



Qui gouverne les territoires ?

À la recherche des régulations politiques perdues

Patrick Le Galès

Patrick Le Galès

Je suis chercheur en science politique et en sociologie à Sciences Po, j'enseigne dans un master intitulé « stratégies territoriales urbaines » et je m'intéresse à la manière dont on gouverne aujourd'hui des sociétés compliquées, avec des gens qui se déplacent, des problèmes sociaux difficiles et des entreprises implantées sur différents continents. La plupart d'entre vous êtes des professionnels de ces différentes questions et je vais donc volontairement avoir une approche de sciences sociales. L'idée de ce séminaire est de réfléchir ensemble au gouvernement des territoires et aux politiques publiques.

Cette matinée sera consacrée à une introduction générale sur les transformations du rôle de l'État et du politique, ainsi qu'à la LOLF et à ce qu'elle signifie en termes de transformation de l'action publique. Cet après-midi, nous aurons un regard plus européen et réfléchirons aux stratégies territoriales. Paolo Perulli, professeur à l'Université du Piémont à Alessandria, nous présentera les évolutions de la planification territoriale en Italie après les réformes qui en font quasiment un État fédéral, où les régions jouent un rôle très important dans l'organisation des territoires. Pour faire le pendant de cette étude d'un rôle croissant des régions, Vincent Fouchier, qui a piloté le SDRIF, nous présentera cette expérience et ce qu'elle signifie pour l'orientation de la planification territoriale.

Demain, nous accentuerons notre regard européen, avec une matinée consacrée à l'expérience britannique, comme laboratoire de nombreuses politiques publiques dont certaines s'exportent, notamment à la Commission européenne. L'après-midi sera consacré aux politiques territoriales de l'État en France. Trois intervenants présenteront des questions un peu transversales pour réfléchir ensuite aux questions institutionnelles. Olivier Borraz traitera de l'État et de la gestion des risques sur les territoires, Renaud Epstein nous parlera de l'ANRU comme modèle de transformation du gouvernement à distance et Nicolas Portier traitera du rapport Richard et des évolutions de la décentralisation.

Villes, départements, régions

Les acteurs de la gouvernance européenne et les dynamiques de décentralisation en Europe

Comment gouverner des sociétés fragmentées et inégales ? Pendant très longtemps, les technocrates qui s'occupaient des territoires, qu'ils travaillent pour l'État ou pour les autorités locales, étaient essentiellement des juristes. C'est en train de changer. Le droit est important, mais il n'est qu'une dynamique parmi d'autres pour comprendre le gouvernement des sociétés. Je laisserai donc les questions juridiques de côté et j'aurai essentiellement une approche de politiques publiques.

Les travaux empiriques montrent que le gouvernement ne gouverne pas tout le temps : il gouverne plus ou moins certains secteurs et ce qu'il gouverne varie dans le temps. Certains secteurs ou territoires sont extrêmement gouvernés, avec de nombreuses politiques publiques, certains le sont peu, parce qu'ils sont régis par des formes de marché, des formes sociales ou des formes de corruption dans lesquelles il y a très peu de gouvernement. C'était, pendant longtemps, le cas de quartiers de banlieue, tels que Mantes-la-Jolie il y a quelques années. Il faut garder à l'esprit que tout un ensemble d'acteurs, entreprises, syndicats, individus, essaient d'échapper à la règle du gouvernement et déploient beaucoup d'énergie pour développer leur propre système de règles en se soustrayant à la contrainte de l'État. On en vient ainsi à ce qu'on appelle la « gouvernance ». Quand on regarde historiquement les transformations du rôle de l'État et du gouvernement des territoires, les années 70-80 ont été une période où tous les travaux traitant de politiques publiques les considéraient comme un échec. On s'est donc demandé si nos sociétés n'étaient pas devenues ingouvernables : on n'arrivait plus à implanter des centrales nucléaires où on voulait, on n'arrivait pas à résorber le chômage ni à dynamiser l'économie, on contrôlait mal la population des banlieues. Ceux qui travaillaient sur les questions de gouvernance sont partis du constat que l'État n'arrivait pas aux buts qu'il s'était fixé et ils ont réfléchi à la manière de retrouver les capacités de gouvernement. Il y a eu de nombreux travaux en ce sens en Allemagne. En effet, l'Allemagne a été confrontée à ces problèmes dès les années 70, avec des « bouts » de société qui n'obéissaient plus à l'État. Les post soixante-huitards et les mouvements alternatifs ont atteint un poids considérable et ont constitué une véritable contre-société pendant une dizaine d'années. L'angoisse des gouvernants allemands était de trouver un moyen d'avoir de l'influence sur ces jeunes générations qui ne voulaient pas faire le service militaire, pas payer de loyer et qui squattaient, pas entrer sur le marché du travail selon les logiques habituelles, et qui développaient des modèles de vie alternatifs. Le deuxième problème de gouvernance de la société allemande tenait aux relations entre patronat et syndicats. Du point de vue du gouvernement allemand, ce modèle de corporatisme entre patronat et syndicats était tellement bien organisé au niveau central, au niveau des Länder et au niveau des entreprises que le Ministère des finances allemand n'arrivait plus à orienter l'économie. De même, les Länder avaient développé leur propre politique et leur propre économie à tel point que l'État n'a pas réussi à réformer l'éducation et les transports. Il y a donc eu une réflexion générale sur la manière de gouverner des « bouts » de secteurs, des territoires ou des groupes de populations qui mettaient toute leur énergie à échapper à la règle.

