaston, *La formation de l'esprit scientifique*, 1938

49 Popper, Karl, *Conjectures et réfutations (Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge)*, 1953

Les sciences sociales peinent à satisfaire à ces critères de réfutabilité. En effet l'expérimentation reste délicate car se faisant dans un contexte particulier à un moment donné. Les résultats sont donc impossibles à reproduire avec exactitude ce qui interdit a priori toute comparaison fiable entre les différentes études. Cette conception introduit un dualisme méthodologique entre d'une part les sciences de la nature que l'on peut qualifier de « sciences dures » et d'autre part les sciences humaines ou « sciences molles » ne répondant pas entièrement aux critères de réfutabilité. Néanmoins certaines critiques ultérieures⁵⁰, et Popper lui même⁵¹ relativisent cette théorie en considérant que la sociologie peut sous certaines conditions répondre aux critères de scientificité. En multipliant les observations et en faisant preuve de rigueur méthodologique les théories sociologiques peuvent finir par devenir réfutables.

Bachelard rejoint Popper sur sa critique de l'inductivisme et met en garde contre le danger de la connaissance immédiate ou « pré-scientifique ». Toute connaissance est une connaissance approchée : « *Scientifiquement, on pense le vrai comme rectification historique d'une longue erreur, on pense l'expérience comme rectification de l'illusion commune et première.* »⁵² . Ainsi toute étude épistémologique doit adopter une approche historique et mobiliser des instruments scientifiques qui sont des théories matérialisées. Il entend également dépasser la distinction entre rationalisme et empirisme : « *Pas de rationalité à vide, pas d'empirisme décousu* » . Dans son approche toute théorie est nécessairement une pratique.

Son étude fait donc ressortir l'importance d'une méthode rigoureuse d'observation scientifique et l'évolution historique des théories scientifiques qui doivent se démarquer d'une part des connaissances immédiates et entre elles par l'intermédiaire de ruptures épistémologiques. Cette réintroduction du temps laisse donc penser que les sciences sociales peuvent tendre vers une plus grande scientificité au fur et à mesure de son évolution.

C'est en ayant conscience de ces limites qu'il convient de mener des études sociologiques sur les politiques publiques. La théorie de la complexité permet d'intégrer cette donnée et ouvre un nouveau champ d'étude à la fois vaste et fécond.

50 Voir notamment Feyerabend, Paul, *Contre la méthode, Esquisse d'une théorie anarchiste de la connaissance*, 1975. L'auteur critique le critère de réfutabilité en affirmant qu'une théorie intéressante ne sera jamais en accord avec tous les faits. Le progrès scientifique est en outre un processus inégal.

51 Popper Karl, Adorno, Theodor, *De Vienne à Francfort. La querelle des Sciences Sociales*, 1979

52 Bachelard, Op.cit

2. La théorie de la complexité.

La figure de proue de ce courant est le philosophe Edgar Morin⁵³. Sa conception des processus cognitifs est originale et s'inscrit dans la continuité de l'analyse de Bachelard. Toute connaissance est une connaissance approchée, en d'autres termes il n'existe pas de simple dans la nature, mais du « simplifié » via notamment des études en laboratoires. L'approche de la complexité refonde en profondeur la façon d'aborder la connaissance mais comme l'auteur le fait lui-même remarquer, non sans humour : « *La complexité étant un problème complexe, c'est compliqué de l'exposer. Ce que je voudrais d'abord constater c'est que le mot est de plus en plus utilisé mais demeure toujours indéfini. C'est un mot bouche-trous : dire « c'est très complexe », c'est se résigner à l'incapacité de décrire, à l'incapacité de sortir d'une confusion de l'esprit, de constater un mélange non analysable et c'est avouer enfin son incertitude devant l'objet reconnu complexe.* »⁵⁴

Morin nous invite en premier lieu à revenir sur l'origine étymologique de la complexité. Ce terme est issu du latin « complexus » qui signifie « *ce qui est tissé ensemble* ». Ainsi il utilise la métaphore de la tapisserie pour donner une première approche de la complexité : « *Si l'on considère la tapisserie de la Dame à la Licorne, on peut analyser la composition des fils, les différentes couleurs etc., mais l'addition de vos connaissances sur les différentes composantes de la tapisserie ne vous restitue absolument pas la figure. En d'autres termes, vous ne pouvez pas déduire la connaissance de la dame à la Licorne de l'addition des fils.* »⁵⁵ Si le terme de complexité a ensuite été appliqué à d'autres domaines telles que la cybernétique et l'étude des systèmes, la métaphore reste variable dans la mesure où un système tend à lier dans un même ensemble une pluralité des composantes à l'instar d'une tapisserie. Pour Morin un système est une manière d'organiser la complexité, qui correspond en réalité au degré de variété du système, et parler de système complexe est un non sens puisque la notion même de système est complexe : « *Dès lors, il ne faut pas simplement parler de systèmes complexes, il faut parler de la complexité de la notion de système. Car, d'abord la connaissance des parties additionnée ne peut conduire à la connaissance ; pourquoi ? Parce que l'organisation d'un*

53 Morin, Edgar, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, Seuil, 1990

54 Morin, Edgar, *A propos de la complexité*, 2002, exposé sur le site du CNRS, page 1, consulté sur internet : <http://www.cnrs.fr/comitenational/cs/exposes/Morin.pdf>

55 Ibid, page 2

*système produit des émergences et les émergences sont des propriétés qui naissent de l'organisation du tout. »*⁵⁶

La connaissance du tout n'est donc pas réductible à la somme de la connaissance des parties, elle est donc super additive en ce sens. Néanmoins la complexité ne se satisfait pas de cette simple assertion. Le tout est également moins que la connaissance de la somme des parties car l'intégration à un système impose des contraintes et des inhibitions aux parties. La théorie de la complexité conduit donc à refuser à la fois le réductionnisme et le holisme dans la production de connaissances. En d'autres termes « *le grand problème, je le répète, est de concevoir l'unité dans le divers et le divers dans l'unité. »*⁵⁷

Cette conception nouvelle qui invite à relier ce qui autrefois était séparé à des fins analytiques implique de repenser à la fois la base logique et empirique de la production de connaissance. A cela s'ajoute un autre problème formel : « *Une connaissance riche n'est pas spécialement sophistiquée, formalisée, mathématisée, c'est une connaissance capable de connaître le lien entre ses informations, ses données, ces objets et le contexte dans lequel ils se trouvent. Car il est arbitraire d'isoler son objet de son contexte. »*⁵⁸ Si Morin reconnaît que cette méthode peut être souhaitable et donner de bons résultats dans des domaines comme la physique, elle n'est pas satisfaisante dans l'éthologie, c'est-à-dire l'étude des être vivants, et a fortiori dans l'étude des systèmes humains. Tout savoir doit donc être contextualisé pour faire ressortir la complexité d'un système, selon l'auteur la complexité ne naît pas de l'expérimentation en laboratoire mais de l'observation patiente des phénomènes.

Le fait de fragmenter notre connaissance conduit selon lui à des simplifications pouvant avoir des graves conséquences. Il devient en effet impossible de ne pas se référer au global dans l'étude des phénomènes, de plus isoler les conditions sociales des conditions techniques et scientifiques revient à négliger tout un pan de la connaissance des phénomènes complexes. Afin d'établir une nouvelle relation avec le complexe, toute entreprise de production de connaissance doit intégrer cinq types de relations.

56 Ibid , page 2

57 Ibid, page 3

58 Ibid, page 4

La première relation se fonde sur les boucles d'action-rétroaction ou la théorie de l'hémostasie. Selon cette conception un organisme ou un système subit d'innombrables rétroactions enchevêtrées positives et négatives qui fondent sa constance et son degré d'autonomie. Cette notion entend dépasser la notion d'interaction fondée sur un lien de causalité linéaire. A l'échelle d'un système humain il ne faut pas uniquement se focaliser sur les interactions directes entre les différents acteurs, mais également sur des mécanismes indirects, des chocs exogènes et le contexte de l'action.

Le deuxième type de relation est la boucle récursive qui implique que les produits sont nécessaires à la régénération de leurs causes et de leur production. Si l'on applique ce concept aux systèmes humains cela revient à dire que nous sommes à la fois les produits et les producteurs de la société. Nous sommes le fruit de notre culture et de notre langage qui conditionnent nos schèmes de pensée et nos interactions. Mais par le biais de nos interactions nous produisons et nous régénérons notre culture, notre langage et de façon plus générale notre société via la reproduction sexuée, l'éducation, des réformes politiques...

Le troisième type de relation est la relation hologrammique en référence au point d'un hologramme qui contient la presque totalité de ce qui est représenté. Cette approche revient à considérer que la partie est dans le tout et que le tout se retrouve dans les parties singulières. Autrement dit dans le cas d'un système humain il n'est pas possible de dissocier le système de ses composantes, en l'occurrence les acteurs de la vie sociale, politique, culturelle... Mais afin de comprendre ces acteurs il faut également envisager le système dans sa globalité.

Le quatrième type de relation est la relation dialogique qui consiste à associer des termes qui s'opposent a priori. Pour étudier un univers complexe il faut garder à l'esprit que s'il n'existe pas de déterminismes universels il existe des déterminations. L'univers n'est donc pas que pur ordre ou pur désordre, ou une simple organisation basée sur des interrelations. Il est en réalité un mélange de toutes ces dimensions. Dans le cas d'une organisation elle peut être à la fois le fruit d'un hasard, d'une rencontre fortuite et le résultat d'un processus conscient, structuré obéissant à un cadre normatif. Les origines d'une organisation sont donc complexes au sens où il n'existe pas de cause unique mais une imbrication entre différents facteurs parfois antagonistes.

Enfin la dernière relation est celle du sujet à l'objet. Les objets ne prennent leur forme que parce que nous projetons sur eux nos propres catégories. Ce phénomène est d'autant plus important dans les sciences sociales dans la mesure où les observateurs sont de la même

nature que les personnes que nous observons et souhaitons étudier. La connaissance n'est donc pas le reflet de l'univers connu, mais procède d'une traduction et d'une reconstruction. Au cours de notre réflexion nous faisons un ensemble de sélections qui nous exposent constamment à l'erreur. La science n'est pas la réalité mais la construction de théories sur la réalité qui conservent un caractère hypothétique. Dans ces conditions aucune théorie scientifique ne peut prétendre à la certitude définitive et absolue.

Morin ne fournit pas de méthode canonique de l'étude des phénomènes complexes mais nous invite davantage à conduire une démarche réflexive sur nos travaux. Toute science doit intégrer quatre dimensions : le donné empirique ; la vérification ; le rationnel ; l'imagination. La science est donc elle-même une démarche complexe et cette complexité est nécessaire pour que la science puisse produire des théories.

Il considère en outre que la complexité ne peut être fragmentée par des disciplines et encourage les approches interdisciplinaires sur une base épistémologique commune. Plutôt qu'une complexité il existe une pluralité de complexités : *« Chaque objet de recherche appelle sa stratégie propre. Il n'y a pas d'application d'un principe de complexité dans les différents domaines de compétence. Chacun, chaque discipline, a son champ de complexité propre. Autrement dit, il n'y a pas de méthodologie de la complexité, il y a une aide à l'esprit chercheur des idées complexes. Aide-toi et la complexité t'aidera. La complexité que j'ai d'abord définie négativement, apparaît en fait plurielle : il y a des complexités différentes, mais elles ont toutes le double visage, à la fois empirique, phénoménal, et logique. »*⁵⁹

La théorie de la complexité incite donc à l'humilité intellectuelle et à la coopération interdisciplinaire. Chaque objet d'étude ayant son propre champ de complexité, il appartient aux théories de prendre en compte ce facteur à leur manière. Dans l'étude des collectivités territoriales et des politiques publiques, deux approches ont une légitimité historique : la sociologie des organisations et la sociologie de la décision. Nous verrons donc les travaux fondateurs et la façon dont on peut adapter leurs principales théories au principe de complexité.

59 Morin, Edgar, , *A propos de la complexité*, op.cit, page 8

B. Les apports de la sociologie des organisations et de l'analyse stratégique

La sociologie des organisations a des origines anciennes en grande partie liées au management. L'un des précurseurs de l'étude des organisations et de la bureaucratie est Max Weber⁶⁰ qui dans son triptyque sur la domination s'intéresse à une nouvelle forme de domination : la domination légale-rationnelle fondée sur la règle et la compétence technique. Il fait également ressortir l'importance des systèmes de croyances dans les changements sociétaux⁶¹. Si l'on peut dire que les travaux de Weber ont pu influencer les précurseurs de la sociologie des organisations, il ne fait pas véritablement partie de ce courant.

Ce sont les travaux sur l'organisation scientifique du travail qui vont les premiers introduire des théories normatives de l'organisation. Le taylorisme en cherchant à structurer de manière rationnelle la division du travail au sein de l'entreprise conduit à mener une réflexion sur ce type particulier d'organisation.

A la suite du taylorisme des approches s'appuyant principalement sur la psychologie sociale vont voir le jour. Elles tentent de réintroduire le facteur humain dans les organisations. Le lieu de travail selon Sainsaulieu⁶² devient un lieu de création identitaire via tout un ensemble de relations de pouvoir et de négociations. Les études sur les organisations tendent donc à se complexifier en intégrant une dimension culturelle et en accordant une importance à l'identité des acteurs.

1. L'acteur et le système: les bases de l'analyse stratégique

Néanmoins le courant qui marque l'essor de l'étude des organisations est celui de la sociologie des organisations qui fait son apparition dans les années 1960 sous l'égide notamment de Michel Crozier et de Erhard Friedberg. Ces auteurs sont à l'origine d'ouvrages fondateurs dans la discipline qui conservent aujourd'hui encore une grande portée explicative.

60 Weber, Max, *Economie et Société*; édition de poche, Pocket, 1995.

61 Weber Max, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, 1904-1905, consulté sur internet : <http://dx.doi.org/doi:10.1522/cla.wem.eth>

62 Sainsaulieu, Renaud, *L'identité au travail, Les effets culturels de l'organisation*, Presses de la FNSP, Paris, 1977.

Dans la perspective de Friedberg et Crozier⁶³, une organisation est un champ de coopération et d'interaction entre les individus ayant des intérêts, même contradictoires. Il s'agit donc d'un construit social qui permet l'action collective mais en même temps conditionne et oriente le comportement des individus, et circonscrit leur marge de manœuvre. L'acteur se retrouve au cœur d'un « système d'action concret » et doit « *découvrir, avec la marge de liberté dont il dispose, sa véritable responsabilité.* »⁶⁴

Dans le même temps ce système est générateur de nombreuses incertitudes. Fort de ces asymétries d'informations, certains acteurs peuvent jouer sur les « zones d'incertitude pertinentes » pour augmenter leur chances de pouvoir, et donc leur marge de liberté. Ces jeux de pouvoir sont au cœur de la dynamique des organisations en ceci qu'ils les régulent et les contraignent à la fois. Ils sont la condition même de l'existence des organisations et l'idée force, qui justifie l'existence d'une sociologie des organisations, est qu' « *il n'y a pas de champs non structuré* »⁶⁵, donc sans relations de pouvoir.

L'approche organisationnelle est centrée autour des acteurs et de leurs stratégies. Il faut bien comprendre qu'une analyse en terme d'acteurs se fait indépendamment des liens d'amitié ou d'affinité entre les individus pris séparément. Chaque catégorie d'acteur renvoie à un idéal type fondé sur l'agrégation des comportements des individus entrant dans cette classification. Comprendre une organisation suppose le repérage des configurations d'acteurs pertinentes et la nature de leurs interactions.

