

# Pouvoirs Locaux

LA REVUE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

Jean-Luc Bœuf ■ Loan Diaz ■ Dorian Dreuil ■ François Ecalle ■ Ahmed Eltigani Elmansouri ■ Corentin Emery ■ Guénaëlle Gault ■ Jean-Luc Gleyze ■ David Gouard ■ Jean-Louis Héno ■ Philippe Laurent ■ Anaé Léaux ■ Laurence Lemouzy ■ Bernadette Malgorn ■ Jean-Luc Moudenc ■ LisOn Muller ■ Xavier Pavie ■ Jérémie Peltier ■ Alain-Joseph Poulet ■ Xavier Poulet-Goffard ■ Guillaume Tinlot ■ César Silva Urdaneta ■ Armelle Varcin ■ Robert Zarader ■



Gouvernance et sociétés

*Le seigneur des anneaux*  
Allégorie de la Gouvernance



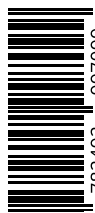
Échanges, Flux et croissance

*L'avenir du Soudan : un hub*  
de production alimentaire

## L'imagination

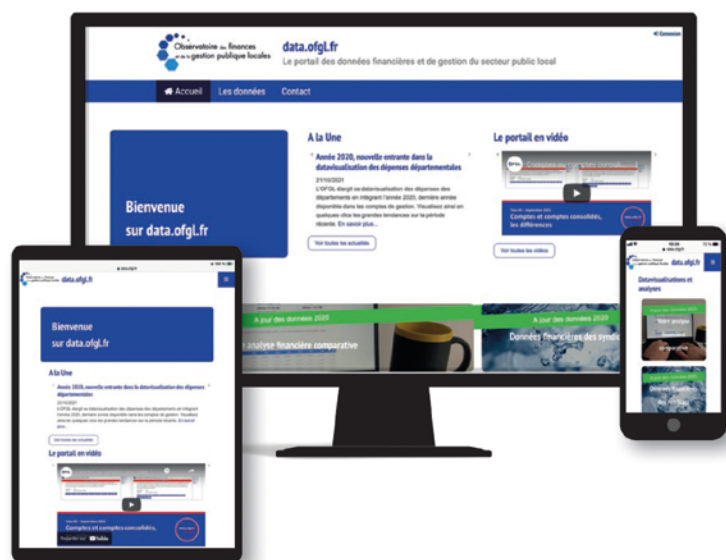
*ou comment dépasser  
la contrainte des finances publiques*

ISBN 978-2-492997-09-9 – 20,00€



9 782492 997099

Le portail **gratuit** des données financières  
du **secteur public local**



**Un accès  
simple et rapide**

aux **comptes de gestion** des  
collectivités locales

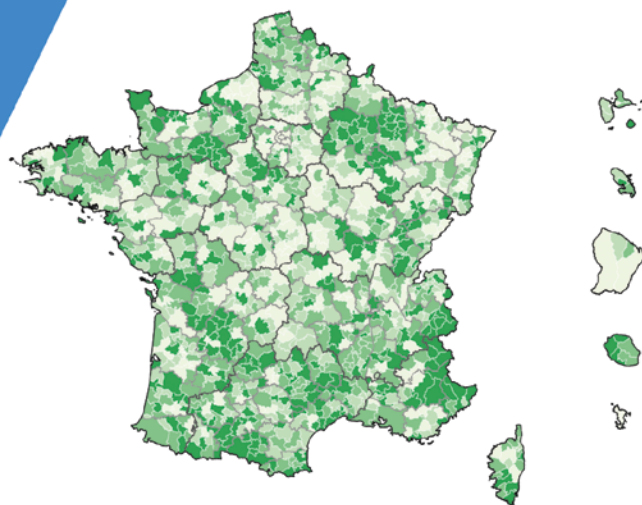
aux **dotations** de l'Etat

à la **fiscalité locale**

aux **dates clés** des  
finances locales

**Données**  
**Datavisualisations**  
**Cartographie**  
**Analyses**

À partir de l'exploitation de sources  
DGFiP, DGCL, INSEE



Ouvert | Fiable | Gratuit | Ludique

## Imaginer, agir : la double respiration du réel

*Imaginer, c'est ouvrir la voie. Agir, c'est l'emprunter.*

*Entre les deux, se construit la vitalité des territoires — ce mélange de rêves partagés, d'histoires locales et de contraintes bien réelles. Ce numéro explore cette tension, non pour la résoudre, mais pour en faire un moteur de pensée : penser l'action sans étouffer l'imaginaire, et imaginer sans se couper du réel.*

*Ouvrir un espace d'imagination, ce n'est pas fuir le réel, c'est le travailler autrement.*

*Xavier Pavie le rappelle : toute innovation commence par une capacité à imaginer le possible, avant même de chercher à le contrôler. Imaginer, c'est oser un monde qui n'existe pas encore, accepter le vertige de l'incertain.*

*Dans la même veine, Jérémie Peltier, Robert Zarader et Jean-Luc Gleyze explorent les imaginaires locaux<sup>1</sup>, ces récits que tissent les habitants, les élus, les artistes, et qui orientent la manière dont un territoire se pense et se projette. Une fête, une place publique, une légende, un projet urbain — autant de façons d'habiter le monde avant même de le transformer.*

*Mais l'imaginaire n'a de portée que s'il trouve pris dans le geste. Philippe Laurent, Jean-Louis Héno, Bernadette Malgorn, Guillaume Tinlot et François Écalle<sup>2</sup> nous entraînent sur le terrain de l'action publique, là où les décisions, petites ou grandes, engagent un futur commun. Agir, ici, ne revient pas à exécuter un plan : c'est prendre position entre plusieurs visions du monde. C'est reconnaître que chaque choix, chaque arbitrage, est aussi une forme de récit sur ce que nous voulons faire advenir.*

*En confrontant ces deux dimensions, ce numéro pose une question : comment agir sans trahir ce que l'on a imaginé ? Et inversement : comment imaginer sous contrainte ?*

*Peut-être faut-il apprendre à tenir les deux à la fois. C'est là que se joue la fécondité du présent : dans l'oscillation entre ce que nous voulons imaginer et ce que nous devons assumer, entre la promesse et le pas concret, entre la carte et le terrain.*

*Ce numéro n'apporte pas de recette, mais trace une exigence : inventer des cohérences vivantes. Celles où l'action ne clôt pas les possibles, mais les ouvre autrement. Celles où l'imaginaire n'est pas un luxe, mais une condition d'engagement.*

*Dans les temps que nous traversons, cette alliance de la projection et du geste précis n'est pas un confort : c'est sans doute une nécessité.*

LAURENCE LEMOUZY

<sup>1</sup> Ce dossier a été réalisé en écho à la 1<sup>ère</sup> édition des Rencontres des imaginaires locaux pilotée par Thierry Germain et accueillie par l'agglomération de Cergy-Pontoise et la Fondation Jean Jaurès. En savoir plus sur : [www.jean-jaures.org/publication/les-imaginaires-locaux/](http://www.jean-jaures.org/publication/les-imaginaires-locaux/)

<sup>2</sup> Ces auteurs sont réunis dans la rubrique « Finances et gestion publiques » autour du thème : les décisions à arbitrer en matière de finances locales, de fonction publique territoriale et de répartition des compétences.

### Le Comité et le Conseil de rédaction de *Pouvoirs Locaux*

#### Comité de rédaction

Jean-Pierre Balligand, *Président de l'institut de la gouvernance territoriale* – Laurence Lemouzy, *Institut de la Gouvernance territoriale, Cersa, Université de Paris II Panthéon-Assas* – Romain Pasquier, *CNRS-CRAPE, IEP de Rennes* – Xavier Poulet-Goffard, *Directeur général délégué international groupe ORCOM, Commissaire aux Comptes.*

#### Conseil de rédaction

Daniel Béhar, *Institut d'urbanisme de Paris, Université de Paris XII Val-de-Marne* – Florence Crouzatier-Durand, *Université Côte d'Azur* – Bruno Depresle, *Administrateur général* – Christophe Doubovetzky, *Université Toulouse 1 Capitole* – Marc Dumont, *Université de Lille* – Patrice Duran, *ENS Cachan* – Thomas Frinault, *Université de Rennes* – Nicolas Gaubert, *Université Paris XII, France Stratégie* – Cynthia Ghorra-Gobin, *CNRS, Université de Paris IV, Sorbonne, Iep Paris* – Jean-Bernard Gilles, *Région Nouvelle-Aquitaine* – Patrick Le Lidec, *Centre d'Études Européennes, Sciences Po* – Hélène-Sophie Mesnage, *Union nationale des centres communaux d'action sociale* – Pierre-Emmanuel Portheret, *Sous préfet.*



<b>■ Sur-le-champ</b> .....	par la rédaction	
La géographie de la solidarité nationale .....		5
La confiance comme socle démocratique .....		7
Agences de l'État : pour une réforme structurelle de la gouvernance publique .....		9
<b>■ Ils-elles font (ont fait) la décentralisation</b> .....		
« L'avenir réside davantage dans des logiques de rapprochement et de mutualisation que dans la suppression brutale d'un échelon. » .....	Entretien avec Jean-Luc Moudenc. . . . .	11
<b>■ Échanges, flux et croissance</b> .....		
« Dans un monde fragilisé par les tensions géopolitiques et les crises alimentaires, le Soudan peut jouer un rôle décisif pour la sécurité alimentaire régionale. » .....	par Xavier Poulet-Goffard. . . . .	16
<b>■ Droit et curiosités juridiques</b> .....		
Le pouvoir normatif des collectivités territoriales (1 <sup>re</sup> partie) .....	par Jean-Luc Bœuf. . . . .	19
Actualités juridiques .....	par Alain-Joseph Poulet. . . . .	31
Rupture conventionnelle d'un agent public : un acte soumis au contentieux de l'excès de pouvoir .....		31
Rapport annuel sur l'État de la Fonction Publique Édition 2025 .....		34
<b>■ L'imagination</b> .....		
De la technicité de l'imagination .....	par Xavier Pavie. . . . .	37
A-t-on encore les moyens de fabriquer des imaginaires en toute liberté ? .....	par Jérémie Peltier. . . . .	41
« Le pouvoir n'est plus le lieu d'un imaginaire partagé, mais le théâtre de réalités concurrentes. » .....	Entretien avec Robert Zarader et Dorian Dreuil. . . . .	45
Les imaginaires d'un futur désirable : plongée dans les aspirations des Français .....	par Guénaëlle Gault. . . . .	51
L'action publique et les imaginaires citoyens .....	par Loan Diaz. . . . .	55
Les imaginaires des populations rurales .....	par Corentin Emery. . . . .	59
Une forêt d'imaginaires humbles .....	par Jean-Luc Gleyze. . . . .	63
Imaginaires locaux – Imaginaires de l'eau .....	par Armelle Varcin et César Silva Urdaneta . . . . .	67
Rendre opérationnels les imaginaires des transitions .....	par ARCADIA . . . . .	72
<b>■ Finances et gestion publiques</b> .....		
« La décentralisation a gagné en sophistication administrative ce qu'elle a perdu en intensité politique. » .....	Entretien avec Philippe Laurent. . . . .	73
Libre-propos d'humeur communale, francilienne et décentralisatrice .....	par Jean-Louis Héno. . . . .	79
Le service public local entre contractuels et satellites .....	par Bernadette Malgorn. . . . .	84
Restaurer la confiance entre État et collectivités territoriales par un dialogue plus ciblé ? .....	par Guillaume Tinlot. . . . .	90
La contribution des collectivités locales à la réduction du déficit public .....	par François Écalle. . . . .	94
<b>■ Management territorial</b> .....		
Voter en France en tant que citoyen européen : usages et inégalités .....	par David Gouard. . . . .	98
<b>■ Gouvernance et sociétés</b> .....		
Depuis <i>Le Seigneur des Anneaux</i> , une allégorie de la gouvernance environnementale .....	par LisOn Muller.....	104
<b>■ Kiosque</b> .....		112
<b>■ Livres</b> .....		
Quand la métaphore façonne le politique : de l'outil cognitif à l'arme rhétorique .....	par Anaé Léaux. . . . .	115

# La géographie de la solidarité nationale

## Analyse de la redistribution entre ménages selon leur région de résidence

### L'économie politique des territoires

Les inégalités territoriales constituent un enjeu majeur des politiques publiques françaises. Derrière la question du développement régional ou de la compétitivité économique se cache celle, plus discrète mais tout aussi fondamentale, de la redistribution entre les ménages selon leur région de résidence. En octobre 2025, le site FIPECO, sous la plume de François Écalte, a publié une analyse fine de ces disparités à partir des données de l'Insee relatives à l'année 2022. Cette étude, à la fois descriptive et analytique, met en évidence la manière dont les transferts publics – prestations sociales, services publics, impôts et cotisations sociales – se répartissent dans l'espace national. Elle révèle une géographie claire de la solidarité : certaines régions bénéficient largement du système redistributif, tandis que d'autres, plus riches, en sont les principales contributrices.

### Les fondements méthodologiques de l'étude

L'analyse repose sur les comptes régionaux de l'Insee, qui ventilent le revenu disponible brut des ménages par région. Ce revenu inclut les revenus primaires (salaires, revenus du capital et des indépendants), mais il est corrigé des prélèvements obligatoires (impôts directs et cotisations sociales) et des transferts reçus (prestations sociales). FIPECO y ajoute une estimation du coût des services publics à travers la valeur ajoutée de la branche « administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale ». Ces données, combinées, permettent de calculer un transfert net pour chaque région :

$$\text{Transfert net} = (\text{Prestations sociales} + \text{Services publics}) - (\text{Cotisations sociales} + \text{Impôts directs})$$

Ce calcul est rapporté au nombre d'habitants de la région, afin d'obtenir un indicateur comparable entre territoires. L'auteur souligne toutefois les limites de l'exercice : certains postes à effet redistributif (subventions aux transports, à la recherche, etc.) ne sont pas inclus, et les données régionales demeurent moins robustes que les comptes nationaux.

### Un ordre de grandeur : 4 400 euros de transfert net par habitant

Le résultat global de cette estimation est un transfert net moyen de 4 400 euros par habitant pour l'ensemble du territoire. Ce chiffre équivaut à un montant total d'environ 300 milliards d'euros, représentant la redistribution opérée à travers le système public entre les ménages français.

Mais cette moyenne masque d'importants contrastes. En effet, certaines régions bénéficient de transferts bien supérieurs, tandis que d'autres, au contraire, contribuent davantage qu'elles ne reçoivent. Ces écarts sont révélateurs des disparités structurelles du pays – niveau de vie, densité de population, poids des retraités, tissu économique et social – et traduisent la cohérence d'un modèle fondé sur la solidarité interrégionale.

### Les régions bénéficiaires : la solidarité territoriale à l'œuvre

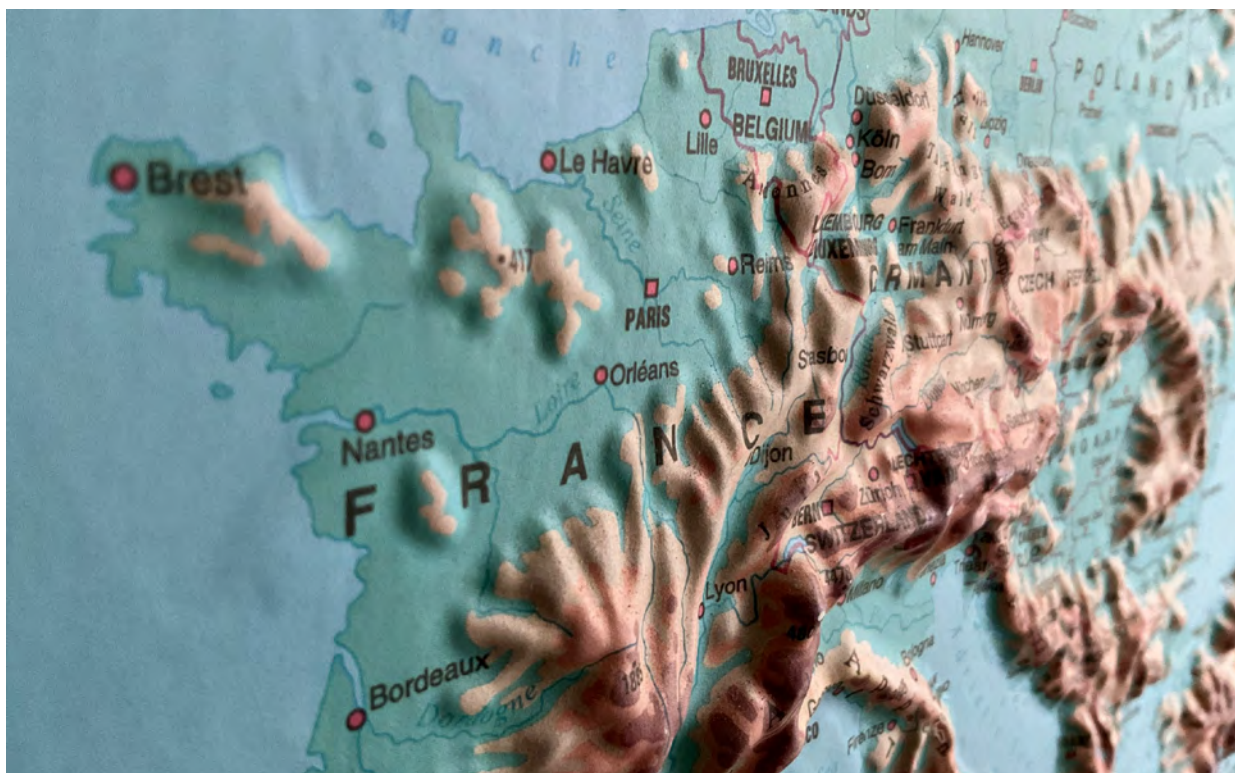
#### Les départements d'Outre-mer : un écart structurel

Les régions ultramarines arrivent nettement en tête : Martinique, Guadeloupe et La Réunion enregistrent des transferts nets supérieurs à 8 000 euros par habitant. En moyenne, les cinq régions ultramarines atteignent 8 400 euros, soit près du double de la moyenne nationale. Cette forte redistribution s'explique par une combinaison de facteurs : une faible pression fiscale directe (les impôts sur le revenu et le patrimoine y sont bien inférieurs à la moyenne nationale), un niveau de vie plus bas et une présence plus marquée de services publics financés par l'État. Ces territoires souffrant d'un retard structurel en matière d'emploi et de revenus, la redistribution nationale joue un rôle de stabilisation et de compensation.

#### Les régions métropolitaines bénéficiaires

En métropole, les transferts les plus élevés (plus de 6 000 euros par habitant) concernent la Corse, la Nouvelle-Aquitaine, l'Occitanie, la Bourgogne-Franche-Comté, la Bretagne et la Normandie. Ces régions se

par  
LA RÉDACTION.



Crédit : Daniel Rublin – Unsplash

L'Île-de-France constitue la seule région contributrice nette, avec un transfert négatif estimé à  $-1\,600$  euros par habitant. Les ménages franciliens versent des impôts et cotisations sociales bien supérieurs à la moyenne.

caractérisent souvent par une population plus âgée, et donc un poids plus important des pensions de retraite; une présence forte des services publics hospitaliers et éducatifs et un niveau de revenu moyen inférieur à celui des régions les plus dynamiques. Le mécanisme redistributif apparaît ici comme une traduction économique du principe d'unité territoriale : la solidarité nationale corrige les écarts de richesse et soutient les zones où la production de valeur est moindre.

## Les régions contributrices : l'Île-de-France, moteur et pourvoyeuse

### Une singularité économique

L'Île-de-France constitue la seule région contributrice nette, avec un transfert négatif estimé à  $-1\,600$  euros par habitant. Les ménages franciliens versent des impôts et cotisations sociales bien supérieurs à la moyenne (environ  $18\,300$  euros combinés par habitant), tandis que les prestations sociales et services publics dont ils bénéficient sont moindres. Cette situation reflète un niveau de vie plus élevé, une forte concentration d'emplois qualifiés et une proportion plus faible de retraités. La région économique du pays, constitue donc le principal pourvoyeur de ressources au système redistributif national.

## Les régions modérément contributrices

Trois autres régions affichent des transferts positifs, mais faibles Auvergne-Rhône-Alpes ( $3\,900$  €); Grand Est ( $4\,800$  €); Pays de la Loire ( $5\,000$  €). Elles incarnent des territoires au tissu économique solide et à la population active importante, équilibrant partiellement ce qu'elles reçoivent et ce qu'elles contribuent.

LA RÉDACTION

# La confiance comme socle démocratique

## Un climat paradoxal de défiance et de confiance

Alors que la France traverse une période politique inédite depuis la V<sup>e</sup> République, marquée par l'instabilité des gouvernements et la montée des tensions sociales, l'enquête récente de l'Ifop pour Intercommunalités de France (septembre 2025) révèle que la confiance des Français envers leurs élus locaux n'a jamais été aussi forte. Dans un contexte de rigueur budgétaire et de débat sur la dette publique, cette confiance accrue s'accompagne pourtant d'un sentiment persistant d'abandon territorial, en particulier dans la France rurale. L'analyse montre que, pour une majorité de citoyens, le pouvoir d'agir se situe désormais au niveau local – un constat qui interroge la capacité de l'État central à incarner la cohésion nationale.

## Le diagnostic d'une fracture territoriale durable

Le premier enseignement de l'étude réside dans la confirmation d'une fracture territoriale profonde. Un Français sur trois (37 %) estime que son territoire « ne bénéficie pas de l'action des pouvoirs publics », un niveau pratiquement inchangé depuis 2017. Le sentiment d'abandon atteint 50 % dans les communautés de communes rurales, soit deux fois plus que dans les intercommunalités urbaines. Ce fossé territorial s'accompagne d'un jugement sévère : 67 % des Français estiment que l'État ne s'occupe pas assez des communes rurales, 49 % des territoires d'Outre-mer et 42 % des banlieues populaires. À l'inverse, plus de la moitié (53 %) considère que Paris et la métropole du Grand Paris bénéficient d'une attention excessive. Ces chiffres traduisent moins une opposition entre « France périphérique » et « France des métropoles » qu'un décalage dans la perception de l'action publique. L'État est perçu comme un acteur distant, voire déconnecté, tandis que les collectivités incarnent la proximité, la réactivité et la continuité du service. Ce déséquilibre symbolique explique la valorisation croissante du local comme échelon d'efficacité et de confiance.

## Les Français refusent que l'austérité fragilise le local

L'étude révèle un rejet massif des politiques d'austérité appliquées aux collectivités locales. 63 % des Français désapprouvent les mesures budgétaires imposées aux collectivités, notamment la baisse de 5,3 milliards d'euros de leurs dotations. Cette opposition s'enracine dans

un attachement fort aux services publics de proximité, perçus comme essentiels à la qualité de vie quotidienne. Certes, la priorité donnée à la maîtrise des dépenses publiques reste élevée (85 %), mais 91 % des Français jugent qu'il faut réduire d'abord les dépenses de l'État, contre seulement 47 % pour celles des collectivités. Ce déséquilibre d'opinion traduit la reconnaissance du rôle stabilisateur du niveau local. Les citoyens font la distinction entre une administration centrale perçue comme dépensière et des collectivités vues comme gestionnaires prudentes et proches du terrain. Cette perception est d'autant plus forte que les territoires ruraux associent directement les restrictions budgétaires à la dégradation des services. La fermeture d'un bureau de poste, d'une école ou d'un centre de soins est immédiatement vécue comme une perte de lien social. L'opposition à l'austérité n'est donc pas seulement économique : elle exprime un refus d'abandon et une demande de reconnaissance symbolique des territoires périphériques.

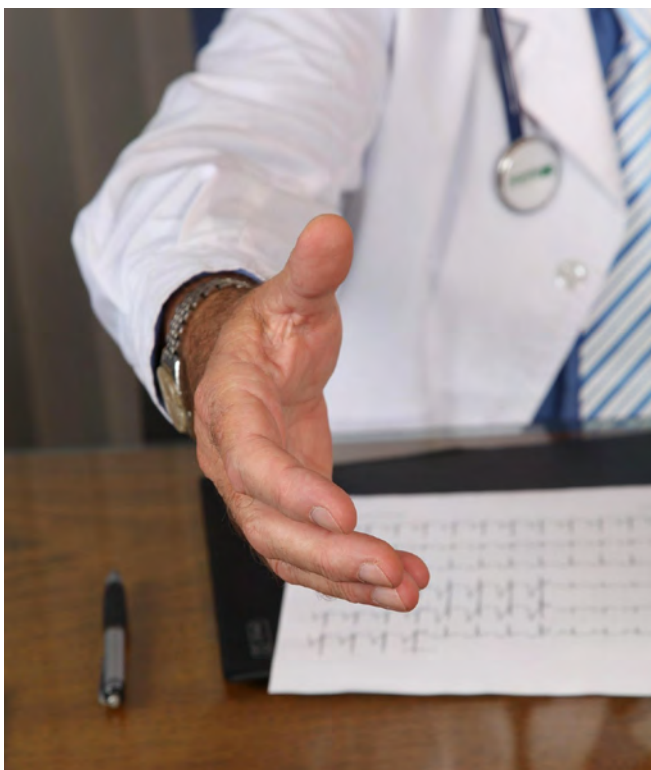
## Les arbitrages fiscaux : entre consentement et résistance

L'étude révèle toutefois un glissement dans l'opinion. Si une majorité de Français reste attachée au maintien des services publics, la demande de baisse des impôts progresse nettement. En 2025, 47 % des Français préfèrent désormais réduire les impôts locaux quitte à diminuer les services publics, contre 38 % en 2024. Cette évolution traduit une fatigue fiscale, nourrie par l'inflation et le discours politique sur la dette. Elle reflète aussi des différences territoriales et sociales : les urbains aisés privilégient la réduction de la pression fiscale, tandis que les habitants des zones rurales continuent de défendre le maintien des services de proximité, quitte à accepter un effort financier supplémentaire. On observe ainsi une diversification du consentement à l'impôt, selon les conditions de vie et les attentes envers l'action publique. L'Ifop souligne que ces écarts traduisent « des priorités différentes selon le vécu local ». Autrement dit, la fiscalité devient un indicateur de rapport à l'État : accepter l'impôt local, c'est croire encore en la capacité collective d'agir, tandis que rejeter la fiscalité nationale traduit une perte de confiance envers la redistribution centralisée.

## Les services publics de santé, nouvel épice de l'inquiétude

Dans ce contexte, la santé s'impose comme la première préoccupation des Français, devant la sécurité.

par  
LA RÉDACTION.



Crédit : valeloparado - Pixabay

L'accès aux soins cristallise l'angoisse d'un recul de la puissance publique : là où les hôpitaux ferment et où les médecins manquent, les élus locaux deviennent les seuls médiateurs visibles entre citoyens et institutions.

61 % estiment que la situation s'est dégradée pour l'accès à la médecine du quotidien (+16 points depuis 2017), et 57 % pour les services d'urgence (+19 points). Ces résultats sont homogènes sur tout le territoire, signe que la crise du système de santé transcende les clivages géographiques. L'accès aux soins cristallise l'angoisse d'un recul de la puissance publique : là où les hôpitaux ferment et où les médecins manquent, les élus locaux deviennent les seuls médiateurs visibles entre citoyens et institutions. Ce basculement renforce encore la confiance envers les maires et présidents d'intercommunalités, perçus comme les derniers garants de l'égalité républicaine.

### La confiance locale, pilier d'un nouvel équilibre politique

L'un des résultats les plus marquants du sondage est la hausse spectaculaire de la confiance envers les élus locaux. 68 % des Français font confiance à leur maire (+6 points depuis 2017) et 57 % au président de leur intercommunalité (+10 points). Ces scores dépassent largement ceux des représentants nationaux : seuls 37 % font confiance aux députés, et à peine 22 % au Gouvernement pour bien gérer les finances publiques. Ce retournement de hiérarchie institutionnelle est révélateur. Le maire, figure familière du lien civique, reste le point d'ancrage de la vie démocratique. Mais la progression la plus notable concerne l'intercommunalité, longtemps perçue comme

une structure technocratique. En 2025, elle s'impose comme un échelon d'action identifié et légitime, capable de coordonner les politiques publiques dans un cadre de proximité élargi. Même les jeunes générations s'y reconnaissent : 67 % des moins de 25 ans déclarent faire confiance au président de leur intercommunalité pour développer les services publics et renforcer la cohésion territoriale.

### Du « local » au « commun » : un déplacement du centre de gravité politique

L'enseignement politique majeur de l'enquête est que la confiance s'est décentralisée. En 2017 déjà, une majorité de Français préférerait « le local » au « central » pour résoudre les problèmes de la vie quotidienne. En 2025, cette tendance s'est consolidée : 67 % des Français font davantage confiance aux collectivités locales qu'au Gouvernement pour répondre à leurs besoins, contre seulement 8 % qui privilégient l'État. Ce basculement met en évidence un nouvel équilibre démocratique. L'État conserve la légitimité du cadre, mais le local concentre la légitimité de l'action. Les élus locaux, en particulier dans les intercommunalités rurales, deviennent les médiateurs d'un modèle de gouvernance où la confiance supplante l'autorité hiérarchique.

### Vers une démocratie de la proximité

L'enquête Ifop-Intercommunalités de France de 2025 révèlent un paradoxe fécond. D'un côté, une France inquiète, marquée par la perception d'un abandon de la part des pouvoirs publics et une demande croissante de rigueur budgétaire. De l'autre, une France confiante dans ses élus de terrain, convaincue que les solutions viendront d'abord du local. Cette ambivalence définit le paysage politique contemporain : une crise du centralisme mais une vitalité de la démocratie territoriale. Les collectivités locales apparaissent non seulement comme des acteurs de service, mais comme les garantes du lien social et de la cohésion nationale. Elles incarnent une résilience démocratique : là où l'État central se heurte à la défiance, les élus locaux inspirent encore la confiance, parce qu'ils demeurent visibles, accessibles et responsables. À quelques mois des élections municipales et intercommunales de 2026, ces résultats dessinent une leçon politique claire : la reconstruction de la confiance collective passera moins par les grandes réformes institutionnelles que par la reconnaissance du rôle du local comme cœur battant de la République.

LA RÉDACTION

# Agences de l'État : pour une réforme structurelle de la gouvernance publique

## Un vieux débat réactivé par la contrainte budgétaire

L'annonce, en avril 2025, par la ministre des Comptes publics d'un plan de réforme des agences de l'État visant entre deux et trois milliards d'euros d'économies, a replacé au centre du débat une question ancienne : celle de la lisibilité, de la cohérence et du pilotage de l'action publique. Depuis près de deux décennies, la France connaît une prolifération d'agences, d'opérateurs et d'autorités administratives indépendantes, censés concilier agilité, expertise et efficacité. Mais cette multiplication a également engendré une dilution des responsabilités, un affaiblissement du centre et une fragmentation des politiques publiques.

La note publiée le 20 octobre 2025 par le Cercle de la Réforme de l'État, intitulée « Agences de l'État : resserrer, clarifier, piloter », replace cette question dans une perspective stratégique. Selon ses auteurs, réduire le nombre d'agences sans revoir les logiques de pilotage reviendrait à déplacer le problème sans le résoudre. La question n'est plus tant quantitative qu'institutionnelle : quelles missions confier aux agences, sous quelle gouvernance et au service de quelle vision de l'État ?

## Un paysage administratif éclaté : entre hétérogénéité et zones grises

Le premier constat de la note tient à la profonde hétérogénéité du périmètre des agences. Leur nombre varie selon les sources : environ 434 opérateurs selon le projet de loi de finances 2025, près de 700 organismes divers d'administration centrale recensés par l'Insee, et 1 244 entités selon un rapport de l'Inspection générale des finances publié en 2012.

Cette diversité s'exprime dans la nature juridique (EPA, EPIC, GIP, AAI/API, services à compétence nationale), les rattachements ministériels et les logiques de financement. Mais elle révèle surtout une absence de doctrine unifiée : les agences se sont développées au gré des besoins, des crises et des réformes successives, sans cadre stratégique commun.

Certaines institutions, comme les caisses nationales de sécurité sociale (CNAM, CNAF, CNAV, URSSAF), partagent pourtant toutes les caractéristiques

d'agences de l'État sans être reconnues comme telles. Elles mettent en œuvre des politiques nationales majeures, disposent d'une large autonomie et mobilisent des effectifs supérieurs à 130 000 agents, mais échappent au périmètre budgétaire de l'État.

Cette géométrie variable complique toute analyse cohérente du système et accentue la confusion entre opérateurs publics, établissements administratifs et structures hybrides. Pour le Cercle de la Réforme de l'État, une réforme crédible suppose de dépasser la logique statutaire pour centrer l'analyse sur la finalité et l'impact des missions plutôt que sur la nature juridique des organismes.

## L'agencification : symptôme d'un État en quête d'agilité

La montée en puissance des agences répond à plusieurs dynamiques historiques. Les premières vagues, dans les années 1980, accompagnaient la décentralisation, afin de préserver une expertise nationale dans certains domaines techniques comme l'environnement, la santé ou l'énergie. Les décennies suivantes ont vu se multiplier les agences dans un double mouvement : l'importation du modèle anglo-saxon, inspiré des agences fédérales américaines, et la modernisation de l'action publique via l'externalisation de fonctions jugées trop lourdes pour l'administration centrale.

Les logiques ayant présidé à ces créations sont multiples : besoin d'expertise technique (ANSM, ANSES, Santé publique France), mutualisation de moyens (ADEME, ANCT, ANRU), régulation économique et protection des libertés (ARCOM, CNIL, Défenseur des droits), ou encore recherche de flexibilité budgétaire et statutaire permettant de contourner les rigidités du statut général de la fonction publique.

Mais ce processus d'« agencification » s'est fait au prix d'un affaiblissement du centre étatique : les ministères ont perdu en expertise et en capacité stratégique, tandis que les agences gagnaient en autonomie, en moyens et en pouvoir d'influence. Le paradoxe est manifeste : l'État s'est délesté de certaines de ses compétences techniques et de son ingénierie, tout en conservant la charge politique et la responsabilité des politiques publiques.

par  
LA RÉDACTION.

## Des réformes passées souvent formelles et sans effet de structure

Depuis vingt ans, plusieurs tentatives de rationalisation ont été engagées : fusions, suppressions, mutualisations. Certaines ont produit des effets positifs, comme la création de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) par fusion des organes bancaires et assurantiels, mais la plupart sont restées cosmétiques.

Le Cercle de la Réforme de l'État cite des exemples éclairants : la fusion de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, devenue Office français de la biodiversité, a nécessité des années d'ajustement organisationnel ; la création de France Compétences a produit une structure « peu lisible et faiblement articulée » avec les autres acteurs de la formation ; à l'inverse, la disparition de l'EPRUS, intégré à Santé publique France, a réduit les capacités de réponse rapide aux urgences sanitaires.

Ces expériences illustrent les limites d'une réforme menée sous contrainte budgétaire plutôt qu'à partir d'une vision stratégique. Les suppressions purement arithmétiques ou les fusions d'opportunité ne corrigent ni la dispersion des missions ni le déficit de pilotage. Ce constat plaide pour une approche sectorielle différenciée, adaptée à chaque domaine d'action publique, et non pour une réforme uniforme.

## Un pilotage défaillant : entre faiblesse stratégique et fragmentation territoriale

La gouvernance des agences reste marquée par une faible culture du pilotage. Les contrats d'objectifs et de performance, censés structurer la relation avec les ministères, sont rarement suivis : selon la Cour des comptes, 40 % des opérateurs ne font pas l'objet d'un suivi régulier, et plus de 70 % n'ont transmis aucun bilan RH structuré en 2025.

Les indicateurs de performance demeurent centrés sur les moyens plutôt que sur les résultats, et les conseils d'administration exercent un rôle souvent formel. À cette faiblesse de la tutelle s'ajoute une désarticulation territoriale : beaucoup d'agences disposent de moyens supérieurs à ceux des services déconcentrés, mais leur coordination avec les préfetures et les collectivités reste limitée.

Le décret de juillet 2025, renforçant les pouvoirs des préfets en matière de coordination et d'arbitrage budgétaire, marque une tentative de recentralisation territoriale, mais son efficacité dépendra des moyens humains et du volontarisme local.

Le diagnostic est clair : le pilotage des agences souffre d'un double déficit – de stratégie au niveau central, et d'intégration au niveau territorial. L'État doit donc élaborer

une doctrine explicite : définir les missions, les critères de création et de suppression, les modalités de gouvernance, et surtout l'articulation entre les opérateurs et les politiques ministérielles.

## Vers une réforme structurelle et non arithmétique : recommandations

En conclusion, la note appelle à une réforme structurelle, pas comptable, des agences de l'État. Cinq axes d'action sont identifiés :

1. sortir d'une approche quantitative : réduire le nombre d'agences sans doctrine ni évaluation reviendrait à déstabiliser des missions essentielles. Il faut viser la cohérence et la clarté des rôles plutôt que la simple compression ;
2. renforcer la tutelle : professionnaliser les acteurs, doter les ministères de moyens d'évaluation et de pilotage stratégiques, clarifier les chaînes de responsabilité ;
3. traiter les causes profondes de la prolifération : rigidités statutaires, cloisonnement budgétaire, déficit de coordination ;
4. instaurer un moratoire sur les créations d'agences, afin de stabiliser le dispositif et d'évaluer les structures existantes avant toute nouvelle initiative ;
5. articuler la réforme des agences à la décentralisation : la cohérence du système ne peut être pensée indépendamment des collectivités territoriales et des services déconcentrés.

Le Cercle de la Réforme de l'État plaide ainsi pour un réarmement stratégique de l'État, capable de redevenir un pilote et non un spectateur de ses opérateurs. La réforme ne doit pas être une simple « cure d'amaigrissement », mais une refondation de la doctrine d'intervention publique, fondée sur la subsidiarité, la performance et la transparence.

## Reconstruire la cohérence de l'État

La question des agences n'est pas technique, elle est politique et systémique. Elle touche au cœur de la relation entre l'État et ses opérateurs, entre centralisation et autonomie, entre performance et légitimité. Les réformes successives ont cherché l'efficacité sans toujours interroger le sens. Repenser les agences, c'est donc repenser l'État lui-même : son rôle de stratège, sa capacité à piloter, à évaluer et à s'inscrire dans la durée. Comme le souligne la note du Cercle de la Réforme de l'État, « l'enjeu n'est pas de faire moins, mais de faire mieux » – faire en sorte que chaque structure publique, quelle que soit sa forme, contribue à la cohérence et à la clarté de l'action publique. L'agencification, hier symbole de modernité, doit désormais devenir un levier de refondation démocratique et de performance publique.

LA RÉDACTION

Entretien avec

## M. Jean-Luc Moudenc

Maire de Toulouse, président de Toulouse Métropole

« L’avenir réside davantage dans des logiques de rapprochement et de mutualisation que dans la suppression brutale d’un échelon. »

**Pouvoirs Locaux :** *Quel bilan tirez-vous des politiques de décentralisation menées depuis quarante ans ? Comment caractérisez-vous les relations actuelles entre l’État et les collectivités locales ?*

**Jean-Luc Moudenc :** Globalement, le bilan me paraît positif : la décentralisation a permis l’émergence de nombreux projets portés par les différents échelons de responsabilité, avec une intensité bien supérieure à ce que nous aurions connu si nous étions restés dans un schéma centralisé.

Cependant, avec le recul, on constate une dégradation des relations entre l’État et les collectivités. Celle-ci s’est traduite par une série de décisions successives visant tantôt à restreindre l’autonomie, tantôt à diminuer les ressources des collectivités – et bien souvent les deux à la fois. L’État a régulièrement supprimé des impôts dont les collectivités percevaient le produit, leur substituant des dotations ou des mécanismes de compensation. Or ces compensations se révèlent rapidement défavorables : au bout d’un an, elles deviennent inférieures à ce qu’aurait rapporté la fiscalité supprimée.

Ce processus a mécaniquement réduit l’autonomie des collectivités, certaines d’entre elles n’en disposant presque plus. On observe donc une contradiction : d’un côté, l’État nous a confié davantage de responsabilités, que nous avons assumées avec des réalisations tangibles sur nos champs de compétences ; de l’autre, il nous a progressivement privés des moyens financiers nécessaires à leur mise en œuvre.

Enfin, sur de nombreux sujets, même lorsque la compétence relève clairement des collectivités, la procédure exige que les projets « remontent » à Paris pour validation. On a ainsi l’impression que l’État, financièrement affaibli et de moins en moins en mesure de soutenir nos projets, compense son retrait budgétaire par un excès de contrôle administratif. Quant aux lois dites de simplification, elles se traduisent souvent, paradoxalement, par de nouvelles complexités.

**Pouvoirs Locaux :** *Comment impulser une véritable culture de la subsidiarité ? L’équation financière va-t-elle l’imposer ? Qu’est-ce qui pourrait jouer le rôle de levier ?*

**Jean-Luc Moudenc :** Il faudrait d’abord que l’État parvienne à se rééquilibrer. Nous avons aujourd’hui un État « hydrocéphale », doté d’une tête hypertrophiée – l’administration centrale – tandis que ses administrations déconcentrées en région, placées sous l’autorité des préfets, se sont considérablement affaiblies.

Je me souviens qu’à sa nomination comme Premier ministre, Jean Castex avait eu cette intuition juste – sans doute nourrie par sa double expérience de haut fonctionnaire et d’élu local : lorsque des suppressions de postes dans la fonction publique d’État sont nécessaires, elles devraient concerner prioritairement, voire exclusivement, l’administration centrale. Malheureusement, il n’est pas resté en fonction assez longtemps pour mettre cette idée en œuvre.

Le constat est clair : les préfets disposent de moins en moins de moyens, leurs services se sont réduits, tandis que

les collectivités ont renforcé leurs capacités d'ingénierie. Ce déséquilibre crée une situation paradoxale : les préfets, souvent de bonne volonté, restent soumis au pouvoir central et doivent sans cesse attendre des validations venant de Paris. Beaucoup de décisions échappent même à leur autorité, puisque de nombreux organismes d'État implantés en région – tels que l'Éducation nationale, l'ARS ou VNF – demeurent organisés de manière centralisée.

C'est pourquoi je crois que la décentralisation doit aller de pair avec une réelle déconcentration : certains pouvoirs exercés depuis Paris devraient être confiés aux préfets, au niveau régional ou départemental, ce qui renforcerait l'efficacité de l'action publique.

**Pouvoirs Locaux : Regrettez-vous la limitation du cumul des mandats ?**

**Jean-Luc Moudenc** : Je dois avouer que j'étais député au moment où cette loi a été votée, sous la présidence de François Hollande. Bien que membre de l'opposition, j'ai fait partie des rares parlementaires de mon groupe (cinq sur l'ensemble des députés UMP) à soutenir ce texte, estimant qu'il était préférable de distinguer la fonction locale de la fonction parlementaire.

C'était en janvier 2014. Depuis, en tant que maire d'une grande ville et président de métropole, j'ai pu mesurer concrètement les effets de cette réforme. Avec le recul, je dois reconnaître, de manière sincère et humble, que nous n'y avons pas gagné grand-chose. Au contraire, les élus locaux ont beaucoup perdu : lorsqu'ils siégeaient au Parlement tout en exerçant d'importantes responsabilités exécutives locales, leurs préoccupations territoriales étaient mieux prises en compte dans l'élaboration de la loi.

Aujourd'hui, cette articulation a disparu, et l'on voit proliférer des textes majeurs dont la conception n'a associé en rien les élus chargés de leur mise en œuvre. Je pense, par exemple, à certaines dispositions de la loi « Climat et résilience », issues d'un processus problématique selon moi : celui des conventions citoyennes, qui débouchent directement sur des projets de loi examinés en Conseil des ministres puis soumis au Parlement, sans véritable concertation avec les élus locaux.

Deux exemples sont particulièrement parlants : les zones à faibles émissions (ZFE), dont la mise en place obligatoire incombe aux métropoles, et l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN), qui impose de réduire drastiquement la consommation foncière. Dans les deux cas, nous n'avons pas été associés à la conception de ces dispositifs, alors même que nous en portons la responsabilité pratique. Cela génère d'importantes difficultés d'application.

C'est pourquoi je considère qu'il existe un paradoxe dangereux : élaborer des lois qui relèvent de la mise en œuvre locale sans associer, en amont, les élus locaux. À l'époque du cumul des mandats, un tel décalage n'existait pas : la voix des territoires était présente dès les travaux parlementaires.



Jean-Luc Moudenc – Crédit : Kevin Figuière

Nous avons aujourd'hui un État « hydrocéphale », doté d'une tête hypertrophiée – l'administration centrale – tandis que ses administrations déconcentrées en région, placées sous l'autorité des préfets, se sont considérablement affaiblies.

**Pouvoirs Locaux : Le ZAN est un exemple intéressant. Quelle est aujourd'hui l'équation du ZAN pour la métropole de Toulouse ? Quels blocages et quels défis pose-t-il ?**

**Jean-Luc Moudenc** : C'est un défi considérable. Avec Nantes et Montpellier, Toulouse est l'une des métropoles qui connaît la plus forte croissance démographique depuis de nombreuses années, et cette tendance se poursuivra encore longtemps. Concrètement, cela signifie que, tout en devant réduire de moitié la surface foncière disponible, nous devons accueillir autant de nouveaux habitants qu'auparavant. La seule issue est donc de construire davantage en hauteur – ce qui peut apparaître vertueux, mais va à rebours des attentes exprimées par nos concitoyens.

Nous n'avons cependant pas le choix : la loi s'applique, et nous sommes des républicains. Avec mes trente-six collègues maires, nous avons travaillé d'arrache-pied pour élaborer un nouveau plan local d'urbanisme et d'habitat (PLU-H), conforme aux nouvelles obligations légales et intégrant une dimension bioclimatique inédite en France. L'exercice a été d'autant plus ardu que la Région, via son schéma régional d'aménagement, a aggravé la contrainte : au lieu d'une réduction de 50 %, elle nous a imposé une diminution de 56 %.

Après de longs mois de concertation, nous sommes parvenus à un accord unanime : ce nouveau PLU-H, applicable au 1<sup>er</sup> janvier prochain, prévoit l'accueil annuel de 9 000 habitants supplémentaires et de 5 000 emplois, tout en consommant 56 % de foncier en moins par rapport à la décennie 2011-2021. Je salue à cet égard l'esprit constructif de tous les maires, quelle que soit leur sensibilité politique.

Ce dispositif reste néanmoins paradoxal : la croissance démographique varie fortement d'un territoire à l'autre. Il aurait été plus pertinent de fixer un objectif national, puis de le décliner localement à travers une contractualisation entre l'État et les intercommunalités, plutôt que d'imposer une règle uniforme, ensuite modulée par les Régions. Ces dernières, qui n'ont ni compétence ni expérience en matière d'urbanisme, risquent inévitablement d'introduire des biais politiques dans leur application.

**Pouvoirs Locaux :** *Toulouse a fortement progressé en termes de démographie. Ce serait la troisième ville de France si le recensement était actualisé. Est-ce exact ?*

**Jean-Luc Moudenc :** Nous sommes actuellement la sixième métropole de France sur vingt-deux. En revanche, s'agissant de la population communale, Toulouse est déjà de fait la troisième ville du pays, même si elle demeure officiellement la quatrième.

Cette situation tient au mode de calcul de l'INSEE : les chiffres publiés en fin d'année correspondent en réalité à une photographie de la population trois ans auparavant. Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2022, Toulouse comptait un peu plus de 511 000 habitants, contre environ 520 000 pour Lyon. Or, depuis plusieurs années, la population lyonnaise stagne, voire recule légèrement, tandis que Toulouse continue de croître à un rythme moyen de 5 000 habitants supplémentaires par an, parfois même 6 000 certaines années.

En projetant ces tendances, on peut estimer qu'à l'heure actuelle, Toulouse se situe autour de 525 000 habitants, dépassant légèrement Lyon.

**Pouvoirs Locaux :** *Quels sont les facteurs clés de cette attractivité ?*

**Jean-Luc Moudenc :** Le facteur principal est sans conteste le dynamisme économique.

La croissance démographique repose sur deux leviers : le solde naturel et le solde migratoire. Dans le cas toulousain, environ 60 à 65 % de l'augmentation provient du solde naturel : il y a davantage de naissances que de décès. Le taux de natalité est ici sensiblement supérieur à la moyenne nationale, même s'il a légèrement fléchi ces dernières années.

Le reste de la croissance démographique s'explique par l'attractivité : le nombre d'arrivées dépasse celui des

départs, contribuant selon les années pour 30 à 40 % à la progression globale. Ce phénomène est directement lié à l'emploi et à la vitalité du tissu économique local.

**Pouvoirs Locaux :** *En matière de dynamisme économique et d'attractivité, quelles sont vos principales réalisations au cours du mandat qui s'achève ?*

**Jean-Luc Moudenc :** Je citerais d'abord l'extraordinaire vitalité d'Airbus. Après avoir traversé une période de crise en 2020, lors de l'arrêt quasi-total du trafic aérien mondial, l'entreprise a connu une reprise spectaculaire. Aujourd'hui, elle détient 60 % de part de marché à l'échelle internationale, un niveau jamais atteint, et dispose de dix années de carnet de commandes.

Ensuite, le développement du « new space » constitue un autre moteur majeur. Capitale européenne du spatial, Toulouse bénéficie de l'essor des nouvelles technologies liées à la conception de satellites plus petits et plus accessibles. Alors que le spatial classique tend à marquer le pas, ce secteur ouvre de nouvelles perspectives et conforte la place de Toulouse dans cette filière stratégique.

Enfin, je mettrais en avant l'économie de la santé. L'implantation à Toulouse d'une usine Devotech, spécialisée dans la fabrication de biomédicaments selon des procédés non chimiques, constitue un succès déterminant. Il n'existe que deux usines de ce type dans le monde : l'une aux États-Unis, l'autre désormais à Toulouse, choisie face à Londres dans le cadre d'une compétition internationale. C'est une réussite économique mais aussi une diversification précieuse pour notre territoire, qui reste fidèle à une ambition d'excellence.

À cela s'ajoute le rôle déterminant de l'enseignement supérieur. Toulouse accueille environ 120 000 étudiants, ce qui en fait la deuxième ville universitaire de France après Paris. Rapportés à la population totale, nous sommes même les premiers. C'est un atout considérable : près de 80 % de ces étudiants ne sont pas originaires de Toulouse, mais la grande majorité choisit d'y rester après ses études, contribuant directement à l'innovation, à la création d'emplois et au dynamisme démographique.

**Pouvoirs Locaux :** *De votre point de vue, est-il nécessaire de préserver une action départementale à l'échelle de la métropole de Toulouse ?*

**Jean-Luc Moudenc :** Le modèle lyonnais, qui consiste à fusionner département et métropole sur un territoire urbain, me paraît intéressant. J'avais d'ailleurs défendu cette idée : sur une dizaine de départements fortement urbanisés, la fusion aurait pu renforcer l'efficacité de l'action publique. Mais cette perspective s'est heurtée à une forte opposition, car les départements disposent de soutiens politiques puissants, tant à droite qu'à gauche, contrairement aux grandes villes et aux métropoles.

À mes yeux, une telle réforme aurait du sens pour des raisons de lisibilité et d'efficacité. Peu de Toulousains

savent dans quel canton ils résident, et encore moins qui est leur conseiller départemental. Le département, dans les zones urbaines, n'est pas perçu comme une entité proche ou utile. À l'inverse, les chevauchements de compétences créent des situations absurdes : dans un même quartier, on peut trouver à la fois un centre social municipal et une maison des solidarités départementale, chacun avec ses équipes, ses fichiers, ses systèmes informatiques, sans réelle coordination.

Cela dit, une fusion département-métropole ne serait acceptable que si elle s'accompagnait d'un mécanisme de solidarité envers les territoires ruraux, afin que les ressources de la métropole puissent financer aussi des projets extérieurs à son périmètre. C'est ma conviction profonde, même si je ne mène pas de combat actif sur ce sujet, car je crois qu'en France, toute tentative de supprimer un échelon administratif est vouée à l'échec : le conservatisme institutionnel reste très fort.

Je ne suis donc pas « anti-départementaliste ». Dans mon esprit, 90 % des départements conserveraient leur organisation actuelle. Mais il me semble que la création des métropoles, innovation voulue par la majorité socialiste à l'époque, aurait dû conduire à en tirer toutes les conséquences institutionnelles.

**Pouvoirs Locaux :** *Vous évoquiez le conservatisme institutionnel. Faut-il alors renoncer à toute réforme ?*

**Jean-Luc Moudenc :** Non, mais il faut être lucide. La suppression pure et simple d'un échelon n'est pas réaliste. En revanche, on peut améliorer la coopération et rationaliser certaines politiques.

Prenons l'exemple des politiques sociales : dans un même quartier, on peut trouver un centre social municipal et, à quelques centaines de mètres, une maison des solidarités départementale. Deux équipes, deux locaux, deux fichiers informatiques, et une coopération limitée. Dans une période où l'on parle d'économies publiques, de simplification et d'efficacité, ces doublons sont absurdes.

C'est pourquoi je crois que l'avenir réside davantage dans des logiques de rapprochement et de mutualisation que dans la suppression brutale d'un échelon.

**Pouvoirs Locaux :** *Existe-t-il des frottements en termes de pilotage de politique publique entre la région et la métropole ?*

**Jean-Luc Moudenc :** Pour être honnête, la loi de 2015 – dite loi NOTRe – a fixé une répartition des compétences entre les régions et les métropoles qui me paraît globalement équilibrée.

Il existe cependant deux domaines où la situation actuelle me semble insatisfaisante. Le premier concerne la gestion des fonds européens. Aujourd'hui, leur distribution relève exclusivement des régions, qui en font parfois un usage

très politique : elles substituent des crédits européens à leurs crédits propres, réalisant ainsi des économies sur leur budget régional. En outre, la France ne consomme pas l'intégralité de l'enveloppe qui lui est attribuée. Or, de nombreux projets menés par les métropoles correspondent directement aux objectifs de l'Union européenne et pourraient bénéficier de ces financements. Je plaide donc pour un partage : conserver une part des fonds européens aux régions, mais en attribuer aussi directement aux métropoles.

Le second domaine concerne l'international et le rayonnement économique, notamment à travers Business France. Là encore, je crois qu'il serait plus efficace de prévoir un partage clair entre régions et métropoles, afin de mieux accompagner nos entreprises dans leur développement à l'étranger.

**Pouvoirs Locaux :** *En matière de sécurité, quel est l'état des lieux dans l'agglomération toulousaine ?*

**Jean-Luc Moudenc :** Malheureusement, nous vivons dans une société de plus en plus violente, et une part significative de cette violence se concentre dans les grands ensembles urbains.

Deux observations s'imposent. Premièrement, l'organisation des moyens de la justice reste marquée par une centralisation excessive et un manque de transparence. La répartition territoriale des magistrats et des greffiers résulte d'une accumulation historique, sans réelle réévaluation. Pour nous, élus locaux, il est extrêmement difficile d'obtenir des informations fiables. Je prends un exemple frappant : pour un volume de délits équivalent à celui de Marseille, Toulouse compte deux fois moins de magistrats. Cette distorsion s'explique par des perceptions anciennes, ancrées à Paris, et illustre les effets négatifs du jacobinisme.

Deuxièmement, je considère qu'il est anormal que les maires de grandes villes ne soient pas informés ni même associés aux décisions de répartition de ces moyens – non pas pour décider à la place de l'État, ce qui serait absurde, mais au moins pour connaître les choix effectués. Je plaide pour que deux critères transparents et publics soient pris en compte chaque année : la démographie et l'évolution de la délinquance. Ils devraient guider l'allocation des moyens humains de la justice.

**Pouvoirs Locaux :** *Vous militez également pour une réforme des pouvoirs de la police municipale. Pourquoi ?*

**Jean-Luc Moudenc :** Parce qu'il existe aujourd'hui un décalage flagrant entre la réalité du terrain et les pouvoirs conférés aux polices municipales.

Depuis vingt-cinq ans, ces forces se sont considérablement professionnalisées. Pourtant, leurs prérogatives n'ont pas évolué. Résultat : dans de nombreuses situations, la police municipale est présente en premier, mais



Crédit : Pablo Tupin-Noriega – Wikimedia Commons

Je plaide donc pour une extension des pouvoirs des polices municipales, mais de façon facultative, à la main des maires. Ceux qui souhaitent doter leur police municipale de pouvoirs élargis devraient pouvoir le faire, sans que cela devienne une obligation pour les autres, notamment dans les petites communes.

se trouve paralysée par la loi. Elle n'a pas, par exemple, le droit de confisquer l'arme utilisée lors d'une agression, d'intervenir contre des attroupements dans les halls d'immeubles, de saisir des marchandises en cas de vente à la sauvette, ni même de procéder à un contrôle d'identité.

Pire encore : lorsqu'elle dresse un procès-verbal, elle ne peut pas utiliser le système électronique de la police nationale et doit se contenter d'une procédure manuelle, qui peut se révéler inefficace. Tout cela crée un anachronisme insupportable, alors même que la police municipale est souvent la première à intervenir.

Je plaide donc pour une extension des pouvoirs des polices municipales, mais de façon facultative, à la main des maires. Ceux qui souhaitent doter leur police municipale de pouvoirs élargis devraient pouvoir le faire, sans que cela devienne une obligation pour les autres, notamment dans les petites communes. C'est le même esprit qui prévaut déjà pour l'armement des polices municipales : la loi laisse ce choix au maire.

*Pouvoirs Locaux : Concrètement, quels moyens avez-vous déployés à Toulouse ?*

**Jean-Luc Moudenc** : J'ai doublé le nombre de policiers municipaux depuis mon arrivée en 2014 : ils étaient 160 à l'époque, ils sont aujourd'hui environ 330. Le dispositif de vidéoprotection a lui aussi connu une expansion considérable : de 24 caméras en 2014, nous sommes passés à 652 aujourd'hui.

Par ailleurs, Toulouse fait partie d'une zone de police regroupant quatre communes – Toulouse, Colomiers, Tournefeuille et Blagnac. C'est à cette échelle que s'organise l'action de la police nationale. Mais les renforts que nous avons apportés en effectifs et en équipements municipaux nous permettent déjà d'obtenir des résultats tangibles en matière de prévention et de sécurité.

*Pouvoirs Locaux : En guise de conclusion, quel message souhaitez-vous adresser sur l'avenir de l'action publique locale ?*

**Jean-Luc Moudenc** : Nous devons poursuivre l'approfondissement de la décentralisation, mais en veillant à ce qu'elle ne soit pas vidée de sa substance par une recentralisation financière et administrative rampante. L'État doit accepter de se rééquilibrer, en transférant réellement certaines de ses prérogatives, y compris au sein de son appareil déconcentré. La France a besoin de collectivités locales fortes, dotées des moyens nécessaires pour assumer leurs compétences. C'est à cette condition que la promesse de la décentralisation, initiée il y a plus de quarante ans, pourra continuer à porter ses fruits et à renforcer l'efficacité de l'action publique au service de nos concitoyens.