On a commencé à se demander s'il n'y avait pas des manières autres que la hiérarchie, le *top-down*, pour gouverner, en mobilisant les différents groupes, en négociant plus avec eux et en développant d'autres instruments de politiques publiques, c'est-à-dire d'autres capacités de mobilisation et de mise en œuvre.

Pendant les deux journées de ce séminaire, je vais présenter deux versions de gouvernement et de « gouvernance » :

- des modèles qui vont dans le sens de la recentralisation et du gouvernement par les indicateurs de performance. Gouverner des territoires, des secteurs et des individus est devenu tellement compliqué que la seule chose à faire est de fixer des indicateurs, de les déplacer et d'inciter les groupes et les individus à les suivre par un système de récompenses et de sanctions : en gros, l'idée de l'État régulateur sur le modèle britannique.
- le deuxième modèle est celui de la « gouvernance enchantée », qui est un peu le modèle européen, celui de la négociation généralisée, du partenariat et du contrat.

Dans cette réflexion sur la manière de retrouver de l'efficacité et des capacités d'action, il faut s'interroger sur le rôle de la régulation politique. Une des grandes transformations d'aujourd'hui est le découplage systématique entre le monde de l'action publique et de la gouvernance, d'une part, et le monde des élus et de la représentation classique, d'autre part. C'est pourquoi, dans tous les pays, on a des élus qui cherchent à redonner des capacités d'action au gouvernement ou à trouver de nouvelles formes de participation démocratique.

Pour fixer le cadre de nos réflexions, je vais présenter à gros traits les étapes de la transformation de l'État et des sociétés contemporaines.

La fin d'un cycle de l'État

La question de savoir qui gouverne renvoie à celle de savoir qui est légitime. On oublie parfois que l'histoire de l'État et des formes politiques ne s'est pas faite naturellement. Les travaux de Braudel ont notamment montré que l'Europe s'est inventée dans les villes du Moyen-Âge, qui regroupaient des marchands et une petite élite de militaires, d'aristocrates et d'intellectuels. Le Moyen-Âge est le moment où s'invente une forme politique particulière, les villes, et où on voit émerger des formes d'État : empires et quantité d'autres systèmes politiques comme les baronnies, les évêchés et les duchés. En 1515, l'Europe compte 127 formes politiques différentes, qui s'enchevêtrent de manière désorganisée, et des « bouts » d'État qui commencent à apparaître, notamment en Grande-Bretagne, en France et en Espagne. La formation de l'État en Europe va se faire entre cette période et 1870, date à laquelle l'État-nation est devenu partout la forme politique légitime pour organiser et piloter la société.

Pourquoi l'État est-il devenu la seule forme politique d'organisation des sociétés européennes ? Parce que l'État gagne la guerre. C'est lui qui a la capacité de mobilisation et de concentration des ressources : l'armée, les impôts, progressivement une administration qui contraint les grands vassaux ; c'est lui qui gagne la guerre à l'extérieur. Historiquement, quand on regarde comment se mettent en place les politiques publiques, on constate que les périodes où elles sont les plus développées et où l'intervention de l'État s'accroît sont justement les périodes de guerre.