Cette étude garde sa pertinence dans une situation complexe dans la mesure où elle prend en compte l'existence d'un système soumis à des luttes stratégiques entre un ensemble d'acteurs en situation d'incertitude. Sa faiblesse réside cependant dans sa trop grande focalisation sur les interactions entre les acteurs au détriment d'autres facteurs comme la culture par exemple. Elle pose cependant les fondements de l'analyse systémique et introduit de la complexité dans l'analyse des systèmes humains.

63 Crozier, Michel, Friedberg, Erhard, *l'acteur et le système, les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977

64 Ibid, p 318

65 Ibid, p 204

2. Le phénomène bureaucratique

L'autre ouvrage fondateur en ce qui concerne l'analyse des organisations politiques et administratives est « *le Phénomène Bureaucratique* » de Crozier

Cette étude⁶⁶ porte sur deux établissements appartenant au secteur public : l'Agence comptable et le « Monopole industriel ». Au début les deux monographies évoquent une banale enquête de satisfaction mais très vite en examinant les relations interpersonnelles des luttes de pouvoir et des stratégies individuelles et de groupe apparaissent. Ce travail antérieur à *l'Acteur et le Système* pose les jalons de l'analyse stratégique dans la théorie des organisations. Mais ce que nous retiendrons surtout c'est qu'il s'agit d'une critique en règle de certains travers des administrations.

Crozier considère que l'organisation bureaucratique souffre de rigidités en raison de quatre facteurs : l'étendue du développement des règles impersonnelles; la centralisation des décisions; l'isolement de chaque strate (ou catégorie hiérarchique) et l'accroissement concomitant de la pression du groupe sur l'individu; le développement de relations de pouvoir parallèles autour des zones d'incertitude qui subsistent. De ces quatre traits, celui de la centralisation a les effets les plus directs sur la rigidité et sur l'existence de cercles vicieux bureaucratiques dans des organisations qui n'arrivent plus à se corriger en fonction de leurs erreurs. Les décideurs ne connaissent pas directement les problèmes qu'ils ont à trancher. Les acteurs de la base qui connaissent les problèmes n'ont pas les pouvoirs nécessaires pour effectuer les adaptations et expérimenter les innovations devenues indispensables. L'auteur résume ainsi la situation : « *la rigidité avec laquelle sont définis le contenu des tâches, les rapports entre les tâches et le réseau des relations humaines nécessaire à leur accomplissement, rendent difficiles les communications des groupes entre eux et avec l'environnement. Les difficultés qui en résultent, au lieu d'imposer une refonte du modèle, sont utilisées par les individus et les groupes pour améliorer leurs positions dans la lutte pour le pouvoir au sein de l'organisation. Ces comportements suscitent de nouvelles pressions pour l'impersonnalité et la centralisation, car l'impersonnalité et la centralisation offrent, dans un*

66 Crozier, Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963

tel système, la seule solution possible pour se débarrasser des privilèges abusifs que ces individus et ces groupes ont acquis »⁶⁷

Crozier impute ces difficultés au système culturel français, si cette thèse est discutable elle a le mérite d'introduire dans l'étude des organisations des facteurs non purement économiques et non purement psychologiques. La culture, l'histoire de l'organisation et les relations interpersonnelles revêtent une grande importance dans le fonctionnement de celle-ci. La décentralisation et la montée en puissance de la gouvernance territoriale ont sans doute permis de remédier en partie aux problèmes de centralisation de la décision et d'isolement des strates. Mais les collectivités territoriales ont-elles pour autant abandonnées cette organisation sur le plan interne ? Les relations de pouvoir ont-elles disparues ? Si la situation a évolué, l'étude de Crozier nous invite à être vigilants sur ces paramètres.

3. Le préfet et ses notables

C'est dans cet ouvrage de Worms qu'apparaît la notion de système politico-administratif local (SPAL). Il s'agit d'un ouvrage tout à fait fondateur dans l'étude de la politique locale en France qui bien que décrivant un système a priori dépassé conserve un grand intérêt aujourd'hui.

Worms met en évidence l'existence d'une stratégie de collusion entre le préfet et les élus locaux dans la gestion des politiques locales. Ainsi se met en place ce que l'auteur appelle « une régulation croisée » au sein du SPAL qui fait ressortir des relations bien plus complexes qu'il n'y paraît entre les acteurs locaux. Au-delà de l'apparente conflictualité entre les élus et le préfet un ensemble de négociations s'opèrent dans l'élaboration des politiques territoriales et le partage des responsabilités.

Cette étude marque le début d'une approche dépassant la simple analyse institutionnelle des politiques locales. Elle s'articule en effet sur les relations entre le pouvoir central et la périphérie qui seront approfondies par des études ultérieures notamment de Grémion⁶⁸. Il apparaît que le local possède une grande capacité d'adaptation face au pouvoir central et que chaque contexte local introduit des variations de la norme qui la rendent unique.

67 Ibid, p 256

68 Grémion, P., *le Pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1976

Il ressort également que dans une analyse systémique il peut être trompeur de ne s'intéresser qu'aux relations immédiatement visibles. En effet une conflictualité apparente peut dissimuler en réalité une coopération importante entre les acteurs, a contrario une bonne entente apparente peut masquer des rivalités. Cela rajoute donc à la complexité de l'étude des systèmes locaux dans la mesure où toutes les relations ne sont pas immédiatement révélées et certaines sont dissimulées conformément à des stratégies.

De nos jours les lois de décentralisation ont conduit le préfet à perdre son statut d'acteur central du SPAL, et l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre laisse à penser qu'aucune collectivité territoriale ne peut remplir ce rôle a priori. Néanmoins l'étude de Worms montre l'importance des stratégies et des réseaux informels auxquelles le chercheur a parfois difficilement accès. Par exemple des accords peuvent se passer bien avant leur officialisation entre des services techniques, des collectivités...

4. L'impact de la décentralisation sur l'étude des systèmes politiques locaux

Comme nous l'avons déjà évoqué dans la première partie de cette étude, les évolutions qu'ont connu les collectivités territoriales ces vingt dernières années ont radicalement changé les systèmes politiques locaux. Ainsi les conclusions des ouvrages évoqués sont désormais dépassées sur bien des aspects: l'hypercentralisation étatique issue de la tradition jacobine a été en partie atténuée et les principes de la gouvernance territoriale et de la démocratie de proximité tentent de développer les relations entre les acteurs du système et d'y intégrer de nouveaux auparavant exclus. De fait il est désormais très délicat de déterminer qui est l'acteur dominant du système, si tant est qu'il y en ait un, tant les frontières se retrouvent brouillées: toutes les collectivités interviennent sur un vaste panel de compétences ce qui occasionne un enchevêtrement institutionnel qui laisse le chercheur perplexe.

Les systèmes politiques locaux étaient déjà dans une certaine mesure complexes mais la hausse du nombre d'acteurs, l'enchevêtrement des compétences et la multiplication des interrelations entre les différentes collectivités, le secteur privé et la société civile sont venus ajouter à cette complexité. L'analyse stratégique n'est cependant pas devenue inutile. En effet, en introduisant la notion de système, de stratégies, de rétroactions entre les différentes composantes du système la sociologie des organisations conserve toute sa pertinence dans l'étude des environnements sociaux complexes. La tâche est simplement rendue plus ardue par la complexité croissante des systèmes politiques locaux: l'importance du contexte, des chocs exogènes et du temps est désormais reconnue à sa juste valeur. L'approche organisationnelle

tend donc à se renouveler et à se fondre dans la systémique sans toutefois perdre ses spécificités.

Dans notre situation de stage il nous a souvent été nécessaire de nous renseigner sur les acteurs en présence, de déterminer en fonction des éléments à notre disposition leur stratégie éventuelle, la concurrence entre les collectivités pour préserver leurs intérêts... L'analyse stratégique a donc éclairé l'ensemble de notre étude bien que notre but premier ne soit pas d'étudier le système politique local réunionnais dans son ensemble, mais de déterminer comment une vision commune de l'avenir du territoire émerge et la façon dont les acteurs s'en accommodent.

C.La décision et les politiques publiques :

1. De l'importance d'étudier l'élaboration des politiques publiques :

Les politiques publiques territoriales sont les produits des systèmes politiques territoriaux et leur élaboration apportent généralement un éclairage intéressant sur le fonctionnement de ceux-ci. Pour ce faire il nous faut préalablement revenir sur la définition d'une politique publique. En premier lieu un retour sur la notion de politique est nécessaire. La terminologie anglo-saxonne est à cet égard bien plus claire en ce qu'elle utilise trois termes différents pour désigner les trois dimensions du concept : « polity » désigne la sphère politique, « politics » désigne l'activité politique, « policies » désigne l'action publique ou en d'autres termes les politiques publiques.

La sphère politique distingue le monde de la politique de celui de la société civile. Cette frontière entre société politique et société civile est rarement précise. Elle varie selon les périodes de l'histoire et les lieux géographiques, comme la frontière entre l'espace public et l'espace privé.

L'activité politique (« politics ») désigne l'activité politique en général (les élections ; le débat partisan ; les différentes formes de mobilisation). Les politologues nomment ce domaine : « la vie politique ».

L'action publique (« policy ») désigne le processus par lequel sont élaborés et mis en place des programmes d'action publique. L'étude de l'action publique se situe donc principalement dans ce cadre, même si les autres dimensions du terme politique ne sont pas ignorées.

Il est erroné de penser que les politiques ne sont qu'un simple produit de l'activité politique en général. L'analyse des politiques publiques sous-tend en effet que les politiques publiques ont une influence sur la vie politique elle-même. Ainsi une loi d'orientation sur l'aménagement du territoire, la mise en œuvre d'une politique de logement peut nourrir le débat politique et générer l'apparition de clivages inédits. Ce principe rappelle dans une certaine mesure le principe de rétroaction sur lequel insiste Morin. Le fait que les politiques publiques ne soient pas un extrant neutre des systèmes politiques territoriaux nous conforte dans la démarche de la présente étude. En effet en étudiant les politiques d'aménagement nous ouvrons une fenêtre sur la compréhension des systèmes locaux.

Il nous reste cependant à définir précisément ce que nous entendons par politiques publiques. Henri Isaïa nous propose une définition des politiques publiques qui peut servir de point de départ à notre réflexion.

*« Une politique publique peut se définir comme un ensemble combiné d'actions ou encore de "programmes" conçus et mis en œuvre par une ou plusieurs autorités publiques et visant à apporter une réponse à une situation environnante jugée problématique, c'est-à-dire soulevant des questions à résoudre. »*⁶⁹

Cette définition résume bien la situation actuelle de l'élaboration des politiques publiques territoriales où plusieurs collectivités sont souvent impliquées pour résoudre un problème donné en fonction de leur champ de compétences. Néanmoins elle ne permet pas d'identifier avec précision les politiques publiques et de les distinguer nettement d'un simple programme d'action.

2. L'identification d'une politique publique :

Pour résoudre ce problème, Jean-Claude Thoenig⁷⁰ identifie cinq conditions à l'identification d'une politique publique. Il faut en premier lieu repérer un ensemble de mesures concrètes qui forment la "substance" d'une politique publique. Il peut arriver qu'un gouvernement prenne parfois des mesures sans qu'on sache trop dans quelle politique elles s'inscrivent. Ne rien

69 Henri Isaïa, *L'évaluation des nouveaux contrats de plan État-Région [2000-2006]* L.G.D.J., Paris, 1999, p.8

70 Thoenig, Jean Claude ; Meny, Yves, *Sociologie des politiques publiques*, P.U.F, 1989

faire peut également parfois manifester l'existence d'une politique dès lors que cela traduit une intention délibérée.

Une politique publique suppose également l'existence de décisions ou de formes d'allocation de ressources de nature plus ou moins autoritaires. Notons qu'une politique peut engager de fortes dépenses publiques et avoir peu d'impact. À l'inverse la simple prise de mesures réglementaires peut produire des effets importants.

Une politique s'inscrit dans "un cadre général d'action", ce qui permet (en principe) de distinguer une politique publique de simples mesures isolées. Notons que l'existence de ce cadre général d'action n'est jamais donnée et doit faire l'objet d'une recherche. On demande parfois à l'évaluation de reconstruire a posteriori le sens général d'une politique

Une politique publique s'identifie également à partir des publics qu'elle touche ou concerne. L'enjeu est d'identifier la ou les populations cibles. Celles-ci peuvent être plus ou moins organisées, plus ou moins influentes, plus ou moins actives ou assujetties. Elles peuvent être définies d'un point de vue professionnel, confessionnel, géographique, etc.

Une politique définit obligatoirement des buts et ou des objectifs à atteindre. Ils sont déterminés en fonction de normes et de valeurs. Il convient souvent de distinguer les objectifs explicites de ceux qui ne sont que latents. Ainsi dans le cadre de la Politique de la Ville, et plus particulièrement d'une réhabilitation, l'objectif est-il d'améliorer la situation d'un quartier ou d'en changer la composition sociale ?

Notre étude tentera de prendre en compte toutes ces dimensions bien que cela ne soit pas toujours aisé, d'autant que nous avons souvent accès à des informations parcellaires. Produites par des systèmes complexes les politiques publiques sont elles-mêmes des objets complexes. Différents angles d'approche sont envisageables mais les études portant sur la décision sont les plus fécondes dans ce domaine.

3.La décision : de la sacralisation à la relativisation

La sociologie de la décision s'est largement intéressée à ce processus de création des politiques publiques. La démarche n'était pas aisée dans la mesure où l'évocation des politiques publiques renvoie immédiatement à la figure sacralisée du décideur dans l'imaginaire collectif. Il n'est donc pas surprenant que la décision ait occupé une place si importante dans l'étude des politiques publiques. En effet pour reprendre l'expression de

Phélippeau⁷¹ la décision est à la fois un moment noble et spectaculaire qui représente le summum du travail politique et administratif en tant qu'elle consacre l'expression d'un choix libre et rationnel.

a. Les mésaventures de la rationalité

Les premiers travaux s'intéressant à la décision en tant qu'objet apparaissent dans les années 1950 et sont largement influencés par le « management » et la théorie économie classique. Le décideur devient en quelque sorte l'avatar de « *L'Homo Economicus* » à même de procéder à des choix parfaitement rationnels, avec une information parfaite et d'opter pour la meilleure voie possible (« *one best way* »). Il devient ainsi une sorte de héros du système, seul à même d'apporter les solutions optimales. Si l'on appliquait ce concept à un système territorial cela impliquerait que l' élu soit tout puissant et omniscient : il aurait connaissance de tous les problèmes d'un territoire et auraient une solution idéale pour chacun d'eux.

Très vite cependant la rationalité du processus décisionnel va être limitée, critiquée voire rejetée dans certains cas. Le premier auteur à nuancer le concept de décision rationnelle pure est Herbert Simon⁷² qui introduit l'idée que la rationalité est nécessairement limitée. En effet le décideur ne choisit pas en fonction d'une vision panoptique de la situation et des solutions alternatives : il n'a accès qu'à une partie de l'information. Par conséquent il doit arbitrer entre plusieurs solutions et prend sa décision en fonction de critères de satisfaction *a minima*. En d'autres termes le décideur fait de son mieux dans un environnement incertain. Cette vision si elle est intéressante reste malgré tout centrée sur la figure d'un décideur unique s'efforçant d'être le plus rationnel possible.