PROPOS RECUEILLIS PAR LAURENCE LEMOUZY

Entretien avec

## Dr. Ahmed Eltigani Elmansouri

Ministre des Ressources animales et halieutiques du Soudan

« Dans un monde fragilisé par les tensions géopolitiques et les crises alimentaires, le Soudan peut jouer un rôle décisif pour la sécurité alimentaire régionale. »

**Pouvoirs Locaux :** *Votre nomination à la tête du ministère des Ressources animales et halieutiques intervient dans une période cruciale pour le Soudan. Le pays connaît un contexte économique et politique particulièrement complexe. Pour commencer, pourriez-vous revenir sur votre parcours universitaire et professionnel ?*

**Dr. Ahmed Eltigani Elmansouri :** Mon parcours a débuté dans une petite ville située à environ 120 kilomètres au sud de Khartoum, où j'ai suivi mes études primaires et secondaires. J'ai ensuite intégré l'une des écoles les plus réputées du pays, fondée par les Britanniques. Cet internat était d'une discipline exemplaire : les journées commençaient dès l'aube par une formation militaire et se terminaient tard le soir. Ce cadre exigeant m'a inculqué le sens de la discipline, de l'exactitude et de la loyauté. Par la suite, j'ai poursuivi mes études à Zagreb, en Croatie. Après une année préparatoire de langue, j'y ai obtenu un diplôme de médecine vétérinaire, puis un master dans la même spécialité. Mon parcours professionnel a ensuite pris une dimension internationale : j'ai enseigné à la faculté de médecine vétérinaire de l'université King Faisal, en Arabie saoudite, avant d'intégrer le *Royal Veterinary College* de Londres dans le cadre d'un doctorat mené conjointement avec l'université de Khartoum. Mon directeur de thèse, l'un des plus grands spécialistes du domaine, était l'auteur du manuel de référence sur mon sujet de recherche. J'ai travaillé à ses côtés pendant sept ans ; nous avons publié ensemble deux ouvrages et seize articles dans des revues prestigieuses telles que le *Royal Veterinary Journal*, le *Cornell Veterinary Journal*, le *Veterinary Record* et le *British Veterinary Journal*. Mon nom figure également dans la dernière édition de son manuel.

De retour au Soudan, j'ai rejoint l'université de Jazeera où j'ai enseigné pendant deux ans. J'ai ensuite été sollicité pour participer à la création d'une entreprise laitière à Dubaï. Lorsque je suis arrivé, il n'existait aucune production locale de lait frais : tout était importé, stérilisé et de longue conservation. Nous avons démarré avec une équipe de deux personnes et 500 vaches frisonnes importées d'Allemagne. Trente-six ans plus tard, cette entreprise – *Al Rawabi Dairy* – est devenue le plus grand groupe laitier des Émirats arabes unis, avec 18 000 têtes de bétail et plus de 15 500 points de vente dans tout le Golfe, au Qatar et à Oman.

**Pouvoirs Locaux :** *Vous avez dirigé Al Rawabi Dairy pendant plus de trois décennies. Quelles leçons en avez-vous tirées pour votre vision économique et politique ?*

**Dr. Ahmed Eltigani Elmansouri :** *Al Rawabi Dairy* a été pour moi une école de leadership. J'ai appris à passer de la réflexion académique à la décision rapide et stratégique. Dans le monde des affaires, il faut trancher immédiatement et assumer les conséquences de ses choix – une approche bien différente de la recherche scientifique. Le succès d'*Al Rawabi* repose sur l'innovation. Nous avons été la première entreprise de la région à introduire le conditionnement du lait en bouteilles plastiques, inspiré d'une technologie française que j'avais observée dans une usine. Nous avons également lancé les premiers formats familiaux de deux et trois litres, adaptés à la taille des foyers du Golfe, bien plus nombreux qu'en Europe. En 1992, nous avons encore innové en introduisant les jus frais pasteurisés, alors que le marché n'offrait que des produits longue conservation. Puis nous avons développé

des produits fonctionnels, comme *Nutriboost*, un substitut de petit-déjeuner élaboré avec une équipe de chercheurs à Helsinki. Chaque bouteille de 200 ml contient les nutriments nécessaires pour huit heures d'activité : protéines, glucides, lipides, vitamines et minéraux. Nous avons également enrichi notre lait en vitamine D et lancé un « super lait » à haute valeur nutritionnelle. Ces innovations nous ont permis d'imposer un modèle d'entreprise résolument tourné vers la recherche et la qualité, en rupture avec les standards traditionnels du secteur laitier.

En parallèle, j'ai voulu que cette expérience profite à la société. J'ai fondé l'Organisation des familles productives, qui accompagne les foyers pauvres dans leur autonomisation. Nous avons commencé par un seul groupe, aujourd'hui ils sont 23, réunissant chacun environ 1 200 familles. Inspirés par le proverbe « Ne me donne pas de poisson, apprends-moi à pêcher », nous leur avons transmis les savoir-faire nécessaires pour subvenir à leurs besoins. Ces familles ont appris à vendre leurs produits sur les marchés – légumes, produits laitiers, artisanat – et à gérer leur propre activité. Certaines ont même développé des circuits d'exportation en Égypte, en Arabie saoudite, au Qatar et à Oman. L'initiative a permis à plus de 4 000 familles de sortir de la pauvreté.

**Pouvoirs Locaux :** *Quelle est votre conception du service public, à la lumière de votre parcours à la fois scientifique, entrepreneurial et désormais politique ?*

**Dr. Ahmed Eltigani Elmansouri :** Ma conviction est que le Soudan est riche, mais qu'il ne sait pas encore valoriser ses richesses. Nous comptons environ 111 millions d'animaux : 40 millions de bovins, 39 millions de moutons, 28 millions de chèvres et 15 millions de chameaux. Si l'on considère qu'une seule vache produit 5 000 litres de lait par an – soit la moitié de la production moyenne d'une vache française –, cela représenterait un potentiel de 100 milliards de dollars rien qu'en lait. À cela s'ajoutent les revenus du bétail, de la viande, du sésame, du coton, de la gomme arabique, de l'or et de l'uranium. Ces ressources devraient faire du Soudan l'un des pays les plus riches d'Afrique. Mon objectif est de transformer cette richesse dormante en puissance économique réelle. J'ai commencé à en parler dans les médias pour éveiller les consciences : il faut cesser de percevoir ces chiffres comme abstraits. Si nous développons la production animale, agricole et minière, et que nous établissons des partenariats équitables avec d'autres nations, le Soudan pourra devenir un acteur majeur du développement africain.

**Pouvoirs Locaux :** *Revenons à la situation du pays. Comment envisagez-vous la reconstruction après les conflits récents ?*

**Dr. Ahmed Eltigani Elmansouri :** La paix revient progressivement. L'armée contrôle aujourd'hui le nord, le centre et l'est du pays. Les régions de l'ouest, notamment le Darfour et le Kordofan, restent sensibles : c'est là que se trouvent la plupart des troupeaux. J'ai élaboré un plan

stratégique de cinq ans comportant 31 projets, dont deux consacrés spécifiquement à la pacification de l'ouest. Le premier vise à limiter les conflits saisonniers entre tribus nomades. Grâce à des drones équipés de conteneurs, nous répandons des graines de fourrage avant la saison des pluies. Lorsque la pluie arrive, l'herbe pousse jusqu'à 120 cm, puis elle est récoltée et transformée en balles de 450 à 500 kg. Les éleveurs peuvent ainsi nourrir leurs troupeaux pendant la saison sèche, sans rivalités pour l'accès à la terre.



Dr. Ahmed Eltigani Elmansouri

Le second projet prévoit de doter les anciens combattants d'une maison et d'une petite ferme de 30 vaches, afin de leur offrir une activité stable et une source de revenus supérieure à celle de la guerre. Ces initiatives ont pour but de transformer les acteurs du conflit en producteurs de paix. D'autres projets incluent la construction de *hafirs* – de grands bassins recouverts de bâches plastiques permettant de collecter et stocker l'eau de pluie – ainsi que la création de routes stabilisées sans asphalte, grâce à une technologie développée en Afrique du Sud. Ces routes permettront aux éleveurs isolés de relier leurs exploitations aux marchés et aux ports.

Je pense que le temps des dons gratuits est révolu. Le monde d'aujourd'hui fonctionne sur la réciprocité. Nous devons proposer aux investisseurs des projets basés sur le modèle *Build-Operate-Transfer* : ils financent, exploitent, se rémunèrent, puis transfèrent l'infrastructure à l'État. C'est ce que nous faisons avec l'eau et les routes, mais aussi avec la production et la logistique. J'ai également initié un réseau d'entrepôts à Abara, Port-Soudan, Djeddah et Mombasa pour garantir la qualité des exportations alimentaires. Nous développons 18 abattoirs dans le pays, capables de produire du cuir haut de gamme. Le Soudan dispose d'un cuir d'une qualité exceptionnelle : nous envisageons de collaborer avec des maisons comme Prada ou Louis Vuitton pour transformer sur place cette ressource en produits finis à forte valeur ajoutée. Le



Crédit : Noory Taha – Wikimedia Commons

Le Soudan, grâce à sa position géographique et à ses ressources, peut devenir un hub stratégique de production alimentaire pour le Golfe. Port-Soudan n'est qu'à huit heures de Djeddah : les coûts logistiques sont faibles et la demande en produits agricoles et animaux est immense.

Soudan bénéficie aussi d'accords commerciaux avantageux avec les pays du Comesa – Ouganda, Mozambique, Zambie, Rwanda – qui nous exonèrent de droits de douane de 25%. Ces partenariats régionaux sont essentiels pour l'intégration économique africaine.

**Pouvoirs Locaux :** *Vous évoquez souvent la paix et la coopération. Comment restaurer la confiance au sein du pays et avec ses partenaires ?*

**Dr. Ahmed Eltigani Elmansouri :** La confiance se bâtit sur l'écoute et la réconciliation. Je m'inspire souvent de l'exemple du président rwandais Paul Kagame : il a su réconcilier des peuples déchirés par la guerre civile en leur offrant une vision commune tournée vers l'avenir. Nous devons suivre ce chemin. Notre président actuel,

le Dr Kamil Idris, ancien haut fonctionnaire des Nations Unies, partage cette approche. Son ouverture d'esprit et sa diplomatie permettent à notre gouvernement – composé exclusivement de technocrates – de travailler dans une logique de résultat. Nos priorités sont claires : éducation, santé, et valorisation des ressources nationales. Le Soudan, grâce à sa position géographique et à ses ressources, peut devenir un hub stratégique de production alimentaire pour le Golfe. Port-Soudan n'est qu'à huit heures de Djeddah : les coûts logistiques sont faibles et la demande en produits agricoles et animaux est immense. Dans un monde fragilisé par les tensions géopolitiques et les crises alimentaires, le Soudan peut jouer un rôle décisif pour la sécurité alimentaire régionale.

PROPOS RECUEILLIS PAR XAVIER POULET-GOFFARD

# Le pouvoir normatif des collectivités territoriales (1<sup>re</sup> partie)

*Fixer des normes générales et impersonnelles est au cœur de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics qui leur sont rattachés. Chaque année, plusieurs millions d'actes normatifs sont ainsi pris par les collectivités territoriales. L'histoire, tumultueuse, des relations entre l'État et les collectivités territoriales nous indique que le pouvoir normatif des collectivités territoriales est ancien. En se plaçant dans la longue durée, le pouvoir normatif des collectivités territoriales dépend fortement de l'État, même à l'issue du processus historique de décentralisation, amplifié en 1982. Si, aujourd'hui, les collectivités territoriales « disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences » aux termes de l'article 72 de la Constitution de la V<sup>e</sup> République, cette rédaction a été introduite à l'occasion de la révision du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République. La notion de pouvoir normatif des collectivités territoriales est intrinsèquement liée à celle de principe de libre administration des collectivités et elle trouve aujourd'hui son fondement en ce principe à valeur constitutionnelle. Il s'agira de s'interroger sur la structure du pouvoir normatif des collectivités territoriales en France, à ce jour. Le parti pris du raisonnement proposé est de se centrer sur la France, sans nécessairement faire appel au droit comparé.*

Pour les collectivités territoriales, la prérogative de fixer des normes est ancienne. Arnaud Haquet rappelle que « la compétence normative des collectivités [...] a toujours été admise<sup>1</sup> ». Cette dernière couvre une palette très large, parmi lesquelles on peut citer l'édition d'un règlement de voirie, l'autorisation d'une construction au moyen d'un permis de construire, l'organisation des services d'une collectivité, le recrutement d'un agent public, l'adoption annuelle du budget, l'octroi d'une subvention à une association, l'adoption d'un règlement budgétaire et financier, la participation à un projet ferroviaire de construction de ligne à grande vitesse, la signature d'un contrat de plan État-région, ou d'une convention de cofinancement d'un programme européen, les pouvoirs de police, notamment du maire.

Pour de nombreux acteurs du domaine administratif, économique et réglementaire local, le concept de pouvoir réglementaire local reste flou. Le processus de décentralisation des années 1980 va correspondre au « transfert par l'État de compétences et de pouvoirs de décision au profit d'autres personnes morales de droit public, juridiquement distinctes de lui, et qui disposent d'une certaine marge d'autonomie tout en restant sous son contrôle<sup>2</sup> » et semble trouver sa concrétisation au

moment où les pouvoirs publics centraux et le législateur ont décidé d'entériner et de renforcer les compétences des collectivités territoriales en les dotant textuellement d'un pouvoir normatif local. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 procède de la reconnaissance expresse du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales.

Dans la tradition juridique, la loi et le règlement ont été définis de façon relativement simple. On trouvait en effet d'un côté la loi, règle de droit, en principe de portée générale, adoptée par le Parlement, dans le cadre de l'exercice de la souveraineté nationale ; de l'autre côté du spectre, et en opposition, se trouvait le règlement. Il s'agissait toujours d'une règle de droit de caractère général, mais édictée par une autorité administrative en dehors de la fonction législative.

Le problème est de se demander si la notion de pouvoir normatif des collectivités territoriales, incluse dans la décentralisation, se retrouve dans la conception politique qui s'en prévaut depuis le début des années 1980. Consacrée par l'école du droit public français, cette possibilité d'édicter de la norme se concrétise par des décisions qui sont l'illustration du pouvoir réglementaire. En rappelant que « règlement » vient

par  
JEAN-LUC BŒUF,  
docteur en droit public.

du latin *regula*, qui signifie la règle, il définit les actes pris par une autorité publique autre que le Parlement, établissant ainsi des prescriptions ayant valeur de droit, selon une première approche.

L'analyse sera conduite en deux parties, chacune faisant l'objet d'un article. Cette première partie est consacrée à deux éléments que sont l'analyse du long processus historique d'évolution du pouvoir normatif des collectivités territoriales, marquée par la forte volonté de centralisation, d'une part, et par le nombre toujours plus important d'acteurs locaux qui exercent le pouvoir normatif selon une typologie au large spectre, d'autre part.

### Un long processus historique

Dans la tradition historique, politique, institutionnelle et administrative française, la question de la « production » de la norme est centrale. Le premier élément qui vient à l'esprit est l'aspect contre nature d'une quelconque autonomie des collectivités territoriales au regard des principes qui structurent la logique républicaine depuis la Révolution.

#### L'Ancien Régime

Dans les manuels scolaires, l'intégration des provinces à la France a tendance à être présentée comme une construction progressive et harmonieuse, presque naturelle. Or, au fil des régimes successifs, et sur plus de mille ans, la méfiance du pouvoir central envers les échelons locaux ne s'est jamais démentie : méfiance devant les actes de décision pris par ces échelons, méfiance devant les hommes et leurs titres, qui prenaient ces décisions et méfiance devant cette puissance – réelle ou supposée – des villes, des provinces et de leurs territoires, qu'il fallait contenir, et dont la construction de l'État ne pouvait que difficilement s'en accommoder.

#### La France médiévale

François Raynouard, dans son *Histoire du droit municipal en France*<sup>3</sup>, évoque ce « droit primitif des habitants d'une cité, d'une ville, d'un bourg, à nommer des mandataires municipaux. Le droit municipal n'avait pas besoin du privilège de commune ; mais ce privilège ne pouvait se passer du droit municipal, dont il était l'ampliation et le supplément selon les conditions spécifiées par la charte locale<sup>4</sup>. »

Il n'est bien sûr pas aisé de mettre en exergue, dans l'histoire de France médiévale, le lent cheminement des libertés communales et des franchises locales qui, concrètement, se traduisent par de la norme applicable au territoire considéré. Dans les nombreuses villes de Flandre et d'Artois, ces associations charitables, professionnelles et religieuses permettent de se frayer

un chemin vers la voie des libertés municipales. Chronologiquement, la première charte communale remonte à 1127<sup>5</sup>, à Saint-Omer. Cette charte révèle que les habitants avaient notamment obtenu l'abolition du cens foncier *intra-muros*. Au tournant du XII<sup>e</sup> siècle, le mouvement va s'amplifier.

À un autre bout de ce territoire en construction, le mouvement des libertés communales revêt des formes moins violentes et les rivalités entre les aspirations municipales et les structures seigneuriales y furent moins vives. L'un des éléments explicatifs est que la noblesse habitait le plus souvent en ville. « L'influence du modèle italien<sup>6</sup> » paraît probable dans l'organisation du système de décision local dans le Midi méditerranéen et languedocien, avec des consuls en Avignon dès 1129 puis à Arles, Marseille, Grasse, Nice au milieu du XII<sup>e</sup> siècle, puis à Carcassonne, à Rodez, à Albi à la charnière du XIII<sup>e</sup> siècle. Philippe le Bel, au XIV<sup>e</sup> siècle, sera le premier souverain à réunir à Paris, en assemblées plénières, des représentants des villes, venus de l'ensemble du royaume. Son objectif est de s'assurer a minima de leur neutralité bienveillante dans le conflit qui l'oppose au souverain pontife et aux Templiers. Emmanuel Le Roy Ladurie donne l'exemple d'une « délibération municipale » prise à Romans en 1550, ville dans laquelle l'essor démographique se répercute « dans les domaines les plus imprévus, y compris quant à l'agrandissement du bordel local<sup>7</sup>. »

L'équilibre normatif du triptyque monarchie-féodalité-villes va se trouver modifié par les guerres de Religion qui vont ravager la France dans les trente dernières années du XVII<sup>e</sup> siècle. La Réforme va « mobiliser les élites municipales des villes du Midi<sup>8</sup> » et est bien présente en Normandie, Poitou, Cévennes. Les épisodes de guerre civile ont tendance à réveiller les aspirations provinciales et donnent à Paris et à quelques très grandes villes un pouvoir accru. *A contrario*, en sortie de crise, on assiste à un renforcement des pouvoirs normatifs de l'autorité centrale, comme en 1536 avec l'édit de Crémieu<sup>9</sup>, qui permet au monarque, dans les villes les plus importantes, de choisir sur des listes de présentation, notamment le prévôt des marchands et les maires. Le roi Henri IV, sans remettre en cause les institutions des principales villes, les videra en grande partie de cette autonomie conquise pendant les troubles de la Réforme.

#### La monarchie absolue et ses réformes avortées

Lorsque Louis XIV accède au trône, on assiste à un transfert du pouvoir des villes vers les assemblées. Le Roi-Soleil va réduire le rôle des provinces, et de facto, des décisions et normes prises, en renforçant progressivement le pouvoir de l'intendant, ce préfet avant l'heure qui, lui, va prendre les décisions estimées nécessaires. À Bordeaux, à Toulouse, à Marseille, à Lille, les nominations dans les postes municipaux doivent être conformes à la volonté du roi. À Besançon, après l'annexion de 1678<sup>10</sup>, l'ancien magistrat élu de la cité est

*Les épisodes de guerre civile ont tendance à réveiller les aspirations provinciales et donnent à Paris et à quelques très grandes villes un pouvoir accru.*

remplacé par des échevins désignés. Quant au rôle des « assemblées générales », il va se réduire et, progressivement, le pouvoir de l'intendant, ce préfet avant l'heure, est renforcé. À partir du milieu du XVII<sup>e</sup> siècle, les assemblées ne sont plus convoquées, et cela concerne successivement le Dauphiné, les États de Normandie, de Basse Auvergne, du Quercy, d'Alsace et de Franche-Comté. Dans les provinces qui conservent leurs États, une décision de Louis XIV interdit de faire opposition devant les parlements à l'enregistrement des édits et ordonnances. Le pouvoir local des assemblées et des municipalités se réduit alors drastiquement.

À la veille de la Révolution, le pouvoir normatif local est entre les mains de l'intendant. La tutelle des intendants s'exerce ainsi dans les moindres détails de la vie municipale : couverture de l'église, grille du cimetière, établissement d'une fontaine, creusement d'un lavoir. La tentative de réforme municipale de Laverdy, contrôleur général, est contenue dans deux édits datant d'août 1764 et de mai 1765. Ces textes de compromis voient se lever contre eux l'hostilité de la noblesse, celle des gouverneurs de province et celle des responsables de l'administration royale. Ces édits seront abolis en 1771.

### La Révolution et le XIX<sup>e</sup> siècle

#### La « naturalité » des communes à la Révolution

Le parti pris est limpide : la Révolution française va refuser qu'un corps secondaire puisse adopter un texte de portée générale. Avec les « lois décentralisatrices » des 14 et 22 décembre 1789, les succès de la démocratie locale sont marqués du sceau de l'ambiguïté. Certes, l'élection prévaut à tous les niveaux. Toutefois, dans l'exercice concret des compétences, et donc du pouvoir normatif, les assemblées administratives n'en demeurent pas moins étroitement soumises au pouvoir central national. La Constitution du 3 septembre 1791 va renforcer cet état de fait : elle organise cette subordination des départements et des districts au pouvoir exécutif. Le décret des 19-22 juillet 1791, qui porte sur les municipalités, disposait « qu'aucun tribunal de police municipale ni aucun corps municipal ne pourront faire de règlement. Le corps municipal néanmoins pourra, sous le nom et l'intitulé de délibération, et sauf la réformation s'il y a lieu, par l'administration des départements, faire des arrêtés sur les objets qui suivent<sup>11</sup>. »

#### Le XIX<sup>e</sup> : un siècle des aspirations locales à une autonomie de décision renforcée.

On peut penser, avec François Burdeau, que « l'histoire de la décentralisation ne commence véritablement qu'à compter de la Restauration<sup>12</sup> », formule quelque peu provocatrice mais qu'il convient de relier à l'efflorescence intellectuelle de cette période. Le mot de décentralisation apparaît pour la première fois en 1829<sup>13</sup>. Quant à la déconcentration, Arnaud Coutant précise que le terme est apparu en 1869. Et de remarquer que, « entre 1829 et 1869, on constate que le mot décentralisation est utilisé dans deux sens différents<sup>14</sup> ». Ce terme désigne d'un côté le fait de confier à des institutions élues des

compétences locales qui correspondraient à un intérêt local. C'est la présentation faite par plusieurs penseurs libéraux comme Alexis de Tocqueville ou Benjamin Constant. Mais, poursuit Arnaud Coutant, « le terme décentralisation est aussi utilisé par les tenants de l'action de l'État qui veulent voir dans la décentralisation le concept expliquant l'intervention des acteurs locaux de l'État (...) La décentralisation est synonyme de ce qu'on appellera plus tard la déconcentration. Un dernier exemple, juridique (...) est donné par le décret de décentralisation administrative de 1852 qui organise la fonction préfectorale ».

Le mot de « tutelle » va rendre compte de cette défiance du pouvoir central sur le monde local. Les demandes d'allègement de la tutelle de l'État central ainsi que de celle du préfet ont été formulées à de multiples reprises. Elles furent rejetées par le Second Empire qui, à l'inverse, augmenta encore les pouvoirs de l'État, durant la période dite « autoritaire » de l'Empire, au cours des années 1850. En 1865, dix-neuf intellectuels lorrains, notables et hommes politiques de divers horizons, publient un document qui reprend leurs discussions relatives à la décentralisation. Le mot d'ordre du programme de Nancy est simple : « ce qui est national à l'État ; ce qui est régional à la région ; ce qui est communal à la commune. » Ce manifeste va dès lors contribuer à relancer les discussions sur la décentralisation. Si l'Empire de Napoléon III reproche aux rédacteurs du programme d'être des opposants, des mesures législatives seront toutefois prises en 1866 et 1867.

#### La III<sup>e</sup> République, dans l'ombre de la Révolution

Après la défaite de Sedan, et à la suite d'une journée d'émeutes parisiennes, la République est proclamée le 4 septembre 1870 depuis les balcons de l'Hôtel de Ville de Paris tandis que la Commune de Paris aura d'importantes répercussions sur la vie politique locale, parisienne et nationale. À Paris, un pouvoir très décentralisé va s'installer. La République n'a toutefois pas toujours été hostile à l'émancipation des collectivités territoriales. Après la défaite de 1870-1871, l'échelon départemental sort conforté des épisodes tragiques. En effet, la loi du 10 août 1871 maintient le préfet dans ses triples fonctions de représentation de l'État, d'instruction préalable des affaires soumises au conseil général et d'administration de toutes les affaires du département. La loi autorise en outre le département à statuer définitivement sur un certain nombre de questions et à désigner une commission permanente.

Au début de la III<sup>e</sup> République, la gauche, de tradition jacobine, va laisser à la droite, ou plus exactement aux forces conservatrices, le thème de la décentralisation, avec, en filigrane, la nostalgie des particularismes locaux liés aux provinces de l'Ancien Régime.

Au centre-gauche, l'apport majeur des républicains opportunistes sera l'aboutissement de la « grande loi communale » du 5 avril 1884, qui traite de l'organisation

municipale et des attributions du maire et du conseil municipal. Y sont prévues notamment la taille des conseils municipaux et les modalités de leur élection. La durée du mandat est alors fixée à quatre ans. La simplicité de la formulation retenue, selon laquelle « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune<sup>15</sup> », va rendre possible concrètement la conduite des actions de la vie quotidienne. La responsabilité du maire est clairement établie puisqu'il est seul chargé de l'administration. Également responsable de la police municipale, il est garant du bon ordre et de la tranquillité publique.

La loi du 5 avril 1884 prévoit également que la police municipale relève du maire. Les pouvoirs dont il dispose en la matière ne s'exercent pas sous l'autorité du préfet mais sous sa surveillance. Si le préfet peut donc édicter des mesures de police, aucune disposition n'interdit à un maire de prendre, sur le même objet, des mesures plus rigoureuses. Un exemple l'illustre : Par arrêté, le préfet de l'Allier avait interdit en 1893 les jeux d'argent dans les lieux publics, sauf dérogation accordée par le ministre de l'Intérieur pour les stations thermales. En 1901, le maire de la commune de Nérès-les-Bains, située dans le département de l'Allier, édicte la même prohibition, par arrêté, mais de manière absolue et sans possibilité de dérogation. Saisi par le préfet, le Conseil d'État<sup>16</sup> pose le principe selon lequel le maire peut, pour sa commune, aggraver les mesures de police prises par le préfet pour toutes les communes du département. La fortune de cet arrêt est due au fait qu'il admet que le maire peut attaquer, au moyen d'un recours pour excès de pouvoir, une décision prise par le préfet en tant qu'autorité de tutelle.

### **Le pouvoir normatif local sous les IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> Républiques : un intérêt limité**

De 1944 à 1982, l'émancipation progressive des collectivités se traduit par un allègement de la tutelle et des moyens financiers progressivement plus importants. À la Libération, le concept même de région va disparaître, en dépit de l'ordonnance du 10 janvier 1944 qui prévoit de doter les futurs commissaires régionaux de la République de larges pouvoirs<sup>17</sup>.

### **Le Constituant de 1946**

Après la Libération, le Constituant va suivre en partie les traces de son prédécesseur de 1789-1791 : il va s'agir pour lui de fonder un nouveau régime démocratique, cette entreprise passant par la rénovation profonde de l'assise territoriale de l'État. Malgré les critiques des régimes précédents, il ressort tout éfois des débats constitutionnels, une réelle continuité des collectivités territoriales. Tant les opposants à l'inscription constitutionnelle que ses partisans considèrent en effet les collectivités territoriales comme un « donné constitutionnel<sup>18</sup>. » L'inscription constitutionnelle des libertés locales va résulter d'un choix, c'est-à-dire d'un acte de volonté guidée par des considérations politiques, donc *a priori* dogmatiques. Ainsi, la « consécration » des libertés

locales se manifeste dans la Constitution de 1946<sup>19</sup>.

L'esprit de la Constitution de 1946 est bien décentralisateur mais les principes énoncés à ce sujet dans la Constitution n'ont pas tous été, tant s'en faut, rendus effectifs. Tel est notamment le cas de l'exécutif départemental qui, non transféré au président du conseil général, restera entre les mains du préfet.

### **Le Constituant de 1958**

Guillaume Protière relève que le Constituant, en 1958, n'est « guère intéressé par la question des collectivités territoriales<sup>20</sup>. » Les travaux préparatoires à la Constitution indiquent qu'ils ont été rapides pour aboutir à un simple toilettage du texte de 1946. Cela tient notamment au rôle joué par le Conseil d'État dans la préparation de la Constitution de 1958, via son assemblée générale, formellement consultée.

Les vingt premières années de la V<sup>e</sup> République vont être marquées par des avancées timides sur le sujet de la décentralisation, avec notamment l'essor de l'intercommunalité. C'est ainsi que les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) voient ainsi le jour en 1959<sup>21</sup> tandis que les communautés urbaines sont créées en 1966<sup>22</sup>. En revanche, les regroupements autoritaires de communes issus de la loi de 1971<sup>23</sup> proposée par le ministre de l'Intérieur Raymond Marcellin se soldent par un échec. Quant au référendum sur la régionalisation de 1969, son échec serait davantage à rechercher dans les conséquences de Mai-1968 que dans un refus de décentralisation. Dès lors, la montée en puissance des régions s'effectue timidement, avec la création des établissements publics régionaux en 1972. Ici et là, des mouvements en faveur de la reconnaissance des langues régionales prennent de l'ampleur dans les années 1970, notamment avec le breton, le basque et le corse.

### **Les travaux conduits dans les années 1960 et 1970**

Dans les années 1960, les commissions du Plan national ont envisagé de renforcer les compétences des communes, notamment en matière d'urbanisme ou de développement économique, en précisant que ces transferts de compétences devaient bénéficier à des collectivités aptes à les exercer. Ils se prolongent avec la « commission de développement des responsabilités locales », présidée par Olivier Guichard. Remettant en cause la tradition française hiérarchique, ses propositions ont inspiré le mouvement de décentralisation et de coopération intercommunale des années 1980 à 2000. La commission recommande notamment de confier aux collectivités une réelle souplesse financière assortie d'une marge d'action grâce à l'impôt, ainsi que d'abandonner la tutelle résultant du régime des subventions affectées. Le rapport « Vivre ensemble<sup>24</sup> » est remis par Olivier Guichard au président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, en 1976. Le père de la DATAR<sup>25</sup> y prône une décentralisation élargie, sans aller toutefois jusqu'à proposer la fin de la tutelle *a priori* qui pèse encore sur les collectivités.

Cependant, le gouvernement de Raymond Barre (1976-1981) fait adopter deux mesures fortes qui ont produit leurs effets durant des décennies : la première est que, à partir de 1979, les communes disposent d'une dotation globale de fonctionnement (DGF)<sup>26</sup> pour assurer leurs dépenses courantes. Pour ce qui est de la deuxième mesure, depuis 1980, les collectivités peuvent voter librement leurs taux d'impôts<sup>27</sup>.

### La révolution institutionnelle de 1982 et les limites posées par le juge constitutionnel

À l'occasion de la première alternance politique de la V<sup>e</sup> République, le paysage local se présente de la façon suivante au niveau des pouvoirs locaux : la région est un simple établissement public dont les représentants sont les grands élus locaux. L'exécutif du conseil général est toujours assuré par le préfet. Quant à la commune, elle a vu ses domaines d'intervention être renforcés au fil des décennies. Mais le contrôle du préfet s'exerce toujours en amont de ses décisions. L'une des revendications de la décentralisation est alors de substituer une libre administration des collectivités aux tutelles *a priori* et de donner aux collectivités territoriales les moyens de remplir leurs missions dévolues par une véritable autonomie financière. Au final, il s'agit de pouvoir rapprocher le citoyen de la décision via la démocratie de proximité.

### Un projet majeur du premier septennat de François Mitterrand

Dans les 110 propositions du candidat François Mitterrand à la présidence de la République, la 54<sup>e</sup> est consacrée à la décentralisation<sup>28</sup>, en indiquant notamment que « la décentralisation de l'État sera prioritaire. Les conseils régionaux seront élus au suffrage universel et l'exécutif assuré par le président et le bureau (...) La tutelle de l'État sur les décisions des collectivités territoriales sera supprimée ».

Lorsque François Mitterrand accède à l'Élysée en 1981, il souhaite faire de la décentralisation la grande affaire de son septennat. Pour ce faire, l'idée de la révision de la Constitution va être abandonnée très rapidement, en raison de l'opposition frontale que le Sénat entend jouer. Dès lors, le processus décentralisateur va se jouer à droit constitutionnel constant, via les lois et règlements. Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la décentralisation, prépare le texte appelé à devenir la loi du 2 mars 1982, portant droits et libertés des communes, départements et régions. La réforme va être conduite dans un laps de temps très resserré. La loi du 2 mars 1982 portant droits et libertés des communes, des départements et des régions, met notamment fin à la tutelle préfectorale. De plus, le président du conseil général devient l'exécutif du département et la région est appelée à devenir une collectivité de plein exercice, une fois que ses représentants auront été élus au suffrage universel direct<sup>29</sup>.

### Les limites posées par le juge constitutionnel

Les premières limites à une réelle augmentation du pouvoir normatif local vont apparaître à l'occasion du



Dans les 110 propositions du candidat François Mitterrand à la présidence de la République, la 54<sup>e</sup> est consacrée à la décentralisation, en indiquant notamment que « la décentralisation de l'État sera prioritaire ».

contrôle constitutionnel de la première loi de décentralisation. Le Conseil constitutionnel va en effet censurer la réforme du contrôle des actes des collectivités territoriales par le représentant de l'État<sup>30</sup>. Celle-ci prévoyait en effet que les actes des collectivités territoriales devenaient exécutoires de plein droit avant même leur transmission au représentant de l'État ; ce qui avait pour conséquence de priver temporairement l'État de l'exercice des prérogatives qu'il détient de l'article 72 de la Constitution.

### Un pouvoir normatif local protéiforme et dispersé entre de nombreux acteurs

Sur le terrain politique local, les victoires successives de la droite aux élections cantonales de 1982, municipales et sénatoriales de 1983, cantonales de 1985 vont se traduire par une augmentation très significative du nombre d'exécutifs départementaux détenus par la droite, pourtant minoritaire à l'Assemblée nationale. Dans ces conditions, l'alternance de 1986 avec, pour la première fois, une cohabitation entre un président de la République d'une tendance politique et un Premier ministre d'une tendance opposée, va générer des adaptations pour les pouvoirs locaux, mais sans toucher cependant aux grands équilibres de 1982.

La loi du 5 janvier 1988<sup>31</sup> se donne pour objectif de mettre en cohérence l'ensemble des textes législatifs adoptés entre 1982 et 1985. Dite d'amélioration de la décentralisation, elle se situe dans le prolongement de la loi du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités territoriales<sup>32</sup> et de la loi du 13 juillet 1987<sup>33</sup> modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

À partir des années 1990, la mise en place de structures intercommunales de façon quasiment généralisée sur

le territoire va se traduire par une multiplication des sources du pouvoir normatif local. Par deux lois successives, en 1992 et en 1999, les communes vont être incitées financièrement à se rapprocher entre elles<sup>34</sup>. La loi de 1992 instaure les communautés de communes (pour les intercommunalités de petite taille) et les communautés de villes (pour les intercommunalités de taille moyenne). La loi de 1999, relative au renforcement de la coopération intercommunale<sup>35</sup>, entend, quant à elle, tirer les leçons de l'échec relatif de la loi de 1992 sur les intercommunalités de taille moyenne et « relancer une nouvelle fois la coopération intercommunale, avec la création des communautés d'agglomération et, surtout, avec des mesures financières et fiscales particulièrement incitatives<sup>36</sup>. »

Au début des années 2000, sous le gouvernement de cohabitation entre le président de la République, Jacques Chirac, et le Premier ministre, Lionel Jospin (1997-2002), ce dernier confie à Pierre Mauroy la rédaction d'un rapport pour relancer la décentralisation. Tant le rapport Mauroy que les mesures de la loi relative à la démocratie de proximité<sup>37</sup> insistent sur le rôle du citoyen dans la production de la norme, aux côtés des élus et des collectivités. L'impulsion en est donnée par le rapport intitulé « Refonder l'action publique locale », les propositions de son rapport oscillent entre des avancées en termes de nouveaux transferts de compétences et une particulière réticence au titre de l'accroissement de la liberté normative des collectivités territoriales.

*L'alternance de 1986 avec une cohabitation entre un président de la République d'une tendance politique et un Premier ministre d'une tendance opposée, va générer des adaptations pour les pouvoirs locaux, mais sans toucher cependant aux grands équilibres de 1982.*

Le principe de libre administration des collectivités territoriales cède le pas face au principe d'égalité. Pour le juge constitutionnel, l'égalité devant les libertés publiques est une composante essentielle de l'unité de l'État. Ainsi, comme le souligne Arnaud Haquet, « l'égalité est un principe élémentaire et complexe. [...] S'agissant du caractère unitaire de l'État, l'on peut néanmoins affirmer que le principe est structurant. Dans la jurisprudence constitutionnelle, il s'oppose à la diffé-

renciation politique et contribue à l'affirmation de la forme de l'État. [...] Le Conseil constitutionnel ne s'oppose pas à la diversité institutionnelle entre catégories de collectivités organisée par la loi (ou la Constitution en Outre-mer). Mais une autre question se pose au juge constitutionnel qui a trait à la « différenciation dans l'exercice de compétences » au sein des catégories de collectivités<sup>38</sup>. »

### **Les caractéristiques du pouvoir normatif des collectivités territoriales**

Le pouvoir normatif des collectivités territoriales est au cœur de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics qui leur sont rattachés. Ainsi que le souligne Jean-Éric Schoettl, « les compétences confiées par la loi aux autorités décen-

tralisées ne se réduisent pas à la capacité d'effectuer des opérations matérielles, de passer des contrats ou de prendre des décisions individuelles. L'exercice de la compétence transférée réside souvent dans le pouvoir de fixer des règles générales<sup>39</sup>. »

### **Les dispositions constitutionnelles**

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, « la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ». Le pouvoir normatif s'exerce dans le cadre des compétences dévolues aux collectivités territoriales par la loi. En outre, le pouvoir réglementaire ne peut intervenir que sur des questions non légiférées, pour préciser ou compléter les conditions d'exercice des compétences locales. Il ne dispose ainsi d'aucun domaine réservé susceptible de faire obstacle à l'intervention du législateur. De plus, et ainsi que le précise Géraldine Chavrier<sup>40</sup>, il « n'existe pas de cas de figure de pouvoir réglementaire autonome à l'égard de la loi. »

La Constitution de la V<sup>e</sup> République reconnaît clairement l'existence d'une compétence normative étatique générale. En effet, l'article 21 confère au Premier ministre un pouvoir réglementaire de droit commun exercé, soit pour assurer l'application des lois, soit à titre autonome. En raison de ce fondement constitutionnel, aucune habilitation n'est donc nécessaire pour autoriser le pouvoir normatif étatique à intervenir et aucune limite législative ne saurait, en principe, lui être imposée. Aux termes de l'article 34 de la Constitution, « la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. »

### **Un pouvoir normatif subalterne et subordonné à l'État central**

Le pouvoir normatif s'exerce donc dans le cadre des compétences dévolues aux collectivités territoriales par la loi. Le pouvoir normatif des collectivités territoriales présente un caractère réglementaire subsidiaire et toujours subordonné, d'une part, à l'application des lois et, d'autre part, au pouvoir réglementaire national. En effet, dans le système juridique français, le pouvoir normatif local doit avoir un fondement législatif. De ce fait, la fragilité de ce pouvoir normatif local vis-à-vis du pouvoir réglementaire central est incontestable. Le caractère secondaire, subordonné, résiduel ou subsidiaire du premier par rapport au second en témoigne.

La prééminence du premier sur le second est due non seulement à la position textuelle mais aussi, et surtout, à la pratique jurisprudentielle. Les normes édictées par les collectivités territoriales se caractérisent par leur caractère général et impersonnel. De plus en plus fréquemment, il leur arrive également de créer des actes juridiques moins généraux et impersonnels, dont l'aspect général est débattu. Ils peuvent être alors qualifiés d'actes de droit souple.



Crédit : Adobe stock

Le Conseil constitutionnel valorise en effet la dimension institutionnelle de la liberté d'administration qu'il considère comme partie intégrante de l'expression démocratique du peuple.

### **Pour le Conseil d'État, un pouvoir normatif qui doit être expressément prévu**

Strictement encadré par la Constitution et par l'action de l'État, le pouvoir normatif des collectivités territoriales est directement issu du lent et long processus historique de décentralisation.

Pour le Conseil d'État, l'exercice d'un pouvoir des collectivités territoriales par les collectivités territoriales doit être explicitement prévu par la loi et assorti par celle-ci de l'encadrement approprié. Quant au Conseil constitutionnel, après avoir affirmé, à de nombreuses reprises, la valeur constitutionnelle de la libre administration des collectivités territoriales, il n'a pas hésité à sanctionner, après 1982, la méconnaissance de ce principe par un texte législatif<sup>41</sup>. Pour autant, le Conseil constitutionnel ne s'est fondé, par la suite, que très rarement sur ce principe de libre administration pour censurer des dispositions législatives. Ainsi, on peut s'étonner que, au total, seulement quatre décisions d'annulation<sup>42</sup> aient été directement fondées sur la violation de ce principe, « bien que celui-ci ait été invoqué à de multiples reprises par les auteurs des saisines<sup>43</sup>. »

Par une transposition de la jurisprudence du Conseil d'État<sup>44</sup>, le juge administratif a reconnu aux collectivités le pouvoir de fixer les règles régissant les services publics créés, l'élection des représentants du personnel de la collectivité au sein des instances prévues par la loi<sup>45</sup>. Les collectivités territoriales bénéficient également d'une liberté de recrutement et de gestion de leurs

personnels mais celle-ci s'exerce dans le respect des règles statutaires législatives et ne doit pas concurrencer le pouvoir exécutif national<sup>46</sup>. Ainsi, pour le Conseil d'État, eu égard aux exigences des articles 34 et 72 de la Constitution, l'exercice d'un pouvoir réglementaire par les collectivités territoriales, pour l'exercice d'une compétence, devra être le plus souvent explicitement prévu par la loi et assorti par celle-ci de l'encadrement approprié.

### **La jurisprudence duale du Conseil constitutionnel**

Pour le Conseil constitutionnel, sa jurisprudence « apparaît en fait duale<sup>47</sup> », pour reprendre le terme de Guillaume Protière. Le Conseil constitutionnel valorise en effet la dimension institutionnelle de la liberté d'administration qu'il considère comme partie intégrante de l'expression démocratique du peuple. À titre d'illustration, le Conseil constitutionnel applique aux élections locales, tant le principe des bases essentiellement démographiques de l'élection<sup>48</sup> que celui relatif au nécessaire respect du pluralisme politique<sup>49</sup>. Il garantit ainsi l'identité des principes applicables à l'ensemble des scrutins politiques<sup>50</sup>.

Sa jurisprudence conforte ce point en protégeant l'assimilation institutionnelle entre les départements d'outre-mer et leurs homologues du territoire européen de la République<sup>51</sup>. En revanche, le bilan est beaucoup plus modeste lorsque l'on envisage la libre administration comme liberté de faire. Certes, le Conseil constitutionnel affirme une position de principe plutôt

favorable selon laquelle les organes délibérants des collectivités territoriales doivent être dotés « d'attributions effectives<sup>52</sup>. »

### Un pouvoir local contraint par la production nationale de normes

Tel est le cas des autorités de régulation, au titre desquelles sont notamment concernées les autorités administratives indépendantes<sup>53</sup> dont les prérogatives sont multiples. Dans un spectre large, elles peuvent aller d'un simple pouvoir d'avis ou de recommandation, à de véritables pouvoirs d'autorisation, de sanction ainsi que, dans certains cas, de réglementation. Une autre illustration concerne les fédérations sportives. Dans chaque discipline sportive, le ministre délègue à une fédération sportive le pouvoir d'organiser les compétitions à l'issue desquelles sont délivrés les titres départementaux, nationaux et internationaux. La fédération, dite délégataire, édicte les prescriptions réglementaires qui permettent à un équipement sportif de satisfaire aux règles techniques des compétitions.

Le pouvoir normatif des collectivités territoriales est au cœur de l'exercice des compétences et les collectivités territoriales y ont recours quasi quotidiennement, sans avoir toujours nécessairement pleinement conscience de son usage. Ce pouvoir normatif des collectivités territoriales est strictement encadré par la Constitution, par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et par l'action de l'État. Il vient également en résonance avec les entités éditrices de normes au niveau national. Les réformes qui ont suivi le processus de décentralisation des années 1980 ont formalisé le principe de libre administration des collectivités territoriales ainsi que le principe de subsidiarité.

### Une typologie au large spectre

Le pouvoir normatif des collectivités territoriales se traduit par l'édition d'actes à caractère général, impersonnel ou individuel. Concrètement, il peut prendre plusieurs formes :

- une délibération adoptée par une assemblée délibérante d'un conseil municipal, d'un conseil départemental, d'un conseil régional, d'un conseil communautaire, d'agglomération ou métropolitain, d'un conseil d'administration d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale ;
- un règlement, déterminant par exemple l'usage d'un espace : règlement des parcs et jardins ou règlement des marchés, règlement de la voirie communale ;
- les modalités d'action de la collectivité territoriale, avec le règlement d'aide aux communes, le règlement d'aides sociales pour un conseil départemental, le cadre d'intervention pour le versement de subventions ;
- le fonctionnement interne de la collectivité, avec le règlement de l'assemblée délibérante, l'organigramme des services ;

- un arrêté pris par l'exécutif de la collectivité, qu'il s'agisse du maire, du président du conseil départemental, du président du conseil régional ou du président d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Ces différents types de normes se révèlent d'intensité juridique différente, avec essentiellement :

- les normes administratives, qui rendent possibles le fonctionnement des collectivités avec, par exemple, la préparation puis la validation de l'organisation des services, au travers d'un organigramme présenté dans les instances paritaires, avant sa validation formelle et mise en application par le chef de l'exécutif ;
- les normes budgétaires, financières et comptables, à forte valeur juridique et, au premier rang desquelles, les actes budgétaires et leurs déclinaisons ;
- les normes contractuelles, dont la valeur juridique est très inégale en fonction des types de « contrats » ; pouvant aller du « très contraignant » (un contrat classique) au « nettement moins contraignant » avec, par exemple, les contrats de plan et leurs très nombreuses déclinaisons.

### La norme administrative pour organiser le pouvoir normatif

Pour organiser leurs services, les collectivités territoriales peuvent être amenées à édicter des normes d'organisation, que ces dernières soient contraignantes ou relevant du droit souple.

Le règlement de voirie est un exemple de norme organisationnelle contraignante. Pour les départements, les lois successives de décentralisation ont transféré la compétence de la gestion de la voirie du préfet au président du conseil général<sup>54</sup>, dans les domaines de la police de la circulation et de la police de la conservation.

Un exemple concret peut être donné par la mise en œuvre d'un guide du partenariat dans un conseil départemental : Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) stipule que « le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes, leurs groupements, les établissements publics qui leur sont rattachés ou les sociétés dont ils détiennent une part du capital<sup>55</sup>. » Les conseils départementaux disposent ainsi de toute latitude pour la mise en œuvre de cet accompagnement financier, que ce soit sur les modalités contractuelles ou de forme, sur les opérations jugées comme éligibles, sur les normes et conditions préalables à respecter, sur les modes de calcul et la fixation des montants de subventions, sur la fixation de limites, sur les modalités de paiement et le pouvoir de contrôle et de sanction.

Il est également intéressant de rappeler que le règlement intérieur des assemblées délibérantes a longtemps été considéré par le Conseil d'État<sup>56</sup> comme une mesure intérieure insusceptible de recours, ce qui leur déniait toute valeur juridique. Il aura fallu attendre

l'intervention du législateur en 1992<sup>57</sup>, pour que le Conseil d'État<sup>58</sup> donne toute sa force juridique à ce règlement. La régularité des délibérations adoptées par les assemblées délibérantes est également désormais contrôlée<sup>59</sup> au regard des dispositions prévues dans les règlements intérieurs. Bien que moins formelles que des normes législatives ou réglementaires, ces normes d'organisation n'en sont pas moins contraignantes pour les destinataires.

### La norme budgétaire pour concrétiser les engagements

Le conseil départemental de la Marne s'est doté d'un règlement budgétaire et financier. Ce document, régulièrement actualisé, précise, dans un document unique, les différentes règles applicables à la collectivité dans le domaine budgétaire et financier<sup>60</sup>. Le règlement budgétaire et financier (RBF) s'appuie sur le Code général des collectivités territoriales et plus spécifiquement, sur l'Instruction comptable qui en découle, la M57, ainsi que sur les délibérations prises par l'assemblée délibérante fixant les modalités concrètes de mise en œuvre.

### Le développement de la norme contractuelle

La doctrine et la jurisprudence se sont régulièrement interrogées sur la nature véritablement contractuelle du contrat administratif. Le droit des contrats administratifs a été longtemps considéré comme en principe de compétence réglementaire, et même « hors la loi<sup>61</sup>. » Si « la liberté contractuelle est un élément de la libre administration des collectivités territoriales, la contractualisation des politiques publiques locales n'est pas la marque en France d'un approfondissement de l'autonomie locale<sup>62</sup>. » Dès les années 1970, le recours au contrat s'est accru et diversifié, dans les rapports entre l'État et les communes ou des groupements intercommunaux : on peut citer les conventions zones d'aménagement concerté (ZAC), en 1970, ou les contrats habitat et vie sociale (HVS), en 1977.

Parmi les procédures contractuelles, les contrats de plan État - régions<sup>63</sup> figurent certainement, par l'importance des sujets traités et par la masse des financements engagés, au premier rang en termes d'impact sur l'équilibre de la décentralisation française à trois niveaux : financier, de décision et d'aménagement du territoire. Ces contrats de plan État-région, dont la portée juridique demeure limitée, sont conçus originellement comme un instrument permettant l'articulation du plan national et des plans des régions, facilitant leur mise en cohérence par le biais d'actions cofinancées qui relèvent des champs de compétence de l'État et des régions. Quatre générations se sont succédé de 1984 à 2006, avant que les contrats de projets ne prennent le relais pour la génération 2007-2013.

Concrètement, les contrats de plan ont permis à l'État de faire financer ses politiques par les régions naissantes dans les territoires. Chacun des partenaires devait en



Ancien couvent de religieux Dominicains, bâti au commencement du XVII<sup>e</sup> siècle, et affecté en 1810, par décret impérial, au logement du préfet du Rhône ; la façade principale de l'édifice est du côté des jardins ; l'ancien cloître se reconnaît aux portiques qui entourent la cour. Cet Hôtel de la Préfecture a été démoli en 1862-1863, il se trouvait sur l'actuelle place des Jacobins.

Crédit : Archives municipales de Lyon, Public domain, Wikimedia Commons

sortir gagnant : l'État, en trouvant des cofinanceurs, tout en gardant dans le même temps son pouvoir de décision ; les régions, en se voyant conférer un rôle de fédérateur pour assurer le financement de projets dont elles n'assureraient pas la maîtrise d'ouvrage ; les autres niveaux de collectivités, trouvant dans cette contractualisation une source complémentaire de financement pour des projets, promis par l'État en son temps, mais dont la réalisation aurait pu s'étaler sur des décennies, en l'absence de participation de financeurs complémentaires tels que les conseils régionaux et les conseils généraux.

Il n'est d'ailleurs pas anodin de remarquer que, sous le strict point de vue juridique, les contrats de plan ne « créent pas d'obligation entre les parties » selon l'arrêt de la Haute assemblée de 1996<sup>64</sup>, *Association estuaire écologie*. On est en mesure alors de s'interroger par conséquent sur le véritable pouvoir réglementaire exercé par les régions sur des aspects concernant pour certaines plus de la moitié de leurs dépenses d'investissement dans la première génération de contrats de plan (1984-1988). Cette jurisprudence du Conseil d'État du 8 janvier 1988, (CE, Ass., n° 74361, publié au recueil Lebon) est encore plus sévère pour les contrats de plan que celle de 1988, relative à l'action engagée par la communauté urbaine de Strasbourg contre l'État, après que ce dernier eut décidé d'installer l'anneau européen de rayonnement synchrotron à Grenoble alors que, dans le contrat de plan signé avec la région Alsace, l'État s'était engagé à le construire à Strasbourg.

Ainsi, le contrat est très largement utilisé dans la conduite de l'action publique, notamment locale. Si la liberté contractuelle est garantie aux collectivités territoriales,

il n'est pas certain toutefois que l'extension permanente de son utilisation ait contribué au renforcement de leur autonomie normative. Pour l'État, tout se passe comme si les différentes formes de contractualisation étaient un moyen supplémentaire pour pouvoir piloter le système local, depuis Paris, en vision centralisée, et les préfets, en vision déconcentrée.

### **Les limites au maniement de l'outil normatif**

Deux illustrations peuvent servir d'exemples à cette limite du maniement de l'outil normatif : le règlement intérieur d'un conseil départemental pour le transport des élèves et étudiants en situation de handicap et le règlement départemental d'aide sociale.

#### **Le règlement intérieur d'un conseil départemental pour le transport des élèves et étudiants en situation de handicap**

Dans le cadre du pouvoir normatif dont il dispose, le conseil départemental de la Marne a adopté le règlement intérieur départemental des transports<sup>65</sup>. Ce règlement régit les règles et les modalités du transport scolaire adapté pour les élèves et étudiants en situation de handicap. Il est élaboré conformément à la réglementation en vigueur, et notamment le Code général des collectivités territoriales (CGCT), le Code des transports<sup>66</sup>, la loi du 11 février 2005

pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, le Code de la route<sup>67</sup>. Le Département a en effet pour obligation légale la prise en charge du surcoût financier des transports scolaires lié au handicap des élèves et étudiants domiciliés dans le département. Il est le décideur de la mise en place ou non du transport adapté. Son rôle est donc de proposer la meilleure solution de transport en fonction des besoins de chaque élève ou étudiant.

Suite à une requête, le tribunal administratif de Châlons a enjoint au conseil départemental de fournir un transport adapté pour la fille de M. X, dans un délai de quinze jours. Le rapporteur public avait proposé au tribunal de procéder à l'annulation de la décision de refus de transport adapté, d'enjoindre à l'administration de fournir le transport adapté pour l'année scolaire 2023-2024<sup>68</sup>. La position du ministère public a été validée par le juge qui a considéré que la situation de Mme X remplissait les conditions<sup>69</sup> ouvrant droit à une prise en charge des frais de transport scolaire par le département. Dès lors, le conseil départemental de la Marne a modifié, par délibération du 17 mai 2024, son règlement intérieur des transports en supprimant la condition de distance de 2 kilomètres et définissant un nouveau barème de financement des frais kilométriques.

#### **Le règlement départemental d'aide sociale (RDAS)**

Conséquence directe des lois de 1983<sup>70</sup> relative à la répartition de compétences entre les communes,

les départements, les régions et l'État, la collectivité départementale est dotée d'un pouvoir normatif en matière d'action sociale. Ce pouvoir, réglementaire, se concrétise par l'adoption d'un règlement départemental d'aide sociale (RDAS) en faveur des personnes âgées et handicapées. Le Code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit<sup>71</sup> que chaque conseil départemental adopte son règlement départemental d'aide sociale (RDAS) vient compléter, préciser ou améliorer les dispositifs d'aides sociales législatifs ou réglementaires. Sa valeur normative est inférieure au Code de l'action sociale et des familles qu'il doit respecter, sauf lorsqu'il apporte des conditions de prise en charge plus favorables aux usagers. Acte normatif qui sert de base juridique aux décisions individuelles, le règlement départemental d'aide sociale définit ainsi les règles selon lesquelles sont accordées les prestations légales et facultatives à la charge du département. Les limites à l'exercice du pouvoir normatif autonome des conseils départementaux proviennent du fait que les prestations en faveur des personnes âgées ou handicapées font l'objet de textes nationaux particulièrement précis et d'une jurisprudence relativement abondante. Elles conduisent à ce que la gestion des prestations des conseils départementaux soit presque exclusivement réalisée sur la base du Code de l'action sociale et des familles (CASF) et non plus du règlement départemental d'aide sociale (RDAS). À titre d'illustration, le dernier règlement départemental d'aide sociale (RDAS) du conseil départemental de la Marne a été rédigé puis adopté en 2019.

### **Conclusion**

Depuis l'Ancien Régime, le pouvoir normatif au plan local a toujours été reconnu, à défaut d'être toujours consacré par les textes, cette compétence normative étant admise. Fixer des normes générales et impersonnelles est au cœur de l'exercice des compétences des collectivités territoriales. Ces dernières y recourent quotidiennement, sans avoir toutefois nécessairement conscience de l'usage de ce pouvoir. En outre, les collectivités raisonnent moins en termes de compétences que de projets avec, en ligne de mire pour les élus, la durée de leur mandat, aujourd'hui de six ans pour les communes, départements et régions.

Pour nombre de décideurs locaux, le pouvoir normatif est avant tout un outil, avant de constater, dans la pratique, que ce concept de pouvoir normatif local reste flou. On peut penser avec Arnaud Haquet que « même l'essor de la décentralisation n'a pas permis aux autorités locales de disposer de compétences garanties par la Constitution<sup>72</sup>. »

On peut au total s'interroger sur le fait de savoir si la France est réellement un État décentralisé. L'exemple de la charte européenne de l'autonomie locale appliquée au redécoupage des régions de 2014 est à cet égard révélateur. En effet, la France a bien ratifié, quoique tardivement, la charte européenne de l'autonomie locale.

*Ainsi, le contrat est très largement utilisé dans la conduite de l'action publique, notamment locale. Si la liberté contractuelle est garantie aux collectivités territoriales, il n'est pas certain toutefois que l'extension permanente de son utilisation ait contribué au renforcement de leur autonomie normative.*

Cette dernière garantit aux collectivités territoriales le fait de devoir être consultées « sur toute modification de leurs limites territoriales<sup>73</sup>. » Toutefois, le Conseil d'État a jugé que si, en application de l'arrêt *Nicolo* de 1989, le juge administratif doit s'assurer qu'une loi n'est pas contraire aux règles de fond d'un traité, il n'exerce pas le même contrôle pour les règles de forme<sup>74</sup>.

Le pouvoir normatif des collectivités territoriales concerne l'ensemble des collectivités dans leur champ de compétences. Ce pouvoir normatif demeure sous contrôle, en dépit d'un renouvellement. C'est au niveau du bloc communal que ce pouvoir normatif est le plus développé. Cette situation est liée à l'histoire de la décentralisation puisque les libertés locales se sont d'abord affirmées au niveau communal et, plus récemment, au niveau régional et intercommunal. Les compétences historiques de la commune liées à l'urbanisme se caractérisent par un degré élevé de décentralisation. Le maire est également titulaire d'un pouvoir de police générale qui lui confère des prérogatives réglementaires très

larges. Le président d'un conseil départemental et le président d'un établissement public de coopération intercommunale disposent quant à eux de pouvoirs de police spéciale. En revanche, pour ce qui est du président du conseil régional, il ne dispose pas même de pouvoirs de police spéciale. De son côté, le Conseil constitutionnel a « contrôlé toutes les réformes à l'aune du principe d'égalité et de l'indivisibilité de la République. La différenciation ne sera donc possible que par une révision constitutionnelle<sup>75</sup>. » et, pour reprendre le propos de Jacques Caillosse<sup>76</sup>, « une décentralisation sans transfert de pouvoir normatif, c'est encore et toujours de la centralisation ».