Quant à savoir pourquoi certains États se sont formés plus tôt que d'autres, la réponse a été apportée par Charles Tilly, qui a montré que cela dépendait du lien entre l'État et l'économie. En effet, au Moyen-Âge, il y avait trois forces fondamentales : la noblesse terrienne, le prince ou le roi, qui essaie de développer son royaume, et la bourgeoisie marchande des villes. Plus les villes sont puissantes, plus elles accumulent des ressources, plus elles réussissent à bloquer le développement de l'État et à réduire le rôle de l'aristocratie. Dans les parties de l'Europe où la société marchande est très développée, comme l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Italie, qui ont bénéficié des routes marchandes de la Mer du Nord et de la Méditerranée, les villes sont extrêmement puissantes, qui s'organisent de manière collective et qui bloquent la formation de l'État. Ainsi, l'Italie et l'Allemagne ne sont devenues des États-nations unifiés qu'en 1860 et 1870. À l'inverse, dans les pays de l'Ouest de l'Europe, où le développement économique était moins puissant, les villes étaient beaucoup moins développées : en Espagne, en France, en Grande-Bretagne, la tension importante se joue entre les grands seigneurs et le roi. En France, le roi s'est associé aux villes pour réduire le pouvoir des grands féodaux. Très tôt, les villes françaises disposant de peu de ressources, ont collaboré avec l'administration royale. L'Angleterre a connu la même configuration, alors qu'en Espagne, ce sont plutôt les seigneurs qui se sont associés au roi contre les villes. L'exception absurde à ces modèles est le cas polonais, qui explique le retard de ce pays dans la formation de l'État : à l'issue du Moyen-Âge, la Pologne a une aristocratie terrienne extraordinairement puissante, des villes et un roi peu importants. Cette aristocratie est tellement puissante qu'elle arrive à imposer la règle du roi élu à

l'unanimité, donc très faible. Le développement de l'État moderne polonais prend 200 à 300 ans de retard sur le reste de l'Europe. Les différents territoires européens se transforment en fonction des ressources accumulées par des groupes sociaux et des forces politiques. Même les villes italiennes, longtemps très réticentes devant le pouvoir de l'État, ont fini par accepter l'unité italienne parce que c'était le seul moyen de ne pas être envahies régulièrement par les Français, les Allemands ou les Autrichiens. L'histoire de l'État est donc relativement récente et il faut attendre 1870 pour avoir toutes les formes classiques d'organisation d'un État.

L'âge d'or des villes européennes a été la fin du Moyen-Âge parce qu'à cette époque, il n'existait pas de modèle politique organisé. Tant que la féodalité dominait, les villes étaient peu développées. Quand l'État-nation a organisé l'ensemble du développement, la puissance des villes a été relativement bloquée. L'âge d'or des villes est le moment où il y a un enchevêtrement des règles, une organisation des territoires peu fixée et des circulations très importantes dans l'ensemble de l'Europe. À l'époque, les universités ne sont pas nationales et les savoirs et les élites circulent largement entre Oxford, la Sorbonne, en passant par Padoue, Prague ou Varsovie. Les armées sont plutôt des armées de mercenaires qui se vendent d'un prince à un autre sur l'ensemble de l'Europe. Les alliances entre les bourgeoisies de Lyon et de Turin se concrétisent par la circulation des banquiers, de l'argent, des architectes, et les accords matrimoniaux. Avec la formation progressive de l'Europe en États-nations qui fixent les règles du jeu sur les territoires à l'intérieur des frontières, se mettent en place de véritables barrières qui arrêtent les circulations et limitent ainsi le développement des villes. Il y a une certaine opposition entre le territoire organisé par l'État et par le politique et le territoire organisé par les bourgeoisies marchandes et les entrepreneurs privés.

Or, aujourd'hui, on assiste à nouveau à des circulations très importantes d'individus, d'entreprises, de groupes sociaux divers et variés. Dans ce monde de circulations, réapparaissent de très grandes métropoles et un système de villes qui cohabitent plus ou moins facilement avec l'État. Par exemple, la Chine ne sait pas comment gouverner Shanghai. Quand des villes explosent du point de vue économique, elles accumulent des ressources et prennent de l'autonomie par rapport au centre. Parce que nous sommes dans une époque où il y a beaucoup de circulations et une plus faible capacité de l'État à contrôler ces circulations, on a des transformations politiques et un jeu de négociation entre différents niveaux dans lequel les villes jouent un rôle particulièrement important d'organisation et de remise en cause de la règle de l'État. Ce processus est central pour comprendre la décentralisation. En gros, de 1870 à 1970, le monde des territoires a été celui de l'État-nation. Pendant toutes ces années, on a assisté à un renforcement des interdépendances, des règles du jeu et de l'organisation des territoires au sein de l'État-nation, avec plus de politiques publiques et plus de concentration de ressources.