La figure du décideur unique commence à sérieusement se ternir avec les travaux de Graham Allison⁷³ sur la crise des missiles de Cuba. En 1961 le monde frôle la troisième guerre mondiale en raison d'une tension entre les deux blocs à propos de rampes de lancement de missile installés à Cuba. Les décisions de l'administration Roosevelt sont déterminantes pour enrayer l'escalade vers un conflit militaire. L'auteur analyse la gestion de la crise selon trois

71 Phélippeau, Eric, *Sociologie de la décision*, Cahier français, n°350, p42-46, 2008

72 H. A. SIMON, *Administrative Behavior, A Study of Decision-Making Processes in administrative organizations*, The Free Press, Glencoe, 1945, traduction française : Administration et processus de décision Economica, 1983.

73 G. ALLISON, *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown, 1971

modèles : le modèle rationnel considérant chaque nation comme un acteur, le modèle organisationnel considérant la décision comme la résultante de segments organisationnels conditionnés par des routines et des procédures, le modèle bureaucratique-politique qui considère la décision comme le produit d'un jeu d'acteurs défendant leurs intérêts et leurs stratégies.

Il ressort plusieurs points essentiels de cette étude. En premier lieu la décision n'est pas imputable à un acteur unique, en l'occurrence le président, quand bien même il disposerait de l'autorité ultime. Le processus décisionnel est donc collectif mais également séquencé en plusieurs phases où des interprétations différentes s'affrontent. Les alternatives sont fonctions des propositions des différents groupes impliqués dans le processus, elles ne sont pas parfaitement rationnelles mais le fruit de routines, de jeux de pouvoir et de négociations. Ainsi la décision n'est pas seulement imputable à Kennedy mais est le fruit d'une négociation entre les différentes composantes de l'administration américaine qui proposaient chacune des solutions influencées par ce qu'elles savaient déjà faire, la routine, comme une intervention militaire ou une intervention diplomatique. Appliquée aux territoires cette vision laisse entendre que l'élu ne décide jamais de façon unilatérale mais doit composer entre plusieurs intérêts et agir en fonction des solutions que lui proposent ses services administratifs et techniques.

Si ce dernier modèle limite considérablement la rationalité individuelle, il reste cependant attaché à la rationalité qui permet de résoudre des problèmes. Certaines études vont cependant abandonner jusqu'à l'idée même de rationalité pour décrire des univers plus complexes et moins structurés.

b. La rationalité rejetée

Au début des années 1970, un ouvrage trouve un certain écho dans le milieu de la sociologie en introduisant le « modèle de la poubelle »⁷⁴ (« *Garbage Can Model of decision making* »). Ce modèle au nom évocateur constitue un modèle limite à l'exact opposé de la décision rationnelle. La décision devient le résultat d'une rencontre contingente entre des « flux de problèmes », des « flux de solutions », des « flux de participants » et des « flux d'occasions de choisir ».

74 COHEN M. D., J. MARCH et J. OLSEN, « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, Vol. XVII, pp. 1-26,

Cette approche introduit une distinction entre la décision comme processus et la décision comme résultat. Il existe une forte indétermination du résultat même si le processus est connu. Cette dimension rejoint d'une certaine manière l'idée d'un système complexe dont il est presque impossible de déterminer avec exactitude ce qui en ressortira.

Ce modèle rejette en outre la rationalité des acteurs qui ne sont plus déterminés que par leur accès aux « opportunités de choisir » et aux problèmes ainsi que l'énergie et l'attention qu'ils leurs consacrent. La rationalité et l'intentionnalité étant mises au second plan ce modèle est surdéterminé par les contraintes organisationnelles.

En réalité l'utilité majeure du « modèle de la poubelle » est de définir de façon négative le processus décisionnel qui n'est pas le seul résultat d'un déterminisme et de la rationalité. Néanmoins sa limite réside dans la passivité des acteurs qu'il entend décrire. En effet certains acteurs peuvent agir et manipuler les différents « flux » pour servir leurs stratégies, les acteurs ne sont pas non plus totalement indéterminés et peuvent émettre des préférences sur ce qu'ils veulent ou ne veulent pas au cours du processus. Ainsi ce modèle semble négliger l'articulation entre action individuelle et décision collective. De par son côté erratique il décrit une sorte de « boîte noire » au fonctionnement obscur qu'un système complexe.

Le modèle incrémental mis en avant par Charles Lindblom⁷⁵ souligne également la rationalité très limitée des processus de décision. Celle-ci est en effet pensée sur le mode du compromis, de l'ajustement mutuel entre les acteurs plutôt soucieux de défendre le statu quo, qui s'accordent sur des changements très graduels, inscrits dans la durée, par addition continue de petits progrès interposés et par tâtonnements progressifs. Cette approche fait donc ressortir l'inertie des systèmes qui peuvent mettre du temps à s'ajuster à des changements trop brusques. Dans ces conditions une politique publique qui modifierait en profondeur les systèmes locaux émanant des collectivités locales reste peu probable à moins qu'elle ne soit la résultante d'un choc exogène comme lors de la décentralisation dans les années 1980.

Une autre critique de la décision rationnelle portera sur le questionnement suivant : la décision est-elle soluble dans l'action ? Brunsson⁷⁶ estime que pour qu'une décision initie une action elle doit produire des attentes, des motivations et des engagements adéquats. Ainsi une

75 C. Lindblom, « The science of 'muddling through' », *Public Administration Review*, 19, 2, 1959.

76 BRUNSSON N., « The irrationality of action and action rationality. Decision, ideologies and organizational actions », *Journal of Management Studies*, Vol.XIX, 1982, pp. 29-44,

décision doit engendrer des attentes positives pour avoir une chance d'aboutir ce qui implique la production d'informations et d'estimations affichant une grande probabilité de succès. Les motivations des personnes indispensables à l'impulsion du projet doivent également être fortes pour que celui-ci ait des chances d'aboutir. En effet si les acteurs ne sont pas convaincus que la décision serve leurs intérêts et soit une nécessité, ils ne la soutiendront pas voire la contesteront. Enfin un projet suppose une coopération mutuelle entre les acteurs qui n'est possible que par des engagements solides fondés soit sur l'établissement d'un sentiment de loyauté soit par la désignation de responsabilités.

Or le postulat de l'auteur est qu'une décision rationnelle ne peut s'insérer dans une action dans la mesure où la recherche de nombreuses solutions alternatives et leur comparaison minutieuse engendre de l'incertitude qui démotive les acteurs et limite l'engagement. A contrario une décision peu scrupuleuse proposant deux alternatives très contrastées, l'une manifestement moins bonne servant à faire valoir la solution souhaitée, aura davantage de chances de mobiliser les acteurs et d'impulser une action. La conclusion de Brunsson s'avère paradoxale : une solution irrationnelle est une solution rationnelle pour l'action ! Plus sobrement le souci de la « bonne décision » ne coïncide pas nécessairement avec les logiques de l'action. Si l'on applique cette vision aux territoires elle laisse entendre que seules les politiques publiques les moins risquées, et donc les moins innovantes, ont des chances d'aboutir. Les diagnostics et les orientations sont également faussés pour ne proposer qu'une seule alternative entre deux solutions caricaturale dans un faisceau de situations possibles.

c. Le statut de la décision aujourd'hui

L'image de la décision rationnelle a été quelque peu écornée à tel point que l'on conteste désormais son statut d'objet d'étude pertinent pour aborder les organisations. Nous n'entendons pas nous situer dans une position aussi extrême, même si la décision doit désormais être relativisée et replacée au sein d'un processus beaucoup plus large. En effet il y a un « avant » et un « après » la décision. Celle-ci ne constitue donc plus qu'une étape, qui revêt une certaine importance certes mais ne conditionne plus l'ensemble du processus d'élaboration des politiques publiques. Nous allons donc nous intéresser à la façon dont la théorie envisage désormais la décision en elle-même, avant de nous intéresser aux étapes préalables et postérieures à celle-ci.

. *Des univers décisionnels à géométrie variable*

Phélippeau⁷⁷ procède à un état des lieux de la théorie en sociologie de la décision. En premier lieu il est désormais admis que la décision est le résultat d'un compromis entre différents acteurs, ce qui rejoint l'analyse d'Allison Grey sur la décision comme processus collectif. Pour illustrer ce propos il reprend l'exemple de Robert Dahl⁷⁸ :

« (il) montre ainsi que la moitié des initiatives sont imputables à une vingtaine de personnalités locales officielles et le fruit de tractations entre républicains et démocrates. Les décisions prises au niveau européen dans le cadre du « triangle institutionnel » reflètent la même complexité. Sur ce terrain, les recherches soulignent en tout cas la fragmentation des institutions, l'importance des groupes de travail et de la comitologie. »⁷⁹

L'image du décideur unique ou central est donc définitivement rejetée au profit d'une forme de codécision instituée procédant d'un processus complexe.

Quant aux acteurs eux-mêmes ils sont « sous influences » c'est-à-dire que leur décision est biaisée par des influences externes (lobbying,...) et des influences internes (directives politiques,...). Il prend l'exemple des grands corps d'Etat en France, qu'ils soient techniques ou administratifs, qui ont souvent une influence sur les réformes sans que cela ne soit toujours facilement mesurable. La décision a donc tendance à devenir opaque et il est parfois délicat de déterminer qui décide, les organigrammes officiels ne suffisant généralement pas. Le jeu d'acteur est donc brouillé et l'analyse s'en trouve plus difficile. L'enchevêtrement des compétences au niveau des systèmes territoriaux procède de la même logique et tend à rendre l'identification des acteurs pertinents très délicate dans certains cas.

77 Phélippeau, Eric, op.cit

78 R. Dahl, *Qui gouverne ?*, Paris, A. Colin, 1971.

79 Phélippeau, op.cit, p. 42

. *Les différents temps de la décision*

La mise à l'agenda

Comme nous l'avons déjà dit il y a un « avant » et un « après » la décision. Cobb et Elder⁸⁰ ont élaboré un cadre conceptuel, appelé la « mise en agenda », prenant toute une série de préalables à la prise de décision. Il faut en premier lieu que les problèmes parviennent jusqu'à la sphère politique. Pour ce faire ils doivent passer par un certain nombre d'intermédiaires puis être codifiés afin de s'insérer dans les schèmes de pensées des administrations. Tous les problèmes ne sont donc pas mis à l'agenda et il peut exister une concurrence entre eux. Cette étape préalable implique déjà des acteurs divers, devant mobiliser des ressources techniques et intellectuelles, faire jouer leur réseaux et utiliser tous les outils à leur disposition. Le rôle des médias, des entrepreneurs de mobilisation peut ici être important bien qu'il soit, à l'instar de la prise de décision, difficile d'identifier une raison unique à l'émergence d'un problème dans la sphère politique. De plus les actions engagées doivent revêtir une forme jugée légitime en conformité avec des normes formelles et informelles. Phélippeau résume ainsi les enjeux de la mise à l'agenda :

« La captation de certains problèmes par les autorités rend attentif à toute une série de prismes institutionnels. Un enjeu doit ainsi ressortir des attributions d'autorités publiques. Mais ce n'est pas parce qu'une autorité est en mesure d'être réceptive à une question qu'elle sera disposée à s'en saisir. Elle doit faire l'objet de perceptions problématiques. Et pour devenir traitable, elle doit être audible par ces autorités : la construction sociale du problème doit donc satisfaire aux prismes cognitifs et normatifs caractéristiques des modes de fonctionnement propres à l'espace politique »⁸¹

L'étude des solutions

Une fois la mise à l'agenda effectuée Phélippeau isole un second temps dans le processus décisionnel : l'étude des solutions d'action. Celle-ci consiste à traduire ce problème en solutions d'action et à les légitimer. La phase de traduction est elle-même découpée en deux étapes : l'analyse du problème et la sélection.

80 Cobb R.W., Elder C.D., *Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1972. University Press, 1972. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1972.

81 Phélippeau, op.cit, p 44

« L'analyse renvoie aux investigations concernant le problème à traiter et les options d'action, ainsi que l'anticipation et l'explication des effets potentiels s'y rattachant. Ces activités ne vont pas de soi. Prévoir les effets d'un programme n'a rien d'évident. D'autant que les décisions prises s'inscrivent dans un environnement en mouvement de nature à les affecter. La séquence de sélection correspond à un processus au terme duquel le possible finit par se rétrécir autour d'une seule option. Ces deux séquences sont liées et elles ne s'enchaînent pas nécessairement dans cet ordre. »⁸²

Cette phase correspond à la phase prospective sur les impacts et les effets attendus par la politique publique. Elle est généralement le fruit du travail, en coopération ou en concurrence, de bureaux d'études, de services techniques des différents échelons territoriaux, le cas échéant de comités de pilotage et de réflexion sur les différents enjeux. Selon les caractéristiques des acteurs associés au processus, leur choix, le découpage qu'ils font du problème... le résultat peut énormément varier. Notre stage se déroulant au sein d'un service technique d'une collectivité, nous avons pu prendre la mesure de l'importance de cette étape.

La phase de légitimation passe par le respect de règles formelles et l'acceptation des retombées de la décision par les tiers concernés. Elle correspond dans une certaine mesure à la phase de prise de décision à proprement parler, du moins dans son aspect officiel et publique. En signant un document ou par un accord formel, le ou les décideurs valident une option de façon officielle. Néanmoins les options qui leurs sont proposées ont déjà été en quelque sorte filtrées et formalisées par l'étape précédente ce qui a pour résultat de cadrer dans une certaine mesure la réflexion et la délibération entre les acteurs de la prise de décision. Il convient ensuite de justifier cette décision auprès de l'opinion publique en essayant de la convaincre que les choix opérationnels sont justes, rationnels ou bons. Dans le cadre d'une politique publique cette étape correspond aux phases de mise à disposition et d'information du public, des interventions dans la presse...

La mise en œuvre

Cette phase se situe après la prise de décision et est bien souvent négligée du fait d'une vision « top-down » qui pense que la mise en œuvre d'une décision est un processus linéaire. Or les acteurs ayant à charge l'exécution ne sont pas passifs et vont adapter la décision pour la rendre opérationnelle dans le cadre de leur action. De ce fait l'aspect que prennent les décisions peut s'éloigner des intentions premières des décideurs. Nous n'avons au cours de

⁸² Ibid, p 44

notre stage eu qu'une vision très parcellaire de cette étape, à travers les demandes de certains porteurs de projet envers nos collègues, ou par l'intermédiaire de bilans sur les politiques menées depuis une dizaine d'années faisant état d'un très grand décalage entre les objectifs escomptés et les résultats obtenus. Négliger la mise en œuvre c'est donc passer à côté de tout un pan de la vie des politiques publiques.

Enfin rappelons que les différentes étapes du processus décisionnel ne répondent pas nécessairement pas à un schéma linéaire. Il existe un ensemble de rétroactions maillées entre les acteurs en fonction de leurs caractéristiques et de leurs stratégies. Par exemple si le travail d'analyse et de sélection cadrent la prise de décision des décideurs, ceux-ci peuvent également émettre des préférences sur les points à approfondir et donner des directives claires appelant à des sanctions si elles ne sont pas respectées. De même si une décision a pu être légitimée auprès des tiers concernés, certains effets indirects sur le long terme peuvent conduire à des sanctions lourdes sur le plan électoral de la part de ceux-ci ou de catégories de population non prises en compte, ce qui peut conduire les décideurs à rectifier leur politique.