JEAN-LUC BOEUF

Nota : Cette contribution reprend, en deux parties (Pouvoirs Locaux 129 et 130), les éléments essentiels de la thèse de droit public portant sur « le pouvoir normatif des collectivités territoriales : de la production de la norme à son effectivité », soutenu à l'Université de Reims Champagne Ardenne (URCA) en juin 2025 par Jean-Luc Boeuf et dirigée par Olivier Dupéron, professeur d'Université.

1 Haquet A., *La loi et le règlement*, op. cit., p. 44.

2 Roux A., *La décentralisation, droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, Systèmes, 2016, p. 5.

3 Raynouard F., *Histoire du droit municipal en France sous la domination romaine et sous les trois dynasties*, Paris, 1829, Introduction, p. III.

4 Raynouard F., op. cit., p. XLII.

5 Deyon P. (Préface : Le Roy Ladurie E.), *L'État face au pouvoir local*, Paris, France, Éditions locales de France, 1996, p. 22.

6 Deyon P., op. cit., p. 27.

7 Le Roy Ladurie E., *Le carnaval de Romans*. De la Chandeleur au mercredi des cendres 1579-1580, Paris, 1979, Gallimard, (édition consultée : Folio Histoire, 2022, p.13).

8 Deyon P., op. cit., p. 55.

9 L'édit de Crémieu est un règlement donné par François Ier à Crémieu, aujourd'hui dans le département de l'Isère, le 19 juin 1536. Ce règlement fixe les compétences respectives des bailliages et des prévôtés, châtelains et autres juges ordinaires.

10 En 1678, la Franche-Comté est annexée au royaume de France, après sa conquête par les troupes de Louis XIV. Le duché de Bourgogne et la Franche-Comté forment alors deux provinces distinctes avec leurs propres capitales, respectivement Dijon et Besançon.

11 Décret des 19-22 juillet 1791, art. 46.

12 Burdeau F., *Libertés libertés locales chéries !* Paris, Cujas, 1983, in Donier V. et Kada N., Les 40 ans de la loi du 2 mars 1982 : de la genèse aux impensés de la décentralisation, Bayonne, Institut francophone pour la justice et la démocratie, 2023, 252 p. (Colloques & essais, n° 178).

13 Anaud Coutant cite Boiste P., *Dictionnaire universel de la langue française*, Paris, Verdière, 1829, p. 194. P. Boiste cite un député, Alexandre Méchin, élu de l'Aisne, qui a utilisé ce terme lors d'un débat parlementaire, en 1829.

14 Coutant A., op. cit., p. 54.

15 Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, JORF, n°0096, 06 avril 1884, art. 61.

16 CE, 18 avril 1902, n°04749, Commune de Nérès-les-Bains.

17 Ordonnance du 10 janvier 1944 portant division du territoire en commissariats généraux de la République et création de commissariats généraux de la République, JORF du 6 juillet 1944.

18 Lanza A., *L'expression constitutionnelle de l'administration*, op. cit., p. 535.

19 Art. 87 de la Constitution du 27 octobre 1946 : « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel. L'exécution des décisions de ces conseils est assurée par leur maire ou leur président ».

- 20 Protiere G., *op. cit.*, p. 10.
- 21 V. Ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations, JORF, n° 004, 06 janvier 1959.
- 22 Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, JORF, n° 0003, 04 janvier 1967.
- 23 V. loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, dite loi Marcellin, du nom du ministre de l'Intérieur de l'époque, JORF, n° 0165, 18 juillet 1971.
- 24 Guichard O., Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, remis au président de la République le 22 octobre 1976.
- 25 DATAR : délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.
- 26 Loi n° 79-15 du 3 janvier 1979, instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités territoriales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979, JORF, n° 0002, 04 janvier 1979.
- 27 Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980, portant aménagement de la fiscalité directe locale, JORF, n° 0009, 11 janvier 1980.
- 28 « 110 propositions pour la France – Institut François Mitterrand », 1981. En ligne : <https://www.mitterrand.org/110-propositions-pour-la-france.html> [consulté le 13 juillet 2024].
- 29 Ce sera chose faite à l'issue des élections du 16 mars 1986.
- 30 Cons. const., déc. n° 82-137 DC, 25 février 1982, loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, Rec. p. 38.
- 31 Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, JORF, n° 0004, 06 janvier 1988.
- 32 Loi n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités territoriales, JORF, n° 0194, 22 août 1986.
- 33 Loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale, JORF, n° 0159, 11 juillet 1987.
- 34 Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JORF, n° 0033, 8 février 1992.
- 35 Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, JORF, n° 0160, 13 juillet 1999.
- 36 Donier V. et Kada N., Les 40 ans de la loi du 2 mars 1982 : de la genèse aux impensés de la décentralisation, *op. cit.*, p. 46.
- 37 Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF, n° 0050, 28 février 2002.
- 38 Haquet, A., « Le Conseil constitutionnel garant du caractère unitaire de l'État ? », Titre VII, n° 9, La décentralisation, octobre 2022, <https://www.conseil-constitutionnel.garant-du-caractere-unitaire-de-l-etat-?> | Conseil constitutionnel.
- 39 Schoettl, J.-E., commentaire sur la décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, loi relative à la Corse, AJDA, 2002.
- 40 V. Chavrier, G., Le pouvoir normatif local : enjeux et débats, *op. cit.*, p. 20.
- 41 Cons. const., déc. n° 83-168 DC, 20 janv. 1984, loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.
- 42 Cons. const., déc. n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, déc. n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, déc. n° 98-407 DC du 14 janvier 1999, déc. n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000.
- 43 FAVOREU L., ROUX A., « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 12, mai 2002.
- 44 CE, Section, 7 février 1936, n° 43321, Jamart.
- 45 CE, 105 SSR, 13 février 1985, n° 40756, Syndicat communautaire d'aménagement de Cergy-Pontoise.
- 46 Cons. const., déc. n° 83-168 DC, 20 janv. 1984, loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, préc.
- 47 Protiere G., *op. cit.*, p. 13.
- 48 Cons. const., déc. n° 85-196 DC, 8 août 1985, loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, Rec. p. 63 et Cons. const., déc. n° 87-227 DC, 7 juillet 1987 (modification du régime électoral et de l'organisation administrative de la ville de Marseille), Rec. p. 41.
- 49 Cons. const., déc. n° 2003-468 DC, 3 avril 2003, loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, Rec. p. 325.
- 50 Cons. const., déc. n° 82-146 DC, 18 novembre 1982, loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France, qualification appliquée aux élections locales dans la détermination des quotas par sexe, Rec. p. 66.
- 51 Cons. const., déc. n° 82-147 DC, 2 décembre 1982, loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion, Rec. p. 70.
- 52 Cons. const., déc. n° 85-196 DC, préc.
- 53 Il est possible de citer par exemple l'autorité de la concurrence, l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP).
- 54 Devenu en 2015 le conseil départemental.
- 55 Cf. l'art. L. 1111-10 du CGCT.
- 56 CE, 22 mars 1912, n° 40394, Le Moign, Rec 414 ; CE Ass., 6 mai 1966, n° 57452, 57453, Guillain, Rec 305.
- 57 Loi n° 92-125 du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République, JORF, n° 0033, 8 février 1992.
- 58 CE Sect., 10 février 1995, n° 147378, Commune de Coudekerque-Branche.
- 59 CE, 10/7 SSR, 8 septembre 1995, n° 141513, Haut-commissaire de la République en Nouvelle Calédonie, Rec 921.
- 60 Conseil départemental de la Marne, séance plénière du vendredi 26 mai 2023, délibération n° SE23-05-I-05. Objet : modification du règlement budgétaire et financier suite au passage à la M57 à compter du 1er janvier 2023.
- 61 Gaudemet Y., « Le contrat administratif, un contrat hors-la-loi », Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 17, mars 2005.
- 62 Brisson J.-F., « Décentralisation et contractualisation », AJDA, 2019, p. 2435.
- 63 Cf. notamment l'art. 11 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.
- 64 CE, 35 SSR, 25 octobre 1996, n° 169557, Association estuaire écologie.
- 65 Conseil départemental de la Marne, séance plénière du vendredi 1er juillet 2022, rapport n° SE22-07-IV-02 : mise à jour du règlement intérieur départemental pour le transport des élèves et étudiants en situation de handicap.
- 66 Cf. notamment l'art. R. 3111-24.
- 67 Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, JORF, n° 0036, 12 février 2005.
- 68 Selon les dispositions de l'art. L. 761-1 du Code des juridictions administratives.
- 69 Énoncées à l'article R. 3111-24 du code des transports.
- 70 Il s'agit de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État et de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.
- 71 L'article L. 121-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit que le conseil départemental, chef de file de l'action sociale et médico-sociale, adopte un règlement départemental d'aide sociale qui définit les règles selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale du département.
- 72 Haquet A., *op. cit.*, p. 13.
- 73 Cf. Art. 5 de la charte.
- 74 CE, 27 octobre 2015, n° 393026, M. Allenbach et autres, chronique de L. Duthéillet de Lamothe et G. Odinet ; BJCL, 2016, p. 9, concl. V. Daumas, J. David, « Le Conseil d'État et le contrôle de la conventionalité procédurale de la loi : autopsie d'un refus », AJDA 2018, p. 1255. R. Hertzog, « La France et la charte européenne de l'autonomie locale », AJDA 2016, p. 1551.
- 75 Degoffe M., 1982-2022 : quarante ans de décentralisation en France, Conseil constitutionnel, *op. cit.*
- 76 Caillousse J., Pouvoirs Locaux, 2013, n° 98, p. 61.

## Actualités juridiques

*Ces brèves et notes juridiques ont été spécifiquement sélectionnées pour comprendre les implications pratiques et les développements jurisprudentiels qui façonnent le paysage légal pour les entités publiques et aider à naviguer dans un environnement juridique en constante évolution.*

*Les brèves juridiques sont classées par ordre chronologique, des décisions les plus récentes au plus anciennes.*

# Rupture conventionnelle d'un agent public : un acte soumis au contentieux de l'excès de pouvoir

La question de la nature juridique de l'acte mettant fin aux fonctions d'un agent public, de la distinction entre protocole transactionnel et acte de rupture conventionnelle, ainsi que de la compétence du juge administratif et de l'irrecevabilité de la demande d'annulation par l'administration, revêt une importance pratique majeure.

La jurisprudence récente du Conseil d'État, 17 octobre 2025, n°493859, Chambre de métiers et de l'artisanat d'Île-de-France : Lebon T., vient préciser les contours de ce contentieux, en clarifiant la portée de la rupture conventionnelle dans la fonction publique et la nature des recours ouverts.

### Cadre législatif de la rupture des fonctions dans la fonction publique

La rupture des fonctions d'un agent public peut intervenir selon plusieurs modalités, dont la rupture conventionnelle, introduite dans la fonction publique par la loi n°2019-828 du 6 août 2019. Selon l'Article 72 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (1) :

«L'administration et le fonctionnaire [...] peuvent convenir en commun des conditions de la cessation définitive des fonctions, qui entraîne radiation des cadres et perte de la qualité de fonctionnaire. La rupture conventionnelle, exclusive des cas mentionnés à l'article 24 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 précitée, ne peut être imposée par l'une ou l'autre des parties. La rupture conven-

tionnelle résulte d'une convention signée par les deux parties. La convention de rupture définit les conditions de celle-ci, notamment le montant de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle, qui ne peut pas être inférieur à un montant fixé par décret.»

Ce dispositif, applicable à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2025, s'inspire du régime de la rupture conventionnelle du secteur privé, tout en l'adaptant aux spécificités du service public. Il prévoit également des exclusions, notamment pour les fonctionnaires stagiaires ou ceux ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à pension.

Pour les agents contractuels de droit public, l'article L. 552-1 du Code général de la fonction publique dispose que :

«Les agents contractuels recrutés par contrat à durée indéterminée peuvent bénéficier d'une rupture conventionnelle avec leur employeur.»

Ce mécanisme vise à sécuriser la sortie de la relation d'emploi, en prévoyant une indemnité et un formalisme protecteur.

### Distinction entre protocole transactionnel et acte de rupture conventionnelle

La pratique administrative distingue traditionnellement le protocole transactionnel, qui vise à mettre fin à un

par  
ALAIN-JOSEPH POULET,  
avocat au barreau de Paris,  
docteur en droit public.

litige ou à prévenir un contentieux par des concessions réciproques, de l'acte de rupture conventionnelle, qui organise la cessation des fonctions d'un agent public selon une procédure spécifique.

Le protocole transactionnel suppose l'existence d'un différend ou d'une incertitude juridique, et se matérialise par un accord transactionnel au sens des articles 2044 et suivants du Code civil. Il a pour effet d'éteindre le litige et d'empêcher toute action ultérieure sur le même objet.

À l'inverse, l'acte de rupture conventionnelle, tel que prévu par la loi n° 2019-828 précitée, n'a pas pour objet de régler un différend, mais d'organiser d'un commun accord la cessation des fonctions. Il s'agit d'un acte administratif, même s'il prend la forme d'une convention signée par l'administration et l'agent. Cette distinction emporte des conséquences majeures sur la nature du recours contentieux ouvert et sur la compétence du juge.

### La nature contentieuse de l'acte de rupture conventionnelle : acte administratif ou contrat ?

La question de la nature de l'acte mettant fin aux fonctions d'un agent public, et notamment de la rupture conventionnelle, a fait l'objet d'une clarification majeure par un récent arrêt du Conseil d'État (CE, 17 oct. 2025, n° 493859, Chambre de métiers et de l'artisanat d'Île-de-France : Lebon T.)

Dans son arrêt du 17 octobre 2025, le Conseil d'État a jugé que :

« eu égard à la nature particulière des liens qui s'établissent entre une personne publique et ses agents publics, les contrats par lesquels il est procédé au recrutement de ces derniers sont au nombre des actes dont l'annulation peut être demandée au juge administratif par la voie du recours pour excès de pouvoir. Il en va de même, en l'absence de disposition législative ou réglementaire contraire, de l'acte par lequel il est mis fin par l'administration aux fonctions d'un de ses agents, alors même que cet acte se présenterait comme un contrat signé par l'administration et son agent. Tel est notamment le cas d'un acte ayant pour objet de mettre fin aux fonctions d'un agent public, dont l'intitulé porte la mention « rupture conventionnelle » et qui prévoit le versement d'une somme d'argent en échange d'un engagement pris par l'agent de renoncer à tout recours... » (Conseil d'État, 7<sup>e</sup> - 2<sup>e</sup> chambres réunies, 17 octobre 2025, 493859).

Autrement dit, la rupture conventionnelle, même formalisée par une convention, demeure un acte administratif unilatéral, détachable de la relation contractuelle, et susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif. Cette solution

s'explique par la spécificité du lien statutaire unissant l'agent public à l'administration, qui ne saurait être assimilé à une relation contractuelle de droit privé.

### Compétence du juge de l'excès de pouvoir et portée du recours

La jurisprudence du Conseil d'État confirme que le juge administratif de l'excès de pouvoir est compétent pour connaître des recours dirigés contre l'acte mettant fin aux fonctions d'un agent public, y compris lorsque cet acte prend la forme d'une rupture conventionnelle.

Dans l'arrêt précité du 17 octobre 2025, le Conseil d'État précise que :

« les contrats par lesquels il est procédé au recrutement de ces derniers sont au nombre des actes dont l'annulation peut être demandée au juge administratif par la voie du recours pour excès de pouvoir. Il en va de même, en l'absence de disposition législative ou réglementaire contraire, de l'acte par lequel il est mis fin par l'administration aux fonctions d'un de ses agents, alors même que cet acte se présenterait comme un contrat signé par l'administration et son agent. » (Conseil d'État, 7<sup>e</sup> - 2<sup>e</sup> chambres réunies, 17 octobre 2025, 493859).

Cette solution s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence administrative, qui reconnaît la possibilité pour l'agent public de contester, par la voie du recours pour excès de pouvoir, les décisions individuelles affectant sa situation statutaire. Elle s'oppose à la logique du contentieux contractuel de droit privé, dans lequel la rupture conventionnelle relève du juge du contrat.

La jurisprudence antérieure avait déjà admis que l'annulation de l'acte mettant fin aux fonctions d'un agent public n'implique pas nécessairement la reprise effective de ces fonctions, notamment lorsque l'agent était nommé pour une durée déterminée (Conseil d'État, 7<sup>e</sup> - 2<sup>e</sup> chambres réunies, 2 octobre 2024, 492617).

### L'irrecevabilité de la demande d'annulation par l'administration

Un point particulièrement important de la jurisprudence du Conseil d'État concerne la recevabilité de la demande d'annulation de l'acte de rupture conventionnelle par l'administration elle-même. Dans l'arrêt du 17 octobre 2025, la Haute juridiction a jugé que :

« une personne publique n'est pas recevable à demander au juge administratif de prononcer une mesure qu'elle a le pouvoir de prendre. Il lui est loisible, si elle s'y estime fondée, de retirer l'acte litigieux à raison de son illégalité. Dès lors, elle n'est pas recevable à demander au tribunal administratif l'annulation pour excès de pouvoir de l'acte mettant fin aux fonctions d'un agent public. » (Conseil d'État, 7<sup>e</sup> - 2<sup>e</sup> chambres réunies, 17 octobre 2025, 493859).



Crédit : COF-avocat – Pixabay

La question de la nature juridique de l'acte mettant fin aux fonctions d'un agent public, de la distinction entre protocole transactionnel et acte de rupture conventionnelle, ainsi que de la compétence du juge administratif et de l'irrecevabilité de la demande d'annulation par l'administration, revêt une importance pratique majeure.

Cette solution s'appuie sur le principe selon lequel l'administration, titulaire du pouvoir de retirer ses propres actes pour illégalité, ne saurait se substituer au juge pour obtenir l'annulation d'un acte qu'elle peut elle-même faire disparaître. Ce principe, qui vise à éviter la multiplication des recours inutiles et à responsabiliser l'administration dans la gestion de ses actes, s'applique pleinement à l'acte de rupture conventionnelle.

## Conclusion

La jurisprudence récente du Conseil d'État, du 17 octobre 2025, consacre la nature administrative de l'acte mettant fin aux fonctions d'un agent public, y compris lorsqu'il prend la forme d'une rupture conventionnelle. Cette solution, fondée sur la spécificité du lien statutaire unissant l'agent à l'administration, emporte des conséquences majeures sur la nature du recours contentieux ouvert, la compétence du juge administratif et la responsabilité de l'administration dans la gestion de ses actes. La distinction entre protocole transactionnel et acte de rupture conventionnelle demeure essentielle, tant sur le plan procédural que sur le plan contentieux. ■

ALAIN-JOSEPH POULET

# Rapport annuel sur l'État de la Fonction Publique Édition 2025

## Analyse et tendances clés

Le rapport annuel sur l'État de la Fonction Publique, édition 2025, offre une analyse approfondie des dynamiques qui façonnent le secteur public en France. Ce rapport met en lumière plusieurs tendances clés concernant l'emploi, les rémunérations, les conditions de travail et le bien-être des agents.

### Emploi public : une croissance modérée et des disparités sectorielles

En 2023, la fonction publique emploie 5,80 millions d'agents, marquant une augmentation de 1,1% par rapport à 2022. Cette croissance est inégalement répartie :

- la fonction publique de l'État (FPE) connaît une hausse de 0,8%, tirée par l'Éducation nationale et le ministère de l'Intérieur;

- la fonction publique territoriale (FPT) augmente de 1,0%, avec une progression notable dans les organismes intercommunaux;
- la fonction publique hospitalière (FPH) affiche une croissance de 2,0%, notamment chez les médecins.

Le recours aux contractuels continue de progresser, représentant 23% des agents en 2023.

### Rémunérations : hausse modérée et écarts persistants

En 2023, le salaire brut mensuel moyen dans la fonction publique s'élève à 3 274 euros. Après déduction des cotisations sociales, le salaire net moyen atteint 2 652 euros. Des disparités significatives persistent :

- les femmes perçoivent un salaire net inférieur de

9,9% à celui des hommes;

- les salaires varient considérablement entre les versants, avec une rémunération plus élevée dans la FPE (2 886 euros) et la FPH (2 842 euros) que dans la FPT (2 254 euros).

### Conditions de travail : télétravail en progression et préoccupations sur la santé

La durée annuelle effective de travail pour un agent à temps complet est de 1 637 heures, inférieure à celle du secteur privé. Le télétravail continue de se développer, avec 18% des agents y ayant recours en 2024.

Cependant, des défis persistent :

- un agent sur cinq travaille à temps partiel, une proportion plus élevée chez les femmes et les contractuels;
- les agents de la FPH sont souvent soumis à des horaires atypiques.

### Bien-être psychologique : des signaux contrastés

Si 81% des agents se déclarent en bonne santé, des disparités sont notables :

- Les femmes sont plus susceptibles de présenter des symptômes dépressifs.
- La prévalence des maladies chroniques augmente avec l'âge.

## Conclusion

L'édition 2025 du Rapport annuel sur l'État de la Fonction Publique souligne des tendances importantes pour le secteur public. Bien que l'emploi continue de croître, des défis liés aux inégalités salariales, aux conditions de travail et au bien-être psychologique nécessitent une attention particulière.

EN LIGNE

**Pouvoirs  
Locaux**

LA REVUE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE



LA REVUE POUVOIRS LOCAUX EST EN LIGNE SUR  
**WWW.REVUEPOUVOIRSLOCAUX.FR**



En plus de l'édition papier,  
la revue devient **INTÉGRALEMENT** disponible et consultable en ligne.  
Une numérisation pensée comme un outil de recherche,  
utile dans vos enseignements et/ou directement  
dans vos activités professionnelles.

La revue Pouvoirs Locaux en numérique, c'est un accès :

- à près de **7 000 ARTICLES**
- à plus **200 AUTEURS**
- à **117 DOSSIERS THÉMATIQUES**

et un **ACCÈS ILLIMITÉ À UN FONDS DOCUMENTAIRE DEPUIS 1989 !**

**DÉCOUVREZ LES FORMULES D'ABONNEMENT, NUMÉRIQUE, PAPIER, ACHAT  
D'ARTICLES À L'UNITÉ AINSI QUE LA POSSIBILITÉ D'ACCÉDER AU FONDS  
DOCUMENTAIRE DEPUIS  
LE 1<sup>er</sup> NUMÉRO EN MARS 1989**

Pouvoirs Locaux est la revue de l'Institut de la Gouvernance territoriale de la Décentralisation. Revue trimestrielle, fondée en mars 1989 par Jean-Marc Ohnet, avec le soutien de Paul Graziani et de Jean-Yves Le Drian et la participation de Philippe de Lara, Hugues Portelli et Philippe Laurent, la revue Pouvoirs Locaux reçoit et anime les contributions et réflexions d'universitaires, d'élus, de hauts fonctionnaires, de dirigeants et experts publics et privés. Sous titrée « Revue de la Gouvernance publique », Pouvoirs Locaux fait le lien entre les politiques et l'action publiques tant dans ses conceptions nationales que dans ses réalisations territoriales.

# L'imagination

## *Sommaire*

<b>De la technicité de l'imagination</b> <i>Xavier Pavie</i> .....	37
<b>A-t-on encore les moyens de fabriquer des imaginaires en toute liberté ?</b> <i>Jérémie Peltier</i> .....	41
<b>« Le pouvoir n'est plus le lieu d'un imaginaire partagé, mais le théâtre de réalités concurrentes. »</b> <i>Entretien avec Robert Zarader et Dorian Dreuil</i> .....	45
<b>Les imaginaires d'un futur désirable : plongée dans les aspirations des Français</b> <i>Guénaëlle Gault</i> .....	51
<b>L'action publique et les imaginaires citoyens</b> <i>Loan Diaz</i> .....	55
<b>Les imaginaires des populations rurales</b> <i>Corentin Emery</i> .....	59
<b>Une forêt d'imaginaires humbles</b> <i>Jean-Luc Gleyze</i> .....	63
<b>Imaginaires locaux – Imaginaires de l'eau</b> <i>Armelle Varcin et César Silva Urdaneta</i> .....	67
<b>Rendre opérationnels les imaginaires des transitions</b> <i>ARCADIA</i> .....	72

# De la technicité de l'imagination

L'imagination n'est pas un simple élan poétique ou une faculté rêveuse : elle est une méthode, un art de structurer la pensée et d'anticiper le réel. Entre liberté intérieure et contrainte du monde, entre passé et futur, elle se révèle comme une discipline de l'esprit, une véritable technicité permettant d'agir sur le monde plutôt que de le subir. Xavier Pavie nous invite à repenser l'imagination non comme un refuge, mais comme une pratique exigeante, au croisement de la philosophie, de la prospective et de l'action.

Dans un monde saturé d'images et d'immédiateté, l'imagination retrouve ici sa dimension critique : elle ne fabrique pas des fictions, elle construit des directions. Elle oblige à distinguer le possible du souhaitable, à penser l'avenir comme un exercice de responsabilité. En faire une méthode, c'est redonner à la pensée sa puissance de création — celle qui permet encore de transformer le réel sans s'y dissoudre.

## Entre géométrie des possibles et art de l'anticipation

C'est peut-être avec Paul Ricœur que nous comprenons ce qu'est l'imagination : « L'imagination est plus une méthode qu'un contenu en ceci qu'elle est l'opération même de saisir le semblable, en procédant à l'assimilation prédicative qui répond au choc sémantique initial. Soudain nous voyons comme ; nous voyons la vieillesse comme le soir du jour, le temps comme un mendiant, la nature comme un temple où de vivants piliers<sup>1</sup>. » À la fois prospective et poésie, à la fois clarification de ce qu'est l'imagination et ce qu'elle n'est pas, la description de Paul Ricœur nous invite à considérer que l'imagination est bien une méthode, mais plus encore, une géométrie ainsi qu'une gymnastique de l'esprit qui nous permet de vivre. Cela est à mettre en perspective avec cette pensée de Pascal qui nous dit que « Tout le malheur des Hommes vient d'une seule chose, qui est de ne pas savoir demeurer au repos dans une chambre. »<sup>2</sup> L'Homme est un être de mouvement, un être social, un être d'action et ne réussit pas à ne rien faire ; d'ailleurs, même dans une chambre en apparente inaction, son imagination le sortira de la chambre où il se trouve. De l'espace clos il en fera un monde par son imagination, car celle-ci commence avec un domaine de liberté dont le plus étroit est celui de l'esprit, de la conscience qui offre la possibilité d'être libre et d'une certaine manière se mouvoir, c'est autant la géométrie que la gymnastique. Le domaine de liberté de l'imagination peut donc sembler très large, comme très étroit, entre la liberté d'un entrepreneur, celle d'un enfant dans la cour de récréation ou celle d'un prisonnier du couloir de la mort. La liberté est toujours relative et peut relever de l'espace physique comme de l'espace mental.

La pensée imaginative s'articule selon deux points distincts : le passé et le futur<sup>3</sup>. Le passé est le premier point structurant puisqu'il permet de nourrir l'imagination future ; autrement dit, il permet de distinguer les expériences vécues, les savoirs, les connaissances reçues qui permettent d'élaborer l'avenir. Plus notre passé est riche d'expériences, de rencontres, de lectures, plus les ressources seront grandes pour imaginer l'avenir. Cet avenir se décompose lui-même en deux axes : les futurs possibles d'une part, les futurs inimaginables de l'autre. À l'évidence, travailler l'imagination consiste à s'intéresser à ce qui est possible ; l'inimaginable n'est pas une option par définition. Toutefois si par définition l'inimaginable n'est pas prédictible, il s'agit néanmoins d'en reconnaître son existence, de le maintenir à l'esprit simplement pour avoir conscience qu'il existe : 11 septembre, Covid-19, guerres éclairs et attentats rappellent l'existence de l'imprévisible, de l'inimaginable.

Au sein des futurs imaginables se positionne un nouveau découpage qui d'un côté souligne les futurs possibles, et de l'autre les futurs souhaitables. Car tout ce qui est possible n'est pas forcément souhaitable. Il s'agit donc de mener notre imagination autour de ce qui est souhaitable. Par exemple, lorsque Hans Jonas évoque que nous devons agir de façon que les effets de notre action soient compatibles avec la permanence d'une vie authentiquement humaine sur terre, il nous dirige vers des futurs souhaitables<sup>4</sup>. C'est à partir de cette situation qu'il s'agit d'imaginer de manière structurée, en commençant par l'étude des différentes situations à venir dans lesquelles soi-même où l'humanité souhaiterait se retrouver, par exemple la lutte contre le réchauffement climatique ou une protection santé pour tous. À partir de cette situation souhaitée, il s'agit d'évaluer quelles

par  
XAVIER PAVIE,  
philosophe, professeur,  
titulaire de la chaire  
Entreprises et Bien  
commun à l'ESSEC  
Business School,  
directeur de programme au  
Collège International de  
Philosophie.  
Il est notamment l'auteur  
de *L'imagination comme  
mode de vie* (Presses  
Universitaires de France  
2023).

sont les modalités de mise en œuvre et contraintes : mettre les finalités et les valeurs au centre des décisions ; anticiper les circonstances qui existeront au moment où se mettront en œuvre les actions préparées dans le présent, imaginer les différentes hypothèses. C'est une géométrie d'assemblage des différents besoins qui se met en place à l'instar d'un puzzle dont nous connaissons la figure finale et nous cherchons les pièces dans la boîte. Ainsi, pour une santé pour tous, les « pièces » seront les médecins, les patients, les lieux d'accueil, les moyens de financements, les projections démographiques, les anticipations de crise sanitaire. Pour le réchauffement climatique, les pièces seront notamment les organisations non-gouvernementales et les organisations privées commerciales, les gouvernements, ainsi que les citoyens et les experts scientifiques.

Si comme nous l'avons dit il n'est pas possible d'imaginer les futurs inimaginables, il s'agit par les hypothèses de s'en approcher le plus possible. Ainsi, les pièces du puzzle doivent intégrer, par exemple pour le cas d'une santé pour tous, une possible catastrophe sanitaire qui peut être une pandémie ou le manque de matière première à l'élaboration d'un traitement. Pour le climat, ce sera une catastrophe naturelle d'ampleur massive indétectable avec les instruments de mesures actuelles.

*C'est donc bien à partir du présent, éclairé par le passé, que se constitue le futur souhaitable, c'est une lecture précise du présent qui permet d'élaborer ce qui paraît idéal.*

Pour mettre en place un futur souhaitable en prenant en compte ce type d'hypothèses, certaines qualités sont nécessaires : prise de recul par rapport aux événements, indépendance de raisonnement, interdisciplinarité. Que ce soient des institutions, des individus ou de simples citoyens, la préparation à un futur souhaitable nécessite un engagement avec ces qualités. Appuyé sur celles-ci, il s'agit d'effectuer une

critique de la décision au fur et à mesure de l'avancée de la réflexion vers ce futur souhaitable. Les changements constants nécessitent de revoir régulièrement nos hypothèses.

### L'imagination se conjugue au passé, au présent, au futur

Imaginer le futur méthodologiquement, c'est, paradoxalement, s'intéresser plus au présent qu'à l'avenir, c'est vivre dans une forme du présent même si nous le condamnons. Pour reprendre les mots d'Élisée Reclus, il ne s'agit pas de tracer le tableau de la société future, puisque c'est à l'action spontanée de tous les hommes libres qu'il appartient de la créer et de lui donner forme<sup>5</sup>. C'est donc bien à partir du présent, éclairé par le passé, que se constitue le futur souhaitable, c'est une lecture précise du présent qui permet d'élaborer ce qui paraît idéal. Les deux exemples mentionnés plus haut sont des problèmes actuels : la santé pour tous et les symptômes déjà ressentis du réchauffement climatique. Ce sont donc ces deux problématiques présentes qui nous font imaginer

un futur souhaitable. C'est une sorte de ciseaux qu'il faut imaginer où le présent se trouve à l'embranchement, d'un côté le passé qui influence l'avenir, de l'autre l'avenir souhaité qui influence le présent. La question se pose donc en ces termes concernant nos exemples sachant qu'ils ne sont qu'illustrations et la méthode et s'applique à toute volonté, tout sujet d'imagination : Que faire pour que la santé pour tous advienne, à partir du constat présent, compte tenu du passé ? Même questionnement possible pour le réchauffement climatique, que faire pour limiter le réchauffement climatique à venir dans le présent et compte tenu du passé ? Autrement dit, imaginer le futur est un va-et-vient entre le vécu et le prospectif, entre les influences des vécus et les influences des projections pour décider une imagination dans le présent. Une nouvelle fois Ricœur : « Le rôle ultime de l'image n'est pas seulement de diffuser le sens dans les divers champs sensoriels, mais de suspendre la signification dans l'atmosphère neutralisée, dans l'élément de la fiction. »<sup>6</sup> C'est cette atmosphère neutralisée dans le présent entre passé et futur où se trouve notre imagination et qu'il s'agit désormais de faire avancer.

À ce stade, il s'agit avant tout d'anticiper : que peut-il advenir si l'on prend telle ou telle décision, quelles sont les conséquences possibles ? Une nouvelle fois c'est émettre les hypothèses, autant qu'elles puissent l'être pour anticiper des modifications, des changements, des réorientations. Et l'anticipation amène nécessairement l'action qui n'est pas sans questionner : Qui sommes-nous pour pouvoir mettre cela en œuvre ? Que pouvons-nous faire ? Que voulons-nous faire et comment le faire ? Voilà les questions qui permettent d'agir sur la construction du futur. Que ce soit pour la santé comme pour le climat, ces questions sont déterminantes. Qu'elles soient politiques, financières, organisationnelles, les questions se doivent d'être posées pour structurer le passage à l'action. Imaginer le futur implique nécessairement un passage à l'action ; dans le cas contraire nous ne faisons que subir le changement. La santé ne sera pas pour tous si elle n'est pas décidée ainsi par ceux qui en ont la responsabilité, et les catastrophes du réchauffement climatique auront lieu si aucune action n'est décidée. L'imagination est la prémisses de l'action. Pas d'action sans imagination donc, mais qu'est-ce que l'imagination sans action ?

L'étape ultime sera l'appropriation du changement. Après l'anticipation et l'action, c'est l'appropriation qui est clef pour voir accomplir le futur, l'imagination en acte. C'est à la fois une somme de motivations individuelles : pourquoi et comment je veux contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique et faire bénéficier à tous de l'accès à la santé ; et c'est une mobilisation collective : tout un chacun y voit tant son rôle que son intérêt. Sans l'appropriation, l'imagination reste à un stade d'idée, d'invention, de tentative, ce n'est pas la construction du futur. Chacun doit pouvoir rejoindre l'imagination du futur : que ce soit un programme politique, l'engagement sociétal d'un collectif. Chacun doit pouvoir comprendre le sens de ses actions tant de



Crédit : Gerd Altmann – Pixabay

Cette réflexion pose une question importante : quelle serait la meilleure période pour imaginer ? Est-ce celle de la jeunesse, où nul obstacle ne peut l'arrêter, ou celle de la vieillesse, forte d'une expérience permettant d'engager une imagination plus riche ?

manière intellectuelle qu'affective ; c'est le point ultime pour passer de l'anticipation à l'action réelle. Ainsi la technicité de l'imagination est de savoir déterminer le souhaitable et de s'appliquer à anticiper, et à chercher l'appropriation. Ces trois axes sont les déterminants de l'imagination, tant pour la phase de réflexion, la phase théorique de l'imaginaire, que pour ses possibles mises en œuvre.

## Le moment d'imaginer

Simondon s'interroge sur la technique d'imaginer : quand, comment est-ce le meilleur moment ? « les images du soir, venant après l'intense activité du jour, sont celles du souvenir ; l'évocation involontaire du passé peut prendre assez de relief pour faire surgir comme spectres l'image des êtres disparus. »<sup>7</sup> Ainsi, l'imagination a plus de fondement sur le passé que sur l'avenir. Pour imaginer ce dernier, il est préférable d'évacuer le passé et d'attendre « la première lueur de l'aube [qui] chasse toute cette foule des images du passé ; après le repos et avant le début de l'action. »<sup>8</sup> ». Ainsi, la nuit a permis la modification de soi, du cycle où nous étions pleinement la veille. C'est un changement de structure qui s'est opéré et non simplement de contexte. Durant la journée, nous pouvons changer de contexte, pas de structure, seule la nuit le permet.

Simondon rappelle que lorsque la vie est comparée à une journée, la jeunesse serait le matin. Cela s'explique par le caractère illimité du pouvoir moteur, principe des anticipations : « Dans l'élan de l'être jeune, l'illimité du vouloir projette pour la vie entière l'enveloppe de toutes les réalités possibles<sup>9</sup>. » La fougue, le désir, l'envie de la jeunesse ne s'arrête pas à quelques limites qui pourraient entraver la volonté, la puissance et la motivation. L'imagination trace sa route. Alors qu'avec l'âge et « l'expérience du réel éprouvé comme limite et comme obstacle, le faisceau des actes potentiellement projetés se diffuse, se réfléchit ou se réfracte. »<sup>10</sup> Si la jeunesse construit son territoire, il l'imagine, le dessine et le sublime ; celui qui se trouve au soir de la vie commence à renoncer, à se contenter d'images-symboles, aux honneurs, aux titres. C'est la récompense du passé, pas la richesse du futur.

Simondon voit juste lorsqu'il exprime que cette situation, cette confrontation entre la jeunesse et la vieillesse, est quelque chose qui n'avait pas cours dans l'Antiquité. À cette époque, le vieillard était celui qui portait l'imagination, la vision, la direction, que la jeunesse suivait, inspirée. C'est l'expérience, la vie expérimentée qui permettait de donner une direction. C'est en s'appuyant sur la connaissance du passé d'un côté et sur la fougue de la jeunesse de l'autre qu'il est possible de faire de nouveaux mondes. La jeunesse marchant sur la vieillesse

pour construire son monde, écrase la connaissance, le savoir et l'expérience.

Cette réflexion pose une question importante : quelle serait la meilleure période pour imaginer ? Est-ce celle de la jeunesse, où nul obstacle ne peut l'arrêter, ou celle de la vieillesse, forte d'une expérience permettant d'engager une imagination plus riche ? Dans notre culture, la jeunesse représente l'avenir, comme le printemps représente le renouveau. C'est toutefois pendant l'été que la nature s'épanouit pleinement, lorsque la jeunesse passe et la vieillesse ne pointe pas encore son nez. L'expérience de l'automne regorge de plénitude dans la nature. C'est le moment où l'on ne trouve pas forcément les fruits les plus sucrés, les plus vifs, mais ceux qui ont demandé de la lenteur, de la construction dans leur solidité : châtaignes, figues, noix et noisettes, coings, etc. Néanmoins, l'hiver n'est-il pas la meilleure des périodes ? Celle qui vit grâce au passé et possède l'espoir du printemps à venir, en puissance ?

### L'imagination est un exercice

L'imagination est une discipline technique, c'est un exercice. Imaginer n'est pas simplement avoir une idée, ce n'est ni rêver ni laisser ses idées vagabonder. Si l'imagination peut avoir plusieurs modalités, elle naît cependant d'un processus, d'une méthode, d'une structure. C'est une géométrie à laquelle on peut se référer. Cette géométrie prend plusieurs formes, plusieurs espaces, plusieurs agencements, mais elle émerge cependant avec un certain nombre de figures qu'il s'agit d'aborder : le passé et le présent, le futur et l'anticipation, le passage à l'action et les qualités requises. L'imagination n'est pas un jeu, c'est un travail qui requiert rigueur et détermination. Plus nous utilisons notre imagination avec une méthode particulière, une technique qui nous est propre, plus nous l'affinerons et réussirons à développer un jeu de figure géométrique permettant d'accroître notre champ de réflexion pour le futur que nous souhaitons développer.

XAVIER PAVIE



Crédit : Blog Cube – Pixabay

L'imagination est une discipline technique, c'est un exercice. Imaginer n'est pas simplement avoir une idée, ce n'est ni rêver ni laisser ses idées vagabonder.

1 Paul Ricœur, *L'imagination dans le discours et dans l'action*, in *Du texte à l'action. Essais d'herméneutique*, II, Éditions du Seuil, Paris, 1986, p. 203–223.

2 Blaise Pascal, *Pensées*, éd. Brunschvicg, GF-Flammarion, Paris, 1976, p. 114–115.

3 Xavier Pavie, *L'imagination comme mode de vie*, Puf, 2023, pp. 179–187.

4 Hans Jonas, *Le Principe responsabilité*, trad. Jean Greisch, Éditions du Cerf, Paris, 1990 (rééd. Flammarion, coll. « Champs Essais », 1998), p. 30–40 et p. 225–226.

5 Élisée Reclus, *Pourquoi sommes nous anarchistes ?*, Les éditions de Londres, 2011, p. 7.

6 Paul Ricœur, *Temps et récit 1. L'intrigue et le récit historique*, Seuil, coll. « Points Essais », 1991, p. 100–105.

7 Gilbert Simondon, *Imagination et invention*, Puf, 2008, p. 24.

8 *Ibid.*

9 *Ibid.*, p. 26.

10 *Ibid.*

# A-t-on encore les moyens de fabriquer des imaginaires en toute liberté ?

À force d'invoquer la « panne de récit », la société contemporaine semble avoir épuisé le sens même du mot « imaginaire ». Tout le monde en parle — entreprises, politiques, communicants — mais peu savent encore le fabriquer. Dans un monde où la forme l'emporte sur le fond, où la communication tient lieu de vision, Jérémie Peltier s'interroge : avons-nous encore les moyens de produire des imaginaires libres, sincères et collectifs ? Il montre combien la fabrique du sens se heurte aujourd'hui à quatre obstacles majeurs — notre rapport conflictuel au réel, la peur de penser librement, la dérive marketing des récits et le triomphe du narcissisme individuel. Derrière cette analyse, une conviction s'impose : retrouver la capacité d'imaginer ensemble, c'est peut-être la condition première pour réapprendre à faire société.

*Ce n'est pas une raison parce que rien ne marche droit pour que tout aille de travers.*

PIERRE DAC

*L'imaginaire met des robes longues à nos idées courtes.* L'acteur et humoriste Sim aurait fait un excellent responsable de la communication d'une grande entreprise ou d'une grande collectivité territoriale pour justifier le budget conséquent qu'il s'apprête à demander à sa hiérarchie afin d'avoir les moyens de bâtir le nouveau récit d'avenir susceptible de les projeter dans les cinquante prochaines années (moyens qui se traduiront, cela va sans dire, par le financement d'un nouveau logo, de moult affiches dans les rues et pléthore de visuels sur les réseaux sociaux validés à l'issue de quantité de brainstorming, points d'étape et visioconférences).

« Il faut absolument changer de récit pour être en phase avec l'époque » dit-on souvent avec une pointe d'inquiétude dans de nombreux Comex où beaucoup d'énergie est en effet déployée afin de bâtir une « raison d'être » permettant d'échapper au « court-termisme » des activités commerciales et pécuniaires considérées comme chimiquement impures en 2025.

Le monde politique y va lui aussi de ses angoisses quant à son « incapacité à dessiner un récit pour la France » : « La France doit retrouver un récit fédérateur », « la Gauche est en panne de récit », « la Droite ne parvient plus à définir ce qu'elle est », etc., etc., etc.

Avouons-le d'emblée : tout cela nous donne le sentiment que la « panne de récit » est invoquée dans les réunions,

colloques, séminaires et émissions de télévision quand on n'a finalement pas (plus) grand-chose à dire ou à proposer sur les choses du monde et le cours des choses. En somme, nous résumerons cela comme une façon assez habile de parler de la forme pour éviter de parler du fond.

Or, comme la forme reste du fond qui remonte à la surface et que cette règle édictée par Victor Hugo semble demeurer malgré l'usure du temps et l'opacité de la mer, ce léger désintérêt que nous ressentons de plus en plus face aux incessants discours sur le « malaise dans le récit » ne doit pas nous éloigner du travail sérieux et sans arrière-pensée qui mérite encore d'être produit sur les imaginaires à partir du moment où ils permettent notamment de raconter avec finesse la France et les Français et la façon dont ces derniers souhaitent vivre et se projeter en France dans les prochaines années (l'imaginaire a par essence une dimension prospective).

Car c'est de cela dont on parle. S'intéresser aux imaginaires et tenter d'en fabriquer à différentes échelles, c'est s'intéresser à la société telle qu'elle est et à la façon dont les Français se voient et se vivent aujourd'hui et demain.

Le problème, c'est que les imaginaires produits aujourd'hui apparaissent surtout comme « ampoulés », « désincarnés », « déconnectés », des coquilles vides et sans âme aucune, quand ils devraient être chaleureux,

Par  
JÉRÉMIE PELTIER,  
co-directeur général  
de la Fondation  
Jean-Jaurès  
diplômé ISMaPP  
promotion 2013-2014.

poétiques, lucides sur le moment et à hauteur d'hommes. La raison ? J'en vois quatre que je vous propose d'énumérer brièvement, quatre obstacles qu'il convient de lever si l'on veut que la notion même d'« imaginaire » ne soit pas cantonnée à une logorrhée de communicants lors de la prochaine décennie.

Le premier obstacle qui se dresse devant une bonne fabrique des imaginaires à mon sens, c'est notre rapport au réel que l'on peut qualifier sans prendre trop de risques, de légèrement « conflictuel ». Le deuxième, c'est la place de la censure dans nos têtes et dans nos cœurs. Le troisième, c'est l'effet de mode de certains imaginaires (en somme les imaginaires au service du marketing). Enfin, le quatrième obstacle, c'est la dimension d'abord et avant tout individuelle des récits et des imaginaires aujourd'hui.

### Un problème avec le réel

« La vérité est dans l'imaginaire ». Si Eugène Ionesco associe les termes « Vérité » et « Imaginaire » avec autant de naturel, c'est bien qu'ils ont quelque chose à voir entre eux. Première façon de comprendre cette citation : on se rapprocherait en effet de la vérité à l'aide de notre imagination. L'imagination serait, si l'on peut dire, le meilleur et le plus court chemin vers la vérité. Sur le papier, l'idée est belle, et justifie pleinement la pertinence de fabriquer des imaginaires, qu'ils soient locaux ou nationaux d'ailleurs. Deuxième façon d'interpréter cette citation, et cela nous place au cœur de notre sujet : l'imagination ne part pas de rien et doit, si elle veut être pertinente, partir du réel. Or, c'est là que nous avons un petit problème.

Pour le dire simplement, nous avons un rapport extrêmement contrarié au réel. Dans une société à la fois épidermique et narcissique (nous en reparlerons plus bas), tout ce qui est en décalage avec ma façon de vivre et de voir les choses est spontanément perçu comme faux, mineur, « non représentatif » ou folklorique. Ainsi, un mode de vie éloigné de ce qui est la norme au sein de notre catégorie sociale va nous apparaître forcément comme minoritaire voire irritant. « Ce n'est pas ainsi que les gens vivent par chez moi » peuvent se dire de jeunes parisiens quand on

leur évoque la dépendance à la voiture d'une partie de la population française et les problématiques liées à l'impact de la hausse du prix du carburant. Car la seule chose qui compte dans une société de bulles touchée qui plus est par un déficit d'empathie et par une augmentation de la solitude, c'est son réel à soi, quotidien, à la fois physique

et numérique. Et si nous avons un problème avec le réel, c'est que nous avons un problème à penser contre nous-mêmes et à se cogner la tête. Ainsi, un fait d'actualité est désormais interprété de mille et une façons en fonction de ce qui nous arrange et de ce que nous aimerions voir. Le réel cogne ? Contournons-le afin de rester bien au chaud dans nos certitudes et dans notre cocon.

Or, si on fabrique des imaginaires, c'est pour tenter d'embarquer le plus grand nombre. Mais dans une époque archipellisée comme l'a très bien théorisé Jérôme Fourquet<sup>1</sup>, le risque à ce rythme-là est tout bonnement l'archipellisation des imaginaires et des récits après l'archipellisation des votes et des modes de vie.

Élément supplémentaire qui n'arrange rien à l'affaire s'agissait de notre rapport au réel : le décryptage et la lisibilité de notre pays et de notre société sont devenus de plus en plus opaques, comme si tout était devenu insaisissable. On le voit lorsqu'apparaît subitement un mouvement social « imprévu » comme celui du 10 septembre dernier (le mouvement « Bloquons tout »), qui s'est avéré être extrêmement léger alors que nous nous persuasions que cela allait être gigantesque. Cela montre bien, d'une part, que nous n'arrivons plus à déceler correctement l'âme des Français. D'autre part, que nous ne savons plus quels sont les bons indicateurs et les bons thermomètres à utiliser. En somme, qui pour « faire remonter » le réel ? Un sondage ? La presse quotidienne régionale ? Les tickets de caisse quotidien de la grande distribution ? Être capable de fabriquer des imaginaires pertinents demain passera forcément par ce tâtonnement préalable, condition pour éviter la déconnexion et le décalage avec le réel.

### Un problème avec la liberté

Le deuxième problème qui se pose à la fabrique des imaginaires aujourd'hui, c'est notre difficulté à penser librement et en dehors de nos bases. Qui dit imagination dit création, et qui dit création dit liberté. Or, le fait de penser librement et sans soumission aucune est de plus en plus difficile dans l'époque actuelle. D'abord car la bulle citée plus haut enferme et tourne sur elle-même. Voir les mêmes personnes tout le temps, lire les mêmes références, écouter les mêmes grilles de lecture sur les choses et le monde, baigner dans la même idéologie... Tout cela enferme et soumet. Or, la pensée libre et créative nécessite de picorer au-delà de ses frontières (*Tout le monde qui fait un travail intellectuel picore, il y a seulement les imbéciles qui ne picorent pas. Ils sont monothématiques, savent déjà tout, continuent de lire le même livre comme source d'inspiration, Umberto Eco*<sup>2</sup>). Cet obstacle qui se dresse devant la libre fabrique des imaginaires est sans doute le plus important des prochaines années. Il concerne évidemment la lecture, activité émancipatrice par excellence. Fabriquer de bons imaginaires nécessite de lire beaucoup, et beaucoup de choses différentes. C'est ça qui donne du « flair » pour reprendre l'expression d'Antoine Compagnon<sup>3</sup>. Or, peut-on fabriquer de bons imaginaires en lisant de moins en moins comme en attestent les dernières études sur le sujet ?

Au-delà de l'enfermement, c'est la censure et l'auto-censure qui viennent percuter la fabrique des livres imaginaires. Comment penser et imaginer en toute liberté quand on a peur du « qu'en dira-t-on » des réseaux sociaux ? Comment dessiner des sociétés rêvées ou

*L'imagination ne part pas de rien et doit, si elle veut être pertinente, partir du réel. Or, c'est là que nous avons un petit problème.*



Crédit : Mircea Lancu – Pixabay

Fabriquer de bons imaginaires nécessite de lire beaucoup, et beaucoup de choses différentes. C'est ça qui donne du « flair » pour reprendre l'expression d'Antoine Compagnon. Or, peut-on fabriquer de bons imaginaires en lisant de moins en moins comme en attestent les dernières études sur le sujet ?

futures quand son dessin peut être jugé offensant ? En somme, comment fabriquer des imaginaires en aillant la trouille ? L'enjeu de demain pour la fabrique des imaginaires, c'est de faire vivre pleinement sa liberté d'expression, loin des dogmes et des intimidations. Ainsi les imaginaires seront originaux, pertinents et puissants.

### Un problème de marketing

Troisième obstacle qui se dresse devant une fabrique libre des imaginaires locaux ou nationaux, c'est le soupçon d'insincérité dont ils sont touchés actuellement. Quesaco ? Le risque pour les imaginaires et pour les différents récits ces prochaines années, c'est d'être totalement instrumentalisés à des fins de marketing, alors qu'ils se doivent d'être désintéressés. Pour le dire autrement, les imaginaires risquent de ne plus être pris au sérieux à force d'être manipulés par des structures ou des individus dont le seul but est de les mettre en scène afin d'éviter un procès en déconnexion. L'exemple le plus parlant en ce moment est l'utilisation abusive et excessive du terme « territoire » et la façon dont les entreprises intègrent le « territoire » dans leur récit et leur imaginaire au même titre qu'ils ont intégré l'environnement et la transition écologique. De fait, plus un jour ne passe sans qu'un entrepreneur, un responsable politique ou un documentaire n'évoque les « territoires »,

pour bien donner les preuves de son enracinement et de son non-parisienisme. Hypothèse ? Que l'on assiste tout bonnement à du « territoire washing » au même titre que le « Greenwashing » avec l'environnement. Ce n'est ni rendre service aux « territoires » en question, ni rendre service aux imaginaires et aux récits sincères sur les sujets de la cohésion territoriale.

### Un problème de narcissisme

Enfin, le dernier obstacle qui met à mal la fabrique des imaginaires pour les prochaines années est lié à la place prise par le récit individuel au détriment du récit collectif. On l'a dit plus haut, tout le monde se met à parler des « récits » pour avoir quelque chose à dire sur la crise politique que nous traversons aujourd'hui. Mais ce qui est le plus frappant, c'est que si récit il y a aujourd'hui, c'est d'abord et avant tout un récit personnel, individuel et très égoïste. En somme, nous sommes dans une société qui passe sa vie à se la raconter plutôt qu'à raconter ce qu'il se passe. L'objet symbolique de ce point de vue est sans aucun doute le réseau social LinkedIn, qui n'aide aucunement les individus à fabriquer des imaginaires collectifs, la seule chose qui les intéresse étant de faire leur propre récit personnel de leur journée, de leur semaine, de leur mois ou de leur année.



Crédit : Pixellkult - Pixabay

Mais le problème des récits personnels sur LinkedIn, c'est qu'ils donnent aux individus le sentiment que tout fait sens et que tout est cohérent (en oubliant d'ailleurs qu'un imaginaire se fabrique sur le temps long et non sur une semaine).

Que nous vivions dans une société qui « se la raconte », ce n'est pas nouveau. Que nous vivions dans une société dépendante à la reconnaissance et en recherche permanente d'évaluation, de likes, de commentaires et de réactions, nous n'avions pas attendu LinkedIn pour le comprendre.

Mais le problème des récits personnels sur LinkedIn, c'est qu'ils donnent aux individus le sentiment que tout fait sens et que tout est cohérent (en oubliant d'ailleurs qu'un imaginaire se fabrique sur le temps long et non sur une semaine). Chaque activité effectuée dans le mois que vous venez de passer doit être intégrée dans un récit cohérent de votre année, chaque nouvelle rencontre doit être insérée dans un récit logique et parfaitement structuré pour bien montrer que tout cela est lié, qu'il y a une logique, que c'est maîtrisé, que votre vie fait sens. Or, le récit LinkedIn oublie une chose : la vie est faite la plupart du temps de choses qui n'ont aucun sens, est composée de mille et une aventures qui n'ont aucun lien les unes avec les autres.

Et c'est peut-être le problème principal qui se pose aux imaginaires aujourd'hui : comment accepter de nouveau que nos vies n'aient aucun sens, dans une époque où tout le monde veut trouver du sens dans tout et rien et veulent en faire le récit ? Résoudre ce problème est fondamental, car c'est là le fruit de nombreuses frustrations que les imaginaires nationaux et locaux devraient au contraire apaiser.

JÉRÉMIE PELTIER

1 Jérôme Fourquet, *L'Archipel français*, Seuil, 2019

2 Umberto Eco, *documentaire*, CinéTévé et Arte, [https://www.youtube.com/watch?v=\\_3H46swMrWY](https://www.youtube.com/watch?v=_3H46swMrWY)

3 Antoine Compagnon, *La littérature, ça paye*, Éditions des Equateurs, 2024

Entretien avec **Robert Zarader**, docteur en économie, co-fondateur de l'institut Bona Fidé et **Dorian Dreuil**, directeur d'études – Bona Fidé

## « Le pouvoir n'est plus le lieu d'un imaginaire partagé, mais le théâtre de réalités concurrentes. »

**Pouvoirs Locaux :** *Vous avez souvent affirmé que gouverner, c'est d'abord donner du sens. Or, dans le climat politique actuel, cette affirmation paraît presque paradoxale. Est-ce que, selon vous, la crise que nous traversons est avant tout une crise de l'imaginaire public ?*

**Robert Zarader :** Oui, incontestablement. Si gouverner, c'est donner du sens, alors nous vivons aujourd'hui une période où le politique produit, au contraire, du non-sens. Et il le fait de manière systémique, presque industrielle. Le non-sens n'est plus une anomalie, il est devenu la grammaire du pouvoir. Ce que nous fabriquons désormais, c'est un imaginaire dérégulé, sans cohérence, où l'action publique se dissout dans la communication ou l'émotion du moment. On ne pouvait pas imaginer une situation aussi inversée : une politique qui ne parvient plus à incarner un horizon collectif, mais qui s'auto-annule dans ses propres contradictions.

Le résultat, c'est un affaissement généralisé du sens. Longtemps, nous avons cru que le local demeurait un refuge, un espace protégé de cette dérive verticale. Ce n'est plus le cas. Le local, lui aussi, est désormais écrasé par la verticalité – non seulement institutionnelle, mais culturelle et symbolique. Cette verticalité atteint tous les corps intermédiaires : syndicats, associations, collectivités territoriales, patronats. Tous se trouvent pris dans un système qui ne tolère plus la médiation.

Aujourd'hui, nous sommes en quête de sens, mais les conditions mêmes de cette quête sont dissoutes. Pour recréer un imaginaire partagé, il faudrait parvenir à faire converger la dynamique verticale et la dynamique locale. Or, nous faisons l'inverse : nous les opposons délibérément. Le centre décide, les territoires subissent, et chacun s'épuise dans l'attente de décisions qu'il ne comprend plus. Cette situation budgétaire en est le symptôme : certaines régions repoussent leur vote de budget à 2026, fait inédit dans l'histoire administrative. Tout cela traduit un sentiment d'impuissance, presque d'abandon : celui d'un pays suspendu, qui ne sait plus ce qui va lui "tomber du ciel".

**Pouvoirs Locaux :** *Vous dites que le local, autrefois protégé, s'autoécrase aujourd'hui. N'a-t-il plus la capacité de produire un imaginaire propre, une espérance, des représentations locales puissantes ?*

**Robert Zarader :** Il en a encore la capacité, mais il n'en a plus les conditions. Le local n'est pas impuissant par essence, il est simplement empêché. Les conditions nécessaires à la production d'un imaginaire collectif – financières, humaines, institutionnelles – ne sont plus réunies. Les collectivités manquent de ressources, de moyens humains, de visibilité. Les règles du jeu elles-mêmes sont brouillées. Nous sommes dans un système où les compétences se chevauchent : certaines politiques relèvent des départements, d'autres des régions, d'autres encore des communes ou des intercommunalités. Tout est interdépendant, mais rien n'est réellement articulé. Dans ce contexte, le local s'épuise à gérer des marges, plutôt qu'à imaginer des trajectoires. L'énergie politique se consume dans l'administratif. C'est cela, l'autoécrasement : un territoire qui, faute d'air, se replie sur sa survie quotidienne.