Depuis les années 70, on voit à nouveau en Europe se desserrer la contrainte de l'État-nation. On est en fait à la fin d'un cycle de l'État-nation, et on assiste à une dilatation de l'État au niveau européen et mondial, ainsi qu'au niveau local — territoires, régions et villes. L'explication est simple : l'Europe est devenue synonyme de paix. À partir du moment où on a arrêté de faire la guerre, la contrainte de mobilisation et la légitimité de l'État à centraliser s'est progressivement desserrée et les villes et régions ont lentement acquis plus de ressources et de compétences.

L'État moderne, au sens où je l'emploie, réunit les caractéristiques suivantes :

- la maîtrise d'un territoire et le respect des frontières ;
- le développement de règles juridiques et du droit public ;
- une bureaucratie centralisée et différenciée des autres forces sociales ;

- une conception forte de la citoyenneté rattachant directement les citoyens à l'État ;
- la capacité à lever l'impôt et à produire une monnaie ;
- la capacité à garantir la sécurité de leurs citoyens à travers la guerre et en assurant la production de richesses.

En Europe, tous ces éléments sont réunis vers 1870. Se développent alors une église nationale, des partis politiques nationaux — ils se sont presque tous organisés entre 1870 et 1900 — et des syndicats.

Si l'on se réfère aux critères constitutifs de l'État moderne, on voit bien que les règles du jeu en Europe ont changé : les frontières ne sont plus les mêmes, particulièrement ceux de l'espace Schengen, le capitalisme financier est à l'origine de circulations qui échappent à l'État, et les individus sont de plus en plus mobiles. Les frontières n'ont pas disparu, mais elles se sont multipliées.

Du côté du droit, chaque État-Nation a progressivement produit les siennes, différenciées de celles des autres pays. Mais aujourd'hui, les sources du droit ne sont plus le législateur. La source principale est l'Union européenne, qui n'est pas un acteur extérieur puisque la France en fait partie, contribue à l'élaboration de la réglementation européenne, et que le droit européen est supérieur au droit français — alors qu'auparavant, tout conflit avec l'État en France était résolu par la juridiction administrative française, on peut aujourd'hui recourir à la Cour de justice européenne. Le contrôle national du droit reste, certes, important, mais il s'agit pour une grande part de l'adaptation de normes produites par l'Union européenne, les organisations internationales sur des questions comme l'environnement et les droits de l'homme, et le droit privé. Par exemple, les standards comptables viennent en partie de sources privées. C'est là une des grandes défaites de la francophonie : quand il s'est agi de définir les normes internationales de comptabilité, les Français ont tenté de travailler avec les pays de la Francophonie pour développer leurs normes, mais ils ont perdu ce combat. Les normes comptables internationales sont désormais définies par un institut privé implanté à Londres. Progressivement, sur le droit des contrats et sur tout ce qui concerne l'environnement des échanges, on observe une demande croissante de normes internationales. Cela ne signifie pas que le droit national ait disparu, mais il s'agit bien d'une rupture. Quand Eurodisney s'est installé en France, l'État français a accepté pour la première fois qu'en cas de conflit avec l'entreprise, la juridiction saisie soit la Chambre de commerce internationale, qui est un tribunal privé. Il a d'ailleurs fallu modifier la loi française pour conclure cet accord.

En matière de citoyenneté, nous sommes tous citoyens européens en plus d'être citoyens français. On voit aussi se développer dans différents pays européens des « bouts » de citoyenneté, c'est-à-dire des droits et des devoirs attachés à des régions. Par exemple, les Écossais et les Gallois sont en train de réfléchir à des « bouts » de citoyenneté qui ne soient pas simplement britanniques. Les études menées sur la question montrent que de nombreux Européens n'ont pas de difficulté à se concevoir comme citoyens à la fois d'une région ou d'une ville, de l'État et de l'Europe, ce sentiment de multi appartenance étant fortement corrélé au niveau d'éducation. Plus le niveau d'éducation est élevé, plus il est facile de se penser comme appartenant à la fois au territoire français et au territoire européen. C'est vrai partout en Europe, sauf pour les Anglais — mais pas pour les Écossais ou les Gallois — qui se pensent comme n'appartenant qu'à l'Angleterre.

La plupart des États européens n'ont plus de monnaie nationale. S'ils ont encore une marge d'autonomie importante pour fixer les impôts, ils sont de plus en plus interdépendants de ce qui se passe dans les autres pays.

En termes de sécurité, les pays européens ne sont plus en mesure de se faire la guerre les uns les autres. Les complexes militaro-industriels nationaux sont imbriqués aux interdépendances entre pays européens, même si les États jouent encore un rôle très important dans la garantie de la sécurité. On voit émerger des « bouts » de normes européennes et des collaborations entre États dans le domaine de la justice de la police.