Le processus décisionnel est donc dynamique, non linéaire et complexe. De plus une politique publique à l'échelle d'un territoire n'est généralement pas le fruit d'une décision unique mais est la résultante de plusieurs processus décisionnels croisés. Par conséquent une concurrence à la prise de décision légitime sur un enjeu donné peut voir le jour et induire des tensions dans le système. Les politiques publiques sont donc des artefacts complexes produits par des interactions répétées, tantôt organisées et voulues, tantôt fortuites, et croisées. Elles ont une histoire, une routine et elles sont portées par des organisations elles même complexes. Dans notre étude de cas nous n'avons entrevus qu'une partie de ces interactions, notre vision des sous-systèmes et de l'histoire des politiques locales a elle-même été en partie formatée par l'organisation qui nous a accueilli. De ce fait notre conception du système politique territoriale réunionnais ne peut être que parcellaire et nous ne pouvons rendre compte que de certains des phénomènes mentionnés ci-dessus, certains restant difficilement identifiables et mesurables pour un observateur isolé lui-même temporairement inséré dans le jeu d'acteurs. Pour reprendre l'expression cocasse de Lindlom, la situation se résume ainsi : « *Still muddling not yet through* »⁸³

83 Lindblom, Charles E. "Still Muddling, Not Yet Through." *Public Administration Review*, 1979

d. L'importance des instruments

Pour finir il convient de s'attarder davantage sur les instruments intervenant tout au long du processus décisionnels et dont les effets selon Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès⁸⁴ ne sont pas neutres. Les auteurs font le constat d'un manque dans les approches de l'analyse de l'action publique. Selon eux : « *La question du choix des instruments pour l'action publique et celle de leurs modes opératoires est en général présenté de manière fonctionnaliste, comme relevant de simples choix techniques.* »⁸⁵. Or, et c'est ce qu'ils veulent montrer ici, d'une part, les choix d'instruments sont significatifs des choix de politiques publiques et des caractéristiques de ces dernières, et d'autre part, les instruments d'action publique induisent des effets propres, souvent différents de ceux définis au départ par les acteurs qui les mettent en œuvre, qu'il s'agisse d'un consensus autour de l'instrument, d'une représentation spécifique d'une réalité, ou encore d'une problématisation particulière d'un enjeu. Ne pas analyser l'action publique au travers de ses instruments, c'est se priver d'éléments de compréhension particulièrement pertinents.

En premier lieu la procédure d'élaboration des instruments est itérative et vectrice de changements dans l'action publique. De façon on peut la synthétiser en trois étapes : la réalisation d'un diagnostic qui remet en cause les instruments de la politique antérieure ; la réinterprétation du nouvel instrument comme venant pallier aux défauts du précédent ; et enfin l'affichage d'une démarche volontairement modernisatrice.

Selon les auteurs les instruments dissimulent des logiques politiques, des désaccords entre les acteurs. Une politique budgétaire, par exemple, prendra une forme bien différente selon les orientations politiques des acteurs associés à leur élaboration, en se focalisant davantage sur la défense, la sécurité intérieure, ou l'éducation ou la recherche...

Les instruments possèdent en outre l'avantage de la discrétion. En effet ils sont généralement perçus comme anodins et permettent une acceptation plus souple des changements par les acteurs. Ils courent de plus le risque de s'autonomiser et de s'automatiser conduisant à une apparente dépolitisation des enjeux. Ainsi les élus peuvent laisser la place aux experts et techniciens, ou encore avoir tendance à s'appuyer sur les instruments en oubliant les effets qu'ils induisent et le cadrage qu'ils opèrent sur leur propre vision du monde.

84 Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Sciences Po, Collection académique, 2004, 370 pages

85 Ibid., p 11

En résumé en contribuant à une routinisation et une dépolitisation de la prise de décision, les instruments produisent des représentations spécifiques des enjeux qu'ils traitent. Ainsi il devient parfois difficile de dissocier la politique publique de l'instrument qui la porte. Par exemple la politique d'aménagement du territoire d'une communauté d'agglomération se confond souvent avec son schéma de cohérence territoriale. Ils ont cependant un effet positif indirect en ce qu'ils permettent la communication entre des échelons différents sur un territoire. Selon Michel Callon⁸⁶ ils permettent de rassembler des acteurs divergents sur un enjeu précis et offre donc une possibilité de discussion.

Il faut donc procéder à l'analyse de ces instruments en adoptant une posture diachronique. Les instruments ont généralement une histoire au-delà de leur apparente nouveauté et se retrouvent souvent dans la continuité de documents antérieurs. Ils présentent en réalité une certaine résistance au changement radical et sont le fruit d'évolutions incrémentales. Enfin ces instruments produisent également des effets dont il faut repérer les usages attendus et inattendus.

Au cours de notre stage nous avons principalement travaillé sur des instruments de programmation des politiques publiques qu'ils soient arrêtés pour une période donnée ou en cours d'élaboration. Ainsi nous avons pu prendre la mesure des enjeux sous-jacents aux documents d'urbanisme et en nous en avons conclus que leur étude, loin d'être anodine, pourrait un certain nombre d'éclairages sur les systèmes politiques territoriaux.

86 Michel Callon, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc, *L'Année sociologique*, 1986, vol.36, n°spécial, pp. 169-208.

Conclusions sur les approches théoriques :

Les transformations des collectivités territoriales ont été largement étudiées par la théorie depuis la fin de l'après guerre. L'approche organisationnelle a permis de faire ressortir l'importance des stratégies des acteurs, de l'architecture du système et des inter-relations. Elle a posé les bases de l'analyse systémique et émit les premières critiques dépassant la simple analyse du cadre juridique de l'action publique territoriale. L'étude des politiques publiques qui sont le principal extrant des systèmes politiques territoriaux nous a semblé être une bonne porte d'entrée pour comprendre la vie politique locale. Quant à l'approche décisionnelle elle nous a permis de procéder à un « désenchantement du monde local » en nous permettant de mieux cerner les différentes étapes de la décision et la difficulté à appréhender le phénomène dans sa globalité.

Ces approches ont constitué un substrat théorique qui a éclairé notre action dans certains cas et inspiré notre réflexion sur notre propre situation. Bien entendu nous n'allons pas mobiliser l'ensemble de ces concepts et mettre en lumière la totalité des phénomènes observables sur notre territoire. La théorie de la complexité vient tempérer nos prétentions et nous invite à l'humilité intellectuelle. Pour autant complexité ne signifie pas renoncement mais plutôt défi et mise en perspective de nos observations.

Ainsi à notre niveau, dans notre bureau au sein de notre structure d'accueil, et avec les documents à notre disposition nous nous sommes interrogés sous les logiques sous-jacentes, les acteurs en présence et les effets produits. Nos lectures sur la non neutralité des instruments nous ont conduit à questionner les documents d'urbanisme sous nos yeux. Où se situaient les concepts de gouvernance, les stratégies d'acteurs, les processus décisionnels et la complexité dans ces documents ? Très vite nous nous sommes rendus comptes qu'effectivement ces documents étaient beaucoup plus révélateurs qu'ils n'en avaient l'air de prime abord. Ils étaient un des produits les plus aboutis du système politique territorial et à ce titre pouvait contribuer, certes de façon mineure, via l'étude de leur élaboration, les observations et les bilans sur leur mise en œuvre, et les interactions entre les différents instruments à la compréhension de l'environnement local dans lequel nous évoluons. La partie qui suit est le fruit de ces réflexions et expose nos observations qui ne prétendent pas à l'exhaustivité mais nous ont, à tout le moins, permit de mieux nous situer dans le cadre de notre action.

III. Étude de cas : l'élaboration et l'articulation des documents d'urbanisme à la Réunion au niveau intercommunal

Dans le cadre du Master 2 « Ingénierie des politiques territoriales » à l'Université Toulouse 1 nous avons effectué un stage de 12 semaines au sein de la Communauté Intercommunale du Nord de la Réunion (CINOR) sur l'île de la Réunion, au sein du service Aménagement du Territoire. Au sein de ce territoire dont nous sommes nous-mêmes originaires, nous avons travaillé essentiellement sur des problématiques liées à l'habitat via notamment l'étude et l'élaboration de documents d'urbanisme. Après avoir resitué le contexte dans lequel nous avons évolué et les enjeux en présence sur le territoire, nous attacherons à mettre en question le principe de gouvernance en observant les délibérations et les étapes conduisant à l'élaboration d'un Programme local de l'Habitat. Enfin dans une dernière partie nous nous intéresserons à la question de la compatibilité entre les différents documents d'urbanisme régissant le territoire et la façon dont émerge, après force tensions et négociations, une vision commune et en apparence cohérente d'un territoire donné en matière d'aménagement. Nous pouvons d'ores et déjà souligner qu'il s'agit d'un processus complexe qui nous laisse bien souvent perplexe et la partie qui suit ne traite qu'une partie des aspects et des phénomènes en jeu.

A. Contextualisation de l'étude et problématisation des enjeux du territoire :

1. Le contexte réunionnais :

L'île de la Réunion, située à 10000 kilomètres de la métropole et à l'Est des côtes malgaches, présente la particularité d'être à la fois un département d'outremer et une région. Elle comporte 24 communes regroupées en 5 EPCI, pour une population qui avoisinera les 800 000 habitants à l'horizon 2020 sur une superficie de 2512 km². Son statut particulier de DOM la rend éligible à certains dispositifs et certaines aides spécifiques tels que la Ligne Budgétaire Unique⁸⁷, les dispositifs ANRU⁸⁸ ou les fonds structurels européens⁸⁹, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et les lois organiques qui ont suivi ont conféré certaines attributions spécifiques aux départements et régions notamment via l'expérimentation. Certains acteurs comme la Région ou le département jouent donc un rôle plus important qu'en métropole, bien que cela dépende des compétences en jeu. Le fait que le territoire de la Région et du Département se confonde est également une situation atypique qui peut tendre à accentuer la rivalité entre ces deux échelons territoriaux.

Nous n'entendons pas faire la monographie complète de l'île⁹⁰ mais certaines caractéristiques économiques et sociales impactent les enjeux des politiques publiques de façon importante. Sur le plan économique, l'activité de l'île se base principalement sur l'agriculture (cannière principalement) et le tourisme. Néanmoins si la Réunion rattrape son retard dans de nombreux domaines on ne peut pas considérer que la situation économique de l'île soit bonne avec le plus fort taux de chômage de France dépassant encore les 24 %. Le salaire moyen reste en

87 La LBU identifiée depuis 1987 est une manière de rationaliser les dépenses budgétaires pour l'outremer notamment dans le domaine de l'habitat, la loi pour le développement économique de l'outremer (LODEOM) votée le 13 mai 2009 viendra compléter ce dispositif.

88 Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

89 Pour les régions de l'objectif 1 de la programmation 2007-2013

90 Pour une vision détaillée des caractéristiques de l'île, consulter le rapport de l'équipement consultable à cette adresse : http://www.reunion.equipement.gouv.fr/les_grands_dossiers/sar-scot_plu/SAR%20PDF/sar%20contribution%20etat%20annexe%203%20-%20elements%20régionaux%20-%20mai%202006.pdf

autre inférieur à la moyenne française et de nombreuses personnes sont tributaires de prestations sociales et à la recherche de logements sociaux en déficit sur l'île.

Dans le même temps en 2007 une grande partie du territoire central de l'île, composé de reliefs montagneux escarpés⁹¹, a été classé espace naturel de protection forte dans le cadre du Parc national régional des hauts de la Réunion. Cette mesure a été justifiée par le patrimoine naturel riche de l'île et le caractère endémique de certaines de ces espèces. La protection de l'environnement naturel et la sauvegarde de la biodiversité sont de fait devenus un enjeu majeur du territoire ainsi qu'un atout économique à faire valoir.

Ce dualisme entre un patrimoine naturel à protéger et une population importante disposant de faibles revenus qu'il faut bien trouver à loger s'avère structurant dans tous les projets d'aménagement sur l'île. Notre EPCI d'accueil ne déroge pas à cette règle.

2.Le territoire de la CINOR et ses défis en termes d'aménagement

La Cinor est une communauté d'agglomération comportant environ 190 000 habitants sur une superficie de 29 000 hectares. Ancienne communauté de communes avant la loi de 1999, elle a obtenu ce statut en 2000 par arrêté préfectoral⁹². Elle est composée de trois communes : St-Denis le chef lieu de la Réunion avec une population d'environ 136000 habitants, Ste-Marie qui compte environ 30000 habitants et Ste-Suzanne avec ses 20000 habitants.

Rappelons brièvement que conformément à la Loi Chevènement du 12 juillet 1999 une communauté d'agglomération doit comporter au minimum 50 000 habitants sur un territoire d'un seul tenant avec une localité d'au moins 15000 habitants. La CINOR est donc une communauté d'agglomération de grande taille si l'on se base sur sa population. Les communautés d'agglomérations ont un nombre précis de compétences imposées par la loi ainsi que le choix pour les communes membres de transférer des compétences optionnelles vers l'EPCI. A ce titre il est intéressant de noter que les compétences de la CINOR sont très étendues puisqu'elles regroupent la quasi totalité des compétences optionnelles. Ainsi en plus des compétences obligatoires en développement économique et touristique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social et habitat et politique de la ville, elle exerce les cinq

91 Plus communément appelés Cirques. Ils sont au nombre de trois : Salazie, Cilaos et Mafate en référence à des chefs malgaches.

92 Arrêté Préfectoral n°4462/SG/DRCT/3 en date du 28 septembre 2000 transformant la Communauté Intercommunale du Nord de la Réunion (CINOR) en Communauté d'Agglomération

compétences facultatives à savoir: les voiries d'intérêt communautaire, l'assainissement et les déchets, la gestion de l'eau, les équipements sportifs et culturels, et l'environnement.

La CINOR est donc un acteur prépondérant dans le système politique territoriale avec lequel il faut compter dans de nombreux domaines. Les communes n'ont cependant pas renoncé à leurs droits sur ces compétences et conservent également un rôle important dans le jeu. Dans le cadre de notre étude plus une collectivité doit intégrer des paramètres différents, plus son étude dévient complexe.

De façon générale la CINOR est soumise aux mêmes contraintes que l'ensemble du territoire réunionnais même si ses niveaux de développement et d'équipement sont meilleurs que dans les autres EPCI de l'île. A contrario certains phénomènes sont aggravés par le rôle de centralité historique de l'île comme l'engorgement du territoire, la pollution de espaces naturels...

Sur le plan démographique la CINOR dispose d'une population plus jeune que la moyenne nationale même si elle est plus âgée que sur le reste de l'île. Les revenus sont légèrement supérieurs à la moyenne régionale mais reste peu élevés et le taux de chômage est fort. De plus de grandes disparités de situation existent entre les communes qui la composent. Le taux d'accroissement démographique reste important du fait du solde naturel et en dépit d'une solde migratoire en déclin au profit des EPCI voisins.

Cette pression démographique et le niveau de vie relativement bas de la population, aussi que d'autres facteurs socio-culturels comme la décohabitation des familles, induisent une forte demande de logements et en particulier de logements sociaux que le territoire peine à satisfaire.

La situation est en outre aggravée par la topologie relativement défavorable du territoire. En effet une grande partie de la population vit sur le littoral de l'île tandis qu'une grande partie de l'espace est constituée de zones au dénivelé important et au relief escarpé particulièrement difficiles à aménager et soumises à de forts aléas naturels. Certaines zones sont régulièrement inondées et difficiles d'accès ce qui les rend moins attractives. Enfin les communes manquent de réserves foncières aménageables et n'ont qu'un droit d'extension limité notamment afin de protéger les espaces agricoles et naturels.

Sur le plan économique si le territoire dispose d'un bon niveau de service et d'un aéroport, la manne touristique est moins importante que dans le reste de l'île. Néanmoins son très bon

taux de services et la présence d'infrastructures de recherches et universitaires maintiennent son attractivité par rapport au reste de l'île. La production agricole quant à elle reste bonne mais on assiste à un fort mitage des terrains agricoles qui menace cette situation.