**Dorian Dreuil :** Dans cet autoécrasement que décrit Robert Zarader il faut penser aux citoyens, qui a de plus en plus de mal à s'y retrouver. Prenez par exemple la figure du maire qui est aujourd'hui la figure principale de la démocratie locale dont on attend toujours plus et de résoudre tous les problèmes du quotidien alors que le pouvoir décision se déplace ailleurs, dans des intercommunalités ou des syndicats mixtes pour lesquels on ne vote pas directement. Dans la série *Game of Thrones*, on entend souvent dire « le pouvoir réside là où on se l'imagine ». Peut-être faudrait-il que le pouvoir plique local reviennent là où on se l'imagine : dans les mairies. Il ne faut pas non plus sous-estimer que l'imaginaire est façonné par le moment lui-même. Le moment politique est chaotique, et il produit un imaginaire du chaos. C'est un imaginaire de chaos qui ne cesse de se dépasser par ailleurs. Nous vivons une époque où même la fiction politique, celle de séries comme *Baron noir*, semble dépassée par la réalité. L'imprévisibilité est devenue la norme, et le réel a pris le dessus sur tout ce que la fiction pouvait anticiper.

**Robert Zarader** : C'est très juste. Nous sommes entrés dans une ère de post-réalité. Ce n'est plus seulement la « post-vérité » — qui suppose qu'on travestit les faits — mais quelque chose de plus radical : l'imposition d'une réalité fabriquée. Chacun construit son réel et l'impose aux autres. Cette ère rend l'exercice du pouvoir infiniment plus difficile, parce qu'il devient presque impossible de partager un diagnostic commun. Si chacun vit dans sa propre réalité, comment espérer un imaginaire collectif ?

On observe ce phénomène à tous les niveaux, du sommet de l'État jusqu'aux territoires. Même les élus locaux, longtemps considérés comme les plus proches du réel, se retrouvent désormais pris dans ce brouillage : leurs marges d'action s'amenuisent, leur parole se heurte à la défiance, et leur légitimité se dissout dans un bruit politique permanent.

Le risque, c'est une forme d'anomie politique : chacun dans sa bulle de sens, sans récit commun pour relier les expériences. Le pouvoir n'est plus le lieu d'un imaginaire partagé, mais le théâtre de réalités concurrentes.

**Pouvoirs Locaux** : *Comment, dès lors, produire de l'imaginaire politique, donc du collectif, si la société ne partage plus la même perception du réel ?*

**Robert Zarader** : C'est là tout le drame. Le philosophe Gérard Bronner parle de la « post-vérité » pour désigner une époque où le vrai se mesure à l'aune de l'émotion. Mais nous sommes allés plus loin : dans une post-réalité où chacun prétend imposer sa propre version du monde.

Le pouvoir politique se heurte à une société où le réel n'est plus négocié, mais déclaré. Or, la politique, au sens noble du terme, suppose un réel partagé, un socle commun de perception.

J'observe pourtant que, malgré cette déconnexion, le local conserve encore une forme de crédit. Les élus de proximité jouissent d'une réputation meilleure que celle des élus nationaux —

mais cette confiance s'effrite, elle aussi. L'érosion est en cours. Et cette fragilisation est d'autant plus préoccupante que le local est précisément le dernier espace où l'action politique peut encore se traduire dans la vie quotidienne. Si le local se délite à son tour, c'est la dernière médiation démocratique qui s'effondre.

**Dorian Dreuil** : Bruno Patino, président d'Arte, dans son dernier livre « S'informer, à quoi bon ? » nomme ce phénomène l'« émocratie » : les émotions nous gouvernent de plus en plus, et vont même jusqu'à guider la construction des opinions de la société. Ce qui est frappant, c'est que malgré cette érosion, l'opinion continue de percevoir le local comme un espace possible de réconciliation. Dans nos enquêtes, notamment le Baromètre de la réconcilia-

tion, (Institut Bona fide pour France Télévisions, février 2025) les citoyens identifient la proximité comme l'échelle à laquelle le lien social pourrait se reconstruire. Le « national » divise, le local réconcilie. Dans l'opinion, le sentiment que ce qui rassemble les Français est plus fort que ce qui les divise se situe à 61 % au niveau des communes contre seulement 38 % au niveau national. Le local reste, dans l'imaginaire collectif, le lieu du « vivre-ensemble » possible. Mais il existe un décalage grandissant entre cette attente de réconciliation et un espace politique qui, lui, demeure polarisé, fragmenté, voire stérilisé par la verticalité...

**Robert Zarader** : C'est un paradoxe central. Le local est perçu comme le lieu de la réconciliation, mais il subit les effets d'une centralisation qui organise sa dépendance. Nous entrons dans une période charnière. Les élections municipales de 2026 seront révélatrices : elles serviront de laboratoire des coalitions nationales. Des alliances locales vont préfigurer les affrontements présidentiels. Ce sera, en quelque sorte, un premier tour de 2027. Et je crains que cette logique nationale ne contamine l'espace local au point de l'empêcher de jouer son rôle de respiration démocratique. Les acteurs locaux risquent d'être pris en otage entre deux imaginaires : celui du terrain, concret et quotidien, et celui du pouvoir central, saturé de communication et d'affrontement partisan. Pour ces élections municipales, il y a un enjeu central à protéger l'espace démocratique local comme un espace civique d'engagement. Les résultats de mars 2016 laisseront présager des dynamiques de 2027.

**Pouvoirs Locaux** : *Autrement dit, l'imaginaire local pourrait être phagocyté par la stratégie nationale ?*

**Robert Zarader** : Exactement. Et cela représente un danger profond, car c'est à l'échelle du local que subsiste encore un imaginaire du concret, de la solidarité, de la proximité. Si cet imaginaire est absorbé par la logique présidentielle, alors nous perdrons ce qui reste de sens collectif. La crise de l'imaginaire politique est donc double : en haut, la verticalité détruit la confiance ; en bas, la dépendance détruit la créativité. Entre les deux, il ne reste qu'un vide — et ce vide, pour l'instant, n'est comblé que par la défiance qui ne cesse de gagner les citoyens, une défiance généralisée envers la politique, les institutions, les médias...

**Pouvoirs Locaux** : *Le mot « proximité » fait partie de ces termes usés par le langage politique. Peut-on encore travailler un imaginaire collectif en s'appuyant sur une notion qui a tant servi — et parfois été vidée de son sens ?*

**Robert Zarader** : C'est vrai, le mot est abîmé. Mais il n'est pas mort. Il faut simplement le déplacer. On ne peut plus penser la proximité comme un rapport linéaire entre le citoyen et l' élu, entre le local et le national. Il faut la concevoir dans une logique d'écosystème. Nous ne sommes plus dans une société pyramidale : nous sommes dans une société de cohabitation des acteurs, publics, privés, associatifs, civils. La proximité n'est plus seulement une

*La crise de l'imaginaire politique est donc double : en haut, la verticalité détruit la confiance ; en bas, la dépendance détruit la créativité. Entre les deux, il ne reste qu'un vide — et ce vide, pour l'instant, n'est comblé que par la défiance.*



Crédit : Michael Russell – Pixabay

Il faut bien comprendre que la politique du déclin est performative : plus on répète que le pays décline, plus les citoyens s'en persuadent, et plus ils agissent comme s'ils vivaient dans une société condamnée. Il faut donc inverser cette dynamique, retrouver des utopies concrètes, des récits de proximité capables de redonner confiance dans la capacité d'agir.

affaire de géographie ou de distance ; elle est devenue une question de coexistence.

Ce que j'observe, c'est qu'à défaut de construire des récits politiques, certains territoires ont su inventer des micro-utopies concrètes : des tiers lieux, des initiatives citoyennes, des coopératives locales. Ces espaces hybrides, que la social-démocratie des années 1970 aurait appelés des utopies réalistes, ont permis à des acteurs très différents de faire ensemble, de produire, de créer du commun. Mais aujourd'hui, ces expériences sont étouffées – par la finance, par la bureaucratie, parfois même par l'indifférence politique. On est en train de les tuer alors qu'elles incarnaient précisément ce que la société a de plus vivant.

La proximité ne se décrète pas, elle se fabrique. Elle naît des lieux où les gens se rencontrent, où ils produisent ensemble, où ils partagent des gestes et des décisions. Les tiers lieux en sont l'exemple le plus frappant : des espaces qui permettent d'ancrer l'imaginaire local dans des pratiques concrètes, dans une forme d'intelligence du quotidien. Ce sont des lieux de culture, d'artisanat, d'innovation sociale, qui redonnent du sens à la communauté. Mais ces expériences locales sont en train de disparaître parce qu'elles sont financièrement asphyxiées. Les financements nationaux, interministériels, qui soutenaient ces dispositifs, se raréfient. Et avec eux, c'est toute une culture du lien qui s'éteint.

Je crois profondément que les lieux de la réconciliation démocratique sont là : dans les associations, dans

les collectifs, dans les territoires où l'on réinvente du commun. Le problème, c'est que la puissance publique, au lieu de protéger ces espaces, les abandonne ou les standardise.

**Pouvoirs Locaux :** *Vous parlez de disparition d'utopies réalistes. Ce que vous décrivez, c'est aussi une société qui, au fond, a cessé de croire en elle-même.*

**Robert Zarader :** Exactement. Nous sommes entrés dans un moment où les Français ont intériorisé le déclin. Ils ne croient plus seulement que le pays est en déclin : ils croient qu'ils en font partie, qu'ils sont eux-mêmes en décrochage. C'est un basculement psychologique majeur. On a connu, dans l'histoire économique, la "Grande Dépression". Aujourd'hui, nous vivons une dépression symbolique, collective, presque intime. Les gens ne se sentent plus portés par un récit national ni par un horizon collectif.

Et pourtant, c'est précisément à l'échelle locale que cette dépression peut être contrecarrée. Les dernières grandes expériences de réconciliation qui aient fonctionné en France – si l'on met de côté les Jeux olympiques ou la fête de la musique de Jack Lang –, ce sont des expériences locales. Des moments de culture, de convivialité, de production symbolique du commun.

Mais il faut bien comprendre que la politique du déclin est performative : plus on répète que le pays décline, plus les citoyens s'en persuadent, et plus ils agissent

comme s'ils vivaient dans une société condamnée. Il faut donc inverser cette dynamique, retrouver des utopies concrètes, des récits de proximité capables de redonner confiance dans la capacité d'agir.

**Pouvoirs Locaux :** *Cette dépression symbolique dont vous parlez, est-elle une crise de représentation ou une crise du lien social ?*

**Robert Zarader :** Les deux. Elle traduit un épuisement du lien et une désaffection du symbolique. Nous avons disséminé les appartenances, éclaté les identités, multiplié les sphères d'expression sans leur donner de points de convergence. Le résultat, c'est une société en bulle, en réseau, où chacun évolue dans son écosystème cognitif. Or, sans horizon commun, il n'y a pas d'imaginaire collectif, seulement une addition de micro-narrations concurrentes. Nous avons besoin d'un imaginaire émancipateur et anticipateur, pas d'un imaginaire nostalgique. Le risque, c'est de se réfugier dans une France mythifiée, dans la nostalgie d'un âge d'or qui n'a jamais existé. L'enjeu, au contraire, est de reconstruire un imaginaire du possible, capable d'articuler la proximité et la projection, le concret et la vision.

**Pouvoirs Locaux :** *Vous parlez souvent d'un effondrement du sens politique, mais vous évoquez aussi une cause plus structurelle : la captation du pouvoir par la technostructure. Comment faut-il comprendre cette idée ?*

**Robert Zarader :** Il faut la comprendre littéralement. Nous vivons dans une République où la technostructure a, en quelque sorte, confisqué l'action politique. Elle s'est installée au cœur de l'État, et elle décide, de fait, des grandes orientations. Les élus, qu'ils soient ministres ou présidents de collectivités, ne dirigent plus : ils pilotent des administrations qui, elles, gouvernent réellement.

Ce phénomène n'est pas nouveau, mais il a pris une ampleur inédite depuis une dizaine d'années. L'année 2017 a marqué un tournant. Emmanuel Macron a incarné, au sens plein du terme, la fusion entre politique et technocratie. Ce n'est pas une critique personnelle, c'est un constat : il est l'homme d'une époque où le politique s'est rationalisé jusqu'à devenir une matrice gestionnaire. Or, gouverner, ce n'est pas gérer. Gouverner, c'est interpréter le réel, lui donner un sens, une direction, une épaisseur symbolique. Ce que la technostructure ne peut pas faire, parce qu'elle n'est pas faite pour cela.

**Pouvoirs Locaux :** *Ce que vous décrivez, c'est un glissement du pouvoir vers la compétence technique, un pouvoir sans incarnation politique. Mais cette technostructure, n'est-elle pas aussi le résultat d'une désertion du politique lui-même ?*

**Robert Zarader :** Il y a une complicité passive entre la technostructure et le politique. Les gouvernants ont peu à peu abandonné la conflictualité qui fait la politique. Ils ont délégué à la technique, au chiffre, à la norme, la tâche de

décider à leur place. C'est plus confortable de se réfugier derrière les experts ou les procédures que d'assumer un choix. Le politique, dans son essence, suppose le courage de la décision — c'est-à-dire la possibilité du risque. Or, dans une société obsédée par la précaution, par la traçabilité et par la norme, le risque est devenu suspect.

La crise de la décision publique est aussi une crise du courage. Et cette abdication laisse un vide, que la technostructure comble naturellement. Elle s'y installe, elle se renforce, et elle finit par devenir le véritable acteur du pouvoir.

**Pouvoirs Locaux :** *Vous parlez d'une "technostructure qui gouverne à la place du politique". Est-ce que le confinement, durant la crise sanitaire, a accéléré ce basculement ?*

**Robert Zarader :** Sans aucun doute. Le confinement a été un moment d'apothéose technocratique. Sous couvert d'urgence, nous avons expérimenté un mode de gouvernement où la décision politique était entièrement subordonnée à la rationalité technique. C'est à ce moment-là que la figure de l'expert a supplanté celle de l' élu. Les comités, les conseils scientifiques, les modélisations, les tableaux Excel ont pris le pas sur le débat démocratique.

Le pouvoir exécutif s'est alors installé dans un réflexe vertical absolu : un centre qui décide, une société qui obéit. Cela a profondément modifié notre rapport au politique. On s'est habitué à l'idée que la complexité du monde justifiait la confiscation de la décision. Or, c'est le contraire : plus le monde est complexe, plus il faut réintroduire du sens, du débat, du récit collectif.

**Pouvoirs Locaux :** *L'État ne serait plus le lieu du politique, mais celui de la gestion du risque ?*

**Robert Zarader :** Exactement. L'État est devenu une machine à éviter les erreurs. Il ne cherche plus à produire de la vision, mais à se prémunir contre la faute. Nous avons remplacé la finalité politique par une logique de conformité. Et cela se traduit jusque dans les comportements individuels : les hauts fonctionnaires, les élus, les agents publics vivent dans la peur de la sanction, du soupçon, du "scandale" possible. Le résultat, c'est un pouvoir tétanisé, qui se replie sur la norme et le contrôle. Cette technicisation du politique détruit l'imaginaire collectif. Car il n'y a plus d'incarnation, plus de narration, plus de projet. Le pouvoir devient silencieux, ou bavard à vide. C'est une des raisons pour lesquelles j'ai parlé, ailleurs, d'une société du "grand renoncement" : un renoncement du politique à être politique, et des citoyens à croire encore que le politique puisse transformer le réel.

**Pouvoirs Locaux :** *Peut-on encore inverser ce mouvement ? Ou bien faut-il accepter que la décision politique soit désormais un acte collectif d'expertise plutôt qu'un geste d'incarnation ?*



Crédit : Tumisu – Pixabay

Le travail n'est plus vécu comme ce qui permet de se réaliser, mais comme ce qui empêche de vivre. Ce basculement est majeur. On n'en mesure pas assez la portée politique : il signe la désaffection du projet collectif. Quand le travail devient seulement un moyen de subsister, il cesse d'être un horizon. Et sans horizon, il n'y a plus de sens commun.

**Robert Zarader :** Je ne crois pas qu'il faille s'y résigner. Le politique doit retrouver son propre espace d'autonomie. Cela suppose une réhabilitation de la parole publique, non pas comme communication, mais comme acte symbolique. Une parole qui engage, qui trace une direction, qui assume un désaccord.

Nous avons besoin d'un État qui sache à nouveau dire "je décide" – non pas par autoritarisme, mais par responsabilité. Et, en parallèle, d'une société qui accepte que la décision publique comporte une part d'incertitude. La technostructure ne disparaîtra pas, mais elle doit être remise à sa place : celle d'un instrument, non d'un principe. Le politique ne peut pas se réduire à la gestion. Il est ce qui donne sens, ce qui oriente, ce qui transcende.

**Pouvoirs Locaux :** *Autrement dit, ce que vous appelez l'imagination politique, ce n'est pas le rêve : c'est la condition du courage.*

**Robert Zarader :** L'imagination politique, ce n'est pas l'utopie naïve, c'est la capacité à voir autrement pour agir autrement. C'est une faculté morale avant d'être un talent intellectuel. Gouverner, ce n'est pas empiler des données, c'est oser interpréter le réel, le mettre en récit, en risque, en responsabilité.

**Pouvoirs Locaux :** *Vous parlez souvent du travail comme d'un révélateur du rapport des Français au monde. Le mot*

*est omniprésent dans les débats publics : on le glorifie, on le redéfinit, on le critique. Pourquoi est-il devenu un objet de tension si central ?*

**Robert Zarader :** Parce que le travail est, en réalité, la dernière croyance commune. Pendant longtemps, la France a été structurée par des récits collectifs : la République, la Nation, le progrès, la croissance, la modernité. Tous ces récits se sont effrités. Le travail, lui, est resté le seul cadre partagé – mais il a perdu son imaginaire positif. Nous sommes passés d'un rapport d'émancipation à un rapport de fatigue. Le travail n'est plus vécu comme ce qui permet de se réaliser, mais comme ce qui empêche de vivre. Ce basculement est majeur. On n'en mesure pas assez la portée politique : il signe la désaffection du projet collectif. Quand le travail devient seulement un moyen de subsister, il cesse d'être un horizon. Et sans horizon, il n'y a plus de sens commun.

**Pouvoirs Locaux :** *Ce basculement du rapport au travail, est-ce un phénomène générationnel ou un symptôme d'une fatigue plus globale du lien social ?*

**Robert Zarader :** C'est plus profond qu'un effet de génération : c'est une mutation civilisationnelle. La société post-industrielle, hypertechnologique, a dissous le lien entre travail et valeur. Nous avons hérité d'un imaginaire productiviste, mais nous vivons dans une économie de l'immatériel et de la volatilité. Cette dissonance crée une fracture symbolique.

Dans les années 1950 ou 1960, travailler signifiait participer à la reconstruction du pays. Aujourd'hui, travailler, c'est entretenir une machine que plus personne ne comprend. Le capitalisme contemporain n'est plus fondé sur la production, mais sur la circulation — des flux, des données, des images. Dès lors, la valeur du travail devient incertaine. Et quand la valeur s'efface, le sens s'éteint. La fameuse "flemme" dont on parle tant n'est pas une paresse morale, mais un épuisement de la signification. C'est une forme de retrait symbolique : pourquoi s'engager dans un monde dont on ne perçoit plus la cohérence ni la justice ?

**Pouvoirs Locaux :** *Cette « flemme », comme vous dites, n'est-elle pas aussi une résistance ? Une manière de refuser un modèle de performance épuisé ?*

**Robert Zarader :** C'est là toute l'ambivalence du moment. La flemme est à la fois un symptôme et un signal. Elle traduit la lassitude, mais aussi la volonté de rupture. Beaucoup de jeunes générations expriment, par le retrait, une forme de critique du modèle dominant : celui de la productivité sans finalité, du rendement sans récit.

Nous avons construit une société de l'évaluation permanente, où tout doit être mesuré, quantifié, rationalisé. Ce monde-là ne laisse plus de place à l'imaginaire, à la lenteur, à la contemplation, ni même à la conversation. Or, ce sont ces espaces non productifs qui nourrissent la pensée et la vie démocratique. Il faut donc réhabiliter une autre idée du travail : non pas la glorification du labeur, mais le travail comme acte de relation, de contribution au monde. C'est ce que j'appelle un imaginaire du travail "réconcilié" : un travail qui n'épuise pas, mais qui relie.

**Pouvoirs Locaux :** *Vous avez employé une expression forte : "le grand renoncement". Peut-on dire que le rapport au travail en est aujourd'hui la principale manifestation ?*

**Robert Zarader :** Oui, le « grand renoncement » est devenu un mode de vie collectif. C'est le renoncement à agir, à décider, à imaginer. Le travail est son théâtre privilégié, parce qu'il concentre tout ce que la société contemporaine a de paradoxal : la recherche de liberté dans un système contraint, la quête de sens dans un univers désymbolisé, la volonté d'autonomie dans des structures

hiérarchiques figées. Ce renoncement n'est pas un échec moral, c'est une défaite de l'imaginaire. Quand les citoyens cessent de croire que leur action a du poids, ils se replient sur eux-mêmes, ils se mettent en pause. Et cette pause devient un état permanent.

**Pouvoirs Locaux :** *Ou voyez-vous encore des foyers de résistance, des formes d'imagination sociale capables de refonder le rapport au travail et à la société ?*

**Robert Zarader :** Je crois qu'il existe des foyers de résistance mais ils sont périphériques. Ils ne viennent pas des institutions, mais des marges : les collectifs locaux, les formes nouvelles d'économie sociale, les associations culturelles, les réseaux coopératifs. Là, on retrouve un désir de contribution, un travail vécu comme acte de présence au monde, et non comme contrainte. La vraie question, c'est : comment transformer ces expériences locales en récits collectifs ?

Il faut un imaginaire du faire ensemble, capable de réconcilier travail, responsabilité et plaisir. Si l'on veut sortir du grand renoncement, il faut redonner au travail sa part de rêve. Pas le rêve de la réussite individuelle, mais celui de la réalisation collective.

**Pouvoirs Locaux :** *On retrouve ici ce que vous disiez en ouverture : le besoin d'imagination comme condition du politique. Est-ce que, finalement, imaginer, c'est déjà gouverner ?*

**Robert Zarader :** Oui, je le crois profondément. Imaginer, c'est poser une intention. C'est accepter l'incertitude du réel, et lui donner forme. Sans imagination, il n'y a pas de projet ; sans projet, pas de direction ; et sans direction, pas de sens. L'imagination politique est une forme d'audace rationnelle : elle ne nie pas la complexité du monde, elle la transcende pour ouvrir des possibles. Gouverner, c'est créer les conditions où le réel peut à nouveau être rêvé. Non pas pour s'évader, mais pour agir. Car la politique n'a jamais été autre chose que cela : une mise en récit du monde, un travail sur le possible.

PROPOS RECUEILLIS PAR LAURENCE LEMOUZY

# Les imaginaires d'un futur désirable : plongée dans les aspirations des Français

La promesse de progrès infini portée par la modernité s'essouffle. Défiance envers les institutions, fatigue démocratique, épuisement écologique : nos imaginaires collectifs semblent en panne. Mais au-delà du constat, Guénaëlle Gault invite à regarder ce qui germe dans les aspirations françaises. À partir des travaux de L'ObSoCo, elle met au jour trois grands modèles d'avenir – techno-libéral, identitaire-sécuritaire et éco-solidaire – entre lesquels se dessinent des tensions mais aussi d'étonnantes convergences. Loin d'une société fragmentée, les Français expriment une même quête d'autonomie, de cadre, de proximité et de sens. Et c'est peut-être à l'échelle locale, là où l'abstraction du politique retrouve un visage, que pourrait s'inventer un nouvel imaginaire commun, capable de réconcilier liberté individuelle et désir de collectif.

## Le malaise ne suffit plus

Le malaise dans lequel est aujourd'hui plongée notre société est indéniable et n'en finit plus d'être commenté. Au-delà de son analyse qui, souvent, ne fait qu'exacerber le sentiment d'impuissance, il apparaît important – et urgent – de nous concentrer sur autre chose : le champ des possibles.

Car la plupart des observateurs en conviennent : nous vivons l'épuisement de l'utopie moderne. Cette grande promesse selon laquelle la libération des forces de la raison induirait une dynamique continue de progrès – économique, social, politique. Les symptômes de cette crise sont manifestes : défiance généralisée envers « le système », désir de table rase, multiplication des dystopies dans nos imaginaires collectifs.

Mais quelle pourrait être la vision d'un avenir désirable ? Quel projet alternatif indiquerait un sens, donnerait du sens, et servirait de guide à nos décisions individuelles et collectives ?

## Trois futurs possibles

Les travaux menés par L'ObSoCo publiés dans l'ouvrage *Nos Futurs Possibles*, permettent de plonger dans les imaginaires et les aspirations des Français. Et d'y déceler leur potentiel d'adhésion à trois projets de société émergents face à l'essoufflement du modèle moderne. Chacun proposant à sa manière une réponse aux déséquilibres écologiques, sociaux et symboliques du monde contemporain.

Le projet techno-libéral, d'abord, répond à la crise de la modernité non pas en la contestant, mais en en amplifiant la logique. Il s'appuie sur la conviction que l'individu, armé de la technologie, peut s'affranchir de toutes les dépendances et repousser indéfiniment les limites – celles de la nature, du corps, ou même de la mort. De l'intelligence artificielle à la géo-ingénierie climatique, il fait le pari que l'innovation permettra de maîtriser les paramètres du vivant comme ceux du social, à condition de desserrer les entraves des régulations, des administrations et des normes collectives jugées trop lentes ou trop pesantes. Un projet d'hyper-émancipation qui promet la liberté totale mais qui, pour l'heure, ne séduit que 10 % des Français.

Le projet identitaire-sécuritaire, quant à lui, privilégié par 45 % des Français, cherche à reconstruire des repères stables dans un monde perçu comme fragmenté et incertain. Il valorise la tradition, la continuité et l'autorité comme autant de points d'ancrage face à la perte de sens, à la vitesse et à la complexité du monde contemporain. Cette vision s'appuie sur le besoin de protection – de soi, de sa famille, de sa culture – dans un contexte où la mondialisation économique, la mobilité et la diversité semblent menacer les appartenances. Elle traduit une quête de cohésion sociale par le retour à des cadres clairs, des hiérarchies assumées et des valeurs partagées. Préserver son identité devient alors une manière de préserver sa singularité, son histoire, et la possibilité même d'un « nous » dans un univers jugé de plus en plus indifférencié.

par  
GUÉNAËLLE GAULT,  
directrice générale  
de L'ObSoCo  
et auteure de  
*Nos Futurs possibles*  
(L'Aube, 2025).

Le projet éco-solidaire, enfin, qui recueille la préférence d'une proportion identique de Français (45 %), propose une réorientation en profondeur de nos modes de vie. Il ne s'agit plus de « ralentir » à la marge, mais de redéfinir ce que signifie vivre bien : déplacer la valeur vers la qualité, la durée et la coopération. Ce projet valorise une sobriété choisie, non comme une privation, mais comme une manière de retrouver la maîtrise de nos existences, de réancrer l'économie dans les territoires et de renouer avec le sens du commun. Il cherche à réconcilier bien-être social et respect du vivant, autour du principe du « moins mais mieux » : moins de consommation et de compétition, mais davantage de qualité, de participation et de lien. Il dessine ainsi un horizon d'autonomie partagée, où l'épanouissement individuel ne se construit plus contre les autres ou contre la nature, mais à travers des interdépendances assumées.

À leur étude minutieuse, une porosité importante apparaît cependant entre ces trois modèles de société qui ne fédèrent pas autour d'eux des partisans exclusifs s'opposant autour de visions du monde tranchées et étanches les unes aux autres. Autrement dit, affirmer sa préférence pour un modèle n'interdit pas d'adhérer à un autre ou, à tout le moins, à certaines des propositions qui le caractérisent.

Des convergences remarquables sur lesquelles il est intéressant de s'arrêter.

### L'individu n'est pas le problème

Premier constat : l'individu est au centre. Et les Français ne veulent pas revenir en arrière sur ce point. C'est là un héritage de la modernité que tous s'accordent à préserver, un pilier resté intact dans un monde où tant d'autres repères vacillent. L'erreur serait d'y voir une

dérive à corriger, un individualisme toxique à combattre : elle marque au contraire le point de départ d'une nouvelle phase historique, où l'autonomie de l'individu devient la condition même du lien social.

Les chiffres le confirment : l'épanouissement personnel et la réalisation de soi figurent en tête des critères d'une vie réussie ; l'autonomie arrive parmi les valeurs prioritaires à transmettre aux enfants. Et une très large majorité

affirme que « la loi doit reconnaître le droit à chaque individu de vivre et d'exprimer sa différence, quelle qu'elle soit ».

Cette soif d'autodétermination irrigue désormais tous les domaines de la vie sociale. Le travail ? Il est attendu comme un espace d'expression personnelle, où les talents, les valeurs et la créativité puissent s'épanouir, non comme un simple gagne-pain. La consommation ? Elle devient un terrain d'émancipation : 74 % des Fran-

çais disent vouloir « s'affranchir de la dépendance à l'économie en produisant eux-mêmes, en échangeant entre particuliers ou via des filières locales ». Quant au politique, la demande de participation directe est tout aussi explicite : « un système où les décisions sont prises par référendums » arrive très largement en tête (59 %), loin devant le modèle représentatif classique (14 %).

Autrement dit, nous n'assistons pas à un rejet de la politique, mais à un refus d'en être dépossédé. Ce qui s'exprime, c'est le désir de reprendre prise sur le réel, de ne plus être relégué au rôle de spectateur d'une pièce jouée ailleurs par d'autres.

L'erreur serait de voir dans cette individualisation contemporaine une dérive à corriger, un individualisme toxique à combattre. Le défi semble, tout au contraire, de donner à cette société des individus une forme politique, sociale et symbolique.

### Le besoin de cadre

D'ailleurs, en parallèle de cette exigence d'autonomie s'exprime avec tout autant de vigueur une demande de structure. Face à la complexité du monde contemporain, à ses mutations incessantes et souvent opaques, une très large majorité de la population aspire à un environnement plus stable, plus lisible et plus sécurisant. Ce n'est pas contradictoire avec ce qui précède. C'est même complémentaire.

Cette quête de cadre se manifeste d'abord dans les valeurs éducatives. Le respect des règles morales et l'enseignement de l'histoire se positionnent au premier plan des valeurs que les Français déclarent vouloir transmettre. Parallèlement 78 % des personnes interrogées affirment aussi que « nous avons besoin d'un gouvernement plus ferme dans le maintien de l'ordre et de la sécurité ». Même le progrès scientifique suscite de la prudence. Interrogés sur l'orientation que devrait prendre la recherche, 60 % affirment qu'il faut « donner la priorité au principe de précaution et au contrôle des risques, quitte à ralentir le progrès ».

Ces chiffres peuvent certes traduire l'expression d'un conservatisme pur et dur chez certains. Mais ils expriment surtout un besoin de sécurité ontologique. Face à un monde perçu comme complexe et imprévisible, un besoin de cadre intelligible, de règles du jeu compréhensibles, de repères permettant de s'orienter.

Il faut le dire clairement : individualisation ne rime pas avec absence de normes. Au contraire. Plus on est autonome, plus on a besoin d'un cadre pour exercer cette autonomie. La vraie question n'est donc pas « faut-il des règles ? » mais « quelles règles ? » et surtout « qui les définit, comment, à quelle échelle ? »

Car c'est bien là que le bât blesse. Le besoin de structure est manifeste. Mais la défiance envers les institutions censées la produire l'est tout autant. Cette tension n'est

*Le besoin de structure est manifeste. Mais la défiance envers les institutions censées la produire l'est tout autant. Cette tension n'est pas un bug du système. C'est le cœur du problème politique contemporain.*



Crédit : Florian Pircher – Pixabay

Les fissures qui apparaissent sur les murs des maisons en raison du retrait-gonflement des argiles, amplifiées par les sécheresses répétées, deviennent le symptôme tangible d'un climat dérégulé. Un lien clair est désormais établi entre nos modes de vie et la santé des écosystèmes.

pas un bug du système. C'est le cœur du problème politique contemporain.

## La proximité comme échelle d'action

Troisième convergence forte : le besoin de proximité. Dans un monde perçu comme éloigné, abstrait, globalisé à l'excès, les Français réaffirment leur attachement à l'échelle humaine. Celle du territoire, de la relation directe et de la gouvernance locale.

Cette quête se manifeste partout. Soutien massif à la relocalisation économique, aux circuits courts, à la revitalisation des centres-villes et des villages. 68 % des personnes interrogées adhèrent à l'idée que «les décisions politiques devraient être prises localement avec la participation des citoyens».

Les velléités d'engagement civique sont d'ailleurs bien plus fortes à l'échelle du quartier ou de la commune (62 % dans les deux cas) mais chutent à l'échelle nationale (31 %). Ce n'est pas seulement le signe d'un déficit de proximité dans les institutions. C'est aussi la manifestation d'une aspiration positive : celle de pouvoir comprendre, participer, peser.

Cette aspiration irrigue aussi le monde du travail. 70 % des actifs souhaitent que les stratégies soient

décidées conjointement par les actionnaires, les salariés, les pouvoirs publics et les citoyens. Parmi les qualités attendues d'un bon dirigeant, on attend avant tout qu'il sache tenir compte de l'avis de ses collaborateurs.

Ce besoin d'ancrage territorial ne signifie pas nécessairement fermeture au monde. Il exprime aussi le désir d'avoir un sol sous les pieds, un lieu d'où regarder, agir et décider.

## L'écologie comme évidence partagée

Quatrième convergence : l'idée que les ressources sont limitées et que l'action humaine a des conséquences durables sur les milieux naturels fait largement consensus.

Rupture par rapport à la modernité s'il en est : 56 % des Français estiment aujourd'hui que «l'Homme doit s'interdire d'exploiter la nature et de l'asservir à ses besoins» (contre 28%). 67 % affirment que «le moment est venu de donner la priorité à la promotion de modes de vie moins portés sur la consommation et moins consommateurs de ressources non renouvelables». Le respect de la nature arrive en deuxième position parmi ce qui manque le plus à notre époque.

Cette conscience n'est plus abstraite. Elle s'inscrit dans l'expérience concrète du quotidien. Les effets des dérèglements écologiques se manifestent dans l'assiette,

dans les conditions de travail, dans les corps fatigués ou malades. Les fissures qui apparaissent sur les murs des maisons en raison du retrait-gonflement des argiles, amplifiées par les sécheresses répétées, deviennent le symptôme tangible d'un climat dérégulé. Un lien clair est désormais établi entre nos modes de vie et la santé des écosystèmes – donc, indirectement, entre l'état du monde naturel et notre propre santé. L'enjeu n'est ici plus idéologique. La question n'est pas de savoir s'il faut agir mais comment le faire et comment le faire d'une manière juste.

### Un nouvel imaginaire en gestation

Les travaux de L'ObSoCo révèlent évidemment des tensions entre les trois modèles de société : sur la définition du « nous » collectif et les frontières de la solidarité nationale, sur le rapport à l'autorité et aux normes, sur la conception de la justice sociale, sur le rythme souhaitable du changement. Ces lignes de fracture existent, elles sont réelles, et il ne s'agit pas de les nier. Elles structurent une partie du débat démocratique contemporain.

Cela étant, au-delà de ces désaccords, les convergences identifiées font apparaître quelque chose d'essentiel : un socle commun sur lequel construire. Ce socle, c'est d'abord la reconnaissance que nous vivons désormais dans une société d'individus. Et que ce n'est pas un problème à résoudre, une dérive à corriger, mais une réalité à partir de laquelle composer.

*Dans un monde où tout se déterritorialise, où les décisions semblent prises nulle part et partout à la fois, l'échelon local redevient le lieu du politique au sens premier du terme.*

Cette société des individus n'est pas celle de l'individualisme égoïste que l'on dénonce rituellement. C'est une société où chacun veut pouvoir mener son existence comme il l'entend, exprimer sa singularité, développer ses capacités. Mais aussi – et c'est crucial – une société où s'exprime avec force le besoin de cadre, de liens substantiels, de proximité, de prise sur son environnement. Les Français ne

veulent pas choisir entre autonomie et structure, entre liberté et sécurité, entre singularité et appartenance. Ils veulent les deux. Et c'est précisément cette exigence qui dessine un horizon politique renouvelé.

C'est sans doute à l'échelle locale que cette articulation peut le mieux s'opérer. Non par nostalgie d'un âge d'or villageois, mais parce que c'est à cette échelle que l'abstraction du politique peut redevenir concrète. C'est là que peut se tisser du commun sans effacement des singularités. C'est là que les tensions entre des aspirations partiellement contradictoires peuvent devenir fécondes plutôt que paralysantes.

Le territoire n'est pas un repli. C'est un point d'ancrage. Dans un monde où tout se déterritorialise, où les décisions semblent prises nulle part et partout à la fois, l'échelon local redevient le lieu du politique au sens premier du

terme. C'est là que peut s'incarner concrètement cette aspiration à reprendre prise sur nos existences.

Les collectivités locales ont là un rôle décisif à jouer. Non pas en se substituant aux initiatives qui émergent – ce serait reproduire le schéma vertical que l'on cherche précisément à dépasser – mais en les stimulant, les accompagnant, en créant les conditions de leur développement, en tissant les liens entre elles. En inventant les formes d'une gouvernance qui soit véritablement capacitante : qui donne aux individus les moyens d'exercer leur autonomie plutôt que de la proclamer abstraitement.

Aujourd'hui le défi n'est pas de produire un grand récit unifié qui s'imposerait à tous. C'est d'inventer les formes d'une coexistence où la pluralité des visions du monde peut s'exprimer sans violence. De créer les conditions d'un commun qui ne soit pas l'effacement des singularités mais leur composition dynamique. Et c'est précisément à l'échelle locale que cette invention peut avoir lieu – parce que c'est là que le visage de l'autre reste visible et que le dialogue reste possible.

L'échelon local n'est pas la solution miracle. Mais c'est peut-être le seul endroit où l'on peut encore faire l'expérience concrète du politique. Où l'on peut réapprendre à faire société. Où l'on peut expérimenter ces nouveaux agencements entre individu et collectif, entre autonomie et structure, entre diversité et cohésion.

C'est de là que peut émerger un nouvel horizon collectif. Un horizon où l'on pourrait enfin recommencer à croire que demain peut valoir la peine d'être vécu.

GUÉNAËLLE GAULT

# L'action publique et les imaginaires citoyens

La fabrique démocratique des cahiers de doléances (2018-2019)

Les cahiers de doléances de 2018-2019 permettent-ils de définir un imaginaire politique français au XXI<sup>e</sup> siècle ? Quelles représentations et attentes de la politique les citoyens se font-ils ? Quelles idées neuves et quelles valeurs guident leurs engagements ? Et comment cela peut-il nourrir l'action publique locale ? Analyser cette trace documentaire inédite de l'expression citoyenne contemporaine permet de relier imaginaires citoyens et agir politique.

Des doléances  
 Pourquoi faire ? Dans quel but ?  
 Faire avancer les choses.  
 Lesquelles ?  
 Prendre conscience...  
 De qui ?  
 Aurons-nous un avenir ?  
 Sur quoi peut-on agir ?  
 Quels sont nos besoins ?

## Des doléances pour quoi faire ?

Cette contribution d'un homme de 63 ans habitant à Eysines (Gironde) pose toutes les questions qu'une institution, qui plus est une collectivité locale, peut se poser lorsqu'elle souhaite se saisir des cahiers de doléances qu'elles ont souvent elles-mêmes mis en place.

En effet, les cahiers de doléances sont d'abord nés sur les ronds-points, dès novembre 2018, sans prise en main par des organisations syndicales. Puis, en décembre 2018, l'Association des Maires d'Île-de-France (AMIF) et l'Association des Maires Ruraux de France (AMRF) mettent en place des registres pour leurs administrés soucieux de renouer un dialogue de confiance à l'échelon local face à un pouvoir exécutif très vertical. Cette opération « mairie ouverte » dure plusieurs semaines. Enfin, le Président de la République prenant connaissance de cette opération, décide d'intégrer au Grand débat national des « cahiers d'expression citoyens » à partir de janvier 2019.

## Faire (re)vivre le matériau démocratique des cahiers

Reconnaître et utiliser les propositions citoyennes à la hauteur de leur contenu ne fait, à quelques exceptions près, pas débat. Pourtant, l'absence de financement de l'État pour mener analyse à l'échelle du pays, sur la base d'un corpus correctement numérisé aux Archives nationales<sup>1</sup>, laisse le sentiment que leur contenu est mis sous clef.

Comme l'ont exprimé à plusieurs reprises les chercheurs et élus locaux engagés, la priorité est de « financer leur inventaire général afin que toutes les informations confidentielles en soient complètement extraites, puis de les imprimer ou les rendre gratuitement accessibles en ligne, par une plateforme numérique élaborée avec des archivistes et des spécialistes des humanités numériques<sup>2</sup>. »

Faute d'engagement financier de l'État, responsable de la recherche et de ce dispositif national qu'il a souhaité mettre en place, certaines collectivités locales ont fait le choix d'investir sur cette matière, voyant là un moyen d'assumer leur devoir de redevabilité et d'en faire un outil remobilisation citoyenne dans une pratique démocratique renouvelée.

C'est le cas en Gironde, département qui a été l'un des épicycles du mouvement des Gilets jaunes et où les doléances sont les plus nombreuses. La recherche citoyenne participative, initiée à la demande des citoyens est organisée au Centre Émile Durkheim. Ce sont ses premiers résultats qui ont encouragé le Conseil départemental à s'engager dans une démarche pionnière : le financement d'une thèse CIFRE confiée à Samuel Noguera<sup>3</sup> pour disposer d'une lecture territorialisée des attentes et perceptions des habitants des territoires girondins pendant le mouvement des Gilets jaunes et le Grand débat national<sup>4</sup>.

« Nous devons prendre notre part comme les citoyens ont pris la leur au processus de délibération démocratique »

par  
 LOAN DIAZ,  
 conseiller politique et  
 chercheur indépendant,  
 département de la Gironde.

tique en contribuant aux cahiers de doléances. C'est une question de redevabilité et de considération de la parole citoyenne à la hauteur de ce qu'elle est : un socle de notre nation solidaire. », Jean-Luc Gleyze, président du département de la Gironde

La reconnaissance du primat citoyen est essentielle. La collectivité s'en saisit pour en prolonger et en amplifier la dynamique. Au-delà du contenu même des cahiers de doléances, la méthode mise en œuvre pour les analyser est aussi d'un grand intérêt : elle donne à voir une nouvelle manière de faire démocratie reliant citoyens, recherche publique et volonté politique, coopérant dans un but commun. Ce partenariat<sup>5</sup> entre en résonance et complète l'étude engagée par le Département de la Gironde sur la « crise » de la représentation et l'expression d'une forte demande démocratique dans la société française.

Un aparté. La recherche publique, en plus de sa pertinence permet aussi aux collectivités de mener cette tâche à un coût qui ne sera jamais celui des cabinets privés, acteurs de la civic tech, par ailleurs friands des données récoltées. Justement, la recherche publique garantit la sécurisation des données personnelles. Leur confidentialité est fondamentale, plus encore dans le cas des cahiers de doléances contenant des détails d'ordre privé, pouvant amener à des répressions, exclusions, exploitations commerciales. C'est un enjeu de sécurité démocratique et de respect du droit individuel. Ces deux éléments sont liés alors que la sobriété budgétaire publique est exigée et que les appétits des GAFAM menacent nos démocraties.

L'étude exhaustive et contextuelle, au plus près des territoires, des doléances et propositions contenues dans les cahiers girondins appelle à élargir la coopération entre les acteurs des politiques publiques locales associées (ici

les Conseils départementaux) et les Archives départementales, les scientifiques et les citoyens. L'ambition est commune : valoriser ces cahiers qui revêtent une dimension patrimoniale forte et contribuer à la diffusion du contenu et des connaissances relatives aux cahiers de doléances vers la société.

Un projet récemment lancé<sup>6</sup> structure les recherches scientifiques menées dans chacun des départements en

Nouvelle-Aquitaine. Comme c'est le cas en Gironde, cette initiative place les contributions aux cahiers au cœur de l'émergence de solutions aux crises démocratiques, sociales et environnementales que nous traversons.

### Une approche intégrée de la parole citoyenne dans l'action publique locale

L'intérêt de croiser l'expérience politique sensible et sentée des citoyens avec l'analyse universitaire c'est de

pouvoir réinterroger la citoyenneté depuis le territoire, des campagnes aux villes et objectiver les « sentiments » pour mieux les aborder sans jugement ni culpabilisation.

Nous parlons beaucoup de sentiment d'abandon, de déclassement, de désenchantement, de relégation, de disparition des services publics, de besoin de sécurité, de scepticisme vis-à-vis des mesures écologiques... Qu'en est-il vraiment ? Comment cet imaginaire, parfois « décliniste », est entretenu ou contredit par des faits ? Et comment en formuler un autre, plus positif, pour que l'ensemble de la population puisse prendre sa part dans sa construction et sa réalisation ?

Les analyses statistiques, linguistiques, et surtout l'approche territoriale offrent des données objectives et communes pour servir de socle à une conversation démocratique apaisée. C'est aussi une forme d'éducation populaire ouvrant d'autres espaces d'action et de délibération, hors du seul temps des élections.

Plutôt que « d'user » les citoyens à travers une multiplicité d'instances participatives, l'intérêt est ici de reconnaître et utiliser l'existant (les cahiers de doléances) pour faire avancer ensemble les politiques publiques. Il en va aussi de la nécessité de rendre une dignité aux citoyennes et citoyens qui ont contribué sur de nombreux sujets, faisant la preuve d'une connaissance de la vie publique, parfois très précise, et de la volonté d'y prendre sa part.

Que ce soit pour revoir l'aménagement du territoire ; pour travailler autour d'enjeux locaux à partir d'une analyse thématisée des doléances en fonction de ce qui s'approche le plus des compétences départementales (insertion, éducation, mobilité, handicap, partage de l'eau, risques naturels, pouvoir de vivre...); pour renforcer ou tisser des partenariats inter-institutions pour les rapprocher des citoyens comme l'initiative récente du Département de la Gironde avec l'ARS Nouvelle-Aquitaine et le CESER Nouvelle-Aquitaine autour de la démocratie en santé ; les cahiers de doléances sont une formidable matière pour aborder des mesures qui peuvent légitimement faire débat et trouver les compromis nécessaires à leur acceptation.

En Gironde, cela se traduit déjà par la création du Droit d'interpellation local et citoyen<sup>7</sup> (DILC), réponse directe à une revendication majeure dans les doléances : le Référendum d'Initiative Citoyenne (RIC). Porté par le Département de la Gironde, son règlement a été co-construit avec des citoyennes et citoyens. Il permet à tout girondin ou girondine de 11 ans et plus, de déposer une idée, un sujet ou un problème en lien avec les compétences départementales. De la votation à la médiation jusqu'à la validation, c'est un véritable processus de délibération qui donne la possibilité d'identifier des interlocuteurs pour discuter des solutions qui seront plus légitimes aux habitants et travailler à les mettre en place.

L'expérimentation de l'approche intégrée de la parole citoyenne dans l'action publique départementale consiste

*Plutôt que « d'user » les citoyens à travers une multiplicité d'instances participatives, l'intérêt est ici de reconnaître et utiliser l'existant (les cahiers de doléances) pour faire avancer ensemble les politiques publiques.*



Crédit : Thomas Bresson – Wikimedia Commons

Les cahiers de doléances sont l'occasion d'évaluer et repenser les relations entre les citoyens, leurs élus et leurs institutions pour élaborer un modèle démocratique nouveau qui donne sa juste place à la délibération citoyenne.

donc à mettre en regard les sentiments et le réel soit pour les confirmer et agir en conséquence, soit pour les infirmer et renforcer la communication publique sur les services existant. Dans un cas comme l'autre, les cahiers de doléances sont l'occasion d'évaluer et repenser les relations entre les citoyens, leurs élus et leurs institutions pour élaborer un modèle démocratique nouveau qui donne sa juste place à la délibération citoyenne.

### « Aurons-nous un avenir ? »

« Aurons-nous un avenir ? Sur quoi peut-on agir ? Quels sont nos besoins ? », interrogeait en introduction la doléance de l'habitant d'Eysines. Ces trois questions sollicitent pleinement notre capacité à nous imaginer un futur au-delà de l'imaginaire du développement fondé sur la poursuite de la croissance du Produit Intérieur Brut (PIB). Dans l'urgence démocratique du contexte de rédaction des cahiers de doléances s'est révélé l'imaginaire sensible et puissant de citoyens qui cherchent, questionnent et repensent la démocratie depuis leur condition sociale, culturelle, géographique ou professionnelle.

L'exercice permet aussi de passer du temps des constats (divisions, tensions, inégalités, déclassements, angoisses...) à celui des solutions (autonomie, stabilisation des revenus, réforme de l'entreprise, nouveaux outils démocratiques...), afin de proposer des voies de négociations exigeantes à toutes les échelles et sortir du blocage institutionnel.

Véritable grille de lecture des imaginaires des territoires et du pays, de leur situation comme de leur devenir, les cahiers de doléances sont matière à penser et à agir pour une transformation juste et efficace de nos sociétés, alliant solidarités et écologies.

À l'échelle des collectivités locales comme à celle de l'État, étudier le contenu des cahiers de doléances c'est explorer un autre type de documentation, complémentaire des autres sources, une forme de discours politique citoyen qui énonce l'imaginaire politique des populations et leurs propositions pour faire en commun.

LOAN DIAZ

## Entre science et société, les cahiers de doléances comme espace de co-construction des savoirs

Les usages des doléances citoyennes ne se limitent pas au domaine de la recherche. Consulter, analyser et restituer le résultat des travaux est aussi un acte citoyen, voire un geste de participation politique. Depuis plusieurs années, des collectifs citoyens, dont certains se mettent en cheville avec nos équipes de recherche, initient des démarches de traitement et de réflexion autour des données de 2018-2019. Dans les départements de la Gironde, de la Creuse ou encore du Doubs, leur accompagnement par des scientifiques révèle une dimension supplémentaire de politisation consistant à se réapproprier ce matériau démocratique. Les démarches initiées en Nouvelle-Aquitaine donnent aujourd’hui lieu à une dynamique collaborative plus vaste, reposant sur un partenariat avec l’Association Nationale des Tiers-Lieux, et soutenu par plusieurs collectivités (départements des Landes, de la Haute-Vienne et de la Charente-Maritime) et la Fondation de France.

Les démarches de science participative menées autour des cahiers de doléances répondent à une demande citoyenne de reconnaissance et de participation. Cette demande se décline en trois temps :

Pouvoir consulter et transcrire les cahiers pour contribuer à la connaissance et à la production de données.

Définir et participer à l’analyse des cahiers à partir de méthodologies ouvertes et accessibles.

Diffuser et verser les résultats de la recherche dans le débat public via des agoras, des ciné-débats et des manifestations culturelles.

Travailler sur des corpus qui émanent directement des citoyennes et citoyens, en particulier dans des contextes de forte défiance institutionnelle, exige de ne pas reconduire une posture d’expertise descendante. En intégrant des personnes ne provenant pas de l’enseignement supérieur et de la recherche, directement concernées par les thématiques abordées, la recherche est ancrée dans des réalités vécues et bénéficie de connaissances situées. La participation à l’enquête fait tomber les barrières symboliques entre science et société. L’enquête scientifique devient un espace de dialogue, de reconnaissance mutuelle et d’apprentissage collectif. Leur présence confère au projet une épaisseur humaine essentielle à toute démarche de médiation.

MANON PENGAM,  
MAÎTRESSE DE CONFÉRENCES EN SCIENCES DU LANGAGE,  
CY CERGY PARIS UNIVERSITÉ (CY)

1 Il convient de distinguer les corpus numérisés entre février et mars 2019 dans le cadre du Grand débat national, des corpus de cahiers originaux, aux données fiables et accessibles dans chaque centre d’Archives départementales. Le corpus complet, disponible aux Archives nationales, regroupent des fichiers numérisés sur la base de photocopies effectuées en préfectures, et des transcriptions qui ont pâti de la rapidité des opérations et des divergences de traitement par les prestataires privés.

2 Collectif, « Restituer aux citoyens les cahiers de doléances de 2019, comme ceux de 1789, est une urgence démocratique », Le Monde, publié le 09 décembre 2024.  
[https://www.lemonde.fr/dees/article/2024/12/09/restituer-aux-citoyens-les-cahiers-de-doleances-de-2019-comme-ceux-de-1789-est-une-urgence-democratique\\_6437965\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/dees/article/2024/12/09/restituer-aux-citoyens-les-cahiers-de-doleances-de-2019-comme-ceux-de-1789-est-une-urgence-democratique_6437965_3232.html) (dernière consultation le 16/09/2025).

3 Samuel Noguera, Les cahiers citoyens en Gironde (2018-2019). Une analyse socio-politique du dispositif et des doléances des Gilets jaunes et du Grand débat national, thèse de doctorat en science politique, sous la direction de Magali Della Sudda et Nicolas Patin, Bordeaux, 2022.

4 Le corpus est composé de 375 cahiers communaux (pour 535 communes en Gironde), complétés par des pétitions, des documents, comme des échanges préfectoraux. Cela représente 5 000 contributions uniques.

5 L’offre de doctorat proposée en science politique et histoire ouvre une collaboration tripartite entre le Conseil départemental, les Archives départementales et les laboratoires de recherche, en l’occurrence le centre Émile Durkheim, hébergé à l’IEP de Bordeaux et le Centre d’études des mondes moderne et contemporaine de l’université Bordeaux Montaigne.

6 Il s’agit du projet « DOLÉANCES – Des ronds-points aux cahiers citoyens, analyses textuelle et contextuelle des Cahiers de doléances (2018-2019) et des dynamiques de participation », coordonné par Magali Della Sudda, directrice de recherche au CNRS, affiliée à Centre Emile Durkheim à Sciences Po Bordeaux/

7 Pour en savoir plus : <https://jeparticipe.gironde.fr/project/droit-dinterpellation-local-et-citoyen/presentation/presentation-de-la-demarche>

Au village : paroles, frustrations et ressources locales

## Les imaginaires des populations rurales

Longtemps reléguées à la marge du récit national, les campagnes françaises reviennent au centre du débat public. Mais souvent, on en parle plus qu'on ne les écoute. Derrière les clichés et les oppositions simplistes entre ville et ruralité, Corentin Emery explore les imaginaires réels des habitants des campagnes — leurs paroles, leurs frustrations, leurs ressources. L'étude *Paroles de campagne* révèle une France rurale à la fois contrainte et puissante : consciente de ses manques, mais riche d'une énergie démocratique et solidaire. Entre attachement au lieu, quête de dignité et invention du commun, se dessine un récit rural profondément politique — celui d'une société qui, loin du ressentiment, cherche à reconstruire du sens et du lien à partir de son territoire.

Les campagnes suscitent un regain d'attention, à la croisée d'enjeux aussi divers que la transition écologique, les aspirations à renouveler nos modes de vie dans un contexte d'urbanisation de plus en plus remise en cause, l'analyse électorale ou même encore le trafic de drogue. Mais cette attention peut paraître superficielle : on y projette des nostalgies, des contrastes avec la ville, des rêves de retour à la nature ou des dénonciations de la « France périphérique ». Il reste rare que l'on écoute ce que disent les habitants des campagnes eux-mêmes. Leurs représentations, leurs attentes, leurs contradictions.

C'est dans cet objectif que s'inscrivent les Rencontres des imaginaires locaux, qui cherchent à faire dialoguer chercheurs, élus, acteurs locaux et citoyens autour des récits collectifs portés dans les espaces de vie du quotidien. L'étude *Paroles de campagne : réalités et imaginaires de la ruralité française*, menée par Destin Commun en partenariat avec les associations Bouge ton coQ !, InSite et Rura, constitue une contribution importante dans ce registre : elle donne une voix aux habitants des zones rurales.

Alors écoutons Nadine, 60 ans, dans le Finistère, qui prend la parole : « On est soit les gentils arriérés qui cultivent la terre avec amour, soit les beaufs qui ne comprennent rien. Y'a jamais juste...Nous. » Ou bien Gérard, 65 ans, habitant des Landes : « Vivre à la campagne, c'est un Privilège, avec un P majuscule ! Quand on sait qu'on s'expatrie dans un village de 500 habitants, on ne peut pas avoir la même chose qu'à Paris. On a le chant des oiseaux, mais on n'est pas à trois stations de Bercy. C'est un choix de vie. »

Comptant plus de 30% des sur plus de 80% de la superficie nationale, les imaginaires ruraux peuvent devenir un levier de reconquête démocratique, de réconciliation symbolique et d'action publique.

### Parcelles de récits : ce que disent les habitants, ce qu'ils font, ce qu'ils imaginent

Un soir de printemps, dans une commune située à une quinzaine de kilomètres de Besançon, dans le Doubs, se tient une réunion publique pour installer une épicerie participative. Le local est prêté par la mairie, les habitants ont rempli une enquête citoyenne en février pour émettre leurs besoins mais avant tout leurs envies. Il y a des sourires, de la curiosité, un peu d'anxiété aussi mais surtout beaucoup d'impatience. Les cheveux grisonnants, un homme discute avec sa voisine : « Quand on fera nos courses ici, pas à 15 ou 20 km, on va revoir nos voisins, parler avec le maire, voir ce que les jeunes veulent faire. Ce sera comme retrouver ce qu'on a perdu. »

Les milliers d'élus et d'associations qui agissent dans les campagnes entendent ces récits au quotidien. Une voix souvent humble. Peu de grandes phrases mais un élément persistant : un attachement au lieu, à ce que l'on fait dans sa propre commune, à ce que l'on peut encore faire. Nous entendons aussi un élément récurrent du récit rural : le temps. Le temps perdu dans les trajets, le temps que cela prend de s'organiser, mais aussi le temps long, ce temps dont chacun estime nécessaire de lui accorder la place qu'il mérite pour faire émerger une idée, un projet et, *in fine*, un service dans des lieux qui ont vu leur fonction originelle disparaître à cause, cette fois-ci, du temps qui passe.

par  
CORENTIN EMERY,  
cofondateur de  
*Bouge ton coQ !*  
et de  
*On fait campagne !*

La notion du « retrouvement » constitue en effet une part majeure de l'imaginaire rural, à l'intersection de la mémoire de ce qui n'est plus et de la volonté de se projeter de nouveau, de créer de nouveaux « nœuds de vie » dans des communes qui prennent l'allure de cité-dortoir. Il y a en définitive peu de romantisme dans l'attachement aux lieux qui parsèment les paysages et la vie à la campagne. Il s'agit constamment de trouver un compromis avec la distance et avec les capacités d'engagement concret, immédiat, des acteurs locaux. Le récit rural n'a pas pour borne un double point de fuite ; l'un vers un passé par nature idéal, l'autre vers un avenir par nature béat mais bien au contraire une négociation constante avec ce qui existe, sans fatalisme. Il s'agit d'un choix de vie. C'est là où l'on habite et c'est là où l'on tient : 79% des ruraux déclarent avoir choisi leur lieu de résidence.

Il n'en demeure pas moins que ce compromis rural révèle également, dans un certain sens, une forme de tension entre l'acquis, le perdu, le souhaitable et le réalisable.

### Les imaginaires ruraux en tension entre contrainte et puissance

Les récits déployés sur le terrain et recueillis par les acteurs locaux ou bien dans l'étude *Paroles de campagne* révèlent en effet une double contrainte majeure qui tisse elle aussi la maille du récit rural.