Enfin, en ce qui concerne la production de richesses, aucun État–nation ne peut désormais diriger et contraindre les milieux économiques entreprises comme auparavant.

Gouvernement et gouvernance

Donc, l'État a encore un rôle important, mais ce n'est plus le même. De plus en plus de flux et de groupes lui échappent, un nombre croissant d'individus, de syndicats, d'entreprises, d'universités ont un pied à l'intérieur et un en dehors, ce qui change la règle du jeu et leur donne des marges de négociation extrêmement fortes. Toute la logique du développement de l'État–nation était antérieurement de développer les interdépendances entre les groupes sociaux : en grossissant le trait, les bourgeois avaient besoin des ouvriers et des paysans pour assurer la production industrielle et faire la guerre. Aujourd'hui, si on dit à un étudiant de Sciences Po qu'il est interdépendant des paysans du Limousin, il ne se sentirait pas concerné. Le monde des jeunes élites est celui des grandes villes mondiales où ils étudient, font des stages et travaillent. Je suis en train de faire une grande enquête sur les cadres supérieurs dans plusieurs pays européens et j'observe une forte différence entre générations. Ceux de plus de 35-40 ans sont assez peu mobiles et font rarement carrière à l'international. Les moins de 35 ans ont des réseaux d'amis à l'étranger, ont voyagé pendant leurs études et sont prêts à travailler à l'étranger. Comment l'État peut-il contraindre ces nouveaux profils à payer plus d'impôts pour l'avenir du pays ? Contrairement à d'autres catégories sociales, ils peuvent facilement décider de partir à l'étranger.

Cette mondialisation ne concerne pas que les individus. On la retrouve aussi au niveau des associations, par exemple celles sur l'environnement, qui sont capables de jouer à différentes échelles : au niveau local, au niveau national, et en faisant le détour par l'Europe pour contraindre l'État–nation. Même les syndicats suivent cette dynamique. Par exemple, la CGT de Saint-Gobain, entreprise franco-allemande, a beaucoup travaillé avec le syndicat allemand IG Metal. Elle a fini par s'identifier en partie au syndicat allemand et elle est sortie du cadre national, ce qui lui donne une marge de manœuvre supplémentaire.

La gouvernance européenne repose aujourd'hui sur des réseaux horizontaux entre États, régions, villes, mais des logiques hiérarchiques subsistent et de nombreux acteurs agissent en même temps aux différents niveaux. Tous les travaux sur les politiques publiques — politique de l'environnement, politique d'aide aux entreprises, politique militaire — montrent qu'elles fonctionnent en multi-niveau, avec des réseaux et un enchevêtrement de normes peu stabilisées, puisque le droit européen n'est pas totalement codifié et qu'il est déstabilisé par la mondialisation. Dans ce monde, contrairement à ce qu'affirme l'Union européenne dans son Livre blanc sur la gouvernance, qui présente l'Union comme un monde merveilleux où des acteurs égaux se mettent autour de la table pour élaborer le bien commun, des hiérarchies existent toujours. Certains acteurs sont plus égaux que d'autres, certaines ressources sont plus valorisées que d'autres. Exemple : sur un certain nombre de dossiers, on n'existe qu'en parlant anglais,.

Comment gouverne-t-on un monde avec des « bouts » très territoriaux-locaux, des « bouts » très nationaux, des États encore très importants, et tout le reste ? Par exemple, si on essaie d'implanter une nouvelle centrale nucléaire en Grande-Bretagne, les locaux qui protestent, ce qui était traditionnel, mais ils mobilisent maintenant les réseaux antinucléaires européens, font appel aux

normes environnementales de la Commission européenne pour bloquer le projet, font pression sur les actionnaires de l'entreprise gérant la centrale, et multiplient les obstacles à la réalisation du projet. Même scénario pour l'aéroport d'Heathrow à Londres, le projet de troisième aéroport parisien, et toutes sortes de grandes infrastructures. Nous sommes maintenant dans des sociétés d'acteurs. De plus en plus d'individus, de groupes, d'associations, d'entreprises, sont aussi des acteurs de la gouvernance, ils développent des stratégies, ont des intérêts et disposent de ressources.

Martine Lignières-Cassou : Ce sont des élites.

Patrick Le Galès : Pas seulement. Beaucoup d'associations locales ne sont pas composées des élites, mais néanmoins elles agissent sur les politiques publiques.