En termes d'habitat et d'aménagement, le territoire est donc fortement contraint et la gestion de l'espace aménageable devient un enjeu crucial qui cristallise bien des tensions dans le système territorial comme nous le verrons par la suite.

3. Mission dans le cadre de notre stage

Notre stage s'est déroulé de début juin à début septembre 2009 à une période charnière dans la définition de la politique d'aménagement de l'île et de la CINOR. En effet la révision du schéma d'aménagement régional (SAR) de 1995 conduite par la Région et celle du programme local de l'habitat (PLH) de la CINOR avaient lieu pratiquement au même moment.

Notre mission initiale consistait à étudier le projet de PLH, proposer une synthèse des principaux points et approfondir certains aspects stratégiques en vue de la délibération du conseil communautaire prévue en septembre 2009. Dans ce cadre nous avons pu assister à des comités de pilotage du projet, regroupant tous les partenaires et le « porter à connaissance de l'État », des rencontres bilatérales sur des points précis entre la CINOR et certains services techniques. Nous avons en outre eu accès à nombre de documents d'urbanisme, de cartes de synthèse... Cette immersion au cœur de l'élaboration du processus d'élaboration d'un outil de programmation sectoriel impliquant un grand nombre d'acteurs à la fois institutionnels et privés a été riche d'enseignements et nous a permis de nous faire une idée plus précise des mécanismes en jeu.

Le second point sur lequel nous avons travaillé est le nouveau SAR de la Réunion que nous devons comparer au schéma de cohérence territoriale de la CINOR. Il s'agissait d'une analyse stratégique à proprement parler qui consistait à vérifier la façon dont les objectifs et orientations de deux documents s'accordaient. Au delà des simples objectifs, les instruments et le zonage mobilisés introduisaient des points de tension mais parfois aussi des difficultés d'interprétation que nous avons dû nous efforcer d'amoinrir. Loin d'être quelque chose de mécanique l'articulation et la mise en compatibilité entre les différents documents d'urbanisme constituaient un enjeu important et un processus complexe fondé sur des négociations, des

interprétations et de stratégies diverses dont nous n'avons eu qu'un simple aperçu. La pertinence de l'étude de ce processus pour avoir une idée du fonctionnement du système territorial, et de la façon dont différents échelons doivent s'accorder et s'adapter pour qu'une politique d'aménagement acceptable par les différents acteurs soit mise en place, a inspiré le sujet de ce mémoire.

Cette étude aurait été difficilement été envisageable si je n'avais pas eu un accès direct à l'ensemble de ces documents, aux avis des acteurs concernés et à certaines délibérations. Ce stage s'est donc avéré intéressant par les opportunités qui m'ont été offertes de découvrir des dispositifs et des processus qui me semblaient bien obscurs auparavant n'étant pas moi même un spécialiste de l'urbanisme et de l'aménagement.

4. Limites de l'étude

Certains aspects de notre stage et de notre travail de recherche peuvent introduire un biais dans notre analyse de la situation et il convient par honnêteté intellectuelle de les exposer. Nous nous trouvions dans un service administratif d'un des échelons territoriaux de l'île mais nos contacts directs avec la Région, le département et les communes ont été très limités voire inexistant dans certains cas. Si nous nous sommes efforcés d'être le plus objectif possible, notre vision du territoire était en quelque sorte cadrée par les enjeux de l'EPCI et il nous était souvent difficile de nous positionner selon l'angle de vue des autres collectivités.

Nous n'avons également eu aucun contact direct avec les élus ce qui nous interdit également d'avoir une idée précise de leur point de vue sur la situation. De façon générale étant nous même à titre temporaire un acteur du système, il nous a été impossible de procéder à des entretiens objectifs et formels avec nos collègues sur notre lieu de travail.

La méthode adoptée s'apparente à de l'observation participante et de l'étude de contenu. Beaucoup de nos observations sont donc issues de rencontres et discussions informelles ainsi que de nos propres conclusions après consultation des documents. Nous avons cependant tenté d'adopter une démarche réflexive sur notre position et notre action, en ayant bien conscience de n'intervenir qu'à un moment ponctuel du processus.

Enfin si la période était propice dans la mesure où elle marquait la finalisation de documents d'urbanisme majeurs, nous n'avons pas assisté à toutes les étapes de leur élaboration entamée des mois voire des années auparavant. Une fois encore nous avons dû nous baser sur des compte rendus de délibération et des documents antérieurs. Par conséquent nous n'avons eu accès qu'à une infime partie des interactions totales en jeu dans ces processus.

Afin de rebondir sur la théorie de la complexité, ces éléments nous conduisent à l'humilité intellectuelle. Ce travail ne prétend pas à une généralisation absolue mais décrit une situation donnée, dans un contexte donné, à un moment donné en présence d'acteurs avec des stratégies données. De plus le résultat obtenu est fonction de notre propre perception de ces paramètres. Ainsi notre connaissance des acteurs reste imparfaite, toutes les stratégies ne nous sont pas apparues et notre connaissance du contexte reste très parcellaire en dépit de nos recherches.

Cependant il est ressorti de cette étude un certain nombre d'observations qu'il nous a semblé intéressant de partager et que nous allons exposer dans la suite de cette dernière partie.

B. Le processus d'élaboration d'un PLH: la difficile application du concept de gouvernance.

Les politiques publiques en matière d'habitat et de politique de la ville sont parmi les plus encadrées et formalisées. Les documents d'urbanismes produits requièrent des procédures de concertation larges qui mettent en branle l'ensemble du système territorial. Étudier en détail la procédure de concertation conduisant à la création d'un document d'urbanisme permet de repérer les acteurs les plus influents du système sur un domaine précis, les rapports de force, les stratégies et les enjeux structurants. En résumé cette étape révèle des phénomènes difficilement observables autrement et nous permet de nous faire une idée de la façon dont la gouvernance s'applique de façon concrète sur un problème précis. Cet état des lieux nous permettra d'estimer le chemin qu'il reste à parcourir et les limites empiriques que les systèmes territoriaux devront franchir.

1. Le cadre normatif et le positionnement de notre intervention

a. Qu'est ce qu'un PLH et comment l'élabore-t-on?

Les PLH ont été créés par la loi n°83-8 du 7 janvier 1983. Ils ont par la suite été renforcés par la loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991 . La loi du 13 août 2004 fait de cet instrument l'élément central du dispositif « habitat » des collectivités territoriales. Avec la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant Engagement national pour le logement , un PLH est obligatoirement élaboré dans toutes les communautés de communes compétentes en matière

d'habitat de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, dans toutes les communautés d'agglomération et toutes les communautés urbaines. Il s'agit donc d'une compétence phare des EPCI et un outil important pour asseoir leur légitimité au sein des systèmes territoriaux

Le PLH est un instrument de définition, de programmation et de pilotage de la politique locale de l'habitat. Il fixe pour une durée de 6 ans les enjeux, les objectifs et les actions permettant à la Communauté et aux communes qui la composent, de répondre au mieux aux besoins en logement de toutes catégories de population et à favoriser la mixité sociale en articulation avec l'ensemble des autres politiques territoriales.

Sur le plan réglementaire un PLH doit comporter trois parties. Le diagnostic qui analyse le fonctionnement du marché local du logement et les conditions d'habitat en 2008, sur l'ensemble du territoire de l'agglomération. Les orientations du PLH qui définissent les objectifs prioritaires et les principes de la politique locale de l'habitat. Le programme d'actions territorialisé qui décline les objectifs en actions à conduire sur la période de validité du document. Il doit en outre prévoir les conditions de suivi et d'évaluation de son bon déroulement.

Ce document doit être compatible avec les grandes orientations définies par le schéma de cohérence territoriale (SCOT). Il doit en outre prendre en compte le plan de déplacements urbains (PDU) et le projet d'aménagement et de développement durable du SCOY (PADD). En revanche, le plan local d'urbanisme (PLU) ainsi que les cartes communales doivent être compatibles aux stipulations du PLH. et les objectifs du PLH doivent être explicitement retranscrits dans le PLU. Si ce n'est pas le cas, la révision des PLU doit être effectuée dans les trois ans. Si la modification n'est toujours pas faite après trois ans, le préfet peut déclencher une « *procédure de mise en conformité* ».

L'élaboration d'un programme local de l'habitat prend généralement plusieurs mois et s'avère très encadrée sur le plan légal⁹³ et réglementaire⁹⁴, notamment par le Code de Construction et de l'Habitation et le Code Général des collectivités territoriales. Elle associe obligatoirement les communes membres et l'État ainsi que d'autres partenaires selon le choix de l'EPCI tels que les collectivités, les bailleurs sociaux, les bailleurs privés et les associations. Voici de façon schématique la façon dont se déroule la procédure:

93 Articles L.302-1 à L.302-9 du Code de Construction et de l'Habitation

94 Articles R301-1 et suivants relatifs au Programme local de l'habitat

Procédure d'élaboration d'un PLH

Décision d'élaboration par décision de la CINOR



Notification de la décision



Aux personnes morales

- membre du CRH
- celles que la CINOR souhaite associer
CINOR



Au Préfet

- qui définit les modalités d'association de l'État
- qui présente son « Porté à Connaissance » à la



Élaboration du PLH

- Diagnostic
- Objectifs et principes
- Programme d'actions territorialisé
- Dispositif d'observation



Délibération de la CINOR pour arrêter le PLH



Délibération des communes (délai de 2 mois)



Mise à disposition du public (durant 1 mois)

Examen des observations

Délibération de la CINOR



Transmission au Préfet



Avis du CRH (délai de 2 mois)



Demande éventuelle de modifications par le Préfet (délai d'un mois)



Adoption du PLH par la CINOR



Transmission aux communes et personnes morales associées



Mise à disposition du public

Bilan annuel de la Cinor sur l'état d'avancement du PLH

La procédure est donc ponctuée de nombreuses délibérations et , ce qui n'apparaît pas dans ce schéma, par la tenue de comités de pilotage faisant intervenir les personnes morales associées définies par l'EPCI.

b. Cadre de nos observations

Conformément aux conseils de Lascousmes et Le Galès ⁹⁵ il peut être utile de rappeler l'histoire de l'instrument en question et son contexte d'élaboration. Ce PLH est le second en date pour la CINOR après le PLH 2001-2007 et porte sur la période 2009-2014. Le bilan du PLH précédent a été jugé peu satisfaisant et l'objectif initial de 2500 logements/an n'a pas été atteint. La situation du marché de l'immobilier et du logement est très tendue et sans une programmation ambitieuse et les moyens adéquats , une crise du logement se dessine à l'horizon sur le territoire. Ce second PLH entend donc être plus efficient et opérationnel que le précédent en fixant des objectifs plus réalistes et en s'intéressant davantage aux conditions de la mise en œuvre. L'intérêt d'un bilan contraire aux attentes sur un document d'urbanisme présente l'intérêt théorique de faire ressurgir l'importance de la phase de mise en œuvre dans le processus décisionnel. Le fait que ce PLH ne soit pas une première induit également une démarche réflexive sur les acteurs qui tend à enrichir les délibérations.

Notre intervention se situe peu avant la phase d'arrêt du PLH par le conseil communautaire de la CINOR. Nous avons eu la chance d'assister à la dernière réunion du comité de pilotage le 30 juin 2009 au siège de l'EPCI et donc d'avoir un aperçu concret de la procédure de délibération. Nous avons en outre eu la charge de procéder à une synthèse du projet PLH porté par le bureau d'étude CODRA en charge du dossier. Cette synthèse était destinée à préparer la délibération portant arrêt du PLH par le conseil communautaire avant consultation des communes membres.

95 Lascousmes, Le Galès, op.cit

Le processus ayant débuté officiellement le 14 octobre 2008, notre étude se situe à un moment certes important mais nous n'avons pas assisté aux délibérations originales et travaux préparatoires. De même nous n'avons eu accès qu'aux rapports des délibérations du conseil communautaire sans avoir pu y assister directement. Néanmoins le fait d'avoir préparé une délibération nous a permis de réaliser l'importance la phase d'étude des solutions et notamment celle de l'analyse dans le cadrage des débats, même si paradoxalement l'apparition d'enjeux non prévus dans le débat amène également à la relativiser. Le bureau d'étude ayant à charge la réalisation de l'étude PLH joue un rôle déterminant dans la mesure où il définit les grands enjeux de la politique publique de l'habitat dans le document qui sont ensuite relayés, synthétisés et le cas échéant remaniés par le service aménagement de la CINOR, avant d'être soumis aux élus communautaire. Le jeu de rétroactions croisées pas nécessairement visibles de l'extérieur nous a fait prendre conscience de la complexité du processus décisionnel en jeu, affecté à la fois par des décisions antérieures et les échelons intermédiaires cadrant le débat mais devant également satisfaire aux demandes préalables des élus formulées lors de réunions de directions.

Nous allons maintenant revenir sur un des temps forts de notre stage, par la richesse du matériau d'étude qu'il nous a fourni, à savoir la réunion du comité de pilotage. Nous avons dégagé un certain nombre d'observations que nous allons vous présenter.

2. Étude de cas : le comité de pilotage

a. Description formelle de la réunion:

Dans la matinée du 30 juin 2009 s'est déroulée, sur une période d'environ trois heures, la dernière réunion du comité de pilotage avant la délibération portant arrêt du PLH du conseil communautaire prévue pour le début du mois de septembre 2009. L'ensemble des personnes morales associées étaient conviées à assister à la présentation des objectifs du PLH par le bureau d'étude CODRA et à en discuter.

Parmi les acteurs conviés nous avons pu repérer outre le bureau d'étude, la présidente de la CINOR et les représentants des communes membres, l'ARMOS un bailleur social local, un représentant de l'association des entrepreneurs privés, une représentante du département, un

représentant de la région, la caisse d'allocation familiale, une statisticienne, un représentant de la préfecture... pour un total d'environ quarante personnes.

La réunion à proprement parler devait se dérouler en trois phases en plus d'allocutions de la présidente de l'EPCI en guise d'introduction et de conclusion de la séance. La première intitulée « Porter à la connaissance de l'État » faisait intervenir le représentant de la préfecture ,et donc de l'État, dans un exposé s'apparentant à un diagnostic de la situation du logement sur la CINOR en comparaison de la situation régionale et nationale. Elle faisait ressortir les principales données chiffrées du territoire. Il s'agissait ensuite de définir les enjeux que l'État avait retenu avant d'exprimer les attentes de l'État dans ce domaine précis. Cette phase très technique fondée sur une logique d'expertise ne suscita pas beaucoup de débats à proprement parler, mais beaucoup d'éclairages et de mise en perspective avec les données de la CINOR furent demandés.

La seconde étape fut l'intervention du conseil général qui fit pour sa part un exposé des différents dispositifs techniques de financement et de soutien qu'il pouvait mobiliser pour contribuer aux objectifs du PLH. De par sa compétence en matière de solidarité il proposa essentiellement des aides aux bailleurs sociaux en complément des aides présentes ainsi que des aides aux ménages défavorisés notamment via un « fond de solidarité logement », une aide à l'accession à la propriété et des aides à l'amélioration de l'habitat. Il fit également la présentation d'un nouveau dispositif baptisé « *chèque développement durable* » et du plan de relance du logement réalisé en partenariat avec l'État. Ces nouveaux instruments suscitèrent de nombreuses questions sur leur application concrète dans le PLH. Des reproches sur l'abandon ou l'inadaptation de dispositifs anciens furent également formulées, notamment par la CINOR.