Une contrainte matérielle tout d'abord. La distance, nous l'avons vu, fait partie intégrante du pacte rural. Lorsque celle-ci est traduite dans les termes de l'action publique et que nous parlons alors de mobilité, la distance est vécue comme un éloignement. La dissociation des lieux de consommation, de production et d'habitation couplée à la concentration des services en zone urbaine conduit, dans

le monde rural, à se trouver toujours plus éloigné de son lieu de travail, du supermarché ou de la pharmacie. Il faut également compter avec la raréfaction de services essentiels : la ruralité contemporaine est caractérisée par une chute vertigineuse du nombre de commerces de proximité et de professionnels de santé.

*Il existe une corrélation directe entre la distance aux services de proximité, le niveau de ressentiment rural et la probabilité de voter pour le Rassemblement National.*

En 1981, 25% des communes françaises ne disposaient d'aucun commerce. En 2021, ce sont 62% des communes françaises et 70% des communes rurales qui se retrouvent dans cette situation, souvent vécue comme un traumatisme.

En ce qui concerne les services publics, la perception du recul de l'offre et de l'accès à l'offre constitue une lame de fond du récit rural, en dépit de l'accessibilité réelle des services. La Poste occupe à ce titre une place à part et revêt une fonction symbolique : bien que l'entreprise conserve son obligation de service public en termes de temps d'accès à un bureau de poste, ce dernier représente la présence visible de l'État dans les petites communes

et les réactions liées à la délocalisation d'un bureau deviennent le sismographe des ressentiments locaux à l'échelle de tout le pays. Dans l'Hérault, Pierre, 44 ans, ne dit pas autre chose en affirmant : « Avant, dans mon village de 800 habitants, il y avait un centre des impôts et un bureau de Poste. Tout a fermé pour la grande ville d'à-côté. Et encore, aujourd'hui elle n'est ouverte que 5 heures par jour, grand maximum. On paye de plus en plus d'impôts pour de moins en moins de services ! ».

Une contrainte symbolique, ensuite. Les ruraux souffrent d'un sentiment d'invisibilisation. Et pour cause : d'un point de vue purement statistique, ils sont sous-représentés dans la plupart des sondages, avec environ 20% de répondants, loin de leur poids réel dans la population française qui avoisine les 33%. De manière plus sensible, les habitants de la campagne contestent le fait que leur propre récit ne leur appartient pas d'un côté et qu'il transmet une image très éloignée de leur ressenti d'un autre côté. Pour 83% des ruraux « les médias et les politiques imposent souvent une vision caricaturale de la ruralité depuis les villes ». Dans l'Oise, Hugo, 40 ans, nous dit : « J'aime bien regarder l'émission Quotidien sur TMC mais quand ils parlent des événements qui se passent en province c'est toujours un poil moqueur. Quand ils parlent du festival du pâté-en-croûte ou du festival de la bière on sent qu'on montre les gens du bas peuple. « Regardez ce qu'ils font chez eux, regardez comment ils s'occupent ». Le ton utilisé est toujours supérieur, et c'est toujours une façon de systématiquement nous faire passer pour des ploucs. »

Ces contraintes nourrissent un ressentiment rural très marqué dans des perspectives différentes : politiquement, 81% des ruraux considèrent que ces dernières années « les partis politiques ont accordé trop d'attention aux préoccupations des habitants des villes, et pas assez à celles des campagnes ; économiquement 76% d'entre eux estiment que « les campagnes donnent plus d'argent à l'État qu'elles n'en reçoivent en retour car l'argent va aux villes » et culturellement 81% affirment que « les habitants des villes ne comprennent pas ou ne respectent pas le mode de vie des habitants des campagnes ». Au-delà du ressentiment, il est possible de parler d'un sentiment de frustration. De village en village, il n'est pas rare d'entendre : « On n'a pas le droit de se plaindre ». Ce ressentiment a des effets politiques. Il existe une corrélation directe entre la distance aux services de proximité, le niveau de ressentiment rural et la probabilité de voter pour le Rassemblement National. Plus profondément peut-être, 51% des ruraux considèrent que la devise républicaine n'est pas bien appliquée.

L'imaginaire rural apparaît toutefois dans une autre perspective comme une force de résilience politique. Le compromis entre le choix du lieu de vie et l'acceptation des contraintes qu'il implique façonne une société de l'engagement de proximité, de la solidarité locale, de la mobilisation au long cours. Les habitants des campagnes se réapproprient des espaces d'initiative, revendiquent



Crédit : Viviva ne M. - Pixabay

Les habitants des campagnes ne sont ni des figurants ni des « cibles » : ils sont porteurs d’imaginaires multiples, parfois contradictoires, mais profondément enracinés dans leur rapport au lieu et au collectif.

des droits (à la mobilité, aux services, à la dignité - une notion persistante dans les cahiers de doléances ouverts dans les mairies rurales à l’initiative de l’Association des Maires Ruraux de France pendant le mouvement des Gilets Jaunes). En un mot, ils portent non seulement une demande mais aussi une réponse politique.

## Le modèle rural et ses implications pour l’action publique locale

Les ruraux élaborent depuis longtemps un modèle porteur de solutions concrètes pour l’ensemble du pays. Un modèle qui repose, nous l’avons vu, sur un engagement local concret mêlé de défiance à l’égard de pouvoirs distants, sur la frugalité des dispositifs (« on fait avec...moins »), l’adéquation précise des solutions et des besoins du fait de la petitesse des communautés qui permet une plus grande proximité et enfin la coopération locale. Repensons à cette commune du Doubs qui se mobilise pour retrouver un commerce de proximité dont les habitants seront les gérants eux-mêmes. Il y a dans cette assemblée agissante le surgissement d’un futur. Un futur naissant grâce à la solidarité, au bricolage, à la démocratie directe, à l’investissement de lieux composites qui dessinent une campagne renouvelée. Cette modalité du discours rural, résolument positif et humblement réaliste, dessine un récit rural centré sur la fierté et non la colère, sur le possible et non l’attentisme. Ce

récit est d’ailleurs largement plébiscité non seulement par les ruraux eux-mêmes mais aussi par l’ensemble des Français : 81 % de la société française considère qu’il faudrait davantage s’inspirer de la ruralité pour résoudre les problèmes du pays.

Les élus et les institutions pourraient se doter d’une culture et d’outils capables de catalyser cet élan en dépit de ressources restreintes :

Mettre en place une écoute active : enquêtes citoyennes, réunions publiques participatives, ateliers de récit. Il s’agit là de favoriser la démocratie implicite et non de négocier l’acceptabilité de telle mesure ou de tel projet.

Soutenir des modèles hybrides : la faible densité qui caractérise le monde rural interdit une logique de production de services exclusivement marchande. La préoccupation majeure des imaginaires ruraux concerne le flux, la vitalité qui innerve les communes, sans renier pour autant la revendication légitime d’avoir accès aux droits et aux services fondamentaux. La multiplication de lieux multifonctionnels fonctionnant sur des modèles créateurs de valeur et non de lucrativité doit être soutenue car elle correspond aux besoins locaux.

Valoriser les ressources locales : producteurs, savoir-faire, circuit-court... L’approvisionnement local et la production locale, dans la même logique que le point

précédent, ne servent pas exclusivement les performances économiques mais soutiennent également le lien, l'imaginaire du « vivre ici ».

Alléger les contraintes : subventions, soutien technique, accompagnement administratif, mise à disposition de locaux, reconnaissance légale des projets participatifs... Beaucoup de barrières au déploiement de projets collectifs ruraux viennent moins de l'idée ou de sa nécessité locale que du cadre financier, réglementaire et logistique de la vie communale ou intercommunale.

Reconnaissance symbolique : les combats et les solutions portés par les ruraux peuvent nourrir les discours publics, les politiques nationales, les médias non pas seulement comme des cas d'exception mais comme des composantes vitales du modèle français contemporain.

### Raconter pour agir

Lorsque les voix de la campagne prennent chair, autour d'une table d'épicerie participative, dans une réunion publique, dans un conseil municipal, les imaginaires ruraux ne demeurent pas abstraits. Ils deviennent une matière pour agir. Les ruraux n'attendent pas d'être sauvés ni aidés par un pouvoir central qu'ils jugent bien peu soucieux de leur condition d'existence. Ils souhaitent disposer librement des conditions de réalisation de leur propre destin. Cette exigence de dignité ouvre la voie à une rénovation démocratique profonde.

L'enquête *Paroles de campagne* est un moment peut-être trop rare où la campagne se raconte non pas comme sujet de débat, mais comme sujet de parole. Elle offre un matériau précieux pour ceux qui travaillent à la cohésion territoriale, à la démocratie locale et à la justice spatiale.

Les habitants des campagnes ne sont ni des figurants ni des « cibles » : ils sont porteurs d'imaginaires multiples, parfois contradictoires, mais profondément enracinés dans leur rapport au lieu et au collectif. Leur quête de reconnaissance, leur souci du temps long, leur exigence de co-construction méritent d'être entendus non seulement comme des revendications mais comme des ressources.

Pour les élus, les techniciens, les acteurs territoriaux, le défi est double : considérer sérieusement la parole citoyenne locale comme légitime et accepter que les projets publics soient, dès l'origine, co-imaginés, co-révisés, réouvrant les espaces de la coproduction entre ville et campagne.

L'attention aux récits locaux permet de voir les innombrables initiatives citoyennes qui modèlent les campagnes françaises pour ce qu'elles sont : non pas des exemples originaux ou des projets coups de coeur au Journal Télévisé de 13h mais comme des signaux. Des signaux de la nouvelle société rurale, pleinement inscrite dans le récit national.

CORENTIN EMERY

# Une forêt d'imaginaires humbles

Derrière les apparences monotones de la pinède landaise se cache un monde d'une richesse insoupçonnée. À rebours des clichés sur la « forêt industrielle », Jean-Luc Gleyze révèle la profondeur d'un territoire façonné par l'homme mais habité par la nature, traversé d'histoires, de croyances et de renaissances. Forêt de travail et de feu, mais aussi de culture, de légendes et d'art, les Landes de Gascogne se découvrent ici comme un paysage d'imaginaires humbles et puissants, où se mêlent mémoire populaire, engagement écologique et poésie du quotidien. Une invitation à regarder autrement ce qui, au premier regard, semblait uniforme : un monde vivant, dense, à la fois fragile et indomptable.

## Elle barre l'horizon

Vue d'une vitre de voiture à son allure pressée, elle est succession kaléidoscopique de barres verticales têtues. Un rythme saccadé, accéléré. Sa musicalité graphique est aléatoire. Écorce sombre qui défile en coupant le regard. Trouées furtives sans ambition d'horizon. Clarté entraperçue d'un espace dépouillé. Foisonnement d'aiguilles en couches basses. Fouillis branchu d'adolescence végétale. Parfois, désordre agité de lignes en mikado. Puis à nouveau le cadencement spasmodique des troncs alignés.

Fixée ainsi dans son défilement, elle devient torpeur hypnotique, hébétément d'abandon. Même sans penser critiquer sa singularité, elle semble annihiler l'imaginaire. Parce qu'elle est litanie, répétition hasardeuse. Parce qu'elle donne le sentiment de fermer plus qu'elle n'ouvre. Parce qu'elle freine l'envie d'y pénétrer. Parce qu'elle ne veut donner à voir au coup d'œil superficiel que lignes, compacité, ou vide horizontal. Parce qu'elle ne se livre pas au regard pressé, à l'œil hâtif, à l'inattention écervelée.

Pénétrons-y alors. Car les Landes de Gascogne sont une forêt qui se mérite. Passons par-delà sa monotonie trop évidente. Dépassons l'austérité qui crânement rebute. Derrière son absence de fard, comme pour ne pas plaire, pour ne pas se livrer au premier venu, allons débusquer son imaginaire précieux.

## Derrière la monotonie apparente, une forêt vivante

Pour cela, abandonnons sans remords en lisière le poncif éculé, qu'éclaircit d'un jour nouveau les questions environnementales contemporaines : cette forêt n'est pas une forêt. Elle est monoculture de pins maritimes, champs de pinèdes, surface agricole boisée, exploitations

forestières, mais pas une forêt. Son histoire date de Napoléon III et de la colonisation du désert landais. Donc née de la main de l'humain, et non naturelle. Conçue pour être valorisée, d'abord pour sa résine, plus tard pour son bois. Enerrée dans une filière forestière qui ne la conçoit que pour son intérêt économique. Et, *in fine*, sans intérêt ni paysager, ni environnemental, ni culturel. Sans histoire donc sans imaginaire. Ou d'un imaginaire obstinément contrarié par l'histoire.

Pourtant, selon Larousse, une forêt est « une grande étendue de terrain couverte d'arbres ». Définition *ad hoc* pour les Landes de Gascogne. Cette forêt n'est certes pas Brocéliande, pas plus que la Grande Chartreuse, Compiègne, Fontainebleau ou Iraty. Des forêts qui évoquent les contes d'antan, les légendes anciennes, les couverts boisés mystérieux, la luxuriance végétale, les clairs-obscur, les soleils filtrés. Il n'y aurait donc, ici, que la triste reproduction à l'infini d'un arbre longiligne, peu enclin aux fantaisies de formes, brun d'écorce sur son long mat, échevelé d'aiguilles à son sommet, plutôt dégingandé dans ses proportions.

Quittons maintenant la lisière, et enfonçons-nous dans le bois. Derrière la façade souvent jugée monotone, se cachent une vie discrète, un habitat singulier, des vestiges humbles et étonnants, des ruisseaux aux eaux claires, une faune et une flore précieuses... Un patrimoine culturel qui forge une identité gasconne affirmée. S'y déploient en leur sein des multitudes d'imaginaires, en reliefs attachants, loin de l'image plate d'une triste lande.

## La lande habitée : culture, mémoire et part d'humanité

Pas une forêt de légendes ? Si, les Landes de Gascogne en sont une. Son peuple longtemps miséreux avait besoin de chimères, de ces sorcières qui exorcisent

par  
JEAN-LUC GLEYZE,  
président du département  
de la Gironde,  
conseiller départemental  
du Sud-Gironde.

les peurs, de ces êtres roublards ou impertinents qui amusent, de créatures fantasmagoriques. Quand la vie est dure, le partage des histoires réchauffe les cœurs dans les soirées noires qui s'éternisent. Un homme s'est attelé à les collecter et les transcrire : Félix Arnaudin, sentinelle et mémoire d'une lande agro-pastorale qui s'efface pour laisser place à l'océan de pins. De la femme-serpent à la sorcière de Rion, de la Bête à sept têtes à Grain-de-Raisin-vert, il a gardé trace de cet imaginaire fantasmagorique qui a servi d'exutoire aux terreurs de la lande : « Croisi-croisé, mon conte est achevé ! »

Comme la légende de la Camecrude, la « Jambecrue » en gascon. Celle qui, cachée dans la forêt, dévore les jambes de ceux qu'elle attrape. Un soir de fête locale, un adolescent nous écoute, fasciné. Il veut aller voir, avec notre groupe de jeunes adultes, s'il est possible de l'apercevoir. Dans la pinède d'un noir d'encre, à la lumière des phares, elle apparaîtra, en vêtements informes, le visage noirci et grimaçant. Parfaite mise en scène complice. Il nous parle encore de la terreur qu'elle avait suscitée en lui.

Les sources, ici, sont miraculeuses. Comme celles de Moncaut, dont les trois résurgences guérissent rhumatismes, maux de ventre, et maux de tête. Comme celle de Saint-Blaise, dans mon village, qui soigne rhumatismes et maux de gorge. Elle se dissimule dans l'intimité d'un petit vallon de pinède tapissé de bruyères. Le sable à la clarté blanche signale son existence, juste là, sous nos pieds. Disparue, des bénévoles soucieux de mémoire l'ont fait renaître, et le petit pot de métal permet à nouveau d'en recueillir quelques gouttes. Ici, on vient avant tout chercher une sérénité : instant hors du temps, hors du monde, dans un silence bercé par le souffle de la canopée.

*Les Landes de Gascogne sont  
une forêt qui se mérite.  
Derrière son absence de fard,  
allons débusquer  
son imaginaire précieux.*

Pas une forêt de vestiges ? Si, comme ces temples asiatiques qui, ailleurs sur la planète, sont dévorés de végétation. Découvrir les restes de la commanderie de Bessaou, c'est être l'aventurier qui aperçoit soudain, au fil d'une recherche errante qui brouille l'orientation, quelques pierres élevées, et une porte dont les sculptures sont

poncées par le temps et gagnées par le lierre. Comme une apparition de jadis, quand les pèlerins de Saint-Jacques venaient ici faire soigner les blessures de leur longue marche ou les maladies contractées dans leur périple. Ailleurs, aller à Gouts, c'est pénétrer dans une clairière que domine, sur un monticule, une église massive et imposante, comme un lieu chrétien de refuge. Face à elle, un bâtiment qui fut une auberge. Il y avait là un quartier qui n'est plus. À Bessaou comme à Gouts, c'est la forêt qui camoufle et protège, pour dévoiler pudiquement ses richesses cachées.

Une forêt décevante d'uniformité ? Non, il suffit de la contempler d'en haut. Si le quadrillage des allées de pins

est dominant, il s'anime de multiples méandres d'une végétation moussue. Ils dissimulent ruisseaux et rivières aux eaux claires, aux sables dorés. Comme les Leyre, Grande et Petite, qui composent l'artère majeure des Landes de Gascogne. Ou comme le Ciron, cette rivière magique qui coule chez nous. Arpenter ses berges, c'est s'adonner à son étoffe de feuillus qui l'ourlent. C'est une « forêt-galerie ». Elle se donne des airs d'Amazonie quand on traverse ses gorges en canoë-kayak. On s'y faufile sous chênes, aulnes, ormes. Elle abrite loutres et cistudes, une rare tortue d'eau douce. Protégeant la rivière, la ripisylve crée un microclimat qui résiste aux périodes plus froides ou plus chaudes. C'est ainsi qu'elle a servi de refuge glaciaire à des hêtres, qui ne vivent habituellement qu'en montagne, dans les Pyrénées : datés de 40.000 ans au carbone 14, ils sont une richesse unique, précieuse autant que fragile.

Mais la magie du Ciron opère encore ailleurs. Quand en fin d'été, la fraîcheur de ses eaux contraste avec celles plus chaudes de la Garonne, où elle se jette. Des brouillards matinaux l'enveloppent alors, ainsi que ses abords, donnant au château royal de la Reine Margot à Cazeneuve une aura mystérieuse. Ils offrent surtout aux vignobles alentour le botrytis cinerea, un champignon générant la pourriture noble qui donne l'or des vins : le Sauternes. Pour tout cela, le peuple du Ciron s'est uni en collectif pour en revendiquer le statut juridique inédit de bien commun naturel.

Une forêt morne ? Que nenni ! Au mois d'octobre, sévit dans la forêt la « maladie bleue ». Elle fait s'ouvrir les commerces plus tôt le matin, plus tard le soir, mais affadit la vie dans les villages en journée. Car la vie est ailleurs, au bout de chemins sablonneux, parmi pins, chênes et châtaigniers. Elle se cache dans des cabanes d'où s'évade un réseau de tunnels recouverts de fougères ou de brandes. On tente d'y chasser, dans un déploiement d'ingéniosité technique, les palombes qui migrent vers des pays plus chauds. Mais surtout, on y passe des journées en famille, entre amis, pour le plaisir du partage et de la convivialité. Une pratique culturelle qui éloigne le fracas du monde, permet de retrouver le silence, la conscience du temps qui s'écoule, le goût de la saison, l'observation des changements de lumière, parfois un chevreuil qui passe au loin.

## Une forêt de culture et de luttes

Le soir, on peut alors se retrouver pour raconter sa journée dans un cercle de Gascogne. Les « cercles », ces cafés associatifs de la lande. Ils portent le nom de « Concorde », « Ouvrier », « De la paix », « de l'Avenir » ou « Des travailleurs ». Ils ont été lieux de rencontre des résiniers et des journaliers de la forêt, qui trimaient pour des riches propriétaires. C'est là que se décidaient les luttes, les combats, les mobilisations. On y jouait à la belote, en buvant un verre de mauvais vin blanc. Aujourd'hui, s'ils restent débits de boissons, on y reçoit aussi concerts et débats, stimulant ainsi les échanges culturels de la lande.



Crédit : Francecomfort.com

Ici, dans cette terre de travail, dans ces bois où se croisaient les journaliers, les résiniers, dans ces villages aux mains calleuses, on donne à lire, on croise les cultures, on crée des vapeurs de cirque, des mondes d'improvisations.

Alors, une forêt qui cultive la culture ? À coup sûr ! On y rencontre dans un plan d'eau un Apollon assis ou un cheval jaune pixélisé, dans la forêt une table géante renversée ou un portail qui tintinnabule, dans un village des ombelles qui abritent des jeux d'enfants ou un zoo de sculptures, ailleurs un miroir posé sur l'eau et qui reflète le ciel, ou une tente sculptée perchée sur un empilement de troncs en résine. C'est la Forêt d'Art Contemporain, un itinéraire qui fait résonner le paysage avec l'art, comme un musée à ciel ouvert.

Ici, dans cette terre de travail, dans ces bois où se croisaient les journaliers, les résiniers, dans ces villages aux mains calleuses, on donne à lire, on croise les cultures, on crée des vapeurs de cirque, des mondes d'improvisations.

Quelque part, dans la friche d'une ancienne « papette », des circassiens ont pris place. Cracheurs de feu vêtus de robes pyrotechniques, habitants de « chapito », forgerons de mécaniques intrépides, trip-hop incandescent, c'est une vie alternative qui s'insère dans la permanence forestière, au bord de l'eau claire.

Dans le quartier de Joué, noyé dans la pinède, les arbres ont fait naître le plaisir de lire. Un « arial » comme un autre, cette clairière traditionnelle de vie dans la forêt autour d'une ferme et de ses dépendances. Derrière la façade de « garluche », pierre ferrugineuse qui servait de matériau de construction, une librairie comme un secret. Elle abrite un bosquet de littérature aux valeurs fortes, aux convictions

enracinées, un oxygène culturel aussi puissant que la chlorophylle alentour.

À Marquèze, le petit train aux vapeurs d'un XX<sup>e</sup> siècle débutant mène à un musée à ciel ouvert, sur un vaste arial. On a pu y trouver des marocains jouant du bendir, dans un mariage de mélopées s'unissant aux chants traditionnels de la Gascogne. Des musiques de croisements et de partages, qui tendent à l'universel par-delà les continents, qui résonnent à l'unisson sous la voûte des chênes.

À Uzeste, on improvise, on poéilite, on occitanise, on s'y « uze », on y « hestajada » ... « C'est où ? C'est par l'art ! ». La faute à qui ? Au « musicien multi-instrumentiste et chanteur de jazz français », selon la divine parole Wikipédia. Près de la collégiale de son village où repose le gisant du pape Clément V, le fils prodigue à fort tempérament Bernard Lubat est revenu depuis longtemps. Il s'y est enraciné de nouveau, pour creuser un creuset de création artistique. Comme un vieux chêne, il y a fait naître repousses et dragons, en peuple alternatif féru de jazz buissonnier et de débats qui chamboulent.

Car ici, c'est la Gascogne. Le caractère y est trempé, la conscience des classes imprégnée dans la résine, la gasconnade généreuse en réflexe. Sous la canopée, dans les arials, il y a certes parfois du Mauriac, et des restes de cette bourgeoisie sylvicole corsetée qu'il dépeignait si bien. Mais bien plus aussi du Patrick Espagnet, cet « ébran-

leur des zincs » à l'écriture aussi crue que truculente. Adeptes du ballon ovale et des soupes de phalanges sur le pré, oiseau de nuit flambeur, cabotin et hâbleur, mais profondément lucide et d'une noblesse de grand cœur, il fut une sorte de spécimen gascon par excellence.

### La forêt qui renaît : le feu, la nature et les étoiles

C'est enfin une forêt de flammes et d'étoiles.

Le feu en est autant partie intime que la sève qui irrigue ses bois. Il a toujours laissé de vastes cicatrices, d'une éphémère noirceur grise, depuis des temps anciens. Il a parfois ravagé en quelques années la moitié de sa surface millionnaire. La trace du « Grand Feu » de 1949 restait celle qui marquait les mémoires qui se transmettent.

Puis, il y eut le funeste été 2022. Les murs de flammes, les fumées tournoyantes qui masquent soleil et azur, les norias de camions et d'avions, les nuits rougeoyantes, les jours desséchés, les camps de fortune. Plus d'un mois de combat, puis le vide de l'horizon épuisé qui ramène au temps où la lande était rase. Celle des marécages, des bergers sur échasses vêtus de peaux de laine, des souffles venteux que rien n'arrête, de la végétation basse que broutaient les moutons.

Qu'à cela ne tienne. La lande de Gascogne n'est pas terre à s'éteindre sans renaître. Le premier vert fluorescent des touradons de molinie est apparu quelques jours à peine après l'incendie. Puis la nature a fait son œuvre. Ici, des lycopodes, plantes-mousses apparues voici des millions d'années. Là, le retour des droséras, ces délicates plantes carnivores perlées de glue qui bordent les lagunes. Ailleurs, un rare busard des marais, rapace au vol gracieux, ample et lent. Partout, une végétation basse

conquérante. Alors, vient le moment rare d'un lâcher de vaches-marines en liberté. Une espèce semi-sauvage très ancienne, vivant en milieux hostiles et très humides, trouve son compte ici. Avec elle, la régulation animale du milieu assurera autant son entretien que le maintien de la biodiversité.

Puis vient la nuit. Dans cette lande à l'habitat diffus, à la densité humaine rare, l'obscurité atteint la perfection. Quand la chaleur diurne s'estompe pour la pureté des nuits d'été, on en prend plein les mirettes. Le ciel se structure autour d'étoiles scintillantes, trace en lavis lumineux des voies lactées, joue des contrastes de noir parfait avec des flaques pointillistes d'étincelles, s'anime en surprises éphémères de traces filantes qui attirent l'œil et forment les vœux. Ici, la nuit à la qualité des déserts orientaux ou des sommets montagneux. Ici est reconnue une Réserve Internationale de Ciel Étoilé.

La voici, ma vraie forêt des Landes de Gascogne, loin des poncifs monotones. Celle qui a forgé mon enfance, en lisière de la petite maison que nous habitons. Celle qui emplissait les poumons d'une fraîche odeur d'humus quand la pluie chantonait de ses gouttes terminales. Celle qui embaumait la résine et les vapeurs balsamiques sous le soleil. Celle dont les bois coupés, parvenant de la scierie à côté de la maison, enveloppaient l'air de senteurs puissantes d'écorces fraîches. Celle des parfums organiques des sciures entassées en petites collines que nous allions escalader, revenant les chaussures pleines de cette poudre jaune comme du beurre, qui traçait notre passage sur le parquet ciré.

Je vous l'aurai dit : une forêt d'imaginaires humbles, mais intenses, pour qui se donne la peine de la mériter.

JEAN-LUC GLEYZE

# Imaginaires locaux – Imaginaires de l'eau

## Vers une politique des modes de coexistence

Et si repenser nos territoires passait par une autre manière d'imaginer l'eau ? À l'heure où les crises climatiques bouleversent l'habitabilité de la planète, l'eau apparaît à la fois comme une contrainte, un lien et un symbole. Dans cet article, César Silva Urdaneta et Armelle Varcin présentent les travaux des Ateliers internationaux de Cergy, consacrés à la Seine amont, qui invitent à concevoir le fleuve non plus comme un simple flux à maîtriser, mais comme un milieu vivant, porteur d'alliances entre humains et non-humains. À travers le concept du Grand Jardin séquanien, les auteurs montrent comment les imaginaires de l'eau – du sacré au sensible, du castor à la noue – peuvent devenir des leviers d'action politique et culturelle, capables d'inspirer de nouvelles formes de coexistence. Ces récits de l'eau, à la croisée de l'art, du paysage et de la prospective, esquissent les contours d'une politique du commun fondée sur le soin, la solidarité et la responsabilité partagée envers les milieux que nous habitons.

Les crises écologiques, politiques et plus largement celles qui touchent à l'habitabilité planétaire sont aujourd'hui si profondes qu'elles mettent à l'épreuve nos capacités à imaginer les leviers pour engager l'action de chacun. Alors qu'une mobilisation collective paraît indispensable afin de « naviguer dans les tempêtes, avec le souci d'être attentionné aux conditions d'existence de toutes et tous. » (Younes, 2025) habitants, institutions, élus, nous devons œuvrer dès maintenant pour inventer des modes de vie désirables pour les futurs proches et lointains.

L'eau est un enjeu vital : par sa quantité (rareté ou surabondance) et sa qualité (potabilité, pollutions). Elle est l'un des marqueurs les plus saillants des crises écologiques et source de conflits d'usages. Elle possède aussi une capacité particulière à fédérer : récits, pratiques et mouvements citoyens peuvent s'organiser autour d'elle pour porter des responsabilités partagées en faveur du bien commun. Malgré les drames liés aux inondations et les besoins vitaux qu'elle couvre, l'eau continue de faire rêver - c'est sur ce paradoxe que s'est appuyée la rencontre thématique « l'eau c'est à voir » de la 1ère édition des *Rencontres des imaginaires locaux*, avec la présentation des résultats du 43<sup>e</sup> Atelier international de Cergy. Il a rassemblé cette année quinze participants venus de huit pays pour repenser l'avenir de la Seine Amont et de ses affluents. La matinée a alterné débats et mises en situation à partir des travaux des jeunes professionnels. Trois grands témoins ont contribué aux débats : Dominique Sciamma (fondateur de CY, école de design), Suzanne Husky (artiste, co-autrice avec Baptiste Morizot de *Rendre l'eau à la terre*, Actes Sud) et Bertrand

Warnier (urbaniste, co-fondateur des Ateliers).

Le travail des Ateliers de Cergy a porté un triple décalage comme outil d'exploration. D'abord un décalage temporel : se projeter en 2050, imaginer des étés caniculaires, des rythmes hydriques bouleversés – abondances, pénuries – pour remettre en question nos routines et nos priorités présentes. Ensuite un décalage de jeu d'acteurs : valoriser des figures non humaines comme des animaux-totems (castor, silure, buffles d'eau) qui, par leurs fonctions écologiques et symboliques, invitent à repenser la place des non-humains dans la gouvernance et la planification territoriale. Enfin, un décalage de registres d'expérience – sacré, humour, découverte – qui propose des modalités sensibles et ludiques d'appropriation : sacraliser des lieux ou des pratiques, marquer les esprits par l'humour, parcourir et découvrir pour éprouver autrement les enjeux. Ces trois déplacements conjugués ouvrent des possibles : ils obligent à imaginer non seulement des réponses techniques, mais des mutations de comportements – régénérations, cohabitations – et à construire des récits collectifs incluant d'autres voix, d'autres temporalités, d'autres manières d'être au monde.

### Les imaginaires autour de l'eau pour imaginer l'avenir des territoires

Le 43<sup>e</sup> Atelier international de Cergy s'inscrit dans une démarche à l'échelle inédite : La diversité des paysages et des sociologies du grand bassin a conduit à imaginer

par  
ARMELLE VARCIN,  
paysagiste, maîtresse  
de conférences à  
l'ENSAPL, chercheur  
sur les interrelations entre  
risque, eau et paysage.

CÉSAR SILVA URDANETA,  
architecte,  
chercheur à l'École  
Nationale Supérieure  
de Paysage de Versailles  
en paysage et urbanisme.

un programme de trois ans qui aborde trois séquences spatiales : la Haute Vallée, la Seine métropolitaine et la Seine aval. Pour cette première session consacrée à la Seine amont et ses affluents, la figure du jardin a été retenue, en continuité avec les réflexions portées par le Plaidoyer pour un Grand Jardin Séquanien (Warnier, Enquist & Winsley, 2021) pour imaginer un atelier séquanien autour de deux objectifs : cultiver un sentiment d'appartenance territoriale et inventer les récits de l'écologie et de l'habitabilité de la Seine et de ses affluents.

Les participants ont été appelés à considérer l'échelle du bassin-versant comme périmètre privilégié de réflexion et d'action, à fonder, à l'heure des dérèglements climatiques, une solidarité territoriale unifiée autour de l'eau ; et à placer l'écologie au cœur d'une prospective au service de l'habitabilité.

### Construire un imaginaire partagé de l'amont

Partis d'un constat : l'amont ne porte pas d'imaginaire propre, ses habitants n'ont souvent pas conscience de partager un même bassin de vie. Sans l'avoir parcourue et éprouvée physiquement, l'étendue du bassin-versant est difficile à appréhender – pourtant c'était l'ambition de cet atelier : inscrire toute réflexion, invention et action à la double échelle du grand bassin séquanien et de celui de la Seine amont et de ses affluents.

Cette difficulté est partagée par les habitants et acteurs de ce territoire : comment avoir un sentiment d'appartenance à une entité dont les réalités géographiques et hydrographiques échappent à chacun ? Nul riverain de l'Oise ne se sent relié à ceux du Petit Morin qui se déverse dans la Marne, pas plus qu'à ceux de l'Yonne, ni même aux habitants de la Champagne. Il n'existe pas de récit général autour de la Seine auquel se référer, contrairement à d'autres fleuves : la Loire, par exemple, véhicule un imaginaire construit de fleuve sauvage.

La mise en valeur symbolique est inégalement répartie : la source de la Seine, liée à la Ville de Paris, bénéficie d'une mise en valeur (parc, plantations, grotte ornée et sculptures) conçue au XIX<sup>e</sup> siècle par Jean-Pierre Barillet-Deschamps, qui a inscrit le site dans la tradition du parc et l'esthétique parisienne du second empire. Alors que les sources des principaux affluents (Marne, Yonne, Aube) restent souvent discrètes et peu valorisées. Faut-il y voir un désintérêt, ou plutôt l'opportunité de fabriquer de nouveaux lieux symboliques et de construire une vision partagée du grand bassin ?

### Le Grand Jardin Séquanien, opérer à travers les imaginaires

Le Grand Jardin Séquanien se présente comme une proposition de regard et un nouvel imaginaire : adopter la métaphore du jardin pour penser le grand bassin comme un ensemble de milieux vivants, hydratés et nourriciers, de nature et de culture. Des sources aux affluents, le Grand Jardin soutient les récits des transformations

imposées par la crise écologique. Le jardin y dépasse le motif paysager : il devient une logique d'attention aux processus (l'eau qui circule, la matière qui se transforme, les saisons qui ordonnent les gestes) et un mode d'engagement respectueux des temporalités du vivant, des grands usages du territoire, de la goutte d'eau qui tombe au grand bassin-versant.

Le Grand Jardin entretient, par des soins, un avenir désirable. Au-delà des programmes à grande échelle, il mise sur la puissance du commun et propose une manière de reconnecter habitants, praticiens et décideurs autour d'un sentiment d'appartenance partagé. Il préfère inviter plutôt qu'ordonner, proposer des images mobilisatrices plutôt que des injonctions administratives. Son horizon est celui de la conjonction : tisser des liens entre des sensibilités et les besoins du territoire et entre l'imagination et des expériences. C'est un appel à reconnaître les bassins-versants dans un entrelacement d'échelles et de paysages, comme jardins en devenir - un cadre symbolique et éthique pour penser des scénarios de coexistence : refonder par les imaginaires un attachement collectif aux territoires et engager action et savoirs au service d'un avenir en commun.

Le grand jardin séquanien consiste à fonder sur des imaginaires, les manières de projeter : transformer le réel à travers d'outils qui convoquent le sensible, les récits et les images. Il s'agit également de tester et d'ajuster des transformations territoriales à travers les imaginaires comme levier de conception, mis à l'épreuve concrète, confronté au terrain, au sens physique et sociologique du terme.

### Les imaginaires multiples de l'eau

Les Ateliers ont mis en jeu un « triple décalage » (temps, acteurs, registres sensibles) pour faire émerger cinq imaginaires complémentaires : *Fleuve*, *Chemins*, *Sacré*, *Animaux*, *Noues*. À l'appui de ressources et savoirs ils composent des réponses polyvalentes aux enjeux de la Seine amont.

### Fleuve et cours d'eau

L'uchronie des dérèglements climatiques fait des cours d'eau le support de récits d'un avenir climatique plus chaud mais aussi plus désirable. Projetés dans une Seine tropicale, les bienfaits et agréments de nouvelles espèces animales et végétales se mettent à contribution d'une approche qui se passe de la peur pour composer avec les évolutions. La vie s'organise autour de deux saisons, celle de l'immersion des paysages qui impose des détours, et celle d'une vie au sec. La crue centennale devient l'occasion de repenser des adaptations régénératrices avec l'eau et de fonder la résilience à travers de la mutation des grands usages du territoire : agro-foresterie, hydrologies régénératives, et restauration des ripisylves rendent au fleuve une capacité de régénération de long cours couplée à une adaptation imminente. De multiples temporalités

se rencontrent, celles des saisonnalités et celles des temps de l'eau : la sécheresse qui impose de soin de la ressource, l'eau qui s'installe dans les zones humides ou lors d'inondations.

Cet imaginaire conduit Bertrand Warnier à souligner l'urgence d'agir : le parcours de ces projets audacieux rend lucide sur les obstacles de leur réalisation, il rappelle que la sécheresse et les crises thermiques à venir constituent une priorité plus urgente que celle des inondations. Avec des températures susceptibles d'atteindre 50°C, la gravité des conditions climatiques à venir impose un passage à l'action : « ce sont des modes de vie différents qu'il faudra inventer », non seulement pour mieux vivre ensemble, mais pour survivre tout simplement. Et puisqu'il s'agit de demeurer dans nos milieux de vie, autant le faire dans un élan positif et désirable.

### Des chemins de traverse

Des chemins de traverse envisagés comme méthode permettent de relier, aux échelles locale et globale, le passé, le présent et l'avenir. Ils portent les imaginaires du tissage, de l'entrelacement de solutions interconnectées comme sont interdépendantes les problématiques écologiques. Des connexions vertueuses entre agriculture, usages industriels, commerce fluvial permettent de recréer des continuités écologiques, Selon la sensibilité écologique des milieux, certains chemins s'élèvent tandis que d'autres se mettent à terre ; ils révèlent ainsi les paysages de la Seine amont et contribuent, par la remise en lien d'habitants, usages et pratiques, à construire un sentiment d'appartenance au territoire. À la manière d'un parcours initiatique, ces chemins se conçoivent

comme une expérience qui met en valeur chaque halte – une expérience dynamique du territoire fondée sur la reconnaissance du déjà-là et de ses qualités physiques et culturelles.

Dominique Sciamma assimile ces cheminements à la méthode de la session, «... penser en amont, c'est débiter par les problématiques et les enjeux. La métropole correspond au travail collaboratif, c'est la communauté, c'est l'ensemble de parties prenantes, impliqué dans le travail de réflexion et de conception. L'aval correspond à la capacité à imaginer les conséquences de nos actions... »



Des chemins qui relient des imaginaires

### Le sacré

Le sacré est convoqué pour transmettre les enseignements d'un territoire mouvant, façonné au fil de l'eau, et pour éclairer ses dérèglements présents et à venir. La cartographie ancienne localise d'innombrables lieux de culte chrétiens qui, comme on le sait, sont souvent implantés sur d'anciens lieux de pratiques païennes ; ils s'associent régulièrement à des points d'eau (sources, fontaines, résurgences). Le petit patrimoine lié à l'eau en témoigne : l'eau, siège de divinités et de cosmogonies, est fréquemment liée au sacré autant qu'au festif et à la célébration, traditions qui sont encore vivantes dans certains pays. Les bâtiments-repères, considérés comme une « acupuncture » territoriale et urbaine, forment un réseau d'interventions qui contribue à la compréhension du territoire et à la création d'attachements : espaces de vénération, lieux de célébration et de nouvelles pratiques festives, culturelles ou artisanales. Une ambition pédagogique traverse les actions mobilisées : promouvoir le mieux vivre ensemble à travers la reconnaissance de la vulnérabilité de l'autre, reconnaître des fragilités pour fonder des aspirations partagées.



Appel au sacré et aux savoirs ancestraux

## Des animaux

Des animaux ouvrent la voie à des alliances pour imaginer le futur des territoires : à l'image de l'une des témoins de la journée, Suzanne Husky, la figure du castor a particulièrement retenu l'attention de nos équipes. De façon décalée, la silhouette du silure - souvent perçue comme répulsive, source de crainte et de fascination - nous renseigne sur les pollutions et les changements climatiques. Les animaux sont mis en avant non comme simples témoins, mais comme alliés et guides : ils permettent d'élaborer des scénarios, de transformer les pratiques et usages du territoire et, *in fine*, de fonder des récits qui éclairent les conditions écologiques qu'il importe de prendre en compte pour engager des actions au présent. Les castors sont maîtres ouvriers du jardin comme les vers de terre dans les sols. Ces animaux totem, sympathiques ou monstrueux, nous rappellent la nécessité de partager ce grand jardin avec tous ses habitants.

## La noue

La noue s'enracine dans le caractère à la fois toponymique et typologique d'une figure hydrologique ancienne abondante dans la vallée amont, loin des ouvrages techniques qui équipent aujourd'hui les espaces publics urbains pour gérer le ruissellement. Ces noues rurales sont



Des noues pour réapprendre à vivre avec l'eau

## Imaginaires, le germe d'une « politique des modes de coexistence »

### Pour une politique des modes de cohabiter

Ce parcours, qui croise les imaginaires explorés par les Ateliers de Cergy et les contributions de trois témoins, illustre le potentiel des politiques territoriales à prendre racine dans l'activation d'imaginaires situés. L'eau - force matérielle et figure symbolique - peut devenir le fil conducteur capable de fédérer récits, savoirs et dispositifs concrets pour inventer de nouveaux modes d'habiter le grand bassin séquanien à l'aune de ses nombreux défis.

Suzanne Husky nous enseigne que le castor est un grand jardinier et maître d'hydrologie, un modèle dont on a beaucoup à apprendre. Elle s'appuie sur une contribution de Baptiste Morizot, qui souligne l'intelligence hydrologique du castor et appelle à « partager le droit d'aménager le monde » selon une vision où le jardin n'est pas l'apanage des humains : plusieurs jardiniers coexistent, toutes les espèces aménagent le monde. «... L'histoire des castors a de l'attraction car elle revient, comme du bon sens, et elle a des résultats prodigieux : aussitôt qu'on imite les castors ou qu'ils reviennent, tout un cortège de vie les suit... reconnectant les plaines, les poissons et les oiseaux reviennent. On sait que le futur est complexe, mais autant y répondre de la manière la plus joyeuse, en activant notre capacité à être des forces régénératrices... »

réhabilitées dans leur déploiement et leur poésie : leurs longs tracés sinueux, parcourent le paysage jusque dans les villes, formant de larges fossés, véritables cours d'eau intermittents à la toponymie évocatrice. Souvent invisibles mais omniprésentes, la réactivation d'anciennes noues comme l'invention de nouvelles permettent de qualifier les paysages et leurs usages, d'imaginer et de valoriser de nouveaux paysages bio-culturels appuyés sur le chevelu fluvial.

L'écotopie est ici de nature et de culture et donne lieu à des créations territoriales : des noue-gâtine, noue-york, noue-veauté, noue-cléaire..., portant des noms géographiques, patronymiques ou humoristiques, permettent de réhabiliter ces systèmes hydrologiques et les activer en patrimoines écologiques et culturels.

Ces cinq imaginaires nous inspirent à inventer un grand jardin séquanien avec courage et responsabilité. Agir, en effet, suppose un risque et un certain inconfort - celui d'entrer dans l'incertitude, de s'exposer, d'expérimenter. Ces imaginaires pluriels permettent de dépasser la peur et ouvrent la voie à des politiques de coexistence fondées dans la diversité de leurs conditions, enracinements et attachements.

Permettant de dépasser les dualismes et les simplifications, les imaginaires ouvrent des champs de possibles où la mémoire, les sensibilités et le symbolique contribuent à réinventer des scénarios de coexistence. À travers un registre d'actions et d'expériences, ils participent à faire émerger, selon l'adage des communautés autonomes du Chiapas « un monde où il y ait place pour de nombreux mondes » (Baschet, 2021) avec une double exigence : reconnaître la pluralité des mondes (manières de vivre, de se gouverner, de concevoir le monde) et affirmer la dimension commune d'un « monde » partagé.

Cette exploration des imaginaires de l'eau et d'une prospective pour la Seine amont a permis de sonder

des configurations concrètes, à court et à long terme, à travers les usages et les acteurs, et de cimenter, dans leur hétérogénéité, les imaginaires d'autres futurs. Ainsi se dessine le germe d'une « politique des modes de coexistence » autour de cinq idées pour agir dans les territoires à travers les imaginaires.

### Séduction et mobilisation

L'imaginaire proposé n'est jamais neutre : il séduit, interpelle et crée des affinités. La séduction — ici entendue comme capacité à susciter des adhésions sensibles et culturelles — peut devenir un outil d'action publique. En jouant sur des formes, des récits et des expériences sensibles, on crée des points d'entrée concrets pour des transformations qui ne reposent pas uniquement sur la justification technique, mais sur l'adhésion collective.

### Le dessin comme outil politique et cognitif

Le dessin n'est pas un simple instrument de représentation : il est un outil de pensée, de partage et de projection. Là où le récit linéaire ordonne dans le temps, le dessin condense et embrasse simultanément échelles, temporalités et hiérarchies. Cette capacité à contracter et dilater la perception rend visible ce qui échappe à la seule logique du discours. Le dessin est un levier puissant pour construire des imaginaires partagés et rassembler des acteurs et habitants aux profils divers.

### Cohabitation des acteurs, des usages, des temporalités

Les scénarios présentés recombinent activités humaines (agriculture, industries, loisirs) et non humaines (faune sentinelle, « grands jardiniers » comme le castor), lieux de mémoire et figures hydrauliques (noues, lits ouverts, zones de percolation). Il ne s'agit pas d'additionner des fonctions mais de réordonner temporalités et circulations : accepter des régimes d'habiter changeants pour produire des paysages capables d'accueillir la complexité de la condition contemporaine. Il est aujourd'hui nécessaire d'habiter des milieux mouvants, réinventés en permanence, soyons donc émerveillés par les alliances inédites à tisser, par les rencontres inattendues, cultivons le goût de l'aventure.

### Gouvernance plurielle et diversité des acteurs

La fabrique d'imaginaires partagés s'enrichit de la mise à contribution de profils variés : au-delà d'une quête du consensus, il s'agit de construire des réalités qui accueillent une pluralité de discours et de visions. Dans les mots de Jérémie Peltier (co-directeur de la Fondation Jean-Jaurès), cela suppose d'apprendre à penser « contre soi-même », à confronter ses certitudes pour dépasser les obstacles à l'émergence de représentations collectives.

La diversité culturelle et intergénérationnelle dont témoignent les Ateliers de Cergy illustre une des voies : gouvernance, planification et action doivent reposer sur des alliances locales, des savoirs partagés et les récits qui en émergent. Une politique de la coexistence exige de réduire la distance qui sépare sachants et experts des habitants et acteurs ; et appelle à la figure de l'atelier comme expérimentation collective et espace de négociation.

### La transition comme chantier culturel et relationnel

La transition écologique ne doit pas se réduire à une série de solutions techniques ni à une orthodoxie technocratique : elle est d'abord culturelle et relationnelle. La crise écologique impose un changement de paradigme dans nos modes d'habiter ; transformer les modèles d'aménagement en « arts de vivre écologiques » demande d'intégrer le sensible et le symbolique au même titre que l'opérationnel. Articuler récits, manifestations et autres pratiques illustre la contribution de la culture pour ancrer des actions de transformation.

### Une promesse à cultiver

Les propositions des Ateliers de Cergy ont permis de démontrer, sur le territoire de la Seine amont, que les imaginaires peuvent être mis à contribution pour penser l'avenir des territoires. Cette démonstration porte le germe d'une politique qui ne dicte pas mais compose : elle articule imaginaires et actions, dessins et récits, prospective et concrétion. Une politique des imaginaires locaux qui mise sur la cohabitation des paysages, des usages, des espèces et des temporalités.

ARMELLE VARCIN ET CÉSAR SILVA URDANETA

## Bibliographie

- BASCHET, JÉRÔME. 2021. *Basculements : Mondes émergents, Possibles Désirables*. Paris. La Découverte Éditions.
- YOUNES CHRIS. 2025. *Habiter les aléas*. In Jakob, MacFarlane, Duplantier, Daniel-Lacombe, *Vivre avec / Living with*. Paris. Flammarion.

# ARCADIA<sup>1</sup>

## Rendre opérationnels les imaginaires des transitions

Cornelius Castoriadis<sup>2</sup> disait que l'imaginaire n'est pas seulement une illusion ou une utopie, mais un réservoir de significations qui oriente nos institutions, nos pratiques et nos projets collectifs. L'imaginaire, loin d'être secondaire, fonde la réalité de nos sociétés. S'impose dès lors la nécessité de se forger des images, des récits partagés, des rêves, des horizons, des pistes nouvelles et concrètes pour avancer ensemble.

C'est dans cet esprit qu'au début de l'été 2025 est né ARCADIA<sup>3</sup> un projet porté par la communauté des Transitionneurs. Avec une intention affirmée de rendre ces imaginaires plus visibles et de les concrétiser dans la réalité sociale, culturelle et territoriale; en insistant sur l'importance d'associer le maximum de personnes et de collectifs pour qu'ils se sentent copropriétaires des initiatives opérationnelles envisagées.

La raison d'être du think-tank les Transitionneurs est d'embarquer, de sensibiliser, d'éveiller le désir et d'accompagner tous et chacun – entreprises, institutions, citoyens – pour agir individuellement et collectivement pour une transformation positive et concrète des territoires et plus largement de notre société en s'appuyant notamment sur les imaginaires.

Dans ce contexte, ARCADIA, projet installé sur le temps long, vise dans un premier temps à l'horizon de 18 mois la création en France un réseau d'une dizaine de lieux, sites et communautés pilotes où les imaginaires des transitions sont activés, documentés et mis en œuvre. Concrètement, des groupes de 30 à 40 personnes – d'âges, de milieux et de parcours différents – s'installent en général dans des tiers lieux reconnus comme étant des incubateurs d'imaginaires et de transitions, la plupart du temps animés et dirigés par des personnalités incarnant et portant le rêve de bifurcation positive :

- à Cergy-Pontoise, où s'est tenu le premier Festival des Imaginaires Locaux au sein de LabBoîte;
- à Grenoble, au Minimistan, un tiers-lieu se présentant comme le pays des possibles;
- à Lille à Volume Ouvert tiers lieu centré sur la création, Garges-lès-Gonesse au Cube Garges, pôle d'innovation culturelle de la ville, Autrêches à l'Hermitage, tiers lieu d'innovations rurales et citoyennes... et ailleurs.

Le processus est simple et s'appuie sur des méthodologies et techniques adaptées et reconnues :

D'abord, les participants rêvent ensemble : ils imaginent la transformation de leur lieu, de leur territoire, de leur vie quotidienne. Ensuite, ils posent un premier pas concret pour traduire ce rêve en actions. Ces propos

et échanges sont formalisés, mutualisés, documentés, partagés.

Le lancement en parallèle d'une plateforme et d'un cadre de travail qui permettent de mutualiser et de connecter les différentes initiatives pour rendre ces projets plus visibles et compréhensibles.

La construction et la diffusion des multiples déclinaisons d'un dispositif original pour « vivre aujourd'hui les rêves et le futur de demain » qui auront été engagées au travers d'événements réguliers autant que singuliers.

La réalisation en novembre 2026 d'un grand événement artistique et sensible, réunissant toutes ces communautés, pour montrer que rêver le monde peut le transformer.

C'est ainsi, en soutenant l'émergence d'imaginaires collectifs, qu'ARCADIA ambitionne d'inspirer des transitions voire des bifurcations concrètes, et de renforcer la capacité des citoyens à imaginer et à construire un ou des futurs désirés, ou du moins envisageables pour le meilleur.

Beaucoup des initiatives sur le futur se jouent plutôt sur le registre de la prospective, rationnel, social et économique. Cela nuit à la réception de ces travaux. D'où la nécessité de privilégier les approches sensibles, aussi accessibles que participatives. Sont donc associés à notre démarche des acteurs de la culture : artistes contemporains, concepteurs de films ou de spectacles, autrices et auteurs de science-fiction, créateurs de jeux vidéo comme de société, classiques autant que multimédias, etc.

Pour conclure, ces lieux et communautés deviennent des milieux fertiles, des espaces de contamination positive. On y parle, on y expérimente, on y partage des récits porteurs de transformation. Être lucide n'empêche pas de rêver. On peut être lucide et construire, lucide et imaginer, lucide et agir. Semer des graines d'avenir, même modestes, c'est déjà commencer à changer le monde. Car au fond, chacun est un hacker du réel, un activateur du monde d'aujourd'hui pour qu'il bouge autrement. Et cette mutation ne se fera que par les imaginaires, par le partage des valeurs, par la contamination du sensible. C'est cela, l'imaginaire instituant de Castoriadis : humblement, à notre échelle, contribuer à la transformation du monde.

C'est avec ces exigences qu'ARCADIA se construit et que vous êtes invités à y participer dans des lieux proches de chez vous.

<sup>1</sup> Référence à une région mythique synonyme d'harmonie et d'utopie, ARCADIA évoque la quête d'un futur meilleur, où l'émergence de nouvelles idées et actions conduit à des transitions positives.

<sup>2</sup> In *L'institution imaginaire de la société* au Seuil.

<sup>3</sup> Avec le soutien de l'ADEME et d'autres partenaires en cours de confirmation.

Finances locales, fonction publique territoriale, répartition des compétences

## Comment dépasser la contrainte des finances publiques ?

*Aujourd'hui, l'efficacité de la plupart des politiques publiques dépend plus que jamais des collectivités territoriales et de leur articulation avec l'État et ses agences. Pourtant, le dialogue budgétaire demeure tendu, la fonction publique territoriale avance sans véritable cap clair, et la répartition des compétences semble figée, un an après les rapports Woerth et Ravignon. Sur fond de déséquilibres majeurs des finances publiques, les marges de manœuvre locales paraissent réduites alors même que leur responsabilité s'accroît. Les contributions réunies ici – qui font écho à la rencontre débat du Cercle de la Réforme de l'État en juillet 2025 avec et autour de Philippe Laurent – explorent les causes de ces blocages et les leviers possibles d'une nouvelle gouvernance publique. Elles invitent à repenser les relations entre l'État et les collectivités, à restaurer la confiance, à moderniser la fonction publique territoriale et à redonner du souffle à la décentralisation.*

Entretien avec **Philippe Laurent**, maire de Sceaux, conseiller régional d'Île-de-France, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, vice-président de l'Association des maires de France.

### « La décentralisation a gagné en sophistication administrative ce qu'elle a perdu en intensité politique. »

**Pouvoirs Locaux :** *La décentralisation a été présentée comme une réforme majeure de la Ve République. Quarante ans après, quel regard portez-vous sur son évolution ?*

**Philippe Laurent :** La décentralisation, telle qu'elle a été conçue au début des années 1980, portait une ambition profondément politique et philosophique. Elle traduisait une volonté de rapprocher le pouvoir de décision du citoyen et de reconnaître aux collectivités locales une véritable capacité d'initiative. L'idée était de substituer à une centralisation verticale une forme de responsabilité partagée, fondée sur la confiance dans l'action locale et sur la conviction que l'intérêt général pouvait être porté à plusieurs échelles.

Mais très vite, cette vision s'est transformée. Le projet politique a laissé place à une logique de gestion. On est passé d'une réforme démocratique à un dispositif administratif. Les premiers transferts de compétences se sont accompagnés d'un enchevêtrement de normes, d'une complexification des circuits décisionnels et d'un contrôle toujours plus étroit de l'État. Ce qui devait libérer l'action locale l'a au contraire enfermée dans une architecture institutionnelle de plus en plus illisible.

Aujourd'hui, la décentralisation française ressemble à une construction inachevée. Elle a produit des effets incontestables – une proximité accrue, une capacité d'action territoriale renforcée – mais elle demeure prisonnière d'un excès de règles et d'un déficit de clarté. En

voulant « mieux organiser », on a parfois désorganisé ; en prétendant donner plus de liberté, on a surtout multiplié les contraintes. Le résultat, c'est une forme de désillusion chez nombre d'élus locaux, pour qui cette grande réforme démocratique a perdu une partie de son souffle fondateur.

**Pouvoirs Locaux :** *Vous évoquez une dérive administrative de la décentralisation. A-t-elle, selon vous, perdu sa dimension politique ?*

**Philippe Laurent :** La décentralisation s'est technicisée à mesure qu'elle s'éloignait de sa raison d'être politique. Au lieu de demeurer un levier de transformation démocratique, elle s'est réduite à une affaire de normes, de procédures et de finances. Ce déplacement du politique vers le technique est au cœur du malaise actuel.

La haute administration a joué un rôle central dans ce glissement. Elle n'a jamais véritablement accepté de partager le pouvoir avec les élus locaux. Les transferts de compétences se sont faits sous haute surveillance : multiplication des contrôles, encadrement normatif rigide, complexité des circuits de financement. C'est une forme de « résistance douce » – pas déclarée, mais constante – par laquelle l'appareil d'État a maintenu son emprise sur la conduite des politiques publiques locales.

*Tant que prévaudra cette culture de la défiance et du contrôle, la décentralisation restera inachevée : l'État dira qu'il veut décentraliser, mais continuera de tout encadrer.*

En conséquence, la décentralisation n'a pas produit la respiration démocratique attendue. Les élus locaux, au lieu d'être les acteurs d'une démocratie de proximité, sont souvent devenus des gestionnaires de dispositifs imposés. La haute administration a conservé la main sur l'essentiel, notamment la définition des normes et la répartition des moyens. Ce faisant, elle a trans-

formé une réforme politique en un système administratif sophistiqué, mais paradoxalement étouffant.

Il faut comprendre que cette perte de substance politique n'est pas seulement une question institutionnelle : elle a des effets directs sur la vitalité démocratique. Quand les élus locaux passent plus de temps à déchiffrer la réglementation qu'à construire des projets, c'est toute la démocratie locale qui se fige. La décentralisation a gagné en sophistication administrative ce qu'elle a perdu en intensité politique.

**Pouvoirs Locaux :** *La France reste marquée par une culture centralisatrice. Pourquoi ce centralisme demeure-t-il si puissant ?*

**Philippe Laurent :** C'est une question de culture administrative autant que de représentation du pouvoir. La France s'est construite autour d'un État fort, protecteur, organisateur, qui s'est toujours pensé comme le seul dépositaire de l'intérêt général. Cette conception, héritée de l'histoire monarchique puis jacobine, a profondément façonné la haute administration : celle-ci se considère

encore comme l'architecte unique du pays.

Dans le domaine de la décentralisation, cette culture se traduit par une méfiance structurelle vis-à-vis des collectivités locales. On parle de partage des compétences, mais il s'agit en réalité d'une délégation sous contrôle. La haute administration accepte de transférer certaines responsabilités, mais elle garde la main sur les leviers essentiels : la norme, la ressource et la décision stratégique. Ce n'est pas une opposition frontale, mais une forme de résistance continue, discrète, parfois inconsciente.

Ce centralisme persiste parce qu'il repose sur une croyance : celle que l'unité de la République ne peut être garantie que par la verticalité de l'État. Or, cette vision est aujourd'hui dépassée. L'unité ne s'oppose pas à la diversité ; elle peut s'en nourrir. Les collectivités, loin d'affaiblir la cohésion nationale, la renforcent lorsqu'on leur fait confiance pour adapter les politiques publiques aux réalités locales. Pourtant, tant que prévaudra cette culture de la défiance et du contrôle, la décentralisation restera inachevée : l'État dira qu'il veut décentraliser, mais continuera de tout encadrer.