Il faut garder en tête que l'État n'a pas disparu. En 1870, dans les grands pays européens, l'État pèse environ 10% du PIB. En 1913, il pèse environ 15% du PIB, et autour de 30% en 1937. Sa part continue à croître après la seconde guerre mondiale et avec le développement de l'État-providence, et elle s'est stabilisée depuis des années à environ 45% du PIB dans les pays européens, avec des variations : en 1994, la dépense publique représentait 43% du PIB en Grande-Bretagne, 49% en Allemagne, 54% en Italie, 55% en France. À titre de comparaison, elle pèse 33% du PIB aux États-Unis. Si la part de l'État n'augmente plus depuis quelques années, elle ne baisse pas non plus. Il ne faut donc pas croire que l'État a disparu. L'accroissement du poids de l'État dans le PIB pendant un siècle s'est traduit par plus de routes, plus d'hôpitaux, plus d'écoles, plus d'universités, plus de logements et, généralement, plus de services sociaux. L'État a mobilisé et organisé le pays, développé et modernisé le territoire, engagé des fonctionnaires, payé des retraites... L'Europe est bien le pays des politiques publiques. Il n'y a aucun endroit au monde où l'État intervient autant. Ce qui caractérise l'Europe par rapport au reste du monde est qu'on y avait à la fois le développement de l'État, la réduction des inégalités sociales et une forte croissance économique. Au Japon et aux États-Unis, avec une dépense publique d'une dizaine de points en moins dans le PIB, les territoires sont beaucoup moins organisés par l'État ou par l'action publique au sens large du terme, et ils sont beaucoup plus organisés par les dynamiques sociales et le marché.

L'Europe est composée de territoires et de sociétés dotés d'une longue histoire. Les Catalans se souviennent qu'ils sont Catalans. La formation de l'État-nation s'est concrétisée par l'harmonisation et l'homogénéisation de ces sociétés par la culture, l'éducation, le marché du travail, plus des efforts pour réduire le poids des « barbares » qui ont survécu dans les coins : les Corses, les Bretons, les Catalans, les Gallois et les Écossais, chaque pays ayant ses minorités réticentes à entrer dans le modèle. À force d'efforts, on a réussi à avoir des sociétés nationales à peu près homogènes. Mais cela a pris du temps : en 1914, seulement un tiers des Français parlaient et écrivaient le français correctement. La France est devenue une société nationale à peu près homogène seulement dans les années 1960.

Mais on assiste désormais à des logiques très fortes de différenciation des sociétés nationales. L'Italie avait gardé ses dialectes régionaux, mais au XX^{ème} siècle, la majorité des Italiens parlaient principalement l'italien. Aujourd'hui, les dialectes locaux et régionaux sont de plus en plus pratiqués, sans compter les langues nouvelles apparues avec l'immigration, comme l'arabe, le pakistanais... Cette logique de différenciation s'observe aussi dans la religion. Dans tous les pays européens, une religion dominait et donnait une base culturelle à l'État-nation. Aujourd'hui, moins de 1% des Britanniques fréquentent l'église anglicane tous les dimanches. La religion anglicane, ciment de la société britannique, est devenue la troisième religion du pays après l'islam et le catholicisme.

Cette dynamique de différenciation s'accompagne de capacités d'exit partiel de certains groupes, ce qui soulève le problème de la régulation politique. Dans divers pays, des conflits émergent entre les élites et les groupes les plus modestes. Les plus modestes estiment que les élites, qui gagnent beaucoup d'argent, qui voyagent fréquemment, ne défendent plus leurs intérêts. Et les élites sont mécontentes car elles estiment que le pays va mal et que les autres ne font pas d'efforts (cf. les enquêtes auprès des cadres supérieurs).

On est actuellement dans une phase de transition où les conflits sociaux et politique autour de « qui gouverne ? Qui est légitime et quel est l'intérêt général sont en train de monter en puissance.

débat

Caroline Chevasson : Vous avez parlé du fait que les jeunes se sentent plus internationaux. Ont-ils encore un intérêt pour la politique française et comment cela peut-il éventuellement évoluer ?