La dernière étape fut la présentation des objectifs par le bureau d'étude. Elle fut la plus agitée et ponctuée de nombreuses interventions notamment de la part de la CAF souhaitant être davantage associée au projet, de la part d'une responsable d'études sur le logement qui insistait sur l'importance des parcours résidentiels, de la part de la fédération des promoteurs privés à propos de la défiscalisation ou encore de la part d'un représentant des entrepreneurs privés jugeant les prix proposés par certains entrepreneurs trop bas et « suicidaires » pour le BTP sur le territoire.

Par effet d'entraînement le débat commença à dévier de l'ordre du jour pour se concentrer sur des points de détails ou des procédés techniques, et ce malgré les tentatives de la présidente

pour recentrer la séance. Du point de vue de l'observateur cette phase présente un intérêt certain dans la mesure où elle fait ressortir certains antagonismes entre bailleurs privés et bailleurs sociaux, entre l'État et la CINOR, la vision des associations sur le problème... Là où le PLH est un document de programmation à portée générale qui définit par conséquent des objectifs et orientations globaux, les acteurs ont eu tendance à se recentrer sur les aspects techniques, les « points de détail » c'est à dire non identifiés comme prioritaires a priori. Chaque acteur a cherché à partager sa vision du problème et ce qui lui semblait vital pour la réussite du PLH.

Ainsi des débats sur le prix des opérations, les produits à favoriser (T2 ou T4-T5?), les dispositifs de financement mobilisables, certes intéressants et légitimes, virent le jour et dévièrent la séance au point que la présentation du bureau d'étude se fit de manière accélérée et simplifiée.

La présidente conclut sur la vision de la CINOR sur le logement, les populations qu'elle avait décidée de favoriser et les difficultés financières que de tels projets présentaient. Après la séance de nombreuses discussions informelles entre les acteurs présents se poursuivirent mais nous ignorons sur quoi elles pouvaient porter.

L'impression laissée est assez confuse: si certains progrès ont pu être constatés, il semble que la concertation se soit empêtrée dans des visions catégorielles du sujet et que beaucoup soient restés campés sur leur position. Cela révèle cependant que tous les enjeux ne sont pas traités de façon égale aux yeux des acteurs et que des choix sont opérés parfois de manière tranchée.

La délibération finale reste en outre l'apanage des élus communautaire et n'est pas publique. Il est cependant vrai que la responsabilité en cas d'échec du PLH leur incombe au final. Ce fait constitue une des limites actuelles du concept de gouvernance: une décision partagée doit pour être rendue possible impliquer une responsabilité partagée. Dans le cas contraire c'est l'acteur à qui incombe la responsabilité qui devra trancher au final.

b. Observations et enseignements au terme de cette réunion

Cet épisode nous permet de dégager certains traits caractéristiques de la procédure de concertation à l'heure actuelle. Les acteurs évoluent en premier lieu dans un environnement incertain : il y a méconnaissance de qui fait quoi, à quel niveau et à quel moment,

méconnaissance des outils techniques mobilisables par les différents acteurs. En outre il subsiste une difficulté à faire concorder les différentes échéances auxquelles sont soumis les acteurs: ils agissent à des niveaux temporels différents. Ces deux éléments mettent en évidence la difficulté à mettre en place une coopération efficace dans un système où des asymétries d'information persistent.

. La décision dans un environnement incertain

L'information et sa circulation au sein du système territorial reste un aspect stratégique délicat. Le grand intérêt de ce genre d'événement, au delà de l'aspect de concertation, est de tenter de mutualiser des informations souvent inconnues des autres acteurs car circulant en vase clos à différents niveaux au sein des structures internes de chacun. De fait les collectivités et les autres acteurs du système territorial ne semblent avoir qu'une connaissance partielle des savoirs faire de chacun et de leur intentions.

Une autre réunion, bilatérale cette fois, entre la CINOR et la Direction départementale de l'équipement (DDE) à propos de la lutte contre l'habitat précaire et insalubre sur le territoire est assez révélatrice de cette situation. Initialement nous devions procéder à un inventaire de l'insalubrité et mettre en place un plan d'action ciblé pour y remédier. C'est alors que la réunion fit ressortir que la CINOR avait décidé de se lancer dans une étude que la DDE avait déjà amorcé et était en phase de mener à bien. Sans cette réunion ponctuelle l'information n'aurait pas circulé et chaque acteur aurait agi dans son coin au lieu de coopérer. Ramené à l'ensemble du système territorial, ce genre d'asymétries d'informations peut induire de nombreux effets indésirables.

Dès lors que l'on ne sait plus avec précision qui fait quoi, avec quels instruments et à quel moment l'environnement devient incertain et freine l'action et la prise de décision. Des entreprises risquées pour un seul acteur sont abandonnées alors même que plusieurs acteurs auraient pu coopérer de manière efficace pour les mener à bien.

Lorsque l'on aborde la question des instruments techniques on se rend d'autant plus compte de toutes ces facteurs d'incertitude et de leur caractère stratégique. Le département par exemple avait à sa disposition plusieurs dispositifs qui s'ils avaient été connus au début du processus d'élaboration auraient pu influencer sur le contenu du PLH.

Les comités de pilotage présentent donc le grand intérêt de mettre à jour ces dysfonctionnements qui une fois agrégés peuvent expliquer en partie les échecs d'une politique publique. Mais cela reste un événement ponctuel qui ne saurait véritablement

remplacer une coopération plus active et moins opaque entre les différents échelons territoriaux. Néanmoins cette situation peut s'expliquer par la relative jeunesse du niveau intercommunal et des procédures de concertation . L'émergence d'une culture commune de la coopération se fait de façon incrémentale sur le long terme et il ne s'agit là que du second PLH.

Dans ces environnements incertains, ces univers décisionnels à géométrie variable, les acteurs font de leur mieux pour qu'émerge une forme de cohérence par le biais , pour reprendre l'expression de Gaudin⁹⁶, d'un « bricolage ». Le processus est complexe et cette complexité ne facilite pas l'action des acteurs . Un document d'urbanisme apparaît dès lors comme un moyen de dompter cette complexité et de pacifier les relations entre acteurs. Lascousme et Le Galès⁹⁷ considèrent les instruments comme une forme de confiscation du pouvoir politique par le technique, mais nos observations nous amènent à penser qu'ils jouent également un rôle dans la fluidification du système politique territorial.

. Le problème des temporalités

La question des délais et des temps de l'action et de la décision n'est pas anodine, elle semble même constituer une préoccupation permanente pour les acteurs. A chaque proposition, le premier soucis est de savoir si on pourra l'intégrer avant l'arrêt du PLH, en combien de temps elle peut être opérationnelle... Par exemple le département prévoit de présenter plus en détails ses nouveaux dispositifs en octobre alors que la délibération pour l'arrêt du PLH doit avoir lieu début septembre.

L'absence d'une coordination générale pose de nombreux problème dans l'articulation entre différents événements importants dans le système territorial. En effet la révision du PLH se faisant à un moment donné et celle d'un document supra ou encore la tenue de réunions de première importance dans le domaine du logement et de l'habitat au niveau départemental ou régional , voire national, se faisant à un autre son intégrité peut être remise en cause ainsi que sa pertinence.

Ces différents peuvent également constituer des leviers stratégiques pour les collectivités qui peuvent décider de réviser leurs documents d'urbanisme à un moment défavorable pour contraindre l'action des autres collectivités, surtout lorsque ces documents sont liés par des

96 Gaudin, J.P, op.cit, 1999

97 Lascousme, Le Gales, op.cit, 2004

normes de compatibilité. Ainsi les révisions de documents peuvent s'enchaîner pour se mettre en compatibilité, comme nous le verrons dans notre dernière partie.

Si ces observations peuvent sembler être des éléments de détail, elles montrent bien qu'entre la vision conceptuelle de la gouvernance et des partenariats entre les collectivités et la réalité empirique il peut exister un fort décalage.

c. La relation au « public »

Si des phases de mise à disposition du public sont prévues dans la procédure d'élaboration, notamment via un affichage dans les mairies et l'EPCI un mois durant, celles-ci restent limitées. Cette situation s'explique en partie par la difficulté de définir avec exactitude ce que l'on entend par « public ». S'agit-il de l'ensemble de la population du territoire ? Des personnes directement concernées par la politique publique ? Des associations ? Ou pour reprendre l'expression de Gaudin⁹⁸, d'un « panel des opinions locales » ? Il semble que ce soit cette dernière option qui ait été retenue, et le choix des composantes de ce panel reste à l'appréciation de l'organisme accueillant la délibération, en l'occurrence la CINOR.

Si l'on élargit la définition de « public » aux personnes ciblées par la politique publique, il semble en revanche que celles-ci soient au mieux informées mais très rarement associées directement au processus d'élaboration. Quant à la phase de consultation elle se situe essentiellement dans le travail du bureau d'étude et par les informations que font remonter les communes qui peuvent mettre en place des conseils de quartiers. Un EPCI procède donc rarement à une consultation directe et sa relation avec le public reste de fait éloignée. Il peut éventuellement y avoir des enquêtes publiques lorsque la loi le prévoit mais dans les faits il semble que le recueil de l'opinion de la population et leur implication directe dans le processus restent limités. La délibération reste donc l'apanage d'un nombre limité d'acteurs plutôt qu'une dynamique mettant en branle l'ensemble du territoire.

Il ne s'agit pas nécessairement d'y voir une volonté politique et une manipulation mais plutôt de faire ressortir la difficulté à mettre en place un système de gouvernance dans la pratique. Cela nécessitera sans doute l'adoption progressive d'une culture commune de la délibération parmi les collectivités et la prise de conscience des populations de leur rôle dans le système territorial.

98 Gaudin, op.cit, 1999

Nous allons maintenant présenter nos observations sur le deuxième aspect majeur de notre stage: la comparaison entre le schéma de cohérence territoriale de la CINOR et le nouveau schéma d'aménagement régional de la Réunion.

C. L'articulation entre différents documents: de la difficulté de faire émerger une vision commune du territoire

Au cours de notre stage nous avons été amenés à faire la comparaison entre le SCOT de notre EPCI d'accueil et le SAR , alors en cours de révision, sur une base stratégique. Au delà du simple exercice administratif, cette analyse s'est avérée extrêmement enrichissante dans la mesure où elle nous a permis d'avoir une vision globale de notre territoire , de ses enjeux structurants et des rapports de force entre l'échelon intercommunal et la niveau régional en matière d'aménagement. Après avoir rappelé les principales caractéristiques de ces deux documents de planification et notre cadre d'intervention, nous reviendrons sur le principe de non neutralité des documents d'urbanisme et la façon dont les acteurs les interprètent afin de se ménager une marge de manœuvre dans la mise en œuvre des objectifs.

1.La comparaison SCOT/SAR: Présentation des documents et cadre de notre intervention

a. Le SAR et le SMVM

La loi du 2 août 1984 confère aux conseils régionaux de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion des compétences particulières en matière de planification et d'aménagement du territoire.

Elle leur demande notamment d'adopter un schéma d'aménagement régional (SAR) qui fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement et comprend un chapitre particulier le schéma de mise en valeur de la mer permettant l'application de la loi littoral. Il s'impose aux SCOT et aux POS/PLU qui doivent être compatibles avec ses prescriptions même si certaines latitudes leur sont laissé pour

préciser les périmètres ou redéployer leur possibilités d'extension urbaine au sein de leur armature interne.

La Région retient un certain nombre de projets structurants pour le territoire régional comme le tram-train traversant le territoire de la CINOR d'est en ouest, ou la nouvelle route du littoral reliant le territoire à l'ouest de l'île. Elle effectue également un zonage qui fixe les zones d'urbanisation prioritaires, les espaces naturels et agricoles à protéger... Dans ces différentes zones, elle fixe les recommandations en matière de construction sur un plan architectural, environnemental, paysager, de desserte, les pré-requis de densité, les conditions d'assainissement. Il peut également faire référence à des programmes régionaux comme le PRERUR qui vise l'autonomie énergétique en 2025, le plan GAZELLE relatif aux technologies de l'information et de la communication... Il s'agit donc d'un document qui établit les règles générales d'aménagement du territoire sur la quasi totalité des domaines possibles.

Conformément à la loi littoral⁹⁹ ce SAR doit également intégrer un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) qui fixe l'emplacement de tous les projets de plus de dix hectares pour une durée minimale de dix ans. Le SMVM entend protéger les milieux littoraux et instaurer une trame « bleue et verte » sur le littoral. Il est normalement réalisé par l'État mais pour la Réunion sa réalisation incombe à la Région. Ce document revêt une grande importance dans un contexte insulaire et le fait que la Région en aie le contrôle, lui confère une pouvoir non négligeable dans le système territorial.

Les possibilités de recours sont très limitées pour les collectivités, même si en cas de litige grave le document précise que les dispositions doivent avoir recueilli l'accord du représentant de l'État préalablement à la mise à disposition du public de l'ensemble du projet de schéma d'aménagement. La période où le SMVM est arrêtée est synonyme de tensions au sein des collectivités infra régionales dans la mesure où toute leur politique d'aménagement du littoral pour plusieurs années est en jeu.

Le chainage logique du SAR et du SMVM est le suivant : un point juridique sur les obligations réglementaires et légales de compatibilité entre les différents documents d'urbanisme, un diagnostic sur l'état initial du territoire, les objectifs stratégiques ou

⁹⁹ Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral

orientations qui en découlent ainsi que les objectifs opérationnels et recommandations pour les réaliser et enfin une étude d'impact environnementale faisant état des risques encourus et dressant une liste des mesures à prendre pour les réduire ou du moins les compenser. L'ensemble du document fait ainsi près de 600 pages ce qui le rend très difficile à synthétiser même si des pistes de lecture pour les services des collectivités permettant d'aller directement à l'essentiel peuvent permettre une lecture plus rapide. Néanmoins le risque est grand de passer à côté d'un détail dans le document qui revêt en réalité une grande importance pour notre collectivité.

L'actuel SAR de la Réunion date de 1995 et sa révision devrait s'achever à la fin de l'année 2009. Le bilan du SAR précédent est jugé peu satisfaisant dans la mesure où les objectifs de protection des espaces naturels et agricoles n'ont pas été respectés. Le nouveau SAR se voudra donc encore plus restrictif et attentif à ces problèmes, en prévoyant en outre des évaluations plus régulières.

b. Le SCOT

Introduit par la loi SRU du 13 décembre 2000, le Schéma de cohérence territoriale¹⁰⁰ est le fer de lance de la compétence d'aménagement de l'échelon intercommunal. Il se substitue aux anciens schémas directeurs et fixe les orientations fondamentales de l'aménagement du territoire. Il détermine une stratégie globale d'aménagement sur la base d'orientations d'aménagement sans localisation précise.

Le SCOT est soumis aux lois et aux *Projets d'intérêt général* (PIG) définis au titre de l'État ainsi qu'à toutes les prescriptions données par l'État ou les collectivités territoriales à l'occasion de son élaboration ou de sa révision. Il est également tenu d'être compatible avec les Directives territoriales d'aménagement (DTA) ; les schémas d'aménagement régionaux (SAR), équivalents des DTA dans les Départements d'Outre Mer ; les directives de protection et de mise en valeur des paysages ; les prescriptions d'aménagement des parcs nationaux et de leurs zones périphériques ; les chartes des parcs naturels régionaux ; les schémas de mise en valeur de la montagne et du littoral et les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Sont également pris en considération : les programmes d'équipement de

¹⁰⁰Le code de l'urbanisme fixe le régime des SCOT aux articles L.122-1 et suivants

l'État, des collectivités locales, des établissements publics ; l'occupation des sols des territoires frontaliers.