**Pouvoirs Locaux :** *Après quarante ans de réformes, quel bilan dressez-vous ? Peut-on dire que la décentralisation est un succès inachevé ?*

**Philippe Laurent :** La décentralisation a incontestablement transformé la vie publique française. Les collectivités territoriales gèrent aujourd'hui une part considérable de l'action publique : les écoles, les transports, la culture, le développement économique. Dans les faits, l'État n'aurait plus les moyens d'assumer seul ces missions. À cet égard, on peut parler de réussite : la France a su créer un échelon local solide et compétent.

Mais cette réussite est partielle, car elle repose sur une architecture institutionnelle brouillée. Chaque réforme a ajouté un étage, modifié un périmètre, créé de nouvelles structures sans jamais simplifier l'ensemble. On a donc un édifice complexe, instable, parfois contradictoire : un système où les compétences se chevauchent, où les financements se croisent, où les élus passent plus de temps à négocier des règles qu'à exercer leurs responsabilités. C'est ce que j'appelle le « brouillard institutionnel ».

Ce brouillard a des effets concrets : il rend l'action publique lente, difficile à lire, et parfois décourageante. Les élus locaux, confrontés à une inflation normative et à une instabilité permanente, ont le sentiment d'être responsables de tout mais maîtres de rien. Cette situation nourrit un malaise démocratique : elle entretient la confusion dans l'esprit des citoyens, qui ne savent plus à quel niveau s'adresser, et elle fragilise la confiance dans l'efficacité de la décision publique.

Au fond, la décentralisation française a réussi sur le plan fonctionnel, mais échoué sur le plan symbolique. Elle a changé la gestion, mais pas la philosophie du pouvoir. Elle



Crédit : Gzengz – Wikimedia Commons

Les maires, par exemple, sont en première ligne sur tous les sujets — sécurité, urbanisme, écoles, transition écologique — mais lorsqu'ils veulent agir, ils se heurtent à un carcan réglementaire imposé d'en haut.

a donné des moyens sans donner toute la liberté. Pour que cette réforme devienne un véritable projet de société, il faut désormais lui redonner du sens : clarifier les compétences, simplifier les structures, mais surtout reconnaître la légitimité politique pleine et entière des collectivités territoriales.

**Pouvoirs Locaux : Quels sont les effets concrets de cette complexité institutionnelle pour les élus locaux ?**

**Philippe Laurent :** Le premier effet, et sans doute le plus déstabilisant, c'est l'incertitude permanente. Les élus passent une part considérable de leur temps à tenter de comprendre les normes, à vérifier la conformité de leurs actes, à consulter les services de l'État pour savoir ce qu'ils ont — ou non — le droit de faire. Cette incertitude ralentit considérablement l'action publique : au lieu de décider, on attend ; au lieu d'innover, on vérifie.

Le deuxième effet, c'est la dilution des responsabilités. Dans un système où les compétences sont partagées, croisées, ou conditionnées par des financements multiples, il devient très difficile pour le citoyen de savoir qui fait quoi. Cette confusion nourrit la défiance : lorsque tout le monde est responsable, plus personne ne l'est vraiment. Elle affaiblit aussi la lisibilité démocratique : les collectivités deviennent invisibles dans un paysage institutionnel brouillé.

Enfin, il y a un effet humain, psychologique. Beaucoup d'élus locaux expriment un sentiment d'étouffement,

voire d'impuissance. Ils doivent répondre à des attentes sociales immenses, mais dans un cadre normatif qui restreint leur marge de manœuvre. Ils sont à la fois sommés d'agir et empêchés d'initiative. Cette tension constante épuise les vocations : les élus expérimentés quittent la vie publique, les nouveaux hésitent à s'y engager. Ce n'est pas seulement un problème de gouvernance ; c'est une crise démocratique silencieuse.

**Pouvoirs Locaux : Cette crise nourrit-elle une forme de défiance entre l'État et les collectivités ?**

**Philippe Laurent :** Une défiance structurelle s'est installée, et elle mine le rapport entre les deux niveaux de pouvoir. L'État continue de considérer les collectivités comme des gestionnaires subordonnés, des relais chargés d'appliquer des décisions conçues ailleurs. Les élus locaux, eux, se vivent comme des responsables politiques à part entière, dotés de la légitimité du suffrage universel. Ce décalage alimente une frustration profonde : ils se sentent surveillés, contrôlés, parfois suspectés d'incompétence ou d'irresponsabilité.

Cette relation asymétrique a des conséquences très concrètes. Les maires, par exemple, sont en première ligne sur tous les sujets — sécurité, urbanisme, écoles, transition écologique — mais lorsqu'ils veulent agir, ils se heurtent à un carcan réglementaire imposé d'en haut. Ils ont le sentiment d'être responsables sans pouvoir, jugés sans moyens. Cela crée une lassitude qui va bien

au-delà du simple mécontentement : c'est une forme de découragement démocratique.

La confiance, pourtant, est la clé de toute réforme réussie. Or, nous avons fait l'inverse : nous avons institutionnalisé la suspicion. Au lieu de construire un partenariat fondé sur la reconnaissance mutuelle, nous avons multiplié les dispositifs de contrôle. Le résultat, c'est un système où la parole publique locale est fragilisée, où les élus se sentent infantilisés, et où les citoyens eux-mêmes finissent par douter de la capacité de leurs représentants à décider.

Ce que nous vivons aujourd'hui, c'est moins une crise de la décentralisation qu'une crise de la reconnaissance : celle des collectivités par l'État, mais aussi celle du politique par l'administratif. Si nous voulons rétablir une relation apaisée, il faut cesser de confondre supervision et tutelle, coordination et emprise. Redonner confiance aux élus locaux, ce n'est pas un geste symbolique : c'est une condition de survie de la démocratie de proximité.

**Pouvoirs Locaux : *L'autonomie financière est souvent présentée comme la clé de voûte de la décentralisation. Partagez-vous cette analyse ?***

**Philippe Laurent :** L'autonomie financière conditionne tout le reste : sans liberté budgétaire, il ne peut y avoir ni autonomie politique ni responsabilité réelle. Or, en France, nous avons assisté depuis une vingtaine d'années à une recentralisation fiscale progressive. La suppression de la taxe professionnelle, puis celle de la taxe d'habitation, ont privé les collectivités de leviers essentiels.

Désormais, les budgets locaux dépendent largement de dotations ou de transferts décidés unilatéralement par l'État. Cette situation crée une dépendance structurelle et une incertitude permanente : comment planifier une politique d'investissement ou un projet de territoire quand les ressources dépendent de décisions extérieures ? C'est comme si un maire devait bâtir son budget chaque année en attendant le verdict d'une autorité supérieure.

Cette perte d'autonomie a un effet délétère sur la gouvernance locale. D'un côté, les élus restent comptables devant leurs citoyens ; de l'autre, ils n'ont plus la main sur leurs recettes. Ils sont responsables sans être libres, redevables sans pouvoir véritablement choisir. Le résultat, c'est une frustration démocratique profonde. L'autonomie financière n'est pas une question technique : c'est la traduction concrète du principe de responsabilité. Lorsque ce lien est rompu, c'est toute la logique de la décentralisation qui vacille.

**Pouvoirs Locaux : *Comment concilier cette autonomie financière avec la solidarité entre territoires ?***

**Philippe Laurent :** La solidarité est évidemment indispensable mais il faut distinguer solidarité et uniformité. L'État peut – et doit – corriger les déséquilibres, sans pour autant confisquer la liberté fiscale de tous.

Aujourd'hui, les mécanismes de péréquation existent, mais ils sont d'une complexité telle qu'ils en deviennent opaques. Peu d'élus comprennent réellement les formules de calcul qui déterminent ce qu'ils versent ou reçoivent. Cette opacité nourrit la méfiance : certains ont le sentiment de payer trop, d'autres de ne pas recevoir assez. Une véritable solidarité nationale devrait être lisible, prévisible et stable.

Il serait possible d'imaginer un système plus clair : laisser aux collectivités une part d'autonomie fiscale sur des bases solides – par exemple un impôt local réformé – tout en maintenant des mécanismes simples de redistribution pour soutenir les territoires les plus fragiles. Ce serait à la fois plus juste et plus efficace.

La centralisation fiscale actuelle, sous couvert d'égalité, crée en réalité une dépendance généralisée. Elle nie la capacité des élus locaux à gérer leurs ressources avec responsabilité. Je crois profondément que les maires, présidents de département ou de région ont le sens de l'intérêt général. Ce qui leur manque, ce n'est pas la rigueur, mais la liberté d'action. Redonner cette liberté, tout en garantissant la solidarité, voilà l'équilibre à retrouver.

**Pouvoirs Locaux : *Vous évoquez souvent les blocages structurels qui empêchent la décentralisation d'aller au bout d'elle-même. Quels sont, selon vous, les principaux freins ?***

**Philippe Laurent :** Il y a d'abord un frein **culturel**. La France demeure profondément marquée par une tradition centralisatrice. Cette culture du pouvoir vertical est si ancienne qu'elle imprègne nos institutions, notre langage administratif et même notre imaginaire collectif. La haute administration continue de se penser comme la garante exclusive de l'intérêt général, comme si les élus locaux n'en étaient que les dépositaires secondaires. C'est un réflexe profondément enraciné : l'État, dans sa structure même, a du mal à partager.

Ensuite, le frein est **institutionnel**. Les réformes successives ont produit un empilement de dispositifs qui se superposent sans se coordonner. On a créé des intercommunalités, des métropoles, des régions redessinées, des agences, des syndicats mixtes... mais sans jamais remettre à plat l'ensemble. Résultat : une organisation territoriale illisible, où les frontières de compétence sont mouvantes et où les élus doivent sans cesse naviguer dans un labyrinthe juridique et financier. Cette complexité n'est pas le fruit du hasard : elle est la traduction concrète de la peur de lâcher prise.

Enfin, il y a un frein **politique**. La décentralisation n'est plus portée comme un grand récit collectif. Dans les années 1980, elle incarnait un projet démocratique ; aujourd'hui, elle est gérée comme un dossier technique, un champ administratif parmi d'autres. Les gouvernements successifs s'en sont saisis de manière pragmatique, sans vision d'ensemble. Or une décentra-



Crédit : aslanbutlercontact - Pixabay

La France a su, à plusieurs reprises, repenser ses institutions quand l'histoire l'exigeait. Nous sommes à nouveau à ce moment-là. Si nous voulons revitaliser notre démocratie, il faut repolitiser la décentralisation, lui redonner un horizon, et lui offrir le cadre constitutionnel qu'elle mérite.

lisation sans projet, c'est une mécanique sans âme. On réorganise, on ajuste, mais on ne transforme pas.

Ces trois freins – culturel, institutionnel et politique – s'alimentent mutuellement : la culture du contrôle nourrit la complexité institutionnelle, laquelle décourage l'audace politique. Si l'on veut sortir de cette inertie, il faut briser ce cercle. Cela suppose du courage, mais aussi une révolution mentale : admettre que l'intérêt général peut être produit localement, et non exclusivement depuis les bureaux de la rue de Varenne ou de Bercy.

**Pouvoirs Locaux :** *Vous parlez d'un manque de vision politique. Faut-il, selon vous, refonder la décentralisation sur des bases constitutionnelles nouvelles ?*

**Philippe Laurent :** Oui, je le crois profondément. Tant que la décentralisation restera un assemblage de lois ordinaires, elle sera vulnérable aux alternances politiques et aux changements de majorité. La Constitution de 1958, telle qu'elle a été pensée, reste marquée par une conception centralisée du pouvoir. Elle reconnaît l'existence des collectivités territoriales, mais elle ne leur garantit ni une autonomie politique réelle ni une autonomie financière effective.

Une révision constitutionnelle est donc nécessaire. Il s'agirait de consacrer clairement la liberté d'administration des collectivités, non pas comme une simple formule

juridique, mais comme un principe intangible, protégé des revirements conjoncturels. Cela impliquerait aussi de reconnaître aux collectivités la capacité d'adapter la norme nationale aux réalités locales : autrement dit, de passer d'une logique d'exécution à une logique de co-production.

Cette réforme aurait une portée symbolique majeure. Elle traduirait la reconnaissance de la maturité démocratique de nos territoires. Car, contrairement à ce que l'on entend parfois, les élus locaux n'ont pas besoin de tutelle ; ils ont besoin de règles claires et stables pour exercer leurs responsabilités. Incrire cette autonomie dans le texte fondamental, c'est envoyer un signal fort : celui d'une République confiante, qui n'a plus peur du partage du pouvoir.

Au-delà du droit, c'est une question de vision. La décentralisation ne doit plus être perçue comme une concession faite par l'État, mais comme une recomposition du pouvoir public fondée sur la proximité et la responsabilité. La France a su, à plusieurs reprises, repenser ses institutions quand l'histoire l'exigeait. Nous sommes à nouveau à ce moment-là. Si nous voulons revitaliser notre démocratie, il faut repolitiser la décentralisation, lui redonner un horizon, et lui offrir le cadre constitutionnel qu'elle mérite.

**Pouvoirs Locaux :** *Certains estiment que la mondialisation et l'intégration européenne limitent la portée de la décentralisation. Partagez-vous cette analyse ?*

**Philippe Laurent** : C'est un argument que l'on entend souvent, mais il me paraît discutable. Oui, la mondialisation et l'Union européenne imposent des cadres, des règles, des contraintes budgétaires ou juridiques. Mais cela ne signifie pas que la décentralisation nationale soit devenue obsolète. Au contraire, plus les niveaux de décision se complexifient, plus la proximité devient indispensable.

Dans un monde globalisé, les collectivités sont des acteurs de premier plan. Ce sont elles qui traduisent concrètement les grandes orientations européennes en politiques locales, qui transforment les normes en actions tangibles : aménagement durable, cohésion sociale, transition énergétique, innovation territoriale. L'Europe ne remet donc pas en cause la décentralisation ; elle lui donne au contraire un horizon.

D'ailleurs, l'Union européenne reconnaît de plus en plus le rôle des territoires. Les fonds structurels, par exemple, sont souvent gérés localement. Le problème, c'est que l'État français continue de filtrer ou de centraliser une partie de ces dispositifs, là où d'autres pays européens laissent une autonomie beaucoup plus large à leurs collectivités. Si les communes, départements ou régions pouvaient accéder directement à ces ressources, leur capacité d'action serait considérablement renforcée.

Il faut voir les choses autrement : la décentralisation n'est pas un repli territorial, mais une adaptation du pouvoir à la complexité du monde. Elle permet de rapprocher la décision de la réalité, de rendre l'action publique plus agile, plus incarnée. Dans un contexte européen, elle devient même une garantie d'efficacité : l'Europe des territoires est une condition de réussite de l'Europe politique.

**Pouvoirs Locaux** : *Vous avez souvent affirmé que la clé manquante de la décentralisation française, c'est la confiance. Pourquoi ce mot vous semble-t-il central ?*

**Philippe Laurent** : Parce que sans confiance, rien ne fonctionne. La décentralisation française a été construite sur un malentendu : on a délégué sans délier. L'État a transféré des compétences, mais en conservant une surveillance constante, une tutelle déguisée. Le résultat, c'est un système de suspicion institutionnalisée.

La confiance, c'est d'abord reconnaître la légitimité démocratique des élus locaux. Ils ne sont pas des administrateurs périphériques de l'État : ils sont eux-mêmes les représentants de la souveraineté populaire, élus au suffrage universel. Les traiter comme de simples exécutants revient à nier ce principe fondamental.

Mais la confiance, c'est aussi un état d'esprit administratif. Tant que l'État considérera les collectivités comme des entités à contrôler plutôt qu'à accompagner, la décentralisation restera un exercice sous surveillance. Il faut inverser la logique : passer d'un droit de regard à un droit de reconnaissance.

Enfin, la confiance a une portée politique. C'est elle qui permet de libérer les énergies locales, d'encourager l'expérimentation, de favoriser l'innovation territoriale. Dans un pays où les crises se succèdent, restaurer la confiance entre les niveaux de pouvoir est un enjeu démocratique vital.

Il ne s'agit pas de renoncer à la cohérence nationale ni au principe d'unité. Mais l'unité n'a jamais signifié uniformité. La République ne sera pas fragilisée par la confiance qu'elle accorde à ses territoires ; au contraire, elle en sortira renforcée. Le véritable patriotisme républicain, aujourd'hui, consiste à admettre que l'intérêt général peut se construire à plusieurs voix.

**Pouvoirs Locaux** : *En conclusion, diriez-vous que la décentralisation française est aujourd'hui à la croisée des chemins ?*

**Philippe Laurent** : Nous sommes parvenus à un moment décisif. La décentralisation a changé le visage de la France, elle a renforcé la proximité démocratique et modernisé la gestion publique. Mais elle demeure dans une zone grise, entre ambition politique et gestion technique, entre autonomie proclamée et contrôle maintenu. C'est une réforme qui n'a jamais été totalement assumée.

La croisée des chemins, c'est celle où l'on doit choisir entre poursuivre l'empilement de réformes partielles ou refonder le système sur des bases claires et stables. Si nous continuons à empiler les dispositifs sans vision d'ensemble, nous alimenterons la confusion, la lassitude et la perte de sens. En revanche, si nous avons le courage de donner à la décentralisation un nouveau souffle, fondé sur la confiance, la clarté et la responsabilité, nous pourrions redonner vitalité à notre démocratie locale.

Je crois que les élus locaux et les citoyens eux-mêmes sont prêts. Les Français ne demandent pas un État affaibli, mais un État qui coopère, qui fait confiance, qui délègue intelligemment. L'efficacité publique passe aujourd'hui par la proximité : c'est au plus près du terrain que se trouvent la connaissance des besoins et la capacité d'action.

La décentralisation n'est pas un luxe institutionnel ni une simple affaire d'organisation territoriale : c'est une question de maturité démocratique. Elle interroge notre rapport au pouvoir, à la responsabilité et à la confiance. Si nous acceptons que le pouvoir se partage réellement, alors la France pourra enfin achever la grande réforme commencée en 1982. Dans le cas contraire, nous resterons dans une situation d'entre-deux, où les collectivités auront des charges sans moyens, des compétences sans libertés, et où la promesse démocratique de la décentralisation restera inaboutie.

PROPOS RECUEILLIS PAR LAURENCE LEMOUZY

# Libre-propos d'humeur communale, francilienne et décentralisatrice<sup>1</sup>

*L'époque la plus convenable pour poser ce fondement d'une foule d'améliorations futures, est celle où la puissance nationale, déployant toute son énergie, reconstitue l'État, et où la désorganisation de l'ancien gouvernement fait sentir le pressant besoin, en même temps qu'elle a produit l'attente d'un nouvel ordre de choses, et a disposé les esprits à le recevoir.*

(J.-G. Thouret, premier discours sur la nouvelle division du Royaume, 3 novembre 1789, Assemblée Nationale)

Il est utile de confronter sa pratique professionnelle avec une réflexion plus à distance, qui permet d'observer ce que l'on fait avec le recul nécessaire pour nourrir des échanges et faire vivre les idées. C'est ainsi que je pratique depuis longtemps, profitant des occasions qui m'ont été données d'enseigner à l'université ou de participer à des cercles de réflexion, le hasard ayant notamment permis que je participe à celle conduite à partir de 2018 par le Club Marc Bloch<sup>2</sup>, créé à l'initiative de Hugues Clepkens et du regretté Vincent Aubelle.

Ce propos fait écho aux échanges nourris du Club, tout comme aux réflexions proposées par le Cercle de la réforme de l'État<sup>3</sup> dont s'inspire ce numéro de Pouvoirs Locaux. Il n'a d'autre intention que d'inviter au débat, sur les enjeux des collectivités territoriales tels qu'ils n'apparaissent dans le champ des préoccupations politiques que de manière marginale, négligeant le fait qu'ils constituent un enjeu démocratique, une source d'inspiration au bénéfice des politiques nationales et un socle fragile de stabilité et de confiance dans un environnement général incertain et anxigène.

## De la décentralisation à la coopération intercommunale : 40 ans de transformations

Le bloc communal a connu, depuis les lois de décentralisation de 1982, nombre de bouleversements mettant en avant la coopération intercommunale, écartée au moment des dites lois.

Il faut attendre les années 1990 pour réaffirmer ce principe, au moyen notamment des lois « Administration territoriale de la République » (1992) et de « Renforcement de la coopération intercommunale » (1999), qui en

cohérence, relancent le fait intercommunal et entendent assurer sa généralisation. La première répare l'impasse faite en 1982 sur le sujet et se situe dans un espace géopolitique européen dont il est attendu qu'il inspire et normalise l'aménagement des territoires. Il est amusant de constater qu'en 2015, ce même argument est repris pour arguer de l'intérêt de la fusion des régions, à même de se mesurer notamment à leurs homologues européennes, malgré des systèmes institutionnels différents.

À bien y regarder, les arguments sont souvent les mêmes : la loi de 1992 est sous-tendue par la recherche d'économies d'échelle de la dépense publique locale, à laquelle est adjointe une dimension de projet plus importante ; la diminution de la dépense publique est à nouveau mise en avant au moment de fusionner les 22 régions métropolitaines, l'argument de la cohérence géographique et territoriale étant sans doute plus difficile à soutenir.

La loi de 1999 consacre à son tour le fait intercommunal en l'inscrivant désormais plus fortement dans le paysage urbain au travers de l'échelle de « l'agglomération », là où pouvaient déjà intervenir les communautés de villes, sans grand succès. L'encouragement financier est à nouveau au rendez-vous de la loi : sans doute le traumatisme de l'échec de la loi Marcellin de 1971 est-il encore vivace pour qu'il faille à ce point intéresser la partie !

La loi de 2010 vient coiffer l'édifice législatif et impose la généralisation d'établissements publics de coopération sur l'ensemble du territoire national, par création ou rattachement de communes isolées.

Les faits métropolitain et d'agglomération sont actés... et la taxe professionnelle supprimée ! La loi de 2015

par  
JEAN-LOUIS HÉNO,  
directeur général  
des services de la ville  
de Pantin.

renforcera les intercommunalités, dont les seuils de population sont notamment relevés ... tout en consacrant la commune qui, seule, conserve alors la clause de compétence générale. Étonnants oxymores.

### L'intercommunalité, locomotive du bloc communal ou illusion d'efficacité ?

C'est bien un mouvement de fond qui s'opère, au point que la Cour des comptes indique, comme pour l'encourager, qu'il conviendrait que l'intercommunalité fût « la locomotive du bloc communal<sup>4</sup> », sans précisément souligner ce qui ferait l'efficacité d'une telle mesure, voire d'un tel changement de paradigme.

Elle enfonce le clou en prônant une dotation globale de fonctionnement versée aux intercommunalités, possible en droit depuis 2010 mais qui, comme le rappelait l'Association des Maires de France, n'a pas l'heur de provoquer l'enthousiasme : « (...) pour autant, nous n'avons connaissance d'aucun exemple de communes et de communautés qui auraient engagé un tel processus ; ce qui témoigne de l'absence de volonté locale, même à titre expérimental, de ce processus<sup>5</sup> ».

L'intercommunalité apparaît ainsi comme une réponse au morcellement communal, constitutif du « mille-feuille territorial », et à la difficulté de fusionner les communes. Or, le mille-feuilles

semble s'être mu en « crumble<sup>6</sup> ! Et l'ambition d'économies d'échelle s'est heurtée à la dure réalité des chiffres : de 2015 à 2021, les pourcentages d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement sont de 0,9 % pour les communes, 25,1 % pour les EPCI à fiscalité propre et de 6,9 % pour le bloc communal<sup>7</sup>.

La question posée rétrospectivement est de savoir si le résultat escompté est au rendez-vous, et si le fait d'imposer ce nouvel ordonnancement a rencontré une réalité communale qui y était prête et disposée, notamment lorsqu'elle n'était pas encore arrimée

à une structure de coopération. A-t-elle par ailleurs contribué à l'efficacité de l'action publique et à son écho démocratique ?

D'expérience vécue et observée, en Île-de-France, la réponse mérite d'être nuancée ! J'admets volontiers ce biais du regard, de celui qui n'a exercé qu'en région parisienne ; sans doute serait-il différent s'il s'était frotté à la réalité d'autres territoires, à des pratiques de coopération qui ont assurément remporté de beaux succès, fruits d'une anticipation de longue date et de l'existence de structures antérieures, garantes d'une acculturation solide et durable.

Mais c'est précisément de ce regard que découlent mes interrogations, fondées sur la conviction que « la France est diversité<sup>8</sup> » et qu'unité ne rime pas nécessairement avec unicité.

### La spécificité francilienne : polycentralité, contraintes et paradoxes de la coopération

La particularité du territoire francilien, en large partie constitué d'une conurbation, fait de lui une aire marquée par une « histoire de polycentralités<sup>9</sup> » où la question de la coopération intercommunale a pu et peut encore se questionner différemment. Plusieurs facteurs ont pu conduire à y bâtir une structure de coopération. L'incitation financière y a contribué, d'autant plus aisément que des communes pouvaient être désargentées et que la promesse d'une manne financière pouvait répondre à l'insuffisance de leurs ressources. Tout en admettant lucidement que le mariage de communes peu dotées ne créerait pas une intercommunalité aisée !

Sans vouloir généraliser mon propos, la réflexion que je porte est de considérer qu'en bien des cas, la construction de l'intercommunalité francilienne n'est pas vraiment allée de soi et s'est établie à partir des opportunités qu'elle offrait (levier et bénéfice de l'incitation et de la péréquation financière), de la contrainte qui y invitait (éviter que les périmètres de coopération ne soient décidés par le préfet), de la sociologie du territoire qui la caractérisait (conduisant à un entre-soi social par refus de mixité) et, parce que son objet reste éminemment politique, des considérations de cette même nature !

À cet égard, il est utile de souligner la pertinence du propos du sociologue Rémy Le Saout en matière de construction intercommunale : « (...) L'enjeu est ici de capter les ressources communautaires pour leur commune et de contrôler la production de politiques publiques qui peuvent être défavorables à leur territoire. Dès lors, le jeu politique intercommunal prend la forme d'accords, passés entre des maires inscrits dans un « entresoi corporatif » (Desage, 2009) où sont neutralisées les joutes partisans pour se répartir les ressources et les moyens qu'accorde l'intercommunalité (Le Saout, Madoré, 2004). Plus que réduire les possibilités d'action et le pouvoir des maires, l'intercommunalité renforce au contraire leur relatif monopole sur l'action publique municipale et intercommunale<sup>10</sup> (...) ».

Ces constructions interrogent donc. Non pas qu'elles ne fonctionnent pas : *e pur si muove* !<sup>11</sup>

En effet, au-delà de l'obligation qui en était faite, le principe de mutabilité qui guide l'esprit public a fait que les organisations se sont adaptées, souvent au détriment de la promesse supposée d'économies (voir supra), de conditions de transferts de compétences et de personnels disputés âprement (preuves d'une approche méfiante voire défiante), de doublons assumés et toujours critiqués,

*La construction de l'intercommunalité francilienne n'est pas vraiment allée de soi et s'est établie à partir des opportunités qu'elle offrait, de la contrainte qui y invitait, de la sociologie du territoire qui la caractérisait et, parce que son objet reste éminemment politique, des considérations de cette même nature !*



Crédit : Chabe01 – Wikimedia Commons

L'espace de compréhension est saturé alors que l'espace géographique caractérisé par les réseaux de transports, par les bassins de vie et d'emploi constitue une réalité vécue bien différente. Nos quotidiens sont faits d'allers et retours entre région et métropole, en passant par Paris, constituant en cela un unique espace de vie, une seule géographie pratiquée et un sentiment d'unité francilienne.

mais aussi d'évolutions, le temps aidant à trouver les marques d'une coopération apaisée, efficace, ou à reconfigurer des périmètres de coopération, plus équilibrés et plus mixtes.

L'émergence de la Métropole du Grand Paris, à l'issue de ce que Vincent Aubelle qualifiait « d'exercice de sérendipité législative »<sup>12</sup>, participe de cette interrogation. Elle a eu comme conséquence directe de transformer les communautés d'agglomération existantes en objet public *sui generis*, dont le fonctionnement et le financement les rapprochent d'un SIVOM ... Reconnaissons-lui néanmoins le fait d'avoir intégré institutionnellement Paris dans un nécessaire dialogue avec ses voisins. Mais elle n'a en rien accru l'impératif de lisibilité et est venue s'ajouter aux communes, aux établissements publics territoriaux, aux départements, aux différents syndicats d'envergure (SEDIF, SIAAP, SYCTOM), à la Région... L'espace de compréhension est saturé alors que l'espace géographique caractérisé par les réseaux de transports, par les bassins de vie et d'emploi constitue une réalité vécue bien différente. Nos quotidiens sont faits d'allers et retours entre région et métropole, en passant par Paris, constituant en cela un unique espace de vie, une seule géographie pratiquée et un sentiment d'unité francilienne.

Les arguments aboutissant à la proposition n° 39 du rapport Woerth de mai 2025, visant à sa suppression, sont sans ambiguïté<sup>13</sup>.

Aussi, la question de la lisibilité de l'action publique locale, dans un contexte croissant de désaffection du sens civique et des urnes, de tarissement et de raréfaction de la ressource paraît essentielle. La décentralisation, qui devrait être à même de porter pareille considération, est un sujet majeur qui n'intéresse plus personne. La pensée décentralisatrice, objet politique par essence, portée par une génération d'élus locaux et nationaux comme un projet d'émancipation civique et territoriale, est en panne d'imagination et peut-être pire, d'un imaginaire.

## Décentralisation en panne d'imaginaire : quand le droit accapare la géographie

Porteuse d'une ambition de revivifier l'exercice de la citoyenneté, elle ne constitue plus dans les intentions programmatiques que quelques lignes, qui enchaînent les lieux communs.

Un regard sur les programmes montrera que le constat d'une démocratie locale bredouillante ne donne lieu qu'à des intentions générales, dont celle de rendre aux collectivités et aux citoyens le pouvoir d'agir. Jamais n'y figure la manière de le faire, au sens où il pourrait s'agir de repenser l'édifice institutionnel, la relation entre l'État et les collectivités territoriales ! Seules des adaptations viendraient compenser ces insuffisances.

Nombre de rapports qui auraient dû constituer autant d'occasions de débats, de suggestions voire de projets prennent aujourd'hui la poussière sur les étagères gouvernementales.

Les plus récents d'entre eux (Woerth et Ravignon<sup>14</sup>), quels que puissent être leurs contenus, qu'on les approuve ou pas, offraient la possibilité de questionner notre organisation institutionnelle et pas seulement dans une approche gestionnaire mais bien dans le sens d'un projet politique à revisiter, comme une réponse possible aux interrogations et à la prise de distance de nos concitoyens ! Il est bon de rappeler que déjà en 2000, le rapport sur l'avenir de la décentralisation<sup>15</sup> indiquait dans son préambule : « Depuis 1982 les lois de décentralisation ont fait l'objet de très nombreuses modifications. Ce « pragmatisme juridique », s'il a permis des adaptations et des évolutions, a aussi eu pour conséquence une perte de lisibilité d'ensemble de l'architecture de l'organisation locale. Les nouvelles perspectives ouvertes dans le cadre de ce rapport devraient, pour être aperçues dans toute leur ampleur, trouver place dans une réforme législative d'ensemble du dispositif de décentralisation permettant au Parlement de débattre globalement de l'organisation locale ».

*Trop peu de contributions paraissent aujourd'hui, en dehors d'une logique d'ajustement de l'existant, pour proposer un acte refondateur de la décentralisation, mesuré à l'aune et à l'urgence d'un enjeu politique.*

À croire que la décentralisation a dévitalisé toute pensée décentralisatrice ...

Ce contexte préoccupant auquel s'ajoute une perte de confiance civique, que de récentes études d'opinion<sup>16</sup> ne font que confirmer, tout en maintenant aux Maires le meilleur seuil de confiance, questionne au final la méthode ; le Club Marc Bloch l'a fort justement souligné<sup>17</sup>, lorsqu'il

avance que lorsque « le droit accapare la géographie » il s'éloigne du but « (...) de rapprocher l'administration des hommes et des choses ». Ce propos de Mirabeau, tout comme la vision que lui oppose Thouret, en 1789, valent parce qu'ils questionnent une finalité politique et démocratique.

C'est ainsi que les Maires restent à immédiate portée d'interpellation même lorsque les sujets ne concernent plus leur responsabilité communale. Ils en demeurent comptables politiquement, dans une ambiguïté difficile à lever.

Par ailleurs, l'approche qui a consisté à appliquer de manière uniforme sur l'ensemble du territoire national des structures identiques pour l'exercice de compétences identiques n'a-t-elle pas ignoré la « diversité braudélienne » et confondu unité et uniformité ?

Le premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958, issu de la réforme de 2003, prévoit que l'organisation de la République est décentralisée :

cette affirmation gravée dans le marbre constitutionnel semble n'avoir été traduite que par un paysage institutionnel figé, aux couches sédimentées. Pourtant, cet article ne dispose en rien que la République serait menacée par une organisation en évolution, qui tiendrait compte, dans la manière de se construire, d'une approche différenciée, en matière d'exercice de compétences, tenant compte de la réalité des territoires, utilisant à bon escient le droit à l'expérimentation et bénéficiant le cas échéant du droit à la dérogation.

La coopération intercommunale est née, dans sa version syndicale de 1890, sur le fondement de la volonté des communes, leur laissant la liberté de choisir leur périmètre de coopération ; le régime de l'entente, issu de la loi de 1884, offre un cadre encore plus souple de coopération, sur le fondement des compétences communales.

La commune nouvelle<sup>18</sup> exprime-t-elle, à son tour, une réponse incertaine à cette coopération protéiforme, aux cadres uniformes et imposés, à la recherche d'une échelle d'action publique locale qui répondrait à celle d'une subsidiarité idéale ? Elle constitue une réponse « communaliste » à l'émiettement, limitée dans son action par les compétences des intercommunalités. Elle s'ajoute plus qu'elle ne se substitue.

« (...) Ce bilan quantitatif modeste interroge. En effet, la genèse du dispositif commune nouvelle, si elle montre un engagement prudent par les différents gouvernements depuis 2010, met pourtant en exergue un portage fort de la part des élus marqué par la succession en dix ans d'une série de loi à leur initiative. Tout autant, le cadre juridique de cette collectivité territoriale offre aux élus locaux un réel espace de liberté à même de favoriser leur option pour ce type de regroupement (...)»<sup>19</sup>.

La commune-communauté, née de la loi du 1<sup>er</sup> août 2019, est venue s'ajouter à l'ensemble, sans qu'elle ne se soit à ce jour réellement traduite dans les faits.

Mais tout comme la commune nouvelle, c'est moins la structure qui intéresse que ce dont elle semble témoigner. « (...) La liberté de choisir un modèle différent de celui de l'intégration intercommunale est déterminant » écrit encore l'IGA, qui ajoute « cette liberté caractérise aussi la reconnaissance de la différenciation des solutions selon les territoires et le rejet du modèle unique « prêt à porter », principe mis en avant par la dernière loi 3DS<sup>20</sup> ».

### Pour un nouvel acte de confiance : redonner souffle à la décentralisation

Au final, moins un mouvement d'humeur qu'une forme d'inquiétude sourde, nourrie de trop de désillusions mais aussi d'un attachement viscéral à la République.

Trop peu de contributions paraissent aujourd'hui, en dehors d'une logique d'ajustement de l'existant, pour proposer un acte fondateur de la décentralisation, mesuré à l'aune et à l'urgence d'un enjeu politique. Un obstacle s'ajoute à cela : une culture et une conviction se forment sur le temps long, alors que le temps presse... Redonner sens à un tel projet politique nécessitera de longues années, pour peu que des acteurs, élus, citoyens, aient envie de le porter. 2026 et 2027 approchent : cela signifie à tout le moins une urgente mise à l'agenda.

Pour ce faire, le débat est nécessaire et *Pouvoirs Locaux* nous y convie : alors allons-y ! Cinq axes : **simplifier** pour rendre lisible, **rapprocher** pour rendre légitime, **clarifier** pour enfin comprendre qui fait quoi, **financer** pour rendre autonome<sup>21</sup>, **renforcer** pour redonner du sens au service public territorial.

Chiche ?

JEAN-LOUIS HÉNO

À Vincent Aubelle...

1 Cette note d'humeur n'engage que celui qui l'a rédigée !

2 Cercle de réflexion sur les enjeux de la décentralisation et sur l'exercice du pouvoir local, réunissant élus, professeurs d'université, hauts fonctionnaires de l'État et des collectivités locales.

3 Cercle de réflexion indépendant, entièrement dédié à la réforme de l'État, pour l'efficacité de la gestion et des politiques publiques et pour répondre aux attentes des citoyens.

4 Cour des Comptes, *Les finances publiques locales*, fascicule 2 - 2022

5 Maire Info, le quotidien d'information des élus locaux, 10 octobre 2024

6 L'expression particulièrement bien sentie est d'Olivier Renaudie, professeur de droit public à l'université Panthéon-Sorbonne

7 Cour des Comptes – *Les finances publiques locales*, fascicule 2 - synthèse du rapport, 2022, p. 6

8 Fernand Braudel, *L'identité de la France*, Champs Histoire, Flammarion, 2009

9 L'expression est d'Emmanuel Bellanger, directeur de recherche au CNRS et spécialiste de l'histoire sociale des banlieues, des métropoles et des politiques urbaines

10 In Revue française d'administration publique, Les exécutifs locaux, Le resserrement du « double jeu » intercommunal des maires, 2015/2, n° 154

11 Et pourtant elle tourne ! Phrase attribuée à Galilée

12 In Pouvoirs Locaux, Grand Paris : l'art de la guerre au service d'une magistrale leçon de sérendipité législative, Vincent Aubelle, n° 100, mars 2014

13 Décentralisation : *Le temps de la confiance*, Rapport d'Éric Woerth au Président de la République, mai 2024, p. 112 et 113

14 *Ibid.* et Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions, B. Ravignon, mai 2024

15 Refonder l'action publique locale, Commission présidée par Pierre Mauroy, janvier 2000

16 Sciences Po & Opinionway *En quoi les Français ont-ils confiance aujourd'hui ?* février 2025 (confiance dans le conseil municipal : 58 % confiance dans le maire : 61 %)

17 In Club Marc Bloch, *Citoyen! Plaidoyer pour une démocratie locale renouvelée*, L'Harmattan, 2018, p. 27

18 Au 1<sup>er</sup> janvier 2025, 845 communes nouvelles, dont celle de Saint-Denis (93), existent sur le territoire métropolitain, rassemblant 2 680 communes et quelque 2 876 000 habitants (source AMF)

19 Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines, Inspection Générale de l'Administration, 22014-R, juillet 2022, p. 6

20 *Ibid.*, p. 65

21 Cf. rapport sénatorial n° 834 - 8 juillet 2025

# Le service public local entre contractuels et satellites

*Depuis une quinzaine d'années, les collectivités territoriales expérimentent de nouvelles formes d'organisation du service public local. Entre l'essor du recours aux contractuels, facilité par la loi de transformation de la fonction publique de 2019, et la multiplication des entreprises publiques locales (EPL), c'est toute la frontière entre statut, contrat et externalisation qui se redessine. Bernadette Malgorn analyse dans cet article les effets de ces évolutions sur l'efficacité de l'action publique, la gestion des ressources humaines et, surtout, sur l'équilibre démocratique du contrôle exercé par les assemblées locales.*

*Ces mutations traduisent une volonté de moderniser la fonction publique et d'adapter les outils de gestion aux réalités économiques contemporaines, mais elles interrogent aussi la notion même de service public et la permanence de ses principes fondateurs. Au-delà des considérations juridiques et budgétaires, c'est la conception du lien entre administration, élus et citoyens qui se trouve mise à l'épreuve par cette recomposition silencieuse de l'action publique locale.*

par  
BERNADETTE MALGORN,  
conseillère Maître à la  
Cour des comptes (H),  
conseillère municipale et  
métropolitaine de Brest,  
ancienne conseillère  
régionale de Bretagne,  
ancienne préfète de  
région, ancienne secrétaire  
générale du ministère  
de l'Intérieur.

Le service public local connaît depuis une quinzaine d'années une évolution dans ses modalités d'exercice. Au recrutement classique de fonctionnaires par concours dans le cadre du statut, on a vu celui de contractuels prendre une place croissante. Aux modes de prestation en régie ou par délégation de service public, sont venus se développer, hors du champ historique de l'aménagement, des satellites sous forme d'entreprises publiques locales (EPL).

## Une extension du recours aux contractuels facilitée par la loi de 2019

Rendre la fonction publique « à la fois plus ouverte et plus efficace » tel était l'objectif poursuivi par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

### De l'« ouverture » à la diversification des profils publics

La notion d'« ouverture » n'a guère été explicitée. Au sens propre, il s'agit de faire une brèche dans un monde clos. On ne peut nier que le service public réponde à des principes propres, de continuité, d'égalité de tous dans l'accès, d'adaptabilité, qui ne sont pas sans effet sur son organisation et sa gestion des

ressources humaines. Ainsi la fonction publique, outre des qualités qui peuvent aussi être requises dans le secteur privé, voit son action contenue par le principe de légalité, doit respecter des critères de neutralité et de laïcité et voit ses agents soumis à une obligation de réserve. Ces principes n'ont pas été remis en cause. La notion d'ouverture doit donc plutôt être comprise comme l'accès à ce monde du service public de nouveaux profils qui en adopteront les principes.

Le mode classique d'entrée dans la fonction publique, le concours, ne suffirait donc pas à répondre aux besoins des collectivités publiques que ce soit en quantité ou en qualité. Pour assurer l'adéquation quantitative avec les besoins, cela fait déjà des lustres que les collectivités territoriales ont pu faire des recrutements sans concours pour certaines catégories C. En effet pour les agents de ce niveau de rémunération, la proximité et la stabilité sont les critères majeurs de fidélisation. Ce type de recrutement s'est naguère souvent fait « à la bonne franquette », en fonction d'un « bouche-à-oreille » familial ou de voisinage sans toujours éviter les dérives clientélistes.

La notion d'égal accès s'apprécie alors au niveau local et s'est vue encadrée par des obligations de publicité.



Crédit : Jeanne Menjoulet

« Si la gestion des contractuels dans la fonction publique se rapproche progressivement de celle des titulaires, elle fait courir le risque d'une rigidification de leurs conditions de recrutement, de rémunération ou de carrière », rigidification que l'extension du contrat cherchait à réduire.

Celles-ci sont facilitées aujourd'hui, pour l'ensemble des modes et des niveaux de recrutement, par l'existence de plateformes comme [emploi-territorial.fr](http://emploi-territorial.fr) ou [choisirleservicepublic.gouv.fr](http://choisirleservicepublic.gouv.fr).

Pour les fonctions d'encadrement dirigeant de la collectivité, les élus souhaitent des collaborateurs qui partagent leur vision et leur projet : ils peuvent désormais les recruter aussi dans le secteur privé sans que cela emporte titularisation de ce cadre dirigeant.

Sur le plan qualitatif, le recrutement par concours souffre de la longueur des processus de recrutement, des retards d'adaptation des épreuves et aussi de délais excessifs entre l'émergence de nouveaux métiers et la capacité à en définir le cadre. Cela pose la question de la transférabilité des compétences et de la capacité des collectivités et des administrations à opérer des reconversions internes de leurs agents par la formation continue et la mobilité. Les employeurs publics n'ont pas été très performants pour faire évoluer les programmeurs des premières générations de l'informatique là où le secteur privé externalisait sur le marché de l'emploi ou forgeait en son sein les nouvelles compétences. Mais à un moment où l'on se préoccupe de relever un taux d'emploi dégradé en France par la faible occupation des seniors, relevons que la part des 50 ans et + dans la fonction publique est de 37 % et particulièrement élevée dans la FPT avec 44 % contre 28 % dans le secteur privé.

Doit-on entendre aussi par « ouverture » de plus grandes facilités de sortie du service public, à l'initiative de l'agent mais aussi de l'employeur ? L'introduction expérimentale de la rupture conventionnelle dans la fonction publique et l'intention exprimée par le gouvernement de pérenniser ce dispositif, dans un contexte où son usage même dans le secteur privé avait fait l'objet de remises en cause, témoigne que l'ouverture doit être comprise dans les deux sens.

Rendre la fonction publique plus efficace, l'usager le réclame en termes d'accessibilité et de qualité du service rendu. Les employeurs publics attendent une réactivité dans la gestion des ressources humaines qui n'est pas toujours au rendez-vous. Les agents publics, très attachés à la notion de service au public, tout particulièrement les agents de base au contact des usagers, sentent peser sur leur performance l'atteinte d'un objectif de résultat alors même que la définition des missions et la hiérarchie de priorités restent grevées d'incertitudes au fil des exercices de réforme de l'État et des tentatives de clarification des compétences des collectivités territoriales. Et l'idée d'une maîtrise des coûts n'est pas totalement absente.

L'une des dispositions majeures inscrites dans la loi de 2019, c'est l'extension du recrutement des contractuels.

Cela répondait à une intention politique du programme d'Emmanuel Macron de promouvoir la mobilité dans le

secteur public, notant que l'action publique gagnerait à s'ouvrir davantage à l'expérience de profils variés issus de la sphère de l'entreprise, du monde associatif ou encore de la recherche. L'engagement avait été pris de développer le recours aux agents contractuels et d'ouvrir les postes d'encadrement supérieur à ces agents.

Mais au-delà de ces orientations, ni les discours politiques ni l'étude d'impact de la loi n'apportent de précisions sur la contribution attendue du recours accru aux contractuels à l'ouverture et à l'efficacité. La justification pour consolider ce recours est le constat d'une tendance des employeurs publics à recruter toujours plus de contractuels.

Il était ainsi affiché, en 2019, qu'au 31 décembre 2017 près d'un agent public sur cinq est contractuel et plus précisément 19,8 % dans la fonction publique territoriale (FPT). Les dernières données de la direction générale des collectivités locales (DGCL) montrent une forte augmentation des contractuels dans la FPT de 439 200 au 31 décembre 2021 à 523 100 au 31 décembre 2023 soit +6,1 % portant surtout sur les catégories A et B. Dans le même temps les effectifs de fonctionnaires territoriaux stagnent de 1,449 million à 1,424 million soit -1,2 %.

L'ampleur prise par ce mouvement ne permet pas de faire l'économie d'une réflexion sur ce qui est attendu des agents publics. Si les fonctionnaires sont recrutés dans des corps ou des cadres d'emploi avec un niveau culturel et une palette de compétences qui devraient les rendre aptes à s'adapter à l'évolution des missions, le contractuel est recruté sur un emploi dont les caractéristiques sont bien délimitées, ce qui ne postule pas, mais n'exclut pas non plus, la recherche de capacités d'évolutions ultérieures.

*La massification de l'emploi public, corollaire de l'extension du secteur public, a affaibli le sentiment, chez ces agents comme dans le public, d'être porteur de l'intérêt général et de détenir, pour le servir, une parcelle de la puissance publique.*

En effet dans une certaine perte d'attractivité qui a atteint les trois versants de la fonction publique, les limites de la grille des rémunérations jouent un rôle important, surtout pour les cadres supérieurs et dirigeants dont beaucoup sont capables de faire valoir leurs compétences et expériences dans le secteur privé à des niveaux financiers bien supérieurs.

La massification de l'emploi public, corollaire de l'extension du secteur public, a affaibli le sentiment, chez ces agents comme dans le public, d'être porteur de l'intérêt général et de détenir, pour le servir, une parcelle de la puissance publique. Les collectivités territoriales sont particulièrement touchées du fait du développement de fonctions de prestation de services au-delà de leurs compétences obligatoires, sans défaillance évidente d'une offre locale du secteur concurrentiel, et dont le caractère spécifique au service public n'apparaît pas d'emblée.

S'y ajoutent, en s'amplifiant sur la période récente, des atteintes à la personne des agents publics allant jusqu'aux violences physiques, comme elles s'exercent vis-à-vis des élus, non seulement dans le service mais aussi dans leur vie familiale et personnelle.

### Entre souplesse et rigidité : les paradoxes du contrat dans la fonction publique

Paradoxalement l'extension du recrutement des contractuels s'est accompagnée d'un rapprochement entre les situations des deux catégories. Tout d'abord les contractuels des collectivités et administrations relèvent du droit public et non du Code du travail. Ils sont soumis à la majeure partie des obligations des fonctionnaires et bénéficient de la plupart des mêmes droits. Après l'étape de la CDIisation avec possibilité de changement d'emploi, ce sont même de véritables carrières qui s'ouvraient aux contractuels. Les cas de recrutement de contractuels sur des emplois permanents à temps plein, en principe dérogatoires, sont multipliés. La loi de 2019 a consacré ce mouvement qui concrétise aussi un engagement du Président de la République d'éliminer les contraintes statutaires restreignant leur accès aux postes d'encadrement supérieur dans la fonction publique. Mais comme le fait remarquer la Cour des comptes dans son rapport de 2020 sur les agents contractuels dans la fonction publique, « si la gestion des contractuels dans la fonction publique se rapproche progressivement de celle des titulaires, elle fait courir le risque d'une rigidification de leurs conditions de recrutement, de rémunération ou de carrière », rigidification que l'extension du contrat cherchait à réduire.

La loi de 2019 ne va cependant pas jusqu'au bout des intentions politiques exprimées dans le programme présidentiel. Divers laboratoires d'idées voient dans le statut un « emploi à vie » incompatible avec l'obsolescence rapide des compétences dans l'économie d'aujourd'hui et préconisent un alignement des agents publics sur le Code du travail. Cet hommage indirect à un code dont on dénonce par ailleurs les milliers de pages est surprenant tant sa contribution à la compétitivité de l'économie française n'est pas établie. Les propositions d'alignement sur le secteur privé sont implicitement justifiées par l'unification des régimes de retraites. Cependant là encore les comparaisons des avantages respectifs des différents régimes n'emportent pas la conviction. Le principe de base d'un régime de retraite universel posé à la Libération n'a jamais été respecté alors même que la démographie des secteurs professionnels éclatés entre les multiples régimes appellerait une solidarité la plus large.

La relative prudence du législateur est tout à fait légitime car des évolutions plus radicales mériteraient d'être évaluées ex-ante en y intégrant le coût du changement. Cet exercice n'a pas été fait. Dans son avis sur le projet de loi de transformation de la fonction publique, le Conseil d'État constate « que la multiplication des possibilités, déjà nombreuses, de recruter des agents contractuels, sans qu'il soit possible de dégager des modifications



Crédit : Pixabay

La modalité d'externalisation que propose le statut ambivalent public-privé des SPL interroge sur les caractéristiques du service public et les éléments spécifiques du statut des agents chargés de le mettre en œuvre.

proposées des critères simples et clairs, ne contribue pas à la lisibilité du dispositif ni à la bonne appréciation de ses conséquences.»

Sur l'impact budgétaire d'une telle extension, l'effet diffère selon les catégories : les agents contractuels peu qualifiés sont rémunérés dans des conditions souvent moins favorables que les fonctionnaires de même niveau alors que la situation inverse se rencontre pour l'encadrement supérieur et dirigeant et les experts de haut niveau. Cependant l'étude d'impact de la loi n'apporte pas de précision sur ce chapitre. Il importe que ces comparaisons soient réalisées de façon méthodique ce dont la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) devrait être en mesure de se charger.

L'étude d'impact relève, s'agissant des modes de gestion, que « la mise en œuvre de procédures visant à assurer l'égal accès aux emplois publics mobilisera des équivalents temps plein (ETP), dont il n'est pas possible, à ce stade, d'évaluer le nombre et le coût. » Et s'agissant de la FPT, elle précise que « les services des ressources humaines des collectivités vont devoir développer, de la même façon (que ceux de la FPE), des compétences dans ces domaines, au moins pour les plus grandes d'entre elles. » Ce coût complet n'a pas été évalué.

L'évaluation du coût de gestion des ressources humaines devrait faire l'objet de travaux d'inspections générales ou

de la Cour des comptes permettant de comparer le coût du management RH des contractuels par rapport aux fonctionnaires et le coût de la coexistence de plusieurs modes de gestion des agents y compris les articulations entre les statuts.

L'expérience des administrations ayant un fort recours au contrat montre la nécessité d'une organisation très charpentée. Au ministère des Armées, si les effectifs civils comportent une proportion de contractuels comparable au reste de la fonction publique, les effectifs militaires sont majoritairement sous contrat, pour garantir la jeunesse des forces armées, avec un enjeu majeur de fidélisation. Le ministère des Armées déploie un dispositif très structuré pour la communication, l'attractivité, la formation, la gestion des fins de contrats, les reconversions. Parallèlement des garanties de déroulement de carrière y compris dans l'accès aux grades sommitaux sont données aux personnels de carrière. Ce recours au contrat d'un ministère dont on ne peut contester le caractère régalienneté atténue la portée de l'argument proposant de réserver le statut de fonctionnaire aux missions régaliennes et d'étendre le contrat aux autres missions.

L'extension du contrat n'est pas la solution miracle à la modernisation souhaitable de la fonction publique. Certes celui-ci paraît plus en phase avec les attentes des jeunes générations pour plus de mobilité, de diversité, de saisie des opportunités voire une réticence à

un engagement durable. Mais les missions des collectivités et des administrations exigent aussi la continuité du service public chaque jour et dans le temps long. Stimuler le sens de l'engagement nécessaire à cette continuité et amplifier l'implication des agents dans la mission nécessitent de les faire participer plus en amont à la conception de l'action publique et de leur laisser plus de marges de manœuvre dans sa mise en œuvre.

Les employeurs publics recherchent une simplification de la gestion des effectifs notamment quand une évolution du périmètre des missions, l'impact de nouvelles technologies, ou des causes externes, pourraient conduire à des suppressions d'emploi. Le contrat paraît alors plus souple même si sa rupture a un coût. L'adaptation des effectifs dépend plus d'une volonté politique que de statut.

### L'élargissement du champ des entreprises satellites

Parallèlement à cette transformation interne de la fonction publique locale par l'extension du recrutement de contractuels, s'est développée une transformation externe portant sur l'organisation des fonctions par l'élargissement du champ des entreprises satellites des collectivités territoriales. Au-delà des questions d'efficacité gestionnaire, ce mouvement n'est pas sans incidence sur les processus démocratiques.

#### Les SPL et EPL : nouveaux outils d'action publique locale

Les entreprises publiques locales ne représentent pas un nombre d'agents de l'ampleur des contractuels de la FPT (pour rappel : 523 100). La Fédération des élus des entreprises publiques locales (FedEpl) qui regroupe 1 442 EPL dénombre 65 210 salariés directs. Elle revendique cependant 257 000 emplois gérés directement ou indirectement. Les secteurs qui occupent le plus d'emplois directs sont : la mobilité et le stationnement (17 959), l'habitat1 (13 279), le tourisme, la culture et les loisirs (12 774). Les fonctions d'aménagement du territoire qui avaient été à l'origine de la création des SEM n'occupent que 5 273 salariés directs

des EPL. La gestion des réseaux et l'environnement emploient 8 674 personnels. Le champ d'action des EPL est devenu extrêmement large, couvrant plus de 40 métiers. De fonctions de production ou de services qui pouvaient être antérieurement déléguées à des entreprises extérieures avec des cahiers des charges à dominante technique et économique, on voit des EPL chargées de fonctions plus immatérielles comme l'action sociale ou l'événementiel. Dans ces domaines, il est plus difficile de définir la commande avec précision.

Ce qui engendre un risque accru de glissement de la compétence du service de la collectivité, normalement chargé de la conception de la politique soumise aux élus des conseils, vers l'opérateur chargé de sa mise en œuvre.

Si, à l'origine, la création des sociétés d'économie mixte (SEM) procédait pour partie de la mobilisation de capitaux privés pour accélérer l'effort de reconstruction et d'aménagement du territoire, tel n'est plus le sujet avec les sociétés publiques locales (SPL) qui sont aussi des sociétés anonymes de droit privé, relevant du Code de commerce, mais dont tous les actionnaires sont publics. Leurs emprunts généralement garantis par la collectivité de rattachement leur permettent de se financer dans des conditions proches de celle-ci. Les personnels des SPL sont titulaires de contrats de droit privé et sont soumis au Code du travail.

Leur création est une réponse apportée en 2010, par une proposition de loi sénatoriale, à l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes. En créant les SPL, le législateur a voulu mettre à la disposition des collectivités territoriales un nouvel outil d'intervention avec lequel elles puissent contracter librement dans le respect des règles communautaires. Selon celles-ci, en principe, une entité publique ayant pouvoir adjudicateur doit respecter des règles de transparence et de mise en concurrence afin d'assurer une égalité de traitement entre les candidats potentiels. Toutefois la jurisprudence européenne a fixé les conditions permettant à des collectivités publiques de s'exonérer des règles de mise en concurrence en réalisant des prestations intégrées (contrats in-house ou quasi-régies). Les SPL rentrent dans ce cadre sous réserve d'être opérateur dédié, c'est-à-dire d'agir pour le seul compte de leurs actionnaires et sur leur seul territoire, et d'être soumises à un contrôle analogue de la collectivité. Celui-ci porte sur les choix stratégiques et des décisions de gestion de la société.

#### Le risque démocratique d'une externalisation silencieuse

Le contrôle d'une SPL pour être reconnu analogue doit être aussi étroit que celui que la collectivité exerce sur ses propres services. Il s'agit d'un contrôle par les élus, l'administration de la collectivité devant cependant être en mesure de leur apporter, outre les données produites par la SPL, leur analyse de conformité de la gestion de l'opérateur à la stratégie de la collectivité. Cela signifie qu'en confiant des missions à une SPL, la collectivité doit conserver dans ses propres services des compétences permettant l'appui à ce contrôle. Il sera difficile d'éviter des doublons.

La participation des élus au conseil d'administration apparaît comme un critère important du contrôle analogue. Cependant un administrateur de société anonyme doit définir ses positions au conseil d'administration en fonction de l'intérêt social de la société ce

*Les agents contractuels peu qualifiés sont rémunérés dans des conditions souvent moins favorables que les fonctionnaires de même niveau alors que la situation inverse se rencontre pour l'encadrement supérieur et dirigeant et les experts de haut niveau.*

qui peut conduire à des situations qualifiées par certains juristes de schizophréniques.

Si le contrôle analogue est exercé principalement par l'exécutif de la collectivité, l'assemblée délibérante est amenée à se prononcer à plusieurs étapes de la vie de la SPL, création, modification du capital, dissolution, conformément au Code général des collectivités territoriales (CGCT). L'assemblée délibère aussi pour attribuer des garanties d'emprunt, des aides financières, des contrats de commande publique mais dans ces cas, les élus locaux administrateurs de la SPL ne peuvent participer à la délibération et à ses instances préparatoires. Ces décisions appartiennent à la collectivité et les administrateurs seraient en conflit d'intérêts. Cela devrait conduire logiquement à maintenir dans les services de la collectivité des compétences sur les matières confiées à la SPL et que des élus non administrateurs de la SPL en disposent pour rapporter ces délibérations.

En revanche, il incombe aux élus locaux administrateurs de la SPL de présenter à l'organe délibérant au moins une fois l'an un rapport présentant une série d'informations sur la SPL et son activité. Ce rapport de compte rendu doit donner lieu à débat et vote. Ainsi si l'exécutif peut se doter des moyens via son administration d'un contrôle analogue à celui qu'il assure sur ses services, l'assemblée délibérante verra sa capacité de contrôle limitée et a posteriori.