PLG : Les jeunes ne restent pas jeunes si longtemps et on ne sait pas comment ils vont vieillir. On peut avoir des gens qui se déplacent énormément entre 25 et 35 ans avant de revenir s'installer dans leur ville natale. Il ne faut pas surinterpréter des phénomènes nouveaux. Par ailleurs, l'intérêt pour le politique ne veut pas forcément dire intérêt pour le politique nationale. Par exemple, tous les jeunes Français qui travaillent en Angleterre ont entendu parler de Margaret Thatcher, connaissent les politiques de Tony Blair et ont généralement une culture politique plus différenciée et internationalisée. On dit souvent que les jeunes ont peu d'intérêt pour la politique, mais il suffit qu'il y ait un conflit intéressant ou une belle campagne électorale pour que cet intérêt revienne, comme on l'a vu lors de la dernière élection présidentielle : quand il y a des clivages clairs, de bons débats et de vrais enjeux de fond, l'intérêt politique remonte. Mais il n'est pas stable dans le temps, comme on le voit pour les élections locales ou régionales, ainsi que pour les élections européennes. Je ne pense pas que cette situation soit spécifique aux jeunes. L'intérêt des citoyens pour la politique est concurrencé par leur intérêt pour d'autres choses. Pendant le cycle de l'État-nation, la politique au sens national du terme déterminait beaucoup de choix et structurait les conflits et les intérêts. Aujourd'hui, la politique a un rôle plus modeste et doit jouer davantage avec les régulations sociales et les régulations du marché. La situation est plus difficile pour les hommes et les femmes politiques, qui ne sont plus naturellement légitimes parce qu'ils sont politiques. D'où l'importance des politiques publiques, puisque l'efficacité est une façon de se légitimer. Enfin, tout dépend de la façon dont on définit le politique. Si on s'en tient à la politique partisane, le désintérêt est clair, sauf situations exceptionnelles. Mais sur certains enjeux récemment politisés, comme les questions environnementales, il y a un fort intérêt des électeurs. C'est souvent par le biais des problèmes qui les intéressent, comme les problèmes locaux et régionaux, que les gens viennent à des questions politiques, qui sont reprises ou non par les partis et par les débats politiques ? Si on veut implanter une déchetterie près de chez eux, ils sont très intéressés. Tout le problème est de savoir ce qui entre dans le champ de la politique et ce qui est porté comme enjeu par les politiques. L'intérêt se manifeste aussi par la protestation. Il y a des stratégies politiques de dépolitisation de nombreux problèmes. Tony Blair a développé une approche cherchant à dépolitiser les problèmes, à tenir une attitude pragmatique et efficace, afin d'éviter toute mobilisation politique. Il a dû faire face aux plus grosses manifestations qu'on ait connues en Europe depuis 30 ans.

Martine Lignières-Cassou : Il y a un élément d'incertitude supplémentaire. Vous avez parlé des cycles : la deuxième mondialisation a eu lieu entre 1870 et 1914 et nous sommes sortis du cycle de l'État-nation depuis 1970 environ. Vous avez également dit qu'une des motivations principales de la constitution de l'État-nation était la guerre. C'est un autre facteur d'incertitude et de complexité quand on essaie de mettre en perspective le cycle ouvert depuis 1970. Ce cycle pourrait très bien se

refermer demain, à l'occasion d'un conflit mondial ou de conflits régionaux importants. Il est donc difficile de dire quelle sera la durée du cycle actuel.

PLG : Vous avez raison. Il faut garder à l'esprit que les chercheurs en sciences sociales sont de très mauvais prophètes. Personne ne peut prévoir l'avenir. Pour les désordres géopolitiques, on est capables de montrer les tensions qui s'accumulent en disant que la situation pourrait exploser un jour. Mais on est incapable de dire quand, exactement pourquoi, suivant quelles logiques... Je peux vous montrer le cycle qui s'est terminé et les logiques de restructuration en cours, mais pas comment et quand les choses vont évoluer. De gros chocs extérieurs — choc énergétique ou guerre — pourraient profondément transformer ces choses là.

Marc Censi : La conscience de cet enchevêtrement provoque aujourd'hui un repli sur des territoires où on peut retrouver une certaine homogénéité. On assiste à un retour vers des localismes plus ou moins importants. Votre intervention m'incite à penser que le mouvement régionaliste, aussi bien à travers le renforcement du pouvoir régional en Italie et en Espagne, que dans le domaine linguistique, est une expression de ce repli. Je pense qu'il y a une tentation de retrouver une identité à des niveaux plus repliés qui permettent de se sécuriser dans une gouvernance locale.