Le préfet peut demander la modification du SCOT en cas d'incompatibilité avec les normes supérieures ou avec les principes énoncés aux articles L.110 et L121.1 du code de l'urbanisme.

Il existe une procédure particulière pour rendre le schéma compatible avec une opération faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP). Elle est fondée sur un examen conjoint entre l'État et l'EPCI en charge du SCOT : est réalisée afin d'assurer la mise en conformité du schéma, une consultation possible des associations d'usagers, une enquête publique ouverte par le préfet dans les formes prévues par les articles R. 11-4 et suivants du code de l'expropriation concernant les opérations entrant dans le champ d'application de la loi du 12 juillet 1983.

Les autres collectivités en charge des documents d'urbanisme nécessitant une compatibilité avec le SCOT disposent d'un délai légal de 3 ans pour d'éventuelles révisions ou mises à jour. Une fois approuvé par délibération de l'organe délibérant, à savoir le Conseil Communautaire de la Cinor, le SCOT est valable pendant 10 ans.

Concrètement le SCOT se présente sous la forme de trois documents : le diagnostic territorial préalable qui permet d'avoir une vision globale du territoire, de ses atouts et de ses contraintes. Vient ensuite un projet d'aménagement et de développement durable qui fixe les objectifs en matière d'environnement sur le territoire. Enfin un document d'orientations générales qui fixe la mise en œuvre des orientations du SCOT.

Tout comme le SAR le SCOT a une portée générale et transversale ce qui fait de lui le reflet de la politique territoriale de l'EPCI. Le SCOT de la CINOR a été arrêté en 2006 et est donc encore au début de sa période de validité.

c. Cadre de notre intervention

Notre stage se déroulant durant la période de révision de plusieurs documents d'urbanisme, nous avons eu à charge de comparer le projet de SAR fourni à la CINOR par la Région avec le SCOT existant. Il s'agissait d'une analyse stratégique visant à déterminer ce qui servait les

intérêts de l'EPCI et ce qui au contraire pouvait grever son action en matière d'aménagement. Outre une synthèse générale du document, nous avons donc dû apprécier la compatibilité entre les orientations et expliquer la terminologie utilisée par le SAR et le SMVM.

Le SAR et le SMVM délimitent des zones régies par des restrictions en matière d'aménagements réalisables ou non. Certains principes de ces documents sont en outre relativement vagues et notre rôle était d'effectuer le cas échéant des recherches plus poussées sur certains points comme les espaces naturels de protection forte, les coupures d'urbanisation ou encore les zones d'aménagement liées à la mer afin de proposer des grilles de lecture à la CINOR et ainsi aider les élus dans leurs décisions. Certains de ces documents n'étant pas encore tout à fait arrêtés et donc non diffusables, nous ne pouvons pas dévoiler en détail le contenu de ces documents. Néanmoins il est possible d'effectuer un certain nombre d'observations sur leur philosophie générale et les problèmes que peuvent poser leur articulation.

Ces documents nous ont semblé cruciaux dans la mesure où chacun d'eux synthétise l'ensemble des politiques publiques territoriales de la CINOR et de la Région et offre ainsi une vision globale du système territorial. La façon dont ces documents s'articulent, les logiques et stratégies qu'ils dissimulent, la façon dont les acteurs les interprètent et s'y adaptent sont autant d'éléments pertinents et complexes. Notre étude porte principalement sur la concordance des objectifs et se base presque uniquement sur les documents et de ce fait ne peuvent prétendre rendre compte de l'ensemble du processus.

Néanmoins il nous a semblé intéressant de partager nos observations et analyses sur ce moment ponctuel mais stratégique où deux visions d'ensemble du territoire se rencontrent s'affrontent pour finalement s'accorder, du moins en apparence. Étant donné le nombre de documents sectoriels en relation avec ces documents, et toutes les mises en compatibilités qui doivent s'opérer, cette étude ne constitue qu'une porte d'entrée sur la complexité des phénomènes d'interaction entre les instruments. Il nous semble cependant que cette question présente un intérêt certain pour la recherche et qu'une analyse plus globale et approfondie de ces processus pourrait apporter des éclairages intéressants sur le fonctionnement des systèmes territoriaux. Elle permet en outre de dépasser le simple constat d'un engorgement de l'action publique territoriale pour révéler la façon dont les acteurs s'en accommodent et continuent à mener à bien des projets et à élaborer des politiques publiques.

2. La non-neutralité des instruments: les stratégies et enjeux sous-jacents

a. Des conceptions opposées du territoire et de sa politique d'aménagement

Derrière la simple mise en compatibilité se dessine une lutte sur la vision du futur du territoire. Ces documents de programmation à portée générale entendent définir ce qui est souhaitable pour le territoire. Ainsi une véritable concurrence prospective se met en place pour définir les enjeux dominants pour le système territorial.

Il faut au préalable garder à l'esprit le contexte dans lequel s'insèrent ces deux documents. Le territoire de la CINOR se trouve entre le littoral et la montagne, en bordure du parc national régional des hauts. La situation du logement est très dégradée et la pression foncière est très forte notamment sur les littoraux où sont concentrés une grande partie de la population, de l'espace urbain, des activités économiques, des infrastructures et des administrations. Les recommandations du SMVM revêtent donc une importance accrue dans la mesure où l'extension vers la montagne reste difficile et financièrement coûteuse.

Dans le même temps le patrimoine naturel et agricole de la CINOR, s'il est reconnu comme riche, est menacé par l'expansion de la tâche urbaine et il faut absolument changer de politique urbaine si l'on veut le préserver. Le territoire doit donc rechercher un urbanisme vertical, sans pour autant dégrader les paysages qui sont le principal atout touristique du territoire.

Cette situation génère une tension spatiale entre d'un côté la préservation de l'environnement naturel et de l'autre les besoins de la population en logements qu'il faut bien s'efforcer de satisfaire. A cela s'ajoutent des problématiques de gestion des risques et de développement économique lié à la création d'une technopole. Notre territoire est donc soumis à une pression démographique, économique, foncière et donc en parallèle préserver sa biodiversité, son agriculture, et faire face à des risques naturels très forts du fait de la menace cyclonique et de l'érosion des sols qui facilite les inondations.

La CINOR et la Région doivent donc se positionner en fonction de ces paramètres et définir leur politique d'aménagement afin de répondre aux besoins de la façon la plus adéquate. En cela les démarches du SAR/SMVM et du SCOT sont en réalité très similaires. Néanmoins le fait qu'ils soient conçus pour des échelles différentes et par des collectivités différentes va introduire des différences significatives.

En effet si l'on compare les diagnostics établis on se rend compte que les deux échelons ont isolé des faiblesses, des atouts et des contraintes similaires. En revanche leur interprétation de la situation va sensiblement varier.

D'un côté la CINOR si elle prend acte de la richesse de son patrimoine naturel, architectural et agricole doit également composer avec la crise du logement et proposer des extensions urbaines permettant de faire face à la situation. Selon l'EPCI la pression démographique produira en 2020 des effets sociaux très négatifs si une politique urbaine énergique n'est pas menée. La CINOR entend en outre conserver son statut de capitale du territoire en proposant un niveau de service digne de son rang.

La Région pour sa part s'inscrit dans une logique nettement plus axée sur la prévention des risques naturels et la protection des espaces naturels. Cette approche semble être la suite logique du Grenelle de l'environnement et de la dynamique introduite au niveau régional par la création du parc national régional des Hauts en 2007. Face au constat d'échec du précédent SAR la politique d'aménagement de la Région prend un tour beaucoup plus défensif et restrictif qui la conduit à doubler la surface des coupures d'urbanisation, où tous les aménagements autres qu'agricoles ou légers (temporaire, scientifique, énergies renouvelables, transports d'énergie,...) sont proscrits. Elle ouvre des droits d'extension très inférieurs aux besoins estimés par la CINOR qui sont en outre échelonnés sur vingt ans. Là où la CINOR entend limiter la tâche urbaine, la Région elle entend lutter contre celle-ci.

Cette différence d'interprétation, si mince soit-elle, donne un visage radicalement à la politique d'aménagement qui impacte certains projets de la CINOR de manière négative en compromettant leur faisabilité. Le débat va se cristalliser autour de ces droits d'extension urbaine qui appelleront une réaction des élus, par la voie épistolaire notamment. La CINOR n'étant pas directement associée à l'élaboration du SAR, il s'agit là de sa seule voie de recours. Les négociations engendrées ne sont pas anodines dans la mesure où elles vont définir les

enjeux structurants et leur hiérarchie dans le système territorial entre la protection de l'environnement et la crise du logement. Chaque collectivité se positionne plutôt sur un aspect ou sur un autre et toute la difficulté est d'aboutir à un compromis satisfaisant.

Le SCOT devra donc très probablement être révisé suite à l'arrêt du SAR pour intégrer ces nouvelles données et adapter son projet de territoire en conséquence. Le lecteur de cette nouvelle version du SCOT n'aura pas nécessairement conscience de tous les conflits d'intérêts et les luttes de pouvoir se trouvant derrière ce document d'urbanisme. D'une certaine façon ils constituent le reflet des rapports de force sur le territoire ce qui fait tout l'intérêt de leur étude. Ils donnent une apparence de cohérence du système territorial et permettent ainsi l'émergence d'une vision commune du territoire. Néanmoins la complexité des négociations, des stratégies en œuvre dans leur élaboration et de leur articulation sont autant de défis qui doivent être préalablement surmontés.

b. Des mécanismes de contrôle indirect.

A la lecture du SAR, le document supra, on constate que la plupart des dispositions et des recommandations restent vagues ce qui laisse planer un doute sur les aménagements effectivement réalisables ou non. Nous avons pu nous en rendre compte par la nature des demandes d'explication formulées à notre encontre par la CINOR. La typologie du SAR et a fortiori celle du SMVM sont à la fois variées et obscures. Les nuances entre les différents espaces protégés sont parfois subtiles et introduisent de l'incertitude. Ainsi il nous a été demandé ce qu'était une zone d'aménagement liée à la mer et nous avons du constater qu'il n'existait pas en l'espèce de définition canonique mais plutôt un agrégat de types de projets autorisés sous certaines conditions.

Le service aménagement est résolument tourné vers la pratique et un zonage flou et contraignant peut potentiellement perturber plusieurs projets en cours ou prévus sur le court et moyen terme. Cette zone d'incertitude permet dans une certaine mesure un contrôle indirect de la Région sur certains projets. En effet si l'EPCI demande des explications sur certains points pour savoir si un projet est réalisable, la Région peut dès lors émettre un avis sur le dit projet ce qui l'associe de fait à celui-ci.

Cette servitude indirecte de l'EPCI conduit celui-ci à solliciter ses services techniques pour accumuler le maximum d'informations et réduire ainsi l'incertitude induite par le SAR. Les collectivités présentent une certaine aversion au risque de peur d'être fragilisées ce qui peut au final aboutir à des projets moins ambitieux que ceux initialement prévus. Dans cette optique la dimension stratégique d'un document d'urbanisme régional, laissant de grandes marges d'interprétation, octroie d'une certaine manière une zone d'incertitude pertinente à la Région et donc un pouvoir sur le système territorial.

Nos observations rejoignent donc en partie les conclusions de Lascoumes et Le Galès¹⁰¹: il est effectivement envisageable de « gouverner par les instruments ». Cependant nous souhaitons introduire quelques nuances qui laissent à penser que la situation n'est pas aussi simple et relève d'un processus plus complexe.

3. Le temps de l'interprétation et de la mise en œuvre

Si les acteurs de la mise en œuvre devaient sans cesse se référer à tous les détails des documents d'urbanisme et s'y conformer rigoureusement, celle-ci se retrouverait assez rapidement bloquée. Par conséquent que la système ne cesse de fonctionner ceux-ci se ménagent un certain nombre de zones d'incertitudes qui élargissent leur marge de manœuvre. Leur credo pourrait se résumer à l'assertion suivante: « compatibilité ne signifie pas nécessairement conformité ». De plus la plupart des contrôles s'effectuant a posteriori, leur prise de risque est en réalité limitée.

a. Compatibilité et conformité

Dans le cas de documents d'urbanisme à vocation générale tels que les SCOT et SAR une querelle juridique a lieu entre les juristes pour déterminer sur la plan légal quelle est la marge d'interprétation autorisée. En effet il semble que les actes prospectifs soient difficilement opposables dans la pratique comparés aux actes normatifs. La jurisprudence en la matière n'est pas très claire et par conséquent il règne un certain flou juridique en la matière. A la conformité rigoureuse à l'égard de toutes les dispositions d'un document s'oppose une

101 Lascoumes, Le Gales, op.cit, 2004

conception de la compatibilité qui considère que l'essentiel est de respecter la substance du projet tout en l'adaptant au contexte.

Ce qui aux yeux d'un juriste passe pour une hérésie, se révèle très intéressant dans le cadre de notre étude. Il semblerait d'après nos observations que les acteurs ayant à charge de mener à bien différents projets adaptent au mieux les limites d'une coupure d'urbanisation ou d'un espace naturel protégé pour les faire coller à leur projet. Les cartes d'un SAR sont au 1/100000 ème et donc peu précise, quant aux SCOT la localisation des projets se fait de façon générale et non à la parcelle près. Dans les faits les agents semblent se référer directement aux documents infra comme les PLU, qui sont réalisés par la CINOR, et POS lorsqu'ils travaillent sur un projet. En effet plus un document agit à une échelle précise, moins la marge d'interprétation est grande, il est en outre plus facilement opposable.

Ainsi s'ils gardent à l'esprit l'existence d'un SCOT et d'un SAR , ceux-ci n'entravent pas énormément leur action, contrairement aux PLU. Cette conception vient relativiser l'idée que l'échelon supérieur contrôle l'ensemble des projets sur le territoire. A ce titre les documents graphiques et leur échelle sont des atouts stratégiques non négligeables. En effet les agents de la mise en œuvre ne se réfèrent que très rarement aux principes généraux des documents d'urbanisme: ce qui leur importe c'est de savoir si le projet est sur une zone constructible et s'il n'y a pas d'obstacles à sa réalisation. Ils auront donc tendance à se référer directement aux cartes qui lorsqu'elles sont à une échelle peu précise, leur confèrent une certaine marge d'interprétation.

Il ne faut donc pas trop se focaliser sur les documents à vocation générale au point de négliger les autres étapes du processus décisionnel. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, une politique publique ne se résume pas uniquement à ses instruments contrairement à ce que l'on veut nous faire croire. La mise en œuvre constitue également une étape cruciale que nous n'avons pu qu'entreapercevoir brièvement dans le cadre de notre stage.

b. Les évaluations: le difficile suivi des politiques publiques

Les évaluations restent délicates à réaliser dans les systèmes territoriaux. En effet elles se font souvent a posteriori à une étape où on ne peut que constater le décalage entre le résultat et les objectifs initiaux. Dès lors il est difficile de déterminer avec certitudes les responsabilités dans cet échec.

L'exemple de la protection des terrains agricoles est à ce titre assez édifiant. Dans le bilan du SAR de 1995, la Région constate que la surface des terrains agricoles a diminué de façon plus importante que prévue en raison d'un mitage fort. Il est cependant difficile d'isoler un responsable unique: doit on blâmer les mairies qui ont attribué des permis de construire non conformes? Les particuliers n'ayant pas respecté les règles? Les collectivités propriétaires des terrains pour avoir fermé les yeux?

La programmation montre ses limites et semble d'une certaine façon condamnée à l'échec. De par leurs interprétations les agents de la mise en œuvre introduisent presque toujours un décalage avec les objectifs et orientations. Néanmoins il semble que ces interprétations soient nécessaires au système territorial qui risquerait dans le cas contraire de se retrouver bloqué. Paradoxalement pour qu'une politique publique aboutisse à un résultat il est nécessaire qu'elle ménage des zones d'interprétation qui conduisent à son échec.

Les collectivités sont cependant conscientes du problème et la mise en place de dispositif d'évaluation en continu commence à être intégrée aux documents d'urbanisme. Leur action reste cependant délicate et pour l'instant assez marginale. Un autre moyen d'y remédier semble être d'adopter des objectifs résolument plus ambitieux afin de pressurer davantage les collectivités concernées. Cela semble être la stratégie du nouveau SAR qui se montre résolument plus restrictif à l'égard des collectivités intercommunales et des communes. Cette méthode peut cependant aboutir à des résultats contreproductifs.

Conclusion sur notre stage:

Notre expérience au sein de la CINOR a été enrichissante dans la mesure où elle nous a permis de nous confronter pour la première fois de façon directe aux systèmes territoriaux et à

leur complexité. Nous devons admettre que notre perception de cet environnement est finalement assez limitée et que l'appréhender dans sa globalité et en saisir les subtilités n'est pas chose aisée.

Nos observations restent bien modestes et ne révolutionneront probablement pas l'étude des politiques publiques territoriales, mais plus que les résultats c'est la démarche en elle-même qui a été formatrice. Nous avons désormais une meilleure idée de l'ampleur du champ théorique d'étude et du chemin qui reste encore à parcourir.

Dans l'éventualité d'un parcours professionnel au sein d'un système territorial, nous savons désormais que nous évoluerons constamment dans un univers complexe dans lequel nous nous sommes qu'un rouage parmi d'autres. Cette étude nous aura aidé à adopter une approche plus réaliste et humble des métiers territoriaux.

Conclusion

Au terme de cette étude nous retiendrons que les collectivités territoriales loin d'être inertes et passives sont des objets fluctuants et dynamiques qui sont la résultante et les producteurs de processus complexes. Elles ont chacune leur propre histoire parfois mouvementée et ancienne qui les ont conduit à leur situation actuelle.

L'évolution faisant suite au processus de décentralisation initié dans les années 80 révèle des acteurs aspirant toujours à davantage d'autonomie afin d'écrire leur propre histoire, mais qui de par leur nature institutionnelle restent soumis à leur environnement normatif qui lui reste encore en grande partie défini par l'État. Au gré des transferts et des répartitions de compétences, les rapports de force se dessinent et se redessinent.

Les politiques territoriales ainsi produites connaissent une évolution toute aussi erratique qui ne facilite guère leur étude. De la planification étatique à une politique contractuelle associant un grand nombre d'acteurs et plusieurs collectivités le contraste est parfois saisissant.

Les concepts de gouvernance et de démocratie de proximité quant à eux viennent encore rajouter à cette complexité. Il s'agit de rapprocher la décision du local et du citoyen dans le but d'enrichir le débat démocratique. Mais les modalités d'application et les résultats concrets laissent l'observateur songeur.

Face à tous ces paramètres la théorie a parfois du mal à tout expliquer. Du fait de certaines limites épistémologiques et de la théorie de la complexité l'étude des systèmes humains et a fortiori des systèmes territoriaux nécessite de relever bien des défis. En effet il n'est de connaissance qu'approchée et toute étude pour être pertinente doit être ressituée dans son contexte.

Dans ces conditions il est parfois difficile de déterminer le meilleur angle d'approche. La sociologie des organisations et l'approche stratégique nous apprennent que les collectivités territoriales sont à la fois des organisations et des acteurs d'un système complexe. A ce titre elles élaborent des stratégies et tentent de s'adapter du mieux possible au contexte. L'analyse

des politiques publiques et la sociologie de la décision, font ressortir la complexité du processus décisionnel qui est ponctué de nombreuses étapes, s'avère non linéaire et la résultante de rapports de force et de stratégies.

A notre niveau et dans notre contexte de stage nous avons cherché un moyen d'appréhender cette complexité. Dans la mesure où nous nous trouvons en contact direct avec de nombreux documents d'urbanisme nous avons eu loisir à les étudier et à nous interroger sur leur nature et leurs effets. Il s'avère que la seule étude de ce produit des systèmes territoriaux nécessite de prendre un grand nombre de facteurs. Probablement bien plus que ceux que nous avons choisis dans le cadre de ce mémoire.

Les documents d'urbanisme constituent des outils de pacification des tensions entre les collectivités dans le domaine des politiques d'aménagement. Ils produisent des effets divers en fonction de leur degré de généralité, du contexte local, des stratégies des collectivités. La mise en œuvre peut en outre s'avérer problématique dans la mesure où des interprétations diverses peuvent avoir lieu. D'une certaine manière ils sont caractéristiques de systèmes complexes: on réunit un certain nombre d'éléments qui passent dans le système sans que l'on ne soit jamais totalement certains du résultat.

Le fait que les collectivités parviennent malgré tout à évoluer dans des environnements aussi incertains est révélateur de leur ingéniosité et de leur capacité d'adaptation. Toute réforme ambitieuse de ce système doit aller au delà du simple redécoupage mais appréhender la richesse des collectivités territoriales et leurs apports éventuel au processus démocratique. Des dysfonctionnement persistent, les cartes sont parfois brouillées, mais les politiques territoriales trouvent toujours leur chemin, même si cela se fait parfois au détriment des résultats.

La recherche dans ce domaine devra encore surmonter de nombreux défis théoriques et notre contribution se révèle finalement extrêmement modeste. L'ampleur du chemin qu'il reste à parcourir laisse songeur. A notre niveau cette étude aura à tout le moins eu le mérite de nous donner une meilleure idée sur la difficulté des métiers territoriaux vers lesquels nous nous destinons.

Évoluer au sein d'univers complexes a quelque chose d'intimidant mais aussi de stimulant. Cette première expérience si modeste soit elle constitue déjà une porte d'entrée. A nous de parvenir à nous adapter à ce contexte nouveau.

Bibliographie

Articles et ouvrage consultés:

- * ALLISON,G., *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis* , Boston, Little Brown, 1971
- * Bachelard, Gaston, *La formation de l'esprit scientifique*, 1938
- * Bourdieu, Pierre, « La représentation politique : éléments pour une théorie du champ politique » , *Actes de la recherche en sciences sociales* , (1981-02/03) n°36/37, p. 3-24.
- * BRUNSSON N., « The irrationality of action and action rationality. Decision, ideologies and organizational actions » , *Journal of Management Studies*, Vol.XIX, 1982, pp. 29-44,
- * Callon.M, Lascousmes P, Barthe .Y, *Agir dans un monde incertain,essai sur la démocratie technique*, Paris,Seuil, 2001
- * Callon, Michel « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 1986, vol.36, n°spécial, pp. 169-208.
- * Carles, Joseph, *Gouvernance des Territoires et charte managériale*, 2007
- * Claudius-Petit, Eugène « Pour un plan national d'aménagement du territoire », 1950
- * Colletis G., Gianfaldoni P., Richez-Battesti N. « Territoires et Economie Solidaire : une mise en perspective. », *Revue internationale de l'Economie sociale*, n°296, mai 2005
- * R. Cobb, C. Elder, *Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1972.
- * COHEN M. D., J. MARCH et J. OLSEN, « A Garbage Can Model of Organizational Choice » , *Administrative Science Quarterly* , Vol. XVII, pp. 1-26,
- * Crozier, Michel, Friedberg , Erhard, *L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977
- * Crozier, Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963
- * Gaudin, Jean pierre , *Gouverner par contrat*, Paris, Presse de Science Po, 1999

- * Gravier, Jean François, « Paris et le désert français », 1 vol. in 8°, 414p, Le Portulan, Paris, 1947
- * Grémion, P., *le Pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1976
- * Habermas, Jürgen, *Théorie de l'agir communicationnel*, Fayard, 1981
- * Habermas, Jürgen, *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, 1963.
- * Henri Isaïa, *L'évaluation des nouveaux contrats de plan État-Région [2000-2006]*, L.G.D.J., Paris, 1999,
- * Pierre LASCOURMES et Patrick LE GALES, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, Collection académique, 2004, 370 pages
- * Lindblom, C., « The science of 'muddling through' », *Public Administration Review*, 19, 2, 1959.
- * Lindblom, Charles E. "Still Muddling, Not Yet Through." *Public Administration Review*, 1979
- * Morin, Edgar, *A propos de la complexité*, 2002, exposé sur le site du CNRS, page 1, consulté sur internet : <http://www.cnrs.fr/comitenational/cs/exposes/Morin.pdf>
- * Morin Edgar, *Introduction à la pensée complexe*, Le Seuil, 1990
- * Muller, Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, Année 2000, Volume 50, Numéro 2 p. 189 – 208
- * Offerlé, Michel, *Sociologie des Groupes d'intérêt*, Montchrestien, 1998
- * Phélippeau, Eric, « Sociologie de la décision », *Cahier français*, n°350, p42-46, 2008
- * Popper, Karl, *La connaissance objective*, traduit de l'anglais par Catherine Bastyns, Éditions Complexe, 1978
- * Popper, Karl, *Conjectures et réfutations (Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge)*, 1953

* Popper Karl, Adorno, Theodor, *De Vienne à Francfort. La querelle des Sciences Sociales*, 1979

* Sainsaulieu, Renaud, *L'identité au travail, Les effets culturels de l'organisation*, Presses de la FNSP, Paris, 1977.

* H. A. SIMON, *Administrative Behavior, A Study of Decision-Making Processes in administrative organizations*, The Free Press, Glencoe, 1945, traduction française : *Administration et processus de décision*, Economica, 1983.

*Thoenig, Jean Claude ; Meny, Yves, *Sociologie des politiques publiques*, P.U.F, 1989

*Weber Max, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, 1904-1905, consulté sur internet : <http://dx.doi.org/doi:10.1522/cla.wem.eth>

*Worms, Jean Pierre, *Le préfet et ses notables*, 1966

*Zimmermann J.B, « De la proximité dans les relations firmes-territoires: Nomadisme et ancrage territorial », GREQUAM, working paper 98B06, 1998

Autres documents consultés:

* Schéma de cohérence territoriale de la Communauté Intercommunale du Nord de la Réunion, 2006

* Schéma d'aménagement régional de la Réunion, 1995 et 2009

* Programme Local de l'habitat de la CINOR, 2009

* Études sur les zones d'habitat précaires et insalubres, AGORAH, 2009

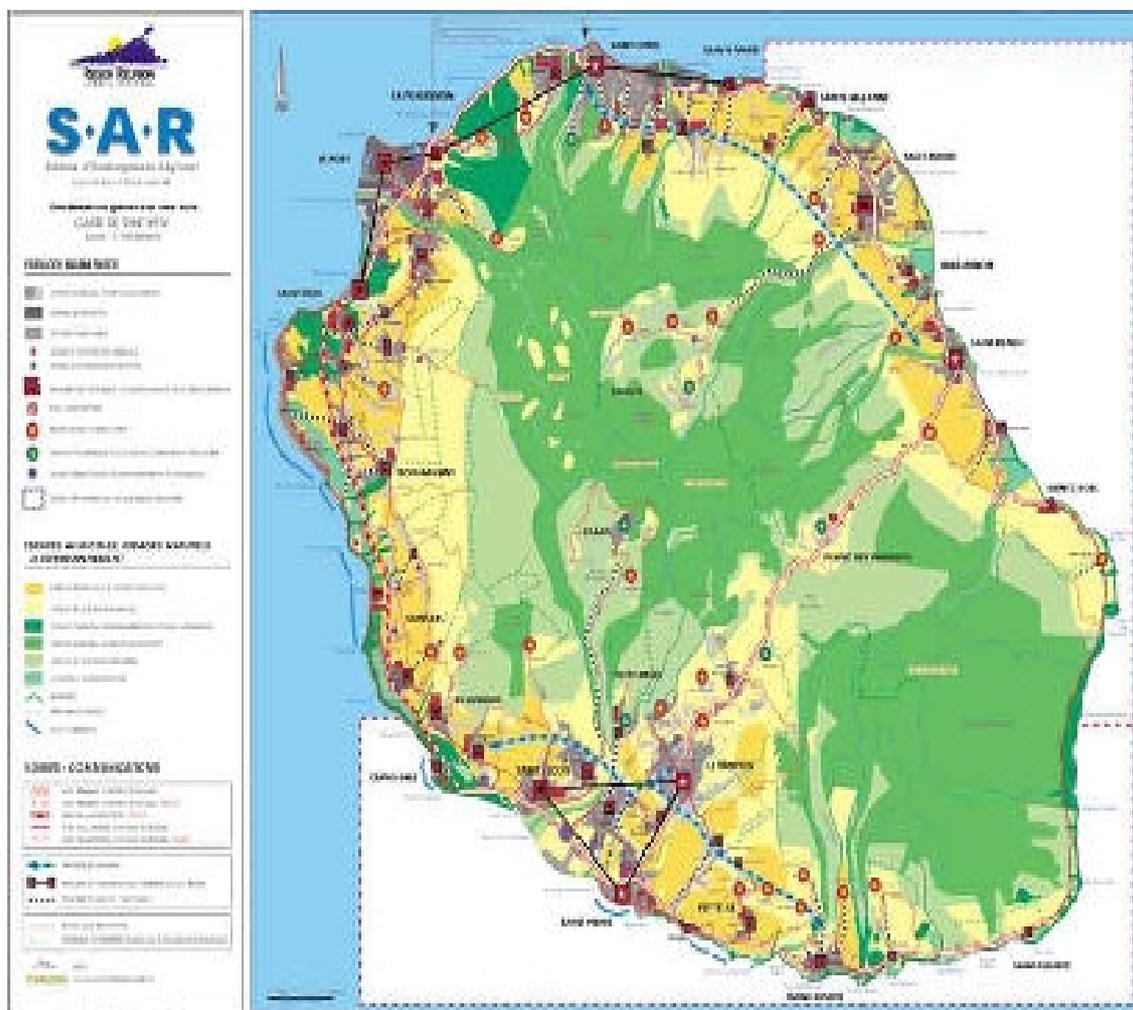
**Rapport d'information sur l'intercommunalité à fiscalité propre*. Observatoire de la décentralisation, Par M. Philippe DALLIER, 2005/2006 pour le Sénat

Annexes

Documents cartographiques :

Ces documents étant anciens ils sont diffusables , les documents en cours d'élaboration ainsi que les notre stratégiques ne sont en revanche pas diffusables. Le but de ces annexes est de donner une impression globale du territoire.

Carte du SAR de 1995:



Enjeux d'aménagement du SCOT de la CINOR

Les besoins d'extensions presentis sur le territoire de la CINOR à l'horizon 2015

Satisfaction des besoins en logements et en équipements : environ 375 ha en extension
(objectifs prioritaires : structuration urbaine et densification - mobilisation et équipement du foncier)

Développement agricole : 260 ha de SAU à récupérer



**Porter à connaissance
du SCOT de la CINOR**

Esquisse des enjeux d'aménagement

-  Secteur à forts enjeux économiques
-  Secteur à fort potentiel agricole
-  Quartiers ou bourgs à structurer et à mailler
-  Secteurs prioritaires à structurer et à densifier
-  Etat de l'urbanisation en 2003
-  Espaces "carrières"
-  Secteurs où l'urbanisation est à contenir
-  Principe de liaison
-  Aéroport R. Garros
-  CHD Félix Guyon
-  Université
-  Pôles commerciaux majeurs existants ou en projet

Projet de Parc National des Hauts

-  Zone centrale
-  Zone périphérique

Mars 2005