Les précautions donnant lieu, en conseil des assemblées délibérantes, aux ballets des conseillers administrateurs de ces sociétés conduits à se déporter pour éviter des situations de conflits d'intérêts, renvoient aux principes auxquels le statut de SPL entend déroger légalement et qui trouvent leur source à la fois dans les règles

européennes de la concurrence et dans les lois françaises de prévention de la corruption. Les premières, dans leur application dogmatique par les instances de l'Union européenne, ont affaibli le tissu productif dans la concurrence internationale. Les secondes, se fondant sur une accumulation de procédures, font peser sur les élus et agents publics des formalités sans garantir contre les atteintes à la probité.

La modalité d'externalisation que propose le statut ambivalent public-privé des SPL interroge sur les caractéristiques du service public et les éléments spécifiques du statut des agents chargés de le mettre en œuvre.

Créées pour des considérations d'efficacité et de flexibilité juridique autant que pour éviter certaines contraintes, ces structures participent d'une recomposition pragmatique de l'action publique locale. Cette évolution ne saurait cependant esquiver les enjeux de lisibilité de l'action publique, de continuité du service public et de redevabilité des élus.

L'externalisation du service public local, que ce soit par l'extension du recours aux contractuels ou par l'élargissement du champ des entreprises satellites, si elle apporte à court terme des souplesses de gestion aux exécutifs des collectivités, génère des complexités et des facteurs de coût non évalués dans la gestion de l'emploi territorial. Elle affaiblit le contrôle démocratique par les assemblées délibérantes, base de la libre administration des collectivités territoriales.

La démocratie locale, ce n'est pas un jour tous les six ans.

BERNADETTE MALGORN

<sup>1</sup> Cela n'inclut pas les 385 organismes HLM qui emploient environ 82 000 salariés.

# Restaurer la confiance entre État et collectivités territoriales par un dialogue plus ciblé ?

*Les relations entre l'État et les collectivités territoriales demeurent marquées par une défiance réciproque, alimentée par des décisions nationales à fort impact local, souvent prises sans concertation préalable. Guillaume Tinlot analyse les causes structurelles de ce « dialogue de sourds » et les échecs répétés des dispositifs censés réguler les finances locales et instaurer une gouvernance partagée. Face à la difficulté d'un cadre global de régulation, il plaide pour un dialogue plus ciblé, à la fois territorial et thématique, fondé sur la connaissance mutuelle des politiques publiques, la transparence des données financières et la recherche d'objectifs communs. Une méthode pragmatique, susceptible de restaurer la confiance entre l'État et les collectivités et de redonner cohérence à l'action publique décentralisée.*

par  
GUILLAUME TINLOT,  
directeur des finances  
et des achats  
de la Ville de Paris.

Les relations entre l'État et les collectivités territoriales restent empreintes de défiance et s'apparentent souvent à un « dialogue de sourds », entre des collectivités reprochant à l'État des décisions coûteuses prises sans concertation, et se voyant par ailleurs reprocher un défaut de maîtrise de leurs dépenses, justifiant à leur tour des mesures gouvernementales de redressement de leurs trajectoires financières, mesures elles-mêmes décidées sans concertation.

## Un dialogue structurellement déséquilibré

Cette défiance est récurrente, bien que connaissant régulièrement des moments de crise, puis d'apaisement relatif. Elle renvoie à la nature de nos institutions, et de la tension inhérente d'une République indivisible mais dont l'organisation est décentralisée, sans qu'elle ne puisse toutefois en être le seul facteur d'explication de ces relations dégradées.

L'histoire récente a ainsi vu des décisions gouvernementales aux incidences budgétaires majeures pour les collectivités prises sans association étroite des acteurs locaux. La suppression de la taxe d'habitation est un exemple emblématique, qui a durablement porté préjudice au dialogue entre État et collectivités.

Les mesures de politique salariale en direction des agents publics décidées en réponse au pic d'inflation de ces dernières années s'inscrivent dans le même mouvement.

Annoncées lors des « rendez-vous salariaux » réunissant le ministre en charge de la fonction publique et les organisations syndicales nationales en fin de printemps 2022 puis 2023, les mesures de revalorisations du point d'indice de la fonction publique (de +3,5% en 2022 puis +1,5% en 2023) et de versements indemnitaires (prime de pouvoir d'achat en 2023 et majoration des rémunérations en bas de grilles indiciaires) ont ainsi été annoncées avec effet quasi-immédiat pour l'ensemble des agents publics des trois versants de la fonction publique, sans concertation préalable des élus et employeurs locaux, alors même que les budgets locaux, de par l'importance des dépenses de personnel et la structure d'emploi des collectivités, en particulier à l'échelon communal (qui compte environ 75% d'agents de catégorie C), étaient concernés en premier lieu. La Cour des comptes a ainsi estimé que les dépenses de personnel des collectivités ont progressé de +7% entre 2022 et 2023<sup>1</sup>, sous l'effet principal des mesures nationales de revalorisation.

D'autres mesures ont fait l'objet du même « procès » en défaut de concertation, notamment en matière de politiques sociales comme l'extension en 2024 à l'ensemble des salariés et agents du secteur sanitaire, social et médico-social des primes prévues par le Ségur de la santé, conduisant à des charges nouvelles et importantes pour les départements, pourtant soumis à des contraintes financières fortes.

Les collectivités font légitimement face à des enjeux forts de prévisibilité de leurs ressources et ces décisions ont



Crédit : Gerd Altmann – Pixabay

Il reste nécessaire pour l'État d'améliorer les instruments de suivi et de connaissance des politiques menées par les collectivités. En matière de finances locales, cette meilleure connaissance doit permettre de donner aux autorités nationales en charge de la conception des trajectoires des finances publiques une visibilité améliorée sur les finances locales.

indiscutablement généré un manque de visibilité, alors même qu'elles ont eu des incidences importantes sur les budgets locaux, dont la construction s'inscrit par ailleurs dans un cadre réglementaire (calendrier d'adoption du budget primitif, de vote des taux etc.) strictement jalonné.

L'imprévisibilité est fortement préjudiciable à la gestion locale, notamment en matière budgétaire, puisqu'elle fait notamment obstacle à la bonne prévision des ressources des collectivités, et de leur programmation financière annuelle et pluriannuelle. Cette imprévisibilité pèse notamment sur la conduite des politiques d'investissement local, qui se trouvent donc entravées en absence de visibilité de moyen terme sur les trajectoires financières des collectivités. En absence de visibilité, la capacité des collectivités à construire une prospective et faire des choix dans leur action se trouve fragilisée. Les récentes mesures salariales, dès lors qu'elles n'ont pas pu être anticipées, auraient ainsi pu conduire à des arbitrages en matière de politique d'emploi, par exemple entre volume de recrutements ou en termes de structure d'emploi. Or ces arbitrages n'ont souvent pas pu être pris compte tenu du calendrier de mise en œuvre des mesures salariales.

## Les limites d'un cadre global de concertation

Face au constat de ce dialogue de sourds et de ce défaut de visibilité, une approche globale du dialogue État-col-

lectivités, visant notamment une régulation d'ensemble des finances locales, semble hors de portée tant il apparaît avoir largement échoué. Les obstacles à ce dialogue d'ensemble sont multiples. Ils renvoient à notre système institutionnel, et notamment au rôle du Sénat, et sa réticence à voir émerger à ses côtés des lieux de représentation du monde local, qui pourrait en définitive s'inscrire en rivalité avec les attributions de la chambre haute. La qualité du dialogue avec l'État se heurte par ailleurs à la diversité des situations des collectivités, notamment au regard de leur santé financière, très disparate selon les niveaux de collectivités, qui rend difficile la capacité des acteurs locaux à « parler d'une seule voix » sur l'ensemble des sujets les intéressant, et ne peut conduire qu'à des convergences d'intérêt partielles.

En matière budgétaire, si les engagements européens de la France imposent par nature une approche unifiée des trajectoires des finances publiques, les tentatives de régulation d'ensemble et concertée n'ont pas abouti, et il n'existe par exemple pas de lieu de programmation budgétaire globale, et les récentes pistes d'instruments (tels qu'une loi de financement des collectivités territoriales) n'ont globalement pas débouché. Les instances existantes de dialogue revêtent souvent un rôle largement formel, sans être de véritables espaces de dialogue et de concertation, à l'exemple du Comité des finances locales, qui ne dispose pas de l'ensemble des moyens

et informations pour permettre un dialogue et une concertation approfondis entre État et collectivités.

En matière de finances locales, des initiatives ponctuelles ont eu lieu, telles que la Conférence nationale des finances publiques réunie en 2006 et 2007, le Conseil d'orientation des finances publiques, créé en 2006, qui n'a pas débouché concrètement, tout comme la Conférence nationale des exécutifs (CNE), installée en 2007, et périodiquement relancée, sans qu'elle ne parvienne à s'installer comme le lieu d'un dialogue construit et continu, de nature à favoriser une approche consensuelle pour définir des objectifs partagés de diagnostic et d'action. D'autres tentatives pour développer un cadre favorable de concertation ont échoué à produire un dialogue en confiance. Le projet de Haut Conseil des territoires en 2013 fut notamment rejeté par le Sénat. La Conférence nationale des territoires, souhaitée par les associations d'élus locaux et créée en 2017 a été confrontée aux mêmes difficultés.

La multiplication de ces instances, en particulier dans le champ des finances locales, n'a jamais permis de mettre fin au climat de défiance et de construire des instruments efficaces de gouvernance partagée. Le modèle contractuel n'a pas davantage réussi, comme les contrats de Cahors, lancés à partir de 2017, puis abandonnés par le Gouvernement à l'automne 2022. Le « pacte de confiance » envisagé pour 2023 n'a pas davantage prospéré.

*L'imprévisibilité est fortement préjudiciable à la gestion locale, notamment en matière budgétaire, puisqu'elle fait notamment obstacle à la bonne prévision des ressources des collectivités, et de leur programmation financière annuelle et pluriannuelle.*

Le dialogue entre État et collectivités s'avère plus consistant et fructueux au niveau local, notamment quand il s'agit de réunir services de l'État et élus locaux autour de problématiques et enjeux territoriaux et localisés. Le défaut de concertation constaté au niveau national y vaut néanmoins, d'où des propositions de lieux de concertation étendue, comme les projets successifs de mettre en place des conférences de dialogue État-collectivités à l'échelle départementale, projets écartés en 2019 et 2021 à l'Assemblée nationale.

### Pour un dialogue rénové et ciblé

Tenter de dépasser ces blocages, et alors que les tentatives de régulation globale ont souvent fait long feu, semble dès lors appeler un ciblage du dialogue entre État et collectivités territoriales. Ce ciblage pourrait se faire selon deux dimensions, territorial et thématique. Si le ciblage territorial semble d'ores et déjà plus avancé, il pourrait néanmoins être institutionnalisé et amplifié dans l'objectif d'une prise en compte améliorée des contraintes et spécificités des territoires, comme le préconise un récent rapport du Sénat<sup>2</sup> à créer « des conférences territoriales décisionnaires de haut niveau entre l'État et chaque strate de collectivités », qui seraient compétentes en matière financière (répartition des dotations et des impôts nationaux partagés notamment).

Le ciblage thématique sur certaines politiques publiques reste en revanche à développer. Ce dialogue rénové serait à concentrer en premier lieu autour de politiques publiques impliquant des compétences partagées, mettant en jeu des enjeux de coordination entre l'État et les acteurs locaux, où une gouvernance partagée et concertée s'impose et constitue une condition à l'efficacité de l'action, dans le respect des compétences de chacun. C'est notamment le cas dans le champ des politiques sociales (l'insertion, la dépendance ou le handicap). Les politiques de transition écologique imposent également un cadre coordonné, avec notamment des besoins d'investissements massifs qui concernent non seulement les collectivités mais l'ensemble des entités publiques (rénovation du bâti, politiques de l'eau, politique de déplacements etc.), en coordination. Il doit également être recherché une meilleure prise en compte des politiques locales dans la définition des stratégies et plans d'action nationaux (comme le plan national d'adaptation au changement climatique ou la stratégie nationale bas carbone). Les politiques de sécurité et de tranquillité publique sont un autre exemple, en vertu du « continuum » de sécurité impliquant notamment une complémentarité des missions entre forces de police nationale et municipale. Dans l'ensemble de ces domaines, l'action publique ne peut trouver sa pleine efficacité qu'élaborée en complémentarité et en coordination de l'ensemble des acteurs publics, sa segmentation étant à l'inverse un obstacle à l'efficacité.

Ces espaces de dialogue renouvelé pourraient servir plusieurs objectifs. Un premier doit viser une meilleure connaissance des politiques des collectivités, alors que l'absence de connaissance partagée des politiques décentralisées et locales demeure un constat d'actualité, bien que formulé de longue date<sup>3</sup>. Il reste nécessaire pour l'État d'améliorer les instruments de suivi et de connaissance des politiques menées par les collectivités. En matière de finances locales, cette meilleure connaissance doit permettre de donner aux autorités nationales en charge de la conception des trajectoires des finances publiques une visibilité améliorée sur les finances locales, leurs sous-jacents et facteurs d'évolution, et sortir ainsi des « batailles de chiffres », notamment par un accès facilité aux données et une transparence accrue.

Cette connaissance doit permettre de bâtir des diagnostics communs, reposant sur des hypothèses mutuellement reconnues et acceptées, pour bâtir des socles de consensus, qui est un préalable à l'action. Elle doit également permettre, dans l'objectif de renouer des relations de confiance, une meilleure prise en compte par les administrations d'État des conditions d'exercice des politiques locales, et peut être un vecteur d'évolution des méthodes de travail des ministères. Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a à cet égard constitué une avancée, en permettant notamment le

développement d'échanges institués et une meilleure appréhension par les administrations centrales des impacts des normes applicables aux collectivités, et offre à cet égard un cadre utile de concertation sans aller jusqu'à une forme de coproduction normative entre État et collectivités.

Sur ces bases, l'objectif serait de construire une action concertée, de nature à offrir un cadre partagé d'action, gage de visibilité pour l'ensemble des acteurs nationaux et locaux. Ce dialogue ciblé devrait renforcer dans les domaines identifiés les outils de programmation pluriannuelle, avec une coordination qui serait à concilier avec le calendrier des cycles budgétaires locaux, et pourrait prévoir au besoin des clauses de rendez-vous dans un objectif de suivi, d'ajustement et d'évaluation.

La forme souhaitée de ce dialogue devrait conduire à privilégier des formats souples et adaptables aux thématiques traitées, au cas par cas selon les sujets, par exemple par l'organisation de groupes de travail thématiques. Se pose dans ce cadre la question de la représentation des collectivités pour être acteurs de ce dialogue, enjeu central s'il en est dans notre République comptant plus de 35 000 collectivités. Les associations d'élus et fédérations de collectivités sont des interlocuteurs naturels, mais dont l'association dans un dialogue institué avec l'État rencontre parfois

des difficultés à surmonter la très grande diversité des intérêts des collectivités. Des formats plus souples, peu institutionnalisés pourraient permettre d'y répondre. La Coordination des employeurs territoriaux, en charge du dialogue avec l'État en matière de fonction publique territoriale est à cet égard un exemple intéressant. Créée en 2018, sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), elle offre un format souple et utile pour organiser ce dialogue avec l'État, dans le respect de la diversité des employeurs locaux, en ciblant le dialogue sur des thématiques d'intérêt commun (réformes sectorielles, déploiement de la réforme de la protection sociale complémentaire etc.).

Créer les conditions d'une approche concertée et d'un dialogue amélioré entre l'État et les collectivités est donc aussi un enjeu de méthode. Face à des ambitions souvent déçues, recréer les conditions de la confiance, voire construire une culture du dialogue, appelle des objectifs raisonnés, en recentrant le dialogue sur des enjeux plus ciblés, susceptibles de déboucher sur des résultats concrets et mesurables, en s'inspirant notamment des formes de dialogue entre État et collectivités à l'œuvre au niveau territorial, pour tester ces nouvelles formes de gouvernance coopérative et partagée.

GUILLAUME TINLOT

1 Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2024* - Fascicule 1, juillet 2024.

2 Rapport de Thomas Dossus fait au nom de la commission d'enquête sur la libre administration des collectivités territoriales, privées progressivement de leurs recettes propres, et sur les leviers à mobiliser demain face aux défis de l'investissement dans la transition écologique et les services publics de proximité, Sénat n° 834 (2024-2025), 8 juillet 2025.

3 Voir notamment Rapport d'information de Jacqueline Gourault et Didier Guillaume, fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, Sénat n° 272 (2010-2011), 1<sup>er</sup> février 2011.

# La contribution des collectivités locales à la réduction du déficit public

*Alors que la dette publique française atteint des niveaux inédits – 113 % du PIB fin 2024 – la question de la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics se pose avec acuité. François Écalte rappelle que, si les déficits locaux restent modestes au regard du déficit global de l'État, leur participation à l'effort collectif n'en demeure pas moins nécessaire. L'auteur met en perspective les marges de manœuvre des collectivités, les mécanismes de contrainte possibles – contractuels, budgétaires ou financiers – et les risques macroéconomiques liés à l'inaction. Il souligne la difficulté de concilier autonomie locale et discipline budgétaire nationale, dans un contexte où la soutenabilité de la dette dépend aussi de la crédibilité collective du pays. L'article appelle ainsi à une gouvernance rénovée des finances publiques, fondée sur la responsabilité partagée, la transparence et la cohérence entre les décisions locales et les engagements européens de la France.*

par  
FRANÇOIS ÉCALTE,  
président de FIPECO.

Pour les observateurs internationaux et en application des règles budgétaires européennes, le déficit et la dette publics sont ceux de l'ensemble des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, qui sont réparties entre trois catégories : centrales, sociales et locales. Les administrations publiques locales (APUL) recouvrent non seulement les collectivités territoriales, avec leurs budgets principaux et annexes, et les établissements publics de coopération intercommunale mais aussi les « organismes divers d'administration locale ». Ces derniers sont constitués des établissements publics locaux et de certains établissements publics nationaux dont l'activité s'exerce sur une partie du territoire, comme les agences de l'eau, qui sont principalement financés par des subventions ou des impôts affectés. On y trouve la société des grands projets (anciennement société du Grand Paris) et Île-de-France Mobilités.

À la fin de 2024, la dette publique de la France représentait 113% du produit intérieur brut (PIB), contre une moyenne de 87% dans la zone euro. Elle était la troisième la plus importante de la zone euro et de l'Union européenne en pourcentage du PIB. De fin 2019 à fin 2024, période marquée par des crises qui ont affecté toute l'Europe, elle a augmenté de 15 points de PIB contre 4 points en moyenne dans la zone euro ou l'Union européenne.

## Une dette nationale sous tension et un effort de redressement inachevé

Dans une tribune écrite avec Olivier Blanchard, ancien économiste en chef du FMI, et publiée par Le Point en décembre 2024, nous avons estimé à 120 Md€ (4% du PIB) l'effort requis, à étaler sur plusieurs années, pour seulement stabiliser la dette publique en pourcentage du PIB alors même qu'il faudrait augmenter les dépenses publiques militaires et environnementales de plusieurs dizaines de milliards d'euros pour respecter nos engagements internationaux. Compte-tenu du niveau de nos prélèvements obligatoires au regard de ceux des autres pays, cet effort devrait prendre principalement la forme d'économies sur les dépenses publiques.

Avec la même méthode de calcul, l'effort de redressement des comptes publics associés aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2025 est de 27 Md€ (0,9% du PIB) et celui qui résulterait de la mise en œuvre du plan présenté en juillet dernier par le Premier ministre pour 2026 serait de 25 Md€ (0,8% du PIB). Même si les mesures ainsi annoncées sont effectivement mises en œuvre, le redressement des comptes publics sera loin d'être terminé en 2026.



Crédit : Raten-Kauf – Pixabay

Ne faudrait-il donc pas alors admettre que les collectivités locales doivent contribuer significativement à la réduction du déficit public et à la reprise du contrôle de notre endettement collectif ?

Si le déficit primaire (hors intérêt) restait à son niveau de 2024 (soit environ 4,0% du PIB), ce qui suppose que les dépenses militaires et environnementales supplémentaires soient compensées par des économies ailleurs ou des hausses d'impôts, la dette publique approcherait 135% du PIB en 2030 avec les hypothèses économiques de la tribune précitée.

La dette publique française devient hors de contrôle, mais les créanciers de l'État ne semblent pas s'en inquiéter. L'indicateur usuel de leurs inquiétudes est l'écart entre les taux d'intérêt des emprunts à 10 ans émis par l'État en France et en Allemagne. Il est certes désormais supérieur à celui de pays comme l'Espagne ou le Portugal mais il reste nettement inférieur au niveau atteint pendant la crise de 2011-2012.

Les acteurs des marchés financiers semblent considérer que la Banque Centrale Européenne (BCE) interviendra très probablement pour éviter un défaut de paiement de la France ou une restructuration de ses dettes. Elle en a certes les moyens financiers et juridiques depuis le « whatever it takes » de son président en 2012, mais elle ne peut soutenir un pays en difficulté que si celui-ci met en œuvre des mesures suffisantes pour stabiliser sa dette en pourcentage du PIB et la rendre ainsi « soutenable ».

Si la France laisse filer sa dette, il est donc très probable que les acteurs des marchés financiers douteront un jour ou l'autre d'une intervention de la BCE pour l'empêcher

de faire défaut. Le taux d'intérêt des obligations du trésor pourrait alors monter très vite et déclencher brutalement une crise comme au Royaume-Uni en octobre 2022 à la suite de l'annonce de mesures budgétaires non financées par la nouvelle Première ministre.

Les taux des émissions obligataires et des emprunts bancaires des collectivités locales augmenteront alors eux aussi car leurs créanciers considèrent généralement qu'elles bénéficient d'une garantie implicite de l'État. Elles ne seront pas non plus épargnées par les mesures de redressement que des organisations internationales comme le mécanisme européen de stabilité (une sorte de FMI européen créé après la crise de 2011-2012) nous imposeront en contrepartie d'une intervention de la BCE. Elles ont donc tout intérêt à aider l'État à éviter une telle crise et plus nous attendrons pour prendre les mesures de redressement nécessaires, plus celles-ci seront dures. En effet, si le taux d'intérêt de la dette est supérieur au taux de croissance du PIB, l'excédent primaire nécessaire pour la stabiliser est d'autant plus élevé que la dette est elle-même élevée. Il faut donc arrêter de procrastiner.

## Les collectivités locales : une faible part du déficit, mais un rôle non négligeable

Les élus locaux ne comprennent pas toujours que les collectivités territoriales puissent contribuer

au déficit public car une « règle d'or » budgétaire, de nature législative, leur impose d'équilibrer leurs dépenses de fonctionnement par des recettes de fonctionnement.

Elles y contribuent néanmoins parce que les dépenses publiques prises en compte pour mesurer le déficit public au sens de la comptabilité nationale (à proprement parler le « besoin de financement des administrations publiques ») incluent les dépenses d'investissement. En revanche, il n'y a pas de dotations aux amortissements en comptabilité nationale alors qu'il y en a dans les dépenses de fonctionnement des collectivités locales, du moins en théorie car ces dotations sont souvent insuffisantes ou neutralisées par des écritures comptables fictives comme le montrent les rapports de la Cour et des chambres régionales des comptes. Si les collectivités locales amortissaient vraiment leurs immobilisations, elles seraient peut-être en déficit dans leur propre système comptable.

En comptabilité nationale, le déficit des APUL était égal à 0,6 % du PIB en 2024 (16,7 Md€) et celui des seules collectivités locales (groupements inclus) à 0,4 % du PIB (11,4 Md€). Les élus locaux font généralement observer que, même si ces niveaux de déficits sont inédits depuis respectivement 1992 et 2013, ils représentent moins de 10 % du déficit public total (169 Md€ soit 5,8 % du PIB en 2024). La dette des APUL ne représente elle-même que 9,0 % du PIB soit 7,9 % de la dette publique à la fin de 2024. Dans ces conditions, la contribu-

tion des collectivités locales au redressement des comptes publics ne devrait-elle pas être limitée à moins de 10 % de l'effort total ?

Les partenaires sociaux pourraient formuler la même observation à propos du déficit du régime général de sécurité sociale puisqu'il est « seulement » de 13,4 Md€ en 2024. Faut-il en conclure que l'État doit être quasiment seul à contribuer significativement au redressement des comptes publics ? En comptabilité nationale, son déficit est en effet de 152 Md€ (154 Md€, soit 5,3 % du PIB, avec les organismes de compétence nationale qu'il contrôle et finance).

L'évolution des effectifs des trois fonctions publiques depuis 25 ans suggère pourtant que l'État a déjà réalisé bien plus d'économies que les collectivités locales. Après les avoir corrigés pour tenir compte des transferts d'emplois et de compétence des années 2000 à 2010, il apparaît en effet que les effectifs des collectivités locales ont augmenté de 46 % de 1997 à 2023 contre seulement 7 % pour ceux de l'État et de ses opérateurs (la population française s'est accrue de 14 % sur cette période).

Le déficit de l'État provient pour une large part des allègements de cotisations sociales et des réductions ou suppressions d'impôts locaux qu'il a décidés et dont il a compensé le coût pour les régimes de sécurité sociale et les collectivités locales en leur attribuant des subventions ou en leur affectant le produit de certains de ses impôts. L'État ne conserve désormais ainsi pour lui que moins de la moitié du produit de la TVA.

Chacune de ces mesures fiscales est discutable au cas par cas et, s'agissant des impôts locaux, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales me semble plus particulièrement critiquable. Il reste néanmoins que l'État est dans son rôle de garant des grands équilibres macroéconomiques (compétitivité, pouvoir d'achat...) en prenant de telles décisions et en assumant leur coût financier. Il est donc normal que son déficit soit bien plus élevé que ceux des collectivités locales et de la sécurité sociale.

Ne faudrait-il donc pas alors admettre que les collectivités locales doivent contribuer significativement à la réduction du déficit public et à la reprise du contrôle de notre endettement collectif ?

### Quelles voies pour une contribution locale à la maîtrise des finances publiques ?

Si la réponse à cette question est positive, il reste pour l'État à trouver les moyens appropriés pour les y inciter puisque les collectivités locales sont autonomes et peuvent dépenser ou recruter librement.

Une première option pour lui est de s'accorder avec leurs représentants sur leur contribution à la réduction du déficit public et de leur faire confiance pour atteindre cet objectif par des économies, l'État s'engageant de son côté à limiter les charges, réglementaires ou financières, qu'il leur impose. Il est toutefois très difficile en France de trouver un consensus sur les moyens de réduire le déficit public et aucun gouvernement n'a jusqu'à présent trouvé le système de gouvernance qui permettrait d'aboutir à un tel accord. En outre, les associations d'élus ne peuvent pas prendre d'engagements au nom de collectivités locales qui sont toutes indépendantes et surtout toutes soumises à la pression d'électeurs qui voudront toujours plus de services publics. Nous aurons en effet toujours besoin d'un meilleur environnement, de plus de sécurité, de transports plus performants etc.

Il faudrait refaire des études économiques sur les déterminants des dépenses publiques locales, mais on peut penser qu'elles dépendent surtout des ressources dont disposent les collectivités locales. Une deuxième option pour l'État est donc de réduire leurs ressources.

*Il apparaît que les effectifs des collectivités locales ont augmenté de 46 % de 1997 à 2023 contre seulement 7 % pour ceux de l'État et de ses opérateurs (la population française s'est accrue de 14 % sur cette période).*

Une première méthode est celle employée pendant le quinquennat de François Hollande. Les dotations de l'État aux collectivités locales avaient été réduites unilatéralement d'une douzaine de milliards d'euros. Dans un premier temps, les collectivités locales ont réduit ou décalé leurs investissements car c'est le plus facile. Mais, dans un deuxième temps, elles ont économisé sur leurs dépenses de fonctionnement et, pour la première fois, les effectifs de la fonction publique territoriale ont diminué, certes de très peu, en 2015 et 2016. L'augmentation tendancielle du rapport entre les dépenses des APUL et le PIB a été arrêtée à cette époque.

Les collectivités locales pourraient certes compenser la réduction des subventions de l'État non par des économies sur leurs dépenses mais par une hausse du taux des impôts dont elles ont encore la maîtrise (surtout les taxes foncières). Cette réaction serait moins satisfaisante au regard du niveau déjà très élevé des prélèvements obligatoires en France, notamment des impôts fonciers, mais le déficit de l'État serait diminué de même que le déficit public global.

D'autres moyens pourraient être utilisés pour réduire les ressources des collectivités locales. En particulier, la part des impôts d'État qui leur est affectée pourrait être diminuée même si cette affectation a pour objet de compenser la suppression d'impôts locaux. La hausse programmée du taux de cotisation des employeurs locaux à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) vise surtout un rééquilibrage des comptes de ce régime spécial de retraite par répartition. Mais elle a aussi pour effet d'inciter les collectivités locales à modérer la croissance de leurs effectifs en leur faisant payer le coût des retraites de leurs anciens agents.

Les dispositifs de type « contrats de Cahors » constituent une option intermédiaire entre les deux précédentes. Il s'agit de contrats entre les collectivités locales et l'État par lesquels les premières s'engagent sur des objectifs d'évolution de leurs dépenses sur plusieurs années. Ils se rapprochent de la première option par leur nature contractuelle et de la deuxième par les sanctions imposées par l'État aux collectivités qui refusent de les signer ou qui ne respectent pas leurs engagements.

Une dernière option consiste à appliquer aux collectivités locales des règles budgétaires et comptables qui les obligent à vraiment amortir leurs immobilisations sans que les dotations aux amortissements puissent être neutralisées pour apprécier le respect de la règle d'or. Les collectivités locales seraient alors contraintes de réduire leurs dépenses ou d'augmenter leurs recettes de fonctionnement pour équilibrer leur section de fonctionnement ou verraient leur capacité de financement des investissements diminuer.

Quelle que soit l'option retenue, les collectivités locales pourraient surtout réduire leurs investissements, ce

qui aurait un impact négatif sur les entreprises à qui elles achètent des biens d'équipement ou délèguent leurs travaux et, plus généralement, sur l'économie. La réduction du déficit public a toujours un effet keynésien négatif sur l'activité économique, plus ou moins fort selon la nature des mesures prises, mais c'est un effet de court terme qui s'atténue, voire disparaît, avec le temps.

À long terme, il n'est pas certain que les investissements des collectivités locales soient toujours plus utiles que les dépenses de fonctionnement de l'État affectées, par exemple, à l'éducation. On peut avoir des doutes sur la distinction entre des dépenses de fonctionnement, qui seraient bonnes par nature, et des dépenses d'investissement, qui seraient mauvaises par nature.

Quelle que soit l'option retenue, le gouvernement et le Parlement devront soutenir les efforts des collectivités locales, notamment en réduisant les normes qu'ils leur appliquent, en simplifiant les structures et la répartition de leurs compétences (le « mille-feuille ») et en révisant les règles de péréquation de leurs recettes.

En conclusion, il devient urgent de mettre au point une gouvernance et des mécanismes de régulation permettant d'assurer une meilleure cohérence entre les décisions des collectivités locales et les objectifs nationaux de réduction du déficit public.

FRANÇOIS ÉCALLE

# Voter en France en tant que citoyen européen : usages et inégalités

*Les citoyens étrangers issus d'un pays de l'Union européenne, en âge de voter et résidant en France, pourront participer aux prochaines élections municipales des 15 et 22 mars 2026, tout comme ils avaient déjà pu le faire lors des dernières élections européennes de juin 2024. Ce droit n'est pas nouveau : il a été instauré par le Traité de Maastricht de 1993, qui consacre un chapitre à la citoyenneté de l'Union. S'appuyant sur une recherche académique engagée depuis 2020, ce texte dresse un état des lieux de l'usage de ce droit de vote par les citoyens européens lors des élections municipales et européennes. Il cherche plus précisément à identifier les principaux facteurs explicatifs des inégalités de participation électorale observées parmi les 1,3 million de citoyens européens établis en France et en âge de voter. L'étude met en lumière la complexité de ces facteurs : diversité des profils socio-économiques des immigrés européens, configurations locales d'intégration dans la société française et permanence de cultures civiques héritées des socialisations politiques dans les pays d'origine.*

par  
**DAVID GOUARD**,  
 maître de conférences  
 en science politique,  
 Université Toulouse -  
 Jean Jaurès (IUT Figeac),  
 Centre d'Étude  
 et de Recherche Travail  
 Organisation Pouvoir  
 (UMR 5044).

Ratifié en 1993, le Traité de Maastricht garantit aux citoyens de l'Union européenne le droit de vote aux élections locales et aux élections européennes dans l'État membre où ils résident. L'instauration de cette citoyenneté supranationale a constitué la plus importante ouverture du droit de vote aux étrangers dans les démocraties contemporaines (Shaw, 2007). Aujourd'hui, environ 15 millions de citoyens européens mobiles bénéficient de ce droit. Pourtant, seule une minorité en fait effectivement usage. Dans les pays de l'UE où l'inscription sur les listes électorales n'est pas automatique, leur taux moyen d'inscription est estimé à moins de 25 % (Hutcheson & al., 2019). En France, leur taux d'inscription se situe dans cette moyenne européenne.

Alors que la citoyenneté européenne est le plus souvent abordée à travers des approches institutionnelles, on sait encore peu de choses sur les facteurs sociaux et politiques qui déterminent l'usage de ce droit. Comment expliquer qu'une partie de ces citoyens s'en saisissent tandis qu'une majorité s'en détourne ? Quelles sont les logiques inégalitaires de participation qui opèrent ? En s'appuyant sur les résultats d'un programme de recherche lancé en 2020, ce texte cherche à apporter des réponses à ces questions<sup>1</sup>.

## L'instauration de droits électoraux pour les citoyens européens mobiles

### Un bouleversement de la conception française de la citoyenneté

Le Traité de Maastricht n'a pas seulement ouvert la voie à une union économique et monétaire, il a également instauré le principe d'une citoyenneté européenne. Quatre principaux droits ont été accordés aux citoyens des États membres : la liberté de circulation et de séjour, le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales et européennes, le droit de pétition devant le Parlement européen, et le droit de recours au Médiateur européen.

En raison d'une forte tradition liant nationalité et citoyenneté, la France a longtemps été hostile au droit de vote des étrangers (Duchesne, 2005). Aujourd'hui encore, ce droit n'est accordé qu'aux citoyens de l'UE, alors que plusieurs pays européens l'ouvrent, parfois depuis longtemps, aux résidents étrangers non européens pour leurs élections locales. Comparativement à ses voisins, la France a d'ailleurs transposé ce nouveau droit avec retard puisqu'il a fallu attendre les élections européennes de 1999 et les élections municipales de 2001 pour constater son application effective (Strudel, 2003).

Tandis que depuis 1997, l'inscription sur les listes électorales est automatique pour les citoyens français, elle relève d'une démarche volontaire pour les ressortissants des autres pays de l'UE<sup>2</sup>. En France, selon l'INSEE, en 2024, leur taux d'inscription était estimé à 25,8% pour les municipales et à 22,2% pour les élections européennes. Comme pour de nombreux étrangers vivant dans un pays qui leur accorde le droit de vote, l'inscription sur les listes électorales constitue la première barrière à leur participation électorale. Ce phénomène est renforcé par l'absence de campagnes d'information incitatives de la part du gouvernement français. Beaucoup de citoyens européens ignorent ainsi qu'ils disposent de ce droit (Collard, 2013).

## La croissance des migrations intra-européennes

Depuis les années 1990, les migrations intra-européennes n'ont cessé de croître. Aujourd'hui, environ 15 millions d'Européens vivent dans un autre pays de l'UE que celui dont ils ont la nationalité. Ils représentent un peu plus de 3,5% des 425 millions d'Européens, et leur part augmente régulièrement. L'instauration du principe de libre circulation et de séjour en 1993, puis l'élargissement de l'UE à plusieurs pays d'Europe centrale et orientale dans les années 2000, ont fortement contribué à ce phénomène. Actuellement,

les Roumains et les Polonais représentent à eux seuls environ un tiers de ces immigrés européens.

La France est le deuxième pays d'accueil de cette immigration, après l'Allemagne. On y recense environ 1,3 million d'étrangers européens en âge de voter. Outre la diversité de leurs origines nationales, leurs profils socio-économiques sont très variés : étudiants Erasmus, travailleurs manuels à bas coût, ingénieurs et cadres de secteurs industriels à forte croissance, retraités à la recherche d'un climat ensoleillé et d'un cadre de vie paisible, ou encore résidents frontaliers (Recchi & Favell, 2019).

Tous n'ont pas nécessairement émigré vers la France. Ainsi, 5% des citoyens étrangers européens en âge de voter sont nés en France et n'ont jamais demandé la nationalité<sup>3</sup>. De ce point de vue, tous ne sont donc pas à proprement parler des citoyens « mobiles ». Par ailleurs, en France, 95% des étrangers européens sont issus de neuf pays, et trois pays à eux seuls concentrent près des deux tiers des étrangers européens (Portugais, Italiens et Espagnols). Comme l'indique le tableau 1, on observe des contrastes sociodémographiques marqués selon les nationalités, mais aussi selon les grandes régions d'origine (Nord, Sud ou Est de l'Europe).

Tableau 1. Composition sociale des neuf principales nationalités européennes présentes en France en 2020 (individus majeurs).

Nationalités	Part parmi les étrangers de l'UE	Plus de 60 ans	Ouvriers et employés parmi les actifs	Diplômés du supérieur	Installés en France depuis 20 ans ou plus	Installés dans des communes de plus de 10 000 habitants
Français	-	31%	45%	31%	-	49%
Belges	7,4%	29%	37%	36%	34%	40%
Néerlandais	2,7%	44%	29%	53%	33%	32%
Allemands	6,3%	32%	33%	51%	40%	44%
Italiens	14,7%	43%	48%	28%	43%	68%
Espagnols	11,2%	39%	50%	29%	44%	67%
Portugais	39,7%	34%	74%	8%	56%	62%
Polonais	3,7%	13%	60%	37%	19%	69%
Roumains	7,7%	5%	64%	28%	4%	77%
Bulgares	1,6%	7%	63%	30%	4%	81%

Source : INSEE, 2020

## Une inégale propension à s'inscrire sur les listes électorales

Les taux d'inscription des étrangers européens sont-ils identiques selon qu'il s'agit des élections municipales ou des élections européennes ? Dans quelle mesure ce droit est-il mobilisé de la même façon par des citoyens allemands, polonais ou portugais ? Pour répondre à ces questions, nous mobilisons deux sources principales : les données du ministère de l'Intérieur, mises à jour à chaque élection, et les données issues du recensement de l'INSEE.

## Une triade européenne

Le tableau 2 classe les différentes nationalités européennes selon leur taux d'inscription aux élections municipales<sup>4</sup>. Il révèle clairement une tripartition des niveaux d'inscription en fonction de la région d'origine. Les citoyens issus des pays du Nord de l'Europe présentent les taux les plus élevés<sup>5</sup>. Ceux des pays méditerranéens affichent des niveaux intermédiaires, tandis que les citoyens d'Europe centrale et orientale se situent à des niveaux nettement plus faibles.

Ces inégalités ne sont pas sans lien avec la composition sociale des différents groupes nationaux. Le tableau 1 met en évidence certains facteurs défavorables à l'inscription chez les Polonais, Roumains et Bulgares

(jeunesse, installation récente en France, forte part de milieux populaires) et, à l'inverse, des facteurs favorables chez les Belges, Allemands et Néerlandais (haut niveau de diplôme, faible part de classes populaires).

Tableau 2 : Nombre d'inscrits et taux d'inscription par nationalités européennes (année 2024)

Nationalités	Résidents en âge de voter (2020)	Inscrits élections municipales	Taux d'inscription municipales	Inscrits élections européennes	Taux d'inscription européennes
Belges	89 211	47 208	52,9%	42 093	47,2%
Irlandais	8 796	4 652	52,9%	4 424	50,3%
Néerlandais	32 243	16 976	52,6%	14 389	44,6%
Danois	4 162	2 155	51,8%	1 961	47,1%
Maltais	155	77	49,8%	67	43,2%
Allemands	77 032	32 623	42,3%	30 242	39,3%
Suédois	6 478	2 737	42,2%	2 214	34,2%
Autrichiens	4 260	1 687	39,6%	1 449	34%
Finlandais	2 485	883	35,5%	757	30,5%
Luxembourgeois	4 881	1 656	33,9%	1 381	28,3%
Chypriotes	309	86	27,8%	95	30,7%
Italiens	178 923	49 586	27,7%	39 798	22,2%
Grecs	6 335	1 675	26,4%	1 536	24,2%
Espagnols	136 550	31 531	23,1%	27 452	20,1%
Portugais	482 330	105 525	21,9%	88 459	18,3%
Tchèques	3 974	732	18,4%	734	18,5%
Slovaques	3 629	537	14,8%	522	14,4%
Estoniens	940	134	14,3%	117	12,4%
Lituanais	2 631	375	14,2%	336	12,8%
Slovènes	864	107	12,4%	95	11,0%
Hongrois	5 962	667	11,2%	624	10,5%
Lettons	1 785	183	10,2%	177	9,9%
Polonais	44 877	4 424	9,9%	3 862	8,6%
Croates	3 078	264	8,6%	247	8%
Roumains	93 661	6 050	6,5%	5 081	5,4%
Bulgares	18 789	1 073	5,7%	1 015	5,4%
Total	1 214 340	313 603	25,8%	269 127	22,2%

Sources : données du recensement (INSEE 2020) et données du ministère de l'Intérieur (2024)

## Un léger différentiel d'inscription entre les municipales et les européennes

Pour chacune des 26 nationalités considérées, le tableau 2 montre des taux d'inscription légèrement supérieurs pour les élections municipales par rapport aux élections européennes (+3,6 points)<sup>6</sup>. Cette différence s'explique

par le fait que les procédures d'inscription sont distinctes pour les deux scrutins. Trois raisons principales peuvent expliquer ce différentiel. Premièrement, un citoyen européen peut être inscrit aux élections municipales dans sa commune de résidence en France, tout en conservant une inscription pour des élections locales dans son pays d'origine s'il y dispose

encore d'un domicile. En revanche, pour les élections européennes, il doit choisir un seul contingent national

de députés : celui de son pays d'accueil ou celui de son pays d'origine. Dit autrement, la participation aux élections européennes est exclusive, tandis que celle aux élections municipales ne l'est pas. Ainsi, certains citoyens préfèrent voter aux municipales en France, mais conservent leur inscription aux européennes dans leur pays d'origine, afin d'y maintenir une influence politique<sup>7</sup>.

Deuxièmement, les modalités plus ou moins accessibles du vote à distance jouent un rôle. Plus les procédures de vote à distance sont simples dans le pays d'origine, plus les électeurs d'une nationalité auront tendance à maintenir leur inscription aux élections européennes là-bas, plutôt que de voter en France pour le contingent d'eurodéputés français. C'est notamment le cas des Italiens, dont beaucoup sont inscrits à l'AIRE (registre des Italiens résidant à l'étranger) et peuvent voter par correspondance pour la plupart des élections italiennes,

*De façon très significative sur le plan statistique, le fait de vivre dans une petite commune constitue un facteur très favorable à la propension à être inscrit sur les listes électorales.*

y compris les européennes. Enfin, troisièmement, les citoyens européens montrent un intérêt souvent plus marqué pour les élections locales, qui concernent directement leur commune de résidence, que pour les élections au Parlement européen. Plusieurs résultats présentés plus loin tendent à confirmer cette hypothèse.

## Démêler les inégalités de participation

Les contrastes sociodémographiques observés entre les différents groupes nationaux peuvent, à première vue, sembler expliquer l'essentiel des inégalités d'inscription. La littérature sur la participation politique des étrangers a en effet montré depuis longtemps l'importance de la durée de résidence dans le pays d'accueil (White & al., 2008), ainsi que l'effet des variables classiques de la participation électorale : niveau de diplôme, profession, âge (Wass & al., 2015).

Afin de mesurer la contribution de ces différents facteurs, deux approches statistiques ont été mobilisées. La première s'appuie sur des données agrégées. Dans 1 665 communes françaises de plus de 5 000 habitants, il s'agissait d'analyser dans quelle mesure la composition sociale des neuf principaux groupes nationaux (durée de résidence, niveau de diplôme, part de femmes, part de milieux populaires, part de jeunes, etc.) était corrélée à leur taux d'inscription aux élections municipales (Gouard & Lombard, 2023). La seconde approche se fonde sur des données individuelles, issues d'un questionnaire en ligne diffusé auprès d'un échantillon de 2 000 citoyens européens étrangers en âge de voter et résidant en France, dont près de la moitié était effectivement inscrit sur les listes municipales (Gouard, 2025). L'usage de régressions logistiques a permis d'isoler le poids de chaque facteur dans la probabilité d'inscription. Ces approches statistiques ont été complétées par des entretiens auprès de citoyens européens inscrits en France, ainsi que par des monographies locales dans des communes où certains groupes nationaux étaient particulièrement représentés.

### L'effet de l'intégration sociale dans la commune de résidence avant les idéaux européens

Il apparaît tout d'abord, sans surprise, que la « théorie de l'exposition », bien connue dans les travaux sur la participation des immigrés, s'applique aussi à cette catégorie de citoyens. En effet, d'une manière générale, une longue durée de résidence en France favorise l'inscription sur les listes électorales. Le questionnaire en ligne permet toutefois d'affiner cette observation. Ce n'est pas la durée de résidence en soi qui importe, mais surtout la perspective de rester vivre durablement en France, l'appartenance à une association ou encore le fait de côtoyer majoritairement des Français au quotidien. Les entretiens réalisés auprès de citoyens européens inscrits sur les listes électorales montrent effectivement que cette démarche a souvent été engagée à la suite d'une installation considérée comme pérenne, qui peut être biographiquement associée à l'achat d'un bien immobilier ou encore au

début de la scolarisation d'un enfant (Courcelle, Gouard & Kelbel, 2024).

Le questionnaire et les entretiens révèlent également que les sentiments pro-européens jouent un rôle très limité dans la décision de s'inscrire. Certes, les inscrits sont en moyenne plus favorables à la construction européenne que les non-inscrits. Mais ce sont surtout leur degré d'intégration en France et leur attachement au pays d'accueil – et plus encore à leur commune – qui conditionnent leur engagement civique. Leur inscription sur les listes électorales intervient bien plus souvent à l'occasion d'élections municipales que d'élections européennes, notamment lorsqu'ils se trouvent impliqués, d'une manière ou d'une autre, dans la campagne électorale par le biais de leurs réseaux d'interconnaissances. Ce phénomène n'est certainement pas étranger au fait que la taille de la commune exerce un effet propre sur la propension de ces citoyens européens à s'inscrire sur les listes électorales de leur commune. De façon très significative sur le plan statistique, le fait de vivre dans une petite commune constitue un facteur très favorable à la propension à être inscrit sur les listes électorales. Les entretiens montrent que c'est bien souvent parce qu'ils sont animés par ce sentiment d'appartenance à leur ville ou, plus souvent encore, à leur village, que certains sont amenés à engager une démarche d'inscription sur les listes électorales. Là encore, en résidant davantage dans des petites communes, les citoyens issus des pays du nord de l'Europe évoluent, de fait, dans une configuration favorable à leur participation à la vie publique locale, comparativement aux citoyens des autres pays de l'UE, et en particulier ceux originaires des pays d'Europe centrale et orientale.

### L'empreinte des cultures politiques d'origine

Même lorsque l'on intègre dans les modèles statistiques les variables d'intégration sociale en France (langue, réseaux de sociabilité, engagement associatif, etc.) et les propriétés socio-démographiques classiques (diplôme, profession, âge, etc.), la variable nationale continue de produire un effet propre. En d'autres termes, l'origine nationale reste un facteur déterminant, même une fois les autres variables contrôlées. Bien qu'atténuée par rapport à ce qui se donne à voir dans le tableau 2, la hiérarchie est structurée selon la même logique : le fait d'être issu d'un pays du Nord de l'Europe prédispose à l'inscription, comparativement au fait d'être issu d'un pays méditerranéen, et plus encore au fait d'être issu d'un pays d'Europe centrale et orientale. Force est donc de reconnaître l'effet des différentes cultures civiques, en particulier dans ce qu'elles disent du rapport au vote. Ainsi, tandis que certains immigrés européens ont, dans leur pays d'origine, été socialisés à la norme participationniste, pour d'autres, la figure du « bon citoyen » n'est pas particulièrement associée à l'idée de participation civique. Ainsi, les faibles taux de participation électorale que l'on observe tendanciellement dans les pays d'Europe centrale et orientale ne sont certainement pas sans effet sur la participation électorale des immigrés issus de ces pays dans leurs sociétés d'accueil.



Credit : Mathieu Kappler Wikimedia Commons

Le cas français illustre combien le maillage institutionnel, marqué par une multitude de petites communes, peut constituer un facteur favorable à une citoyenneté plus inclusive.

En dépit des indéniables différences intra-nationales que nous ne pouvons développer ici, deux groupes nationaux illustrent bien ce contraste. Le premier est constitué des Belges. Les analyses statistiques menées montrent qu'une fois contrôlées les variables classiques de la participation, ils restent la nationalité avec la plus forte propension à l'inscription. C'est aussi la nationalité pour laquelle le vote est le plus associé à un devoir civique. Les entretiens réalisés auprès de citoyens belges inscrits sur les listes électorales mettent bien en exergue deux grands facteurs favorables à leur participation civique en France. En premier lieu, les Belges sont probablement la nationalité européenne la plus socialisée à l'usage du droit de vote en Europe dans la mesure où la participation électorale est obligatoire en Belgique depuis l'instauration du suffrage universel en 1893. Cette norme n'est pas seulement législative. Elle est aussi profondément ancrée dans les représentations sociales. En second lieu, il convient de noter que la plupart des immigrés belges en France, majoritairement originaires de la partie francophone de la Belgique, sont souvent socialisés à la vie politique française avant même leur émigration vers la France. Beaucoup d'entre eux ont ainsi des connaissances sur la vie politique française, ses principaux acteurs et son organisation, y compris dans ses aspects administratifs (fonctionnement d'une commune, modalités d'inscription sur les listes électorales, etc.) lesquels constituent, pour d'autres citoyens européens, un obstacle sérieux.

À l'inverse, pour des raisons qui tiennent également à un tout autre habitus politique, les Roumains présents

en France tendent à reproduire une grammaire politique plutôt défavorable à la participation électorale. En effet, outre des caractéristiques sociales et contextuelles souvent défavorables (jeunes actifs de milieux populaires, installation dans les grandes villes, parfois intégration délicate à la société d'accueil, etc.), ils sont nombreux à entretenir une image négative de la vie politique, à cultiver une sorte de défaitisme sur l'utilité du vote et à entretenir une défiance à l'égard des acteurs politiques, y compris locaux. Déjà peu enclins à participer dans leur pays d'origine, beaucoup le sont encore moins une fois installés en France (Gouard, Courcelle & Delépine 2024).

Il n'en reste pas moins que certaines configurations politiques locales permettent parfois de déjouer ces mécanismes d'auto-exclusion. Ainsi, certaines monographies dans des communes où l'immigration roumaine a été importante au cours de quinze dernières années montrent que l'intervention d'entrepreneurs de mobilisation, qu'il s'agisse d'élus locaux ou de représentants associatifs (le plus souvent de nationalité française), peut encourager leur inscription et leur participation électorales. C'est ce qui nous a été donné à voir dans certaines communes de la banlieue nantaise où plusieurs familles Roms, très majoritairement de nationalité roumaine, se sont mobilisées électoralement, en soutien ou en opposition à la majorité municipale, autour de l'enjeu de leur sédentarisation dans la commune.

En conclusion, l'étude de l'usage du droit de vote des citoyens étrangers européens résidant en France permet d'examiner, au concret, les conditions et les limites de la citoyenneté européenne. Loin de l'idée d'une citoyenneté supranationale abstraite, cette étude montre au contraire que son usage gagne à être appréhendé à partir de considérations éminemment sociales. De ce point de vue, elle établit de façon nette de fortes inégalités d'usage, lesquelles sont largement tributaires d'inégalités socio-culturelles. Ce faisant, elle montre la grande diversité de cette immigration intra-européenne sous le jour de leur participation politique. Elle montre aussi toute l'importance des configurations locales. De ce point de vue, le cas français illustre combien le maillage institutionnel, marqué par une multitude de petites communes, peut constituer un facteur favorable à une citoyenneté plus inclusive.

DAVID GOUARD

## Bibliographie

- COLLARD, S. (2013). Evaluating European Citizenship through participation of Non-National European Citizens in local election : case studies of France and the UK. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 125–173.
- COURCELLE, T., GOUARD, D., KELBEL, C., (2024), « Trouver sa voix. Parcours vers l'inscription électorale des citoyens européens étrangers résidant en France », *L'Espace Politique*, n°53.
- DUCHESNE, S., (2005), "Identities, Nationalism, Citizenship and Republican Ideology", in Cole, P. Le Galès et J. Lévy. *Developments in French Politics 3*, Palgrave Macmillan (New York), pp.230-244.
- GOUARD, D., (2025), « La participation électorale des citoyens européens en France », Séminaire de l'ESPOL, 12 juin 2025, Lille.
- GOUARD, D. DELÉPINE, S., COURCELLE, T., (2024), « Migrants Roumains en France : visibles sur le territoire, invisibles dans la représentation démocratique ? », Atelier sur la participation politique des étrangers, Congrès anniversaire de la Revue Internationale de Politique Comparée, Université Catholique de Lille, 6 et 7 juin 2024.
- GOUARD D. & LOMBARD, M., 2023, « Electoral Registration and Turnout of Non-national EU Citizens Living in France », Session Public opinion and voting behaviour in Europe, 80th Midwest Political Science Association Conference, 13 au 16 avril, Chicago.
- HUTCHESON, D. & RUSSO, L., (2019), « Turnout and Registration of MEUC in European Parliament and Municipal Elections », analytical report, FAIREU.
- RECCHI, E. & FAVELL, A., (2019), *Everyday Europe. Social Transnationalism in an Unsettled Continent*, Policy Press.
- SHAW, J., (2007), *The Transformation of Citizenship in the European Union. Electoral Rights and the Restructuring of Political*, Cambridge University Press.
- STRUDEL, S. (2003). Polyrythmie européenne : le droit de suffrage municipal des étrangers au sein de l'Union, une règle électorale entre détournements et retardements. *Revue française de science politique*, 53(1), 3-34.
- WASS, H., BLAIS, A., MORIN-CHASSÉ, A., WEIDE, M., (2015). Engaging Immigrants? *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 25(4), 407–424.
- WHITE, S., NEVITTE, N., BLAIS, A., GIDENGIL, E., FOURNIER, P., (2008). The Political Resocialization of Immigrants. *Political Research Quarterly*, 61(2), 268–281.

1 Il s'agit du programme REPERE (Recherche Empirique sur la Participation Électorale des Ressortissants Européens). Il est financé par le Labex Structuration des Mondes Sociaux de l'Université Fédérale de Toulouse Midi-Pyrénées.

2 Leur inscription est en revanche définitive. Comme pour les électeurs français, ces électeurs sont radiés en cas de décès ou d'un nettoyage des listes à l'issue duquel on constaterait un déménagement de l'électeur. S'ils deviennent Français, ces électeurs basculent automatiquement sur des listes complémentaires qui leurs étaient dédiées vers les listes principales réservées aux nationaux.

3 Cette part s'explique surtout par les Portugais, lesquels forment près de 40 % de l'immigration européenne en France. D'après les données du recensement de l'INSEE pour l'année 2020, 7 % des Portugais de 18 ans et plus vivant en France sont nés en France.

4 Un classement basé sur les taux d'inscriptions aux élections européennes aboutirait à la même hiérarchie. Notons également que les inscrits aux

élections municipales et les inscrits aux élections européennes sont très majoritairement les mêmes individus. En 2020, à partir d'une base de données nominatives, nous avons en effet estimé que 96 % des électeurs européens inscrits aux européennes étaient également inscrits aux élections municipales.

5 Avant qu'ils ne soient plus considérés comme citoyens européens, les résidents Britanniques établis en France étaient parmi les groupes nationaux les mieux inscrits.

6 Notons que ces taux d'inscription sont probablement légèrement surestimés dans la mesure où nous avons raisonné sur les données du recensement de l'année 2020. Or, depuis cette date, la tendance est à une légère croissance du nombre de citoyens étrangers européens présents sur le territoire français.

7 Pour les élections européennes, les différentes administrations électorales nationales sont censées vérifier la présence d'électeurs inscrits en doublons.

# Depuis *Le Seigneur des Anneaux*, une allégorie de la gouvernance environnementale

*« Un nouveau Pouvoir se lève. Contre lui, les anciens alliés et les anciennes politiques ne nous serviront de rien. (...) Nous, nous sommes donc placés devant un choix. » Cette citation percutante du Seigneur des Anneaux résonne avec une force particulière face aux défis de la gouvernance environnementale. L'œuvre de Tolkien, bien au-delà du fantastique, offre un prisme unique pour comprendre les liens complexes entre les sociétés et leur environnement. Comme le voyage de Frodon pour affronter Sauron, notre lutte contre la crise climatique est un long périple aux multiples détours. En plongeant dans les structures politiques et les processus décisionnels riches et réfléchis que nous propose Tolkien, nous pouvons y puiser des similitudes et des inspirations concrètes pour éclairer nos propres défis.*

*Cette analyse ne vise pas une simple comparaison, mais une intégration des inspirations de Tolkien aux réalités actuelles. Nous explorerons comment les structures de gouvernance influencent nos comportements face aux enjeux écologiques, et comment les contraintes environnementales, en retour, façonnent ces mêmes gouvernances. La contribution se penche également sur les dynamiques d'action et les stratégies face à une menace existentielle. Comme face à Sauron, nous devons choisir entre adaptation, mitigation ou inaction. Ces leçons soulignent l'importance de la connaissance, la force des partenariats et la complexité des échelles d'intervention. Le Seigneur des Anneaux devient ainsi une métaphore puissante pour notre quête collective face à la crise climatique, rappelant l'impératif d'allier diverses approches de gouvernance pour un avenir durable.*

par  
LISON MULLER,  
manager en ingénierie  
de l'environnement,  
diplômée ISMaPP  
promotion 2021-2022.

## Modèles de gouvernance en Terre du Milieu : interactions statiques avec l'environnement

L'univers de Tolkien offre un terrain riche pour analyser la gouvernance et son lien avec l'environnement. À travers ses modèles variés, l'œuvre montre comment les structures de pouvoir influencent les comportements individuels et collectifs, et comment les contraintes écologiques façonnent en retour ces systèmes.

### Diversité des structures politiques : une introduction aux modèles de gouvernance

Les sociétés de la Terre du Milieu, diversement organisées et structurées, reflètent profondément leurs histoires respectives et leurs relations fondamentales

avec l'environnement, offrant un miroir à la diversité de nos propres systèmes de gouvernance. Du respect ancestral à l'exploitation effrénée, chaque modèle offre un éclairage sur les façons dont les choix sociaux et politiques façonnent les capacités à réagir aux crises.