PLG : Le jeu de la gouvernance consiste à retrouver de la cohérence. L'Union européenne a changé les dimensions et les règles du jeu, et il y a maintenant de très nombreux acteurs. Le jeu de la gouvernance des territoires aujourd'hui est de faire en sorte que des individus, des groupes, des entreprises, des organisations, investissent des ressources sur un territoire et qu'on retrouve des capacités d'orienter ce territoire. Il faut construire l'intérêt général dans les villes, les départements, les régions, et mobiliser les capacités. Certains y arrivent mieux que d'autres, ont plus de ressources et de capacité d'action collective. Une partie du travail politique est d'essayer de mobiliser ces ressources, de stabiliser des formes d'échanges entre différents groupes pour faire quelque chose qui ressemble à la gouvernance. Ce n'est ni positif, ni négatif en soi. Parmi les groupes qui arrivent à stabiliser une forme de gouvernance et à réorganiser les règles du jeu sur un territoire, on trouve la mafia dans le Sud de l'Italie. Le fait de stabiliser la gouvernance permet de retrouver des formes de contrôle, et éventuellement de mobilisation et de sanction ou d'orientation des comportements. Il y a aujourd'hui un fort développement des réflexions sur la gouvernance parce que ce n'est plus la même manière de faire de la politique et ce ne sont plus les mêmes enjeux. Le nouveau système enchevêtré est dynamique, mais il crée d'autres inégalités et déstabilise les sociétés en place.

Marc Censi : C'est plus proche de l'organisation des villes hanséatiques.

Patrick Le Galès : Cela pourrait l'être. C'est une forme d'organisation. Mais là-dedans, l'État-nation se réorganise. L'enchevêtrement actuel n'est pas une photo définitive. Dans ce mouvement, des groupes réorientent leur action. L'État est un de ces groupes et cela a des conséquences pour les territoires.

Patrice Vergriete : Avez-vous une idée de l'évolution de l'impôt et de la répartition entre les différents impôts. Au Moyen-Âge, l'impôt foncier, qui était payé sur la base de l'occupation de l'espace, était l'impôt dominant. C'est l'État-nation qui a inventé l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire une forme de solidarité fixée sur le collectif, une solidarité entre le bourgeois et l'ouvrier. Si vous avez analysé l'évolution des systèmes d'impôts, avez-vous senti un retour vers des logiques plus médiévales, avec un impôt fondé sur l'usage et non sur la solidarité et l'appartenance à l'État-nation.

PLG : Je n'ai pas étudié cet aspect. Dans ce que j'ai lu sur cette question, je n'ai pas vu apparaître des logiques très claires qui iraient dans ce sens. La première observation qui paraît claire est la tendance à la décentralisation : dans de nombreux pays, une partie de l'impôt est contrôlé par ou redistribué directement aux autorités locales et régionales. La deuxième évolution est une baisse de l'impôt sur

le revenu pour les tranches supérieures. En moyenne, celui-ci a baissé de 15 à 20% en Europe. Enfin, l'imposition du capital est rendue assez difficile avec la mobilité, ce qui signifie qu'une partie de la richesse produite n'est pas taxée. Je pense que c'est une des menaces à long terme pour l'État-nation. Les enquêtes sur la corruption internationale et les paradis fiscaux montrent que toutes les grandes entreprises ont une partie de leurs comptes dans des paradis fiscaux. Toutes développent des systèmes de paiement de leurs cadres supérieurs faisant qu'une partie est payée au Danemark, aux Pays-Bas ou à l'Île de Man. On sait aussi que les systèmes de corruption passant par les grandes banques concernent des sommes importantes et ne sont pas taxés par les États. La menace à moyen terme est qu'une partie de la capacité de taxation échappe à l'État-nation et que cela devienne considérable.

Pierre Veltz : Je crois que c'est déjà considérable. En ce moment, il y a une discussion intéressante sur la taxation des fonds d'investissement. Je trouve curieux qu'il y ait assez peu de travaux d'économistes là-dessus, parce que c'est massif. Le système des primes-cessions et l'optimisation fiscale sont des éléments essentiels de la stratégie des entreprises.

PLG : Il est clair que dans ce système enchevêtré, les entreprises jouent un rôle important en termes de dynamique.

Paul Angleraud : J'ai l'impression qu'il y a des territoires qui résistent. Après les élections présidentielles, Laurent Davezies avait publié un article sur la géo-économie du vote dans La Tribune. Un territoire comme le Limousin reste extrêmement attaché à l'État. Sur tous les votes, qu'il s'agisse du référendum sur Maastricht, sur le traité constitutionnel européen, ou des votes nationaux, ses habitants ont voté contre ce qu'ils ressentent comme l'effacement de l'État-nation et de toutes les garanties qui vont avec. Le Limousin est un territoire qui ressent douloureusement le fait d'être à l'écart des lignes de TGV et de voir certains services publics disparaître. Y a-t-il d'autres territoires de ce genre en Europe ?

Paul