### Diversité des structures politiques

Les sociétés de la Terre du Milieu, par leur organisation et leurs liens à l'environnement, offrent un miroir de nos propres systèmes de gouvernance. Du modèle décentralisé et autogéré de la Comté, en symbiose avec la nature et rappelant la gouvernance locale participative, aux royaumes centralisés du Gondor et du Rohan qui incarnent l'État-nation et la nécessité d'alliances face aux menaces, chaque structure propose un éclairage unique. Les Elfes et Magiciens, figures de sagesse et d'influence transnationale, évoquent les organisations



Crédit : Terre du milieu, Le seigneur des anneaux, Marco Ianna – Pixabay

La manière dont une société est organisée et gouvernée influence également sa relation à l'environnement. En Terre du Milieu, les régimes participatifs cultivent une symbiose avec la nature, tandis que les structures autoritaires l'instrumentalisent.

internationales et leur pouvoir normatif. Inversement, la monarchie des Nains, dépendante de l'extraction des ressources souterraines comme à la Moria, reflète les économies extractivistes. Enfin, le Mordor illustre l'archétype d'une dictature où l'environnement est sacrifié au nom du pouvoir. Ces divers modèles, façonnés par leur histoire et leurs ressources, soulignent les défis de concilier tradition, pouvoir et réaction face aux crises.

## Hiérarchie des normes

En Terre du Milieu, la régulation des sociétés s'apparente moins à un système de lois écrites (« hard law ») qu'à un ensemble diffus de coutumes ancestrales, traditions et alliances. Les décisions sont davantage guidées par le poids de l'histoire et une forme de jurisprudence découlant des expériences passées, rappelant la flexibilité de la « common law ». Cette réalité rend l'univers de Tolkien particulièrement pertinent pour refléter la gouvernance environnementale contemporaine. Dans ce domaine, la « hard law » est souvent limitée en portée ; les efforts reposent sur la « soft law », les engagements volontaires et une « jurisprudence » des bonnes pratiques. Ainsi, tant pour affronter Sauron que la crise climatique, les acteurs opèrent dans un cadre où la codification légale reste limitée. Si une formalisation progressive de la gouvernance environnementale s'amorce, l'urgence de la crise impose de mobiliser d'autres leviers et de repenser les mécanismes de gouvernance existants afin de les rendre plus cohérents et efficaces.

## Rapports de force

Au-delà des normes, les rapports de force sont déterminants. Le Conseil d'Elrond, où certaines voix (Hauts Elfes, Magiciens) portent un poids particulier, reflète une hiérarchie implicite. Les Elfes et Dúnedain y dominent symboliquement, les Hobbits (souvent considérés comme inférieurs) sont initialement observateurs seulement, et d'autres – comme les Ents ou les peuples de l'Est – sont absents. Bien que se voulant rassembleur, le Conseil reste partiel, et c'est la mobilisation de ces acteurs clés qui entraîne les autres. Cette dynamique se retrouve en gouvernance mondiale : des enceintes comme le G7 ou le G20 illustrent ces « conseils » où les grandes puissances détiennent un pouvoir disproportionné par leurs ressources (politiques, financières, soft power). Leurs décisions orientent l'ambition des autres nations. Comme le souligne Laurent Mermet, la gouvernance environnementale est un « régime d'action stratégique » où la gestion des luttes d'influence et des rapports de force est centrale. Les Conférences des Nations Unies, telles que celle de Stockholm en 1972, révèlent des divisions traditionnelles (Est-Ouest, Nord-Sud) et des tensions entre développement économique et protection de l'environnement, marquant ainsi les débats et les résultats (Adrien Estève, Carola Klöck et Amandine Orsini)<sup>1</sup>. La gouvernance mondiale est donc, à l'image de la Terre du Milieu, un équilibre complexe où l'influence, le poids des acteurs majeurs, et les rapports de force sont cruciaux pour orienter l'action collective face aux périls.

## L'influence réciproque de l'environnement et de la gouvernance

L'environnement n'est pas un simple décor dans *Le Seigneur des Anneaux*; il interagit profondément avec les formes de gouvernance et les perceptions qu'elles ont de leur propre avenir. Réciproquement, les systèmes de gouvernance affectent la manière dont l'environnement est perçu, utilisé et protégé.

### Quand l'environnement façonne les modes de gouvernance

La disponibilité des ressources naturelles est un facteur déterminant des formes de gouvernance. En Terre du Milieu, l'opposition entre la Comté, le Mordor et la Moria par exemple illustre cette dynamique. L'abondance des ressources naturelles et agricoles de la Comté a favorisé une gouvernance informelle et décentralisée, basée sur l'autogestion et le respect de la nature. À l'inverse, la rareté des ressources dans le Mordor a généré une gouvernance centralisée, exploitante et dictatoriale. Cette contrainte par la rareté se reflète dans le monde réel, où la rarefaction

des ressources exacerbe les tensions et pousse à des régimes plus autoritaires (Thomas Homer-Dixon)<sup>2</sup>. L'excès de ressources (ressources dédiées à l'exportation et non à l'autosubsistance comme dans la Comté) peut également influencer les modèles de gouvernance, et peut aussi être destructeur : la Moria, avec sa richesse en Mithril, est un exemple de « malédiction des ressources ». Son abondance a conduit à une monarchie centralisée et extractiviste, sans mécanisme de résilience,

menant à l'effondrement par surexploitation. Ainsi, que ce soit par l'abondance (Moria) ou la rareté (Mordor), la gestion des ressources influence directement le type et la stabilité des régimes politiques, offrant des parallèles frappants avec nos défis contemporains.

### Comment la gouvernance façonne la perception de la nature

La manière dont une société est organisée et gouvernée influence également sa relation à l'environnement. En Terre du Milieu, les régimes participatifs cultivent une symbiose avec la nature, tandis que les structures autoritaires l'instrumentalisent. Les Hobbits de la Comté, avec leur gouvernance horizontale, vivent en respect de leur environnement. Les Ents, « bergers des arbres », incarnent même cette fusion (l'environnement devenu personnage), faisant écho à la tendance actuelle à accorder un statut juridique à l'environnement (cf Bruno Latour, nature comme acteur de la gouvernance environnementale). La France, comme d'autres pays à travers le monde (par exemple, la Constitution équatorienne de 2008), fait ainsi des pas vers la reconnaissance des droits de la nature. À l'opposé, les régimes autoritaires d'Isengard et du Mordor adoptent une vision purement utilitariste et destructrice. Isengard, sous Saruman, instrumentalise la nature au

service de sa puissance. Murray Bookchin<sup>3</sup> théorise cette corrélation : la domination sociale se réplique souvent en domination sur la nature. Une gouvernance centralisée et hiérarchique tend à réduire le vivant à un simple outil. Inversement, des sociétés plus égalitaires favorisent des rapports respectueux. La crise environnementale est donc aussi une crise de nos structures sociales, invitant à repenser nos modes de gouvernance pour transformer notre rapport au vivant.

### L'Extension des dommages : injustice climatique mondiale

L'impact destructeur de Sauron et de Saruman dans *Le Seigneur des Anneaux*, bien que généré à un point central (Mordor, Isengard), s'étend progressivement à d'autres royaumes, affectant les populations les plus proches ou les moins protégées. La Comté, qui a le moins contribué aux conflits et à la destruction, finit ainsi dévastée lors du retour de Frodon. Ce phénomène fait directement écho à la problématique de l'extension des dommages environnementaux à l'échelle mondiale. Les pays du Sud global (Afrique subsaharienne, Asie du Sud, petites îles, etc.) ont historiquement contribué le moins aux émissions de gaz à effet de serre – tout comme la Comté est la moins impliquée dans le conflit. Pourtant, ils sont les plus exposés aux conséquences du changement climatique : montée des eaux, sécheresses, catastrophes naturelles, insécurité alimentaire, etc. Et ils ont souvent moins de moyens économiques, technologiques et institutionnels pour s'y adapter ou s'en protéger (UNEP, 2023). Ainsi, la globalisation des dommages environnementaux et leur répartition inéquitable sont une réalité amère que la Terre du Milieu, à son échelle, met déjà en lumière.

## Affronter la crise environnementale : leçons stratégiques de la Terre du Milieu

Après avoir posé le cadre des modèles de gouvernance de la Terre du Milieu, l'analyse se tourne désormais vers la dynamique de l'action face à la crise. La menace grandissante de Sauron pousse chaque entité à un choix crucial, offrant des parallèles directs avec les défis de la gouvernance climatique actuelle. Ces confrontations révèlent l'impératif de combiner diverses stratégies, d'agir à des échelles multiples, et d'utiliser un large éventail de mécanismes.

### Répondre à la crise : Action, Inaction, Adaptation, Mitigation

L'analyse des réponses à la menace dans *Le Seigneur des Anneaux* met en lumière un éventail de stratégies, de l'inaction au combat frontal, qui résonnent avec les choix auxquels la gouvernance environnementale est confrontée aujourd'hui.

### Le coût dévastateur de l'inaction : le déni et ses conséquences

L'inaction ou le déni initial face à la menace, comme on le constate chez certains peuples tels que les Hobbits ou les Ents initialement, ou chez des figures comme Denethor,

À travers ses modèles variés, l'œuvre montre comment les structures de pouvoir influencent les comportements individuels et collectifs, et comment les contraintes écologiques façonnent en retour ces systèmes.



Le Forum Économique Mondial classe les risques climatiques parmi les menaces les plus importantes pour l'économie mondiale, avec une chute estimée de 22 % du PIB mondial d'ici 2100 en cas de non-action.

entraîne des conséquences désastreuses. Cela conduit à des pertes irréversibles et à une menace croissante. La figure de Saruman, qui choisit de s'allier au mal et de prospérer au milieu des dommages qu'il crée, illustre une forme d'inaction par complicité ou intérêt. Saruman, en acceptant et en promouvant la destruction pour son propre pouvoir, est une allégorie des acteurs du monde réel qui, par intérêt économique ou politique, perpétuent des pratiques destructrices malgré la connaissance de leurs conséquences. Le déni ou le scepticisme climatique, parfois soutenu par des intérêts financiers, peut être comparé à cette forme d'inaction volontaire et destructrice à l'échelle étatique, comme l'a montré le retrait des États-Unis de l'Accord de Paris sous l'administration Trump (à double reprise). Les coûts de cette inaction climatique sont aujourd'hui établis et colossaux : le Forum Économique Mondial classe les risques climatiques parmi les menaces les plus importantes pour l'économie mondiale (WEF, 2024), avec une chute estimée de 22 % du PIB mondial d'ici 2100 en cas de non-action<sup>4</sup>. L'inaction se traduit par l'intensification des catastrophes naturelles (avec des coûts humanitaires et économiques croissants), l'instabilité agro-alimentaire, la dégradation des infrastructures, et des risques sanitaires et de conflits accrus.

### Adaptation versus Mitigation

La mitigation vise à réduire les causes (réduction des émissions de gaz à effet de serre, énergies renouvelables...). L'adaptation, elle, se concentre sur la gestion des conséquences inévitables (renforcement de la rési-

lience, infrastructures adaptées...). La quête de Frodon pour détruire l'Anneau Unique représente l'essence même de la mitigation : éliminer la source du mal pour prévenir de futurs dommages à grande échelle. Parallèlement, la défense de la forêt de Fangorn par les Ents face à la destruction de Saruman est un exemple d'adaptation, protégeant leur environnement immédiat des dommages. Dans le monde réel tout comme dans la fiction, les stratégies de mitigation prennent beaucoup le pas sur les investissements pour l'adaptation dans la lutte contre le changement climatique. L'Accord de Paris et le Green Deal européen mettent un accent significatif sur la mitigation, avec des objectifs ambitieux, quand le Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (PNACC-3) en France vise à protéger les personnes et les biens et à éviter les inégalités. Une inégalité environnementale persiste : en 2021, les flux financiers pour l'adaptation étaient d'environ 34 milliards de dollars, soit moins de 10 % des flux totaux pour le climat (PNUE, 2023). Un chiffre jugé largement insuffisant, car souvent, l'adaptation nécessite des investissements publics sans retour sur investissement direct (comme la construction de barrages ou de digues), alors que la mitigation, elle, s'inscrit davantage dans une logique de marché. Dans le roman, le manque d'investissement en adaptation conduit à la destruction partielle de la forêt de Fangorn et de la Comté (un parallèle avec la forêt Amazonienne ?). Les pays qui ont le plus besoin d'adaptation (souvent les moins responsables des émissions) ont le moins de moyens et dépendent des financements

mondiaux. Cette situation exacerbe la vulnérabilité des populations déjà exposées, contribuant à augmenter le nombre de réfugiés climatiques (estimés à 216 millions potentiels d'ici 2050 par la Banque Mondiale, 2021)<sup>5</sup>, un phénomène dont les conséquences sociales et humanitaires sont majeures, et dont l'atténuation doit être cumulée aux stratégies de mitigation.

### À quelle échelle ? : coordonner l'action locale et globale

La question de l'échelle d'intervention est centrale pour l'efficacité de la gouvernance, que ce soit en Terre du Milieu ou face à la crise climatique. Les solutions nécessitent une approche multiniveaux.

#### L'Échelle humaine : l'action individuelle versus Mobilisation collective, un duo indispensable

L'épopée du *Seigneur des Anneaux* met en scène des héros individuels (Frodon, Aragorn) et la force de leur conviction personnelle, tout en démontrant que la réussite de la quête repose inévitablement sur l'action collective et les alliances inattendues. La Communauté de l'Anneau, malgré ses dissensions et la diversité de ses membres, illustre comment même les plus grands actes héroïques nécessitent un soutien coordonné. Tolkien équilibre ainsi l'héroïsme individuel (comme la quête solitaire de Frodon, souvent accompagné seulement de Sam) avec le soutien organisationnel et la force des pouvoirs publics (symbolisée par les armées unies devant la Porte Noire, qui détournent l'attention de Sauron). Il met également en lumière des figures comme Merry et Pippin, qui s'engagent personnellement et deviennent des héros à leur échelle, soulignant que même une action individuelle,

*Saruman, en acceptant et en promouvant la destruction pour son propre pouvoir, est une allégorie des acteurs du monde réel qui, par intérêt économique ou politique, perpétuent des pratiques destructrices malgré la connaissance de leurs conséquences.*

peut avoir une ampleur inestimée, soit par son résultat direct, soit par son influence sur les autres. Cette dynamique reflète le défi de la gouvernance environnementale contemporaine : si la mobilisation collective et l'action des pouvoirs publics sont cruciales pour créer un cadre et des incitations, l'action individuelle est absolument sous-estimée et doit être encouragée. À l'image du « colibri qui fait sa part », chaque citoyen peut s'engager à son échelle. La participation citoyenne peut d'ailleurs être encouragée par les collectivités via des consultations ou des budgets participatifs pour fédérer les diverses perspectives et construire des politiques publiques inclusives et légitimes, unissant les énergies individuelles et collectives vers un objectif commun.

#### L'Échelle géographique : action locale versus stratégie globale

L'impact de Sauron, qui commence localement mais s'étend rapidement, nécessite une réponse qui transcende les frontières, illustrant la nature des problèmes environnementaux actuels. Caractérisés par leur terri-

torialité mouvante, leur incertitude et leur interdépendance, ces défis exigent une gouvernance multi-niveaux géographiques. La lutte contre Sauron s'articule à plusieurs échelles géographiques imbriquées : elle débute dans la Comté, modeste territoire perçu comme marginal, mais s'étend rapidement aux vastes royaumes du Rohan et du Gondor, jusqu'à une mobilisation quasi-continentale. Tandis que les grandes puissances de la Terre du Milieu affrontent la menace à l'échelle globale stratégique – batailles de Minas Tirith, siège de la Porte Noire – c'est à une échelle locale, presque invisible, sur le sentier du Mont Destin, que le sort du monde se joue réellement. Cette complémentarité entre action de proximité et stratégie globale reflète la nécessité d'une coordination entre territoires dans la gouvernance environnementale. Des auteurs comme Harriet Bulkeley et Michele Betsill (2003)<sup>6</sup> ont bien mis en lumière le rôle stratégique des villes (échelle locale) dans la gouvernance climatique, souvent négligée au profit des États-nations (échelle plus large). Elles montrent que les villes sont des lieux d'innovation et de gouvernance distribuée, capables de mobiliser des partenariats et des réseaux transnationaux, et souvent plus rapides à s'adapter que la gouvernance étatique. Mais sans cadres nationaux cohérents (comme le PNACC-3) et coopération internationale (Accord de Paris, Green Deal européen), ces efforts restent isolés. Ainsi, la fragmentation des problèmes environnementaux exige une coordination à toutes les échelles géographiques – locales, régionales, globales – en reconnaissant qu'aucune d'elles ne peut résoudre la crise seule, mais qu'elles sont toutes indispensables ensemble.

#### L'échelle administrative : décentralisation versus centralisation

La décentralisation, avec des exemples comme l'auto-gestion de la Comté, offre une approche locale adaptative, essentielle pour le développement durable et la gestion des ressources spécifiques à chaque territoire. Le Prix Nobel Elinor Ostrom<sup>7</sup> soutient ainsi la pertinence de l'échelle des collectivités territoriales pour mener efficacement les politiques de développement durable par rapport à l'échelle centralisée par l'État, et a souligné la capacité des communautés à gérer durablement leurs biens communs sans avoir à recourir à la régulation étatique centralisée. Néanmoins, face à l'urgence de la crise climatique, un pouvoir central fort est également indispensable pour impulser et coordonner un mouvement collectif rapide. Si la décentralisation permet l'innovation et l'adaptation locale, la centralisation, à l'image du Rohan uni et fort derrière Théoden, offre un élan crucial. L'exemple de la Chine<sup>8</sup> illustre cette efficacité d'un « autoritarisme environnemental » (et on en souligne bien les limites démocratiques) : grâce à son pouvoir centralisé, le pays a pu déployer des politiques climatiques massives et rapides, comme des investissements colossaux dans les énergies renouvelables ou des fermetures d'usines polluantes, pour atteindre des objectifs ambitieux. Cependant, une telle centralisation peut aussi être

une faiblesse (comme le refus d'intervenir de Denethor au Gondor qui paralyse tout le territoire), car elle est très dépendante de la volonté du pouvoir en place et parfois au détriment de la participation citoyenne ou de la justice environnementale locale. L'alliance entre les peuples et l'action des Magiciens, ralliant même les Elfes initialement réticents, démontre la nécessité d'une vision stratégique globale pour guider l'action décentralisée. Cet équilibre entre une impulsion centrale et une mise en œuvre locale est la clé d'une gouvernance efficace et équitable face à l'urgence climatique.

## Quels mécanismes de gouvernance ?

### Coercition, influence, partenariats

Les moyens par lesquels la gouvernance s'exerce sont variés, allant de la contrainte pure à la persuasion subtile, révélant la complexité de la mobilisation collective face à une crise.

### La coercition versus la puissance de l'influence

Dans *Le Seigneur des Anneaux*, la force (« hard power ») est un mécanisme central. En gouvernance environnementale, les mécanismes coercitifs (« hard law » : réglementations, taxes, sanctions) imposent des comportements et sont indispensables. La crise du Covid-19 l'a illustré : l'encouragement à la distanciation sociale n'a pas suffi sans des mesures coercitives comme le confinement, dont l'hésitation initiale a pu prolonger la crise. Face au dérèglement climatique, il ne peut plus y avoir de place pour l'indécision, au risque de ne plus avoir de retour en arrière possible. Cependant, la puissance de l'influence, souvent sans pouvoir coercitif direct, est tout aussi fondamentale (« soft law »). C'est l'influence des Magiciens qui est décisive, et en particulier celle de Gandalf : il ne dispose d'aucun pouvoir coercitif sur les rois ou les armées, mais sa sagesse, ses conseils et sa capacité à rallier les peuples sont une pierre angulaire de la victoire contre Sauron. Ce pouvoir d'influence se retrouve tout au long de la quête, permettant de transformer ce qui n'était que l'action de Gandalf et de quatre Hobbits en un mouvement collectif. Dans le monde réel, des acteurs comme les organisations internationales (ONU, ONG) n'ont pas toujours de pouvoir contraignant, mais travaillent énormément par l'influence, la sensibilisation (comme la Fresque du Climat), les incitations (subventions, labels) et la participation citoyenne. Oran R. Young, dans ses travaux sur les régimes internationaux<sup>9</sup>, souligne précisément comment les institutions internationales influencent la gouvernance environnementale globale en façonnant les comportements et les normes, même sans autorité coercitive formelle. L'efficacité de la gouvernance dépend de cette capacité à mobiliser des outils non coercitifs qui jouent un rôle croissant. C'est l'alchimie de ces leviers qui permet de transcender les simples obligations, transformant l'action d'individus isolés en un mouvement collectif où chacun choisit son camp : résister à la crise ou la laisser perdurer.

## Des enseignements de la Terre du Milieu

### Ce que cette mise en parallèle nous enseigne

#### La force des alliances

La lutte contre une menace existentielle, qu'il s'agisse de Sauron ou de la crise climatique, ne peut aboutir qu'en combinant l'ensemble des stratégies, à toutes les échelles et via une multitude de mécanismes. L'épopée du Seigneur des Anneaux, de la Communauté de l'Anneau aux coalitions militaires devant la Porte Noire, offre un modèle frappant de la nécessité des partenariats. Ces alliances, souvent hétérogènes (Hobbits, Elfes, Nains, Hommes, Ents), démontrent que la crise est trop vaste et complexe pour être résolue par un seul acteur. La collaboration entre gouvernements, ONG, secteur privé, communautés locales et institutions de recherche est essentielle. Le système de gouvernance environnementale a vu la multiplication des accords et des négociations multilatérales (COPs), mais aussi l'essor d'une grande diversité d'acteurs, où l'influence croissante de acteurs non étatiques (ONG, communautés épistémiques, secteur privé) bouscule l'approche stato-centrique et soulève des questions sur leur autorité et légitimité dans l'orchestration de la gouvernance (Adrien Estève, Carola Klöck et Amandine Orsini)<sup>10</sup>. De même que la quête contre Sauron n'aurait pu réussir sans chacun de ses protagonistes et peuples jouant un rôle crucial (les Hommes guerriers, les Hobbits discrets, les Elfes sages), nous ne pourrions affronter la crise climatique sans l'ensemble de nos acteurs à la table : scientifiques, pouvoirs publics, entreprises et associations engagées à leur échelle, citoyens, avec toutes leurs compétences et responsabilités diverses et complémentaires.

#### Le rôle fondamental de la connaissance et de l'information

La connaissance, essentielle pour comprendre la menace et agir, est un moteur clé de la mobilisation. Dans *Le Seigneur des Anneaux*, la recherche que mène Gandalf sur l'Anneau au début de la quête illustre le rôle crucial de la connaissance scientifique et experte : elle est indispensable pour comprendre la nature exacte de la menace et orienter les solutions. Ce travail d'expertise fait écho aux organismes comme le GIEC, qui fournissent des évaluations scientifiques exhaustives pour éclairer les politiques publiques. Comme le théorise Peter Haas, le rôle des communautés épistémiques (experts scientifiques) est d'ailleurs fondamental dans la définition des problèmes environnementaux et la coordination des politiques globales. Cependant, il est à noter que la littérature francophone a historiquement investi assez tardivement les questions d'environnement international, un vide que des publications récentes visent à combler (Adrien Estève, Carola Klöck et Amandine Orsini)<sup>11</sup>. Au-delà de cette production de savoir, la diffusion de l'information et son appropriation par le grand public sont capitales pour une prise de décision éclairée et une mobilisation collective. Les peuples isolés, comme

les Hobbits de la Comté, initialement moins informés et éloignés de la menace directe, ont ainsi été ravagés car ils n'ont pas pu se préparer, n'ayant pas cru à la menace par manque de visibilité. Ce parallèle souligne l'importance des initiatives de démocratisation de l'information (Fresque du Climat, podcasts, influenceurs) et le rôle de tous les acteurs – autorités publiques à toutes les échelles, secteur privé dans les entreprises, éducation – pour sensibiliser et éviter l'inaction ou la sous-estimation des enjeux. Une information claire et accessible est essentielle pour la perception de l'urgence et l'acceptabilité des actions.

## Remise en perspective : complexités et défis de la crise climatique

### Le défi du temps et de l'urgence : visibilité des impacts et mobilisation différenciée

La crise climatique se heurte à une temporalité diffuse, à l'opposé de la menace palpable et directe de Sauron. Dans la fiction, la menace devient rapidement concrète, créant une urgence immédiate et visible qui facilite la mobilisation générale. À l'inverse, la crise climatique, bien que ses racines soient anciennes, ses effets ont longtemps paru lointains et diffus, retardant la perception d'urgence et l'action. Une inégalité face aux impacts persiste : les conséquences directes ne sont pas encore visibles pour tous simultanément. Pourtant, pour 32,6 millions de personnes déplacées par des catastrophes liées au climat en 2022 (IDMC, 2023), l'urgence est existentielle. La stratégie de mobilisation doit donc jouer sur plusieurs tableaux (scientifique, humain, économique, sécuritaire) pour créer ce sentiment d'urgence (et les modèles narratifs et la fiction peuvent grandement y participer) et déclencher une action rapide, efficace et collective, à toutes les échelles.

*Dans *Le Seigneur des Anneaux*, la recherche que mène Gandalf sur l'Anneau au début de la quête illustre le rôle crucial de la connaissance scientifique et experte : elle est indispensable pour comprendre la nature exacte de la menace et orienter les solutions.*

### La question du « sacrifice » : une interrogation sur le coût de la transition

Dans *Le Seigneur des Anneaux*, le sacrifice est souvent une question de vie ou de mort, un coût immédiat et tangible pour la survie face à une menace visible. Mais devons-nous nous-mêmes faire face à de tels sacrifices ? Les sacrifices que nous devons faire sont-ils si radicaux et irréversibles ? La transition écologique exige un « sacrifice » dont la nature du coût est souvent plus diffuse et systémique (financiers, modes de vie, réorientations), et perçue différemment selon les acteurs. Le défi majeur réside dans cette perception : est-il vécu comme une contrainte individuelle ou une transformation collective aux bénéfices potentiels ? Des penseurs comme l'économiste français Serge Latouche, théoricien de la décroissance<sup>12</sup>, interrogent les fondements d'une société basée sur l'accumulation matérielle, suggérant que les changements peuvent être perçus différemment selon les cadres de valeurs. D'autres approches, comme

le film *Demain* (2015) ou le reportage *Le Monde d'après* (2021), cherchent à dépeindre un avenir désirable et plus durable – on en revient au rôle du narratif. Le défi de la gouvernance est de transformer la perception du renoncement individuel en une transformation collective.

### L'invisible ennemi et le statu quo : repenser la transformation sociétale

La difficulté à imaginer un futur commun et l'absence d'un « ennemi clair » dans la crise climatique contrastent fortement avec *Le Seigneur des Anneaux*. La menace incarnée par Sauron est concrète et sa défaite promet un retour au statu quo, un retour à la « normale » (imagé d'ailleurs par une reconstruction quasi magique du Comté). La mobilisation semble plus facile voire évidente. Dans la réalité environnementale, il n'y a pas d'ennemi clair, tangible, unique à abattre, et pas non plus de retour possible à l'état antérieur ; les effets du changement climatique sont indéniablement irréversibles, et tout retour à des pratiques non soutenables ne fera que réengendrer la crise. La « bataille » est continue et exige une transformation profonde des mécanismes de gouvernance, bien au-delà d'une simple victoire. Ce n'est plus un combat contre un adversaire unique et défini pour restaurer l'ordre ancien, mais un ensemble de facteurs plus ou moins clairs, définis et tangibles à prendre en compte, pour une refonte fondamentale de la société, intégrant de manière permanente l'adaptation et la résilience. Cette absence de figure du Mal à vaincre et de la promesse d'un retour à la normale complexifie la mobilisation, d'autant que les intérêts et positions des différents acteurs divergent fortement, rendant l'accord difficile et l'établissement d'une vision commune du futur particulièrement complexe (Adrien Estève, Carola Klöck et Amandine Orsini)<sup>13</sup>.

### La quête inachevée de la gouvernance environnementale

L'exploration de *Le Seigneur des Anneaux* a révélé que, face à une menace existentielle, la complexité de l'action collective réside autant dans les stratégies employées que dans les fondations même de nos sociétés. Le chemin vers la gouvernance environnementale, à l'image de la quête de l'Anneau, est une entreprise collaborative et multidimensionnelle où la clarté des perceptions, l'urgence ressentie et l'acceptabilité des transformations sont aussi cruciales que les alliances. Notre défi n'est pas de vaincre un ennemi unique, mais de constamment repenser nos structures et d'orchestrer nos forces diverses pour forger une alliance durable avec notre environnement. Le succès de cette quête dépendra de notre capacité à agir collectivement, en tirant parti de chaque échelle et de chaque mécanisme que la gouvernance nous offre.

LISON MULLER

## Le Seigneur des Anneaux – J. R. R. Tolkien

Dates de parution : 1954-1955 (en trois volumes : La Communauté de l'Anneau en 1954, Les Deux Tours en 1954, et Le Retour du Roi en 1955)

*Le Seigneur des Anneaux* est une épopée de fantasy qui se déroule dans un monde imaginaire appelé la Terre du Milieu. L'histoire raconte la quête d'un jeune hobbit, Frodon Sacquet, chargé de détruire l'Anneau unique, un artefact maléfique forgé par Sauron, le Seigneur des Ténèbres, pour dominer le monde.

L'Anneau confère un immense pouvoir à celui qui le possède, mais il corrompt aussi son porteur. Frodon, accompagné de ses amis hobbits – Sam, Merry et Pippin –, forme avec d'autres personnages (le magicien Gandalf, l'homme Aragorn, l'elfe Légolas, le nain Gimli et le guerrier Boromir) la Communauté de l'Anneau, chargée d'escorter Frodon jusqu'au Mordor, où l'Anneau doit être détruit dans les flammes de la Montagne du Destin.

Au fil du voyage, la Communauté se disperse : certains affrontent les armées de Sauron, tandis que Frodon et Sam poursuivent seuls leur route, guidés par Gollum, une créature autrefois corrompue par l'Anneau. Après de nombreuses épreuves, l'Anneau est finalement détruit, entraînant la chute de Sauron. Aragorn devient roi du Gondor, et la paix revient sur la Terre du Milieu.

## ■ Références bibliographiques

**BOOKCHIN, MURRAY.** *Vers une société écologique.* Montréal : Éditions Écosociété, 1980.

**BOSTON CONSULTING GROUP (BCG).** *Inaction climatique : le risque d'une chute de 22 % du PIB mondial d'ici 2100, 2025.*

**BULKELEY, HARRIET et BETSILL, MICHELE.** *Villes et changement climatique : Durabilité urbaine et gouvernance environnementale mondiale.* Londres : Routledge, 2003.

**DION, CYRIL et LAURENT, MÉLANIE.** *Demain.* Réalisé par France, 2015.

**ESTÈVE, ADRIEN ; KLÖCK, CAROLA ; ORSINI, AMANDINE.** *La gouvernance environnementale dans une perspective globale : Nouvelles approches des relations internationales.* Londres : Routledge, 2018.

**FIRODE, LAURENT.** *Le Monde d'après.* France, 2021.

**FORUM ÉCONOMIQUE MONDIAL (WEF).** *Rapport sur les risques mondiaux 2024.* Genève : Forum Économique Mondial, 2024.

**HAAS, PETER M.** *Les communautés épistémiques et la coordination des politiques internationales.* Organisation Internationale, vol. 46, no. 1, 1992, pp. 1-35.

**HOMER-DIXON, THOMAS.** *Environnement, rareté et violence.* Princeton : Princeton University Press, 1999.

**LATOUR, BRUNO.** *Politiques de la nature : Comment faire entrer les sciences en démocratie.* Paris : La Découverte, 2004.

**LATOUCHE, SERGE.** *Petit traité de la décroissance sereine.* Paris : Éditions Mille et une nuits, 2007.

**OSTROM, ELINOR.** *Gouvernance des biens communs : Pour une nouvelle approche des ressources naturelles.* Paris : Éditions De Boeck, 1990.

**UNICEF & ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ (OMS).** *Rapport sur la crise du bassin du lac Tchad 2023.* Genève : UNICEF & OMS, 2023.

**YOUNG, ORAN R.** *Gouvernance internationale : Protéger l'environnement dans une société sans État.* Ithaca : Cornell University Press, 1994.

1 Adrien Estève et al., *Retour sur la gouvernance environnementale internationale dans l'agenda politique et la recherche académique*, Études internationales 53, n° 3 (2022) : 325-49

2 Thomas F. Homer-Dixon, *Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases*, International Security, Vol. 19, No. 1 (Summer, 1994), pp. 5-40

3 Bookchin, Murray., *Vers une société écologique.* Montréal : Éditions Écosociété, 1980.

4 Boston Consulting Group (BCG). *Inaction climatique : le risque d'une chute de 22 % du PIB mondial d'ici 2100, 2025.*

5 « D'ici à 2050, le changement climatique risque de contraindre 216 millions de personnes à migrer à l'intérieur de leur pays », World Bank, <https://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2021/09/13/climate-change-could-force-216-million-people-to-migrate-within-their-own-countries-by-2050>.

6 Michelle Betsill et Harriet Bulkeley, *Cities and Climate Change* (Routledge, 2003)

7 Ostrom, Elinor. *Gouvernance des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles.* Paris : Éditions De Boeck, 1990

8 Mark Beeson, *La Chine, le changement climatique et l'autoritarisme environnemental*, Science Politique, La Pensée écologique 4, no 2 (2019) : 1425

9 Oran R. Young, *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society* (Cornell University Press, 1994)

10 Adrien Estève et al., *op.cit*

11 *Ibid.*

12 Serge Latouche, *La Décroissance*, Presses Universitaires de France, 2022

13 Adrien Estève et al., *op.cit*



## L'État contre la norme

### Institutions publiques et art d'avant-garde

Nicolas Heimendinger  
CNRS Éditions, 2025

Au tournant des années 1960, le champ artistique connaît un profond bouleversement : l'art d'avant-garde, né au XIXe siècle d'une rupture avec toute forme d'art officiel, commence à bénéficier d'une reconnaissance et d'un soutien inédits de la part des institutions publiques. Une telle alliance n'avait pourtant rien d'évident : les avant-gardes s'opposent aux traditions

muséales, leurs expérimentations parfois hermétiques s'accordent mal avec les projets de démocratisation culturelle et le caractère souvent transgressif de leurs œuvres ne les prédispose guère à une consécration officielle. Le soutien public à un art anti-conventionnel nourrit ainsi des tensions, toujours très actuelles, entre la liberté artistique et l'horizon d'attente du public. Comment

expliquer alors ce renversement ? Du Centre Pompidou à la documenta de Cassel en passant par les espaces alternatifs new-yorkais, ce livre retrace l'histoire agitée des relations entre États, musées et avant-gardes entre 1945 et 1980, dans trois pays au cœur du système artistique international : la France, les États-Unis et l'Allemagne.



## Pourquoi pense-t-on que le monde va de plus en plus mal ?

Eddy Fougier  
Éditions de l'Aube, 2025

Dans un nouvel ouvrage paru aux éditions de l'Aube, le politologue Eddy Fougier décortique ce pessimisme ambiant et ses effets délétères sur la société, et milite pour une réhabilitation des visions positives. Covid-19, Ukraine, Gaza, Trump, climat, IA, tout nous incite à penser que le monde va de plus en plus mal. Le pessimisme est d'ailleurs désormais prédomi-

nant dans les pays développés. Or celui-ci a des effets délétères, d'autant qu'il est souvent excessif. C'est même un fléau pour la démocratie. Et pourtant, savez-vous que, chaque jour dans le monde, il y a aussi des percées médicales, des découvertes scientifiques, des innovations technologiques ou sociales, des avancées sur le plan environnemental, des initiatives positives ? Ce

livre nous invite par conséquent à faire une forme de cure détox du négatif en prenant conscience du rôle joué par les « médiateurs du négatif » et les « militants du négatif », mais aussi de notre façon spécifique de penser et de nos réflexes collectifs. Il milite tout autant en faveur d'une réhabilitation des visions positives et solutionnistes.



## La consommation engagée

Sophie Dubuisson-Quellier  
Éditions Sciences Po, 2025

Achats bio, boycott, refus de la publicité, éco-villages, véganisme... Multiforme, la consommation engagée fait du marché un lieu de contestation politique contre les excès du capitalisme et de la société d'accumulation. Dès le XVIIIe siècle apparaît l'idée que les citoyens peuvent, en unissant leurs efforts individuels, infléchir les tendances délétères de la société. Depuis, ce mouvement n'a cessé

de grandir et d'étendre ses prérogatives. Aux causes de justice sociale se sont désormais ajoutées les luttes contre la dégradation de l'environnement, pour les circuits courts, contre la souffrance animale, pour l'éthique dans les échanges, etc. Critique à la fois contre et dans le marché, avec lequel elle entretient une relation ambiguë, la consommation engagée s'impose aujourd'hui

dans l'espace public comme un moyen d'influencer les acteurs économiques et les gouvernements. Mais les consommateurs peuvent-ils réellement changer les règles du jeu ? Sociologue, Sophie Dubuisson-Quellier, est directrice de recherche au CNRS et directrice du Centre de sociologie des organisations de Sciences Po.



## L'argent de l'école

### Histoire du budget de l'Éducation nationale depuis 1945

Clémence Cardon-Quint  
Éditions Sciences Po, 2025

: À partir d'un vaste corpus d'archives, Clémence Cardon-Quint met en lumière la réalité de la pratique budgétaire et de ses contraintes depuis 1945, bien éloignées de l'image renvoyée par les médias. À l'aube des années 1960, la planification scolaire s'appuie certes sur un minutieux travail de chiffrage des besoins pour faire face à "l'explosion scolaire". En revanche, dès lors

que la progression des effectifs ralentit, l'augmentation des moyens n'a plus rien d'évident. Au cœur de multiples controverses, les enjeux pédagogiques offrent un soubassement fragile pour des arbitrages budgétaires façonnés par la compétition électorale et les contraintes économiques. La modernisation des techniques de gestion ouvre, quant à elle, la voie à une maîtrise plus

fine des dépenses et de leur trajectoire. Au profit des finances publiques ou de l'Éducation nationale ? La réponse varie suivant le contexte. Mais quel que soit le volontarisme affiché des politiques éducatives, la taille de l'organisation fait obstacle au changement rapide et, plus encore, au changement à coût constant.



## Au cœur du pouvoir

### Journal d'une ministre au service des territoires

Dominique Faure  
Éditions Privat, 2025

Dominique Faure a occupé pendant vingt-sept mois un portefeuille ministériel aussi passionnant qu'exigeant, dans un contexte politique inédit marqué par l'absence de majorité à l'Assemblée nationale. Avec le soutien de ses deux ministres de tutelle Gérard Darmanin et Christophe Béchu, elle a décidé d'agir en ministre de la proximité et des solutions

avec un objectif : faire bouger les lignes de la haute administration pour aider les élus locaux à améliorer la vie quotidienne de leurs concitoyens et à adapter leur territoire aux défis de notre temps. Ministre des Collectivités territoriales et de la Ruralité, elle a sillonné la France à la rencontre des femmes et hommes qui font la République des territoires. Dans ce livre

conçu comme un témoignage à chaud sur l'exercice du pouvoir par un gros temps, elle revient sur les moments forts de ces deux années passées au service de la République, lève une partie du voile sur le fonctionnement de l'appareil étatique et nous fait partager ses rencontres marquantes, ses réussites, ses regrets et ses convictions.



## L'aménagement du territoire

Frédéric Santamaria  
La Documentation française, 2025

L'aménagement du territoire, une discipline à la croisée de la géographie, de la politique, de l'économie et de l'écologie, a longtemps été dominé par une logique centralisatrice. La France a vu émerger de nouvelles dynamiques : développement territorialisé, développement durable et des politiques européennes en lien avec l'aménagement du territoire. Ce livre de poche,

présenté sous 70 questions-réponses, dresse une présentation pédagogique de l'aménagement du territoire : l'action d'aménagement, le rôle de l'État et des collectivités territoriales, le rôle de l'Union européenne et le cas de plusieurs pays étrangers tels que les Pays-Bas. Cette présentation s'accompagne d'encadrés permettant d'approfondir des thèmes spécifiques : la chrono-

logie de l'aménagement du territoire en France depuis 1947, le plan national « Action au cœur des villes ». Des illustrations présentent certaines explications. L'ouvrage est un outil indispensable pour les étudiants, les élus et les professionnels de l'urbanisme et tous ceux qui veulent comprendre les transformations à l'œuvre de nos territoires.

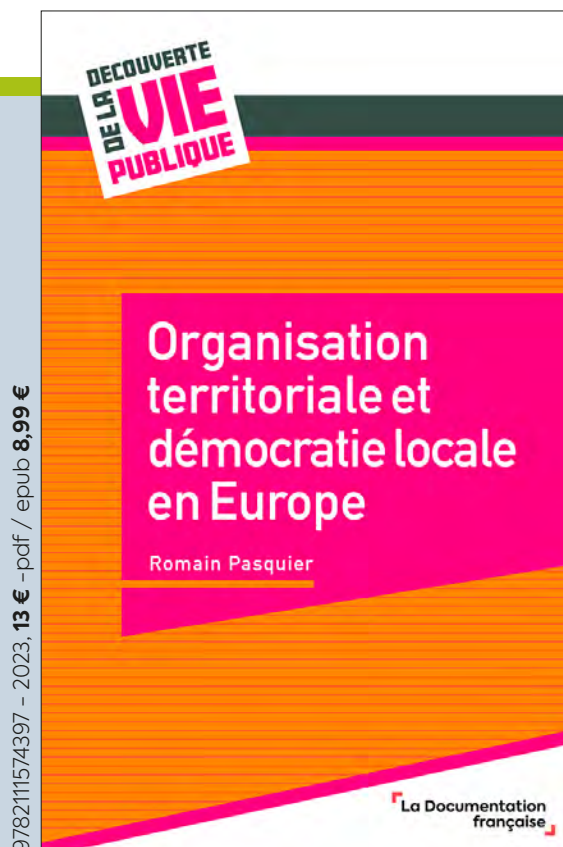
# COMPRENDRE LE RÔLE ET LE FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE EN EUROPE

Cet ouvrage présente **l'organisation territoriale et la démocratie locale en Europe**, à travers leurs trois dimensions principales :

- Le transfert de pouvoirs de l'Etat central vers les niveaux inférieurs ;
- Le processus de participation des habitants à leur vie quotidienne ;
- Les modalités d'action face aux défis collectifs contemporains.

Découvrez des éclairages sur la démocratie régionale et locale, la gouvernance multiniveaux et les traditions étatiques et systèmes territoriaux en Europe.

Un regard particulier est porté sur les différentes formes de participation citoyenne.



978211574397 - 2023, 13 € - pdf / epub 8,99 €

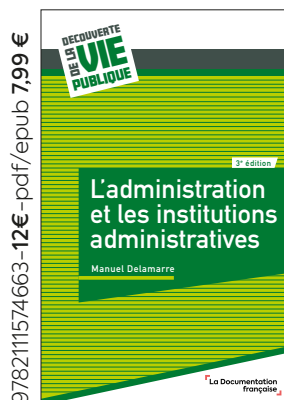
Romain Pasquier

**POUR ALLER PLUS LOIN « 2 MINUTES CITOYENNES »**



## Dans la même collection

À paraître en novembre 2023



978211574663 - 12 € - pdf/epub 7,99 €

Manuel Delamarre



978211577374 - 13 € - pdf/epub 8,99 €

Franck Waserman



978211577732 - 13 € - pdf/epub 8,99 €

Franck Waserman

**La Documentation française**

Disponibles en librairie et sur [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr)

# Quand la métaphore façonne le politique : de l'outil cognitif à l'arme rhétorique



## ► La métaphore en politique

Paul Bacot et Yves Déloye (sous la direction de), Editions Le Bord de l'eau, 2024.

La *Métaphore en politique* est un ouvrage collectif situé à la croisée de la science politique et de la stylistique, publié en 2024 aux éditions Le Bord de l'eau sous la direction de Paul Bacot et Yves Déloye. Paul Bacot, professeur des universités honoraire et chercheur au laboratoire Triangle (CNRS/ENS de Lyon), est reconnu pour ses travaux sur la politologie lexicale, ou sociologie des processus de politisation — une approche centrée sur l'étude des formes et des usages du langage en politique. Yves Déloye, ancien directeur de Sciences Po Bordeaux, est aujourd'hui professeur de science politique à Sciences Po Bordeaux et à Paris I Panthéon-Sorbonne, ainsi que directeur de la Revue française de science politique depuis 2009. Réunissant des chercheurs de différentes générations et disciplines — historiens, sociologues, spécialistes de la communication, de l'argumentation, du cinéma, politistes et analystes du discours — cet ouvrage prolonge les échanges interdisciplinaires consacrés aux multiples figures de la métaphore dans le monde du pouvoir et du conflit. Ces réflexions trouvent leur origine dans les Deuxièmes Rencontres "Paroles politiques", tenues au début de l'été 2023 sous l'égide de l'Institut François Mitterrand, dans la Maison natale du président à Jarnac.

Yves Déloye et Paul Bacot s'attachent à mettre en lumière l'importance d'une trope omniprésente dans le discours politique comme dans son analyse — une figure qui dépasse largement la simple « comparaison surprenante et implicite fondée sur l'analogie ou l'homologie »<sup>1</sup>. À travers elle se déploie un véritable récit, celui du discours qu'elle habite, de son auteur, des idées politiques qu'elle révèle, mais aussi du récepteur auquel elle s'adresse. C'est précisément cet ensemble de significations que l'étude de politologie lexicale conduite par Paul Bacot et Yves Déloye s'efforce de mettre en évidence.

## Une histoire d'apparence

La métaphore constitue avant tout un instrument privilégié du discours politique, un levier destiné à capter et retenir l'attention du lecteur ou de l'auditeur, tout en mobilisant la puissance esthétique du langage. Longtemps apanage de la littérature, elle demeure la figure de style par excellence, celle dont la vitalité ne s'épuise jamais. Dès Platon et sa célèbre allégorie de la caverne<sup>2</sup>, le discours s'enracine dans une métaphore étendue, capable de structurer l'ensemble d'une argumentation. En tant que « figure de mot », la métaphore façonne la

par  
ANAÉ LÉAUX,  
élève manager en  
ingénierie des politiques  
publiques (Grade M1), à  
l'Institut supérieur du  
Management Public et  
Politique -ISMAPP.

forme du discours, tout en dévoilant un fond qui dépasse la seule dimension linguistique, pour toucher à la pensée même qu'elle exprime.

D'abord, la métaphore remplit une fonction esthétique : à l'écrit comme à l'oral, elle embellit le discours qui l'emploie, en tant que figure de style à part entière. Paul Bacot et Yves Déloye la décrivent comme un véritable « maquillage rhétorique ». Selon Anne-Marie Gingras<sup>3</sup>, la métaphore constitue un objet d'étude politique essentiel, car les images et les discours produits autour des événements politiques ont souvent davantage d'impact dans le débat public que les événements eux-mêmes. Le politique devient ainsi une affaire d'apparence, ce qui explique l'omniprésence de la métaphore, aussi bien dans le discours des acteurs que dans celui de leurs analystes.

La métaphore confère une forme au discours politique selon deux logiques distinctes. Elle peut d'abord en être une forme d'intellectualisation : en métaphorisant, l'orateur engage ses auditeurs dans un propos perçu comme plus réfléchi que simplement affirmatif. Par le rapprochement de deux réalités, explicite ou implicite, la métaphore donne l'impression d'une élaboration intellectuelle, transformant le discours en un vecteur de pensée plutôt qu'en une simple parole.

*La métaphore participe pleinement de la dynamique du politique, en matérialisant les lignes de fracture autant que les communautés d'adhésion.*

À l'inverse, la métaphore peut aussi jouer un rôle de simplification rhétorique. Par sa capacité à condenser des idées complexes en images familières, elle facilite la réception du message politique. Lors de la crise sanitaire de 2020, par exemple, Emmanuel Macron recourut à une métaphore particulièrement marquante en parlant de « guerre »<sup>4</sup> :

cette formulation visait à amplifier la portée de son discours, à mobiliser l'attention collective et à ancrer durablement le message dans les esprits.

Ainsi, si la métaphore donne forme au discours politique, Bacot et Déloye rappellent qu'elle ne se limite pas à une fonction esthétique : elle en incarne aussi le fond, dans ce qu'il a de plus subtil. La métaphore devient dès lors le visage discret d'une pensée, révélant ce que l'affirmation explicite ne saurait toujours dire.

### Rapprocher les imaginaires

Dans un discours, la métaphore peut tour à tour atténuer ou amplifier le propos, selon le contexte et l'intention de son auteur. Employée en politique, elle ne relève donc plus uniquement de l'esthétique : elle devient un véritable instrument de communication. En tant qu'image, la métaphore possède une substance visuelle qui s'ancre dans l'imaginaire de ceux qui écoutent et choisissent de s'appropriier le discours politique –

par ce que l'on pourrait appeler une coïncidence des imaginaires.

Dans La métaphore en politique, les auteurs soulignent d'ailleurs la dimension cognitive de la métaphore, insistant sur sa capacité à structurer la pensée et à orienter la compréhension du monde politique. Si l'on rapproche la métaphore du champ littéraire, elle apparaît d'abord comme le produit d'un imaginaire, celui de son auteur. Celui-ci cherche à établir des correspondances entre plusieurs images, afin que ces dernières résonnent à leur tour dans l'imaginaire de ses auditeurs.

Les idées politiques, en effet, se construisent à travers des images et des imaginaires partagés, qui se rejoignent et s'accordent par un même langage, par les mêmes mots. La métaphore facilite ces rapprochements multiples et permet une compréhension intérieure des imaginaires collectifs : elle mobilise des images qui, elles-mêmes, éveillent l'affect et l'émotion.

Or c'est précisément par ces affects que se tissent les liens et que s'opère l'adhésion aux idées. D'où l'importance des images – et tout particulièrement de la métaphore, reine du discours politique – dans la recherche d'une adhérence sensible des auditeurs, qui sont aussi des électeurs.

Paul Bacot et Yves Déloye le formulent avec justesse : « le cerveau politique est un cerveau émotionnel ».

En somme, la métaphore constitue, pour reprendre les mots de Gérard Szymanski<sup>5</sup>, la « voie royale de la communication ». Cette affirmation trouve une résonance toute particulière dans le champ politique, où les partis font de la métaphore un instrument privilégié de leur rhétorique, au service de leur identité et de leur stratégie discursive.

Toutefois, il convient d'aller plus loin : la métaphore, au-delà du simple rapprochement d'imaginaires et de sa fonction cognitive, crée un sentiment d'appartenance chez celui qui la comprend – ou, à l'inverse, peut devenir vecteur de rejet. Elle possède ainsi un pouvoir clivant.

Or, le discours politique est, par nature, clivant lui aussi. La politique ne se définit pas uniquement par l'affirmation d'idées, mais par la formation d'idées en opposition à d'autres. En cela, la métaphore participe pleinement de la dynamique du politique, en matérialisant les lignes de fracture autant que les communautés d'adhésion.

### À chaque discours sa métaphore

Si la métaphore mobilise les imaginaires, il faut rappeler que tous les imaginaires ne se valent pas : ils sont façonnés par la subjectivité propre à chacun – héritée de l'éducation, des modes de vie, des trajectoires ou encore des environnements sociaux et culturels.



Crédit : Rudy and Peter Skitterians – Pixabay

Au-delà de leur rôle de marqueurs idéologiques, les métaphores employées dans le discours politique fonctionnent également comme de véritables « mots de passe », selon l'expression de Paul Bacot et Yves Déloye. Chaque discours politique se constitue autour de son langage propre, de ses tournures et de ses images distinctives.

Or, si chaque imaginaire s'accorde à une sensibilité politique particulière, le discours politique cherche, lui aussi, à s'approprier ces imaginaires ou, du moins, à entrer en résonance avec certains d'entre eux plutôt qu'avec d'autres. Le recours à la métaphore devient alors un outil de fédération symbolique, visant à rapprocher les imaginaires des auditeurs de celui du discours, mais aussi, plus subtilement, de ceux qui le portent.

Ainsi, la droite et la gauche ne s'appuient pas sur les mêmes images, et donc pas sur les mêmes métaphores : chacune construit, à travers elles, une vision du monde et une identité narrative qui lui est propre.

Ainsi, Paul Bacot et Yves Déloye mettent en évidence la tendance de l'extrême droite à esthétiser la nature, en représentant les hommes comme un « écosystème » menacé par une espèce invasive, un cosmos idéalisé qu'il conviendrait de préserver dans sa pureté et sa beauté originelles.

À l'inverse, l'extrême gauche recourt elle aussi fréquemment à la métaphore, mais dans une visée d'ouverture et d'élargissement du discours, mobilisant des images fortement chargées de sens – comme celle du « cimetière » pour désigner la Méditerranée et évoquer la tragédie des migrations.

Chaque courant politique s'approprie ainsi des métaphores singulières, destinées à résonner avec les

imaginaires de ses électeurs et à servir de symbole de rassemblement autour d'une vision du monde partagée.

La signification de la métaphore varie selon les partis politiques, les idées qu'elle cherche à exprimer, mais aussi selon les époques et les cultures auxquelles elle se rattache. Elle s'inscrit ainsi dans une communauté politique donnée, sans prétendre à une portée universelle.

Cependant, au-delà de leur rôle de marqueurs idéologiques, les métaphores employées dans le discours politique fonctionnent également comme de véritables « mots de passe », selon l'expression de Paul Bacot et Yves Déloye. Chaque discours politique se constitue autour de son langage propre, de ses tournures et de ses images distinctives.

Les auteurs dépassent ainsi la simple analyse stylistique du langage politique pour proposer une approche sociologique des éléments de langage. Tout comme une couleur peut être associée à un parti ou à un type de discours, les images véhiculées par les métaphores deviennent en politique des marqueurs d'orientation identitaire, indissociables de la culture symbolique des acteurs et de leurs électeurs.

Ces mêmes métaphores se retrouvent également dans l'analyse du discours politique, qu'elle soit conduite par des spécialistes ou relayée par les médias. Paul Bacot et

Yves Déloye prennent pour exemple la popularité des métaphores “liquides”, telles que celles de la vague, ou encore des métaphores météorologiques, dont l’usage varie selon le contexte politique.

Parmi les figures récurrentes, la famille occupe une place particulière : l’expression famille politique illustre cette tendance à mobiliser un référentiel familial, immédiatement accessible, qui évoque un imaginaire collectif partagé. En recourant à ces images, le discours politique – souvent perçu comme complexe ou réservé à une élite – devient plus lisible et inclusif.

Cette volonté de rendre la politique intelligible est particulièrement visible dans le langage médiatique, qui recourt largement aux métaphores pour décrire, qualifier et analyser les phénomènes politiques et électoraux.

Les métaphores font ainsi partie intégrante du paysage politique et médiatique : elles contribuent à simplifier la compréhension du politique, tout en maintenant sa profondeur symbolique. Métaphoriser, c’est, en somme, rendre la politique accessible à tous.

### Métaphoriser, c’est légitimer

La métaphore apparaît avant tout comme un acte du discours favorisant l’adhésion à un propos politique. Elle revêt ainsi une fonction persuasive indéniable, intimement liée à la littérisation du discours. En rapprochant deux termes éloignés, la métaphore agit comme un tiers médiateur qui facilite la compréhension et confère aux idées véhiculées une matière concrète, plus difficile à contester car empiriquement valorisée.

Paul Bacot et Yves Déloye illustrent ce phénomène à travers l’exemple du régime russe et de sa doctrine national-conservatrice, qui mobilise la métaphore de la surface et de la profondeur : la surface représentant l’élite, la profondeur symbolisant le peuple. Ce jeu d’oppositions légitime la position dominante de l’élite, en attribuant au “fond” une connotation de passivité. Dans ce cas, la métaphore sert clairement à légitimer une idéologie, laquelle perdrait de sa force sans cet appui symbolique.

En France, de la même manière, les partis politiques, tous bords confondus, recourent à la métaphore comme à un outil de communication stratégique. Sur la question des migrations, par exemple, l’extrême droite évoque la nation comme un “écosystème menacé”, métaphore qui sous-entend la présence d’un élément extérieur dangereux ou invasif. À l’opposé, certains discours de gauche décrivent ces migrations comme le “tiers-monde dans nos murs”, expression qui met en tension la valeur inclusive du terme murs et la portée exclusive de tiers-monde.

Cette instrumentalisation de la figure rhétorique est analysée par Christian Le Bart, qui observe que « chaque organisation politique tente (...) de souder ses troupes et de se distinguer des organisations concurrentes par un vocabulaire, une syntaxe, un univers d’argumentation et de métaphores, qui ont d’abord du sens pour ses membres ».

Paul Bacot et Yves Déloye prolongent cette démonstration en soulignant le double rôle cognitif et persuasif de la métaphore, qui permet de rapprocher les imaginaires au sein d’un groupe restreint s’identifiant comme tel. Les auteurs parlent ainsi de « mots de passe », révélant la capacité de la métaphore à unir symboliquement un collectif autour d’une vision partagée.

Dès lors, la métaphore joue un rôle fondateur dans la construction de la réalité sociale et politique. Le jeu politique repose sur un univers d’images et sur une conceptualisation symbolique destinée à susciter l’adhésion – d’où l’usage intensif de la métaphore au service des idées, quels qu’en soient les courants.

Les métaphores sont cependant fondamentalement ambivalentes : d’un côté, elles rendent le discours accessible en le traduisant en images concrètes, facilitant ainsi sa diffusion médiatique ; de l’autre, elles demeurent équivoques, leur sens dépendant toujours de l’imaginaire de celui qui les emploie, de celui qui les reçoit, et du contexte qui les anime.

ANAE LÉAUX

1 Résumé, quatrième de couverture, *La Métaphore en politique*, Paul Bacot et Yves Déloye (dir.), 2024, éditions Le Bord de l’Eau.

2 *La République*, VII, Platon

3 Gingras Anne-Marie, 1996, « Les métaphores dans le langage politique », *Politique et. Sociétés*, 30, p. 159–171

4 Emmanuel Macron, 16 mars 2020, *Journal Le 20h* : « nous sommes en guerre ».

5 *La Métaphore*, voie royale de la communication, Gérard Szymanski, 2014, InterEditions.

# LE SOLEIL SE LÈVE AU SUD

“ Ici, nous avons tout : le soleil, la neige, la mer, la montagne,  
le travail et les universités, les villes et les villages,  
les industries et les PME, les pôles hospitaliers et de recherche,  
les hommes et les femmes, rien ne manque.  
Ici, rien n'est comme ailleurs ! ”

**Renaud Muselier**

Président de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur  
Président délégué de Régions de France

[maregionsud.fr](http://maregionsud.fr)



**RÉGION  
SUD**  
PROVENCE  
ALPES  
CÔTÉ D'AZUR



# Avec la Région Bretagne...



**...arrivez à bon port en bateau, en train ou en car**

Chaque année, 60 millions de voyages sur le réseau BreizhGo

TRANSPORTS > BREIZHGO



**...trouvez le bon canal pour déconnecter**

500 km de voies navigables entretenues

PATRIMOINE NATUREL > VOIES NAVIGABLES



**...mettez l'innovation en mouvement**

Près de 300 projets d'innovation soutenus en 2022

EMPLOI > INNOVATION



**...surfez jusqu'au fond des bois**

100% des foyers bretons raccordés à la fibre d'ici 2026

AMÉNAGEMENT > LA FIBRE POUR TOUS



**...cultivez le goût des langues de Bretagne**

36 enseignants français-breton formés en 2021

CULTURES ET SPORTS > LANGUES DE BRETAGNE



**...savourer chaque minute passée au lycée**

10 millions de repas sains servis chaque année dans les lycées

EDUCATION > LYCÉES



Retrouvez-nous sur [bretagne.bzh](http://bretagne.bzh)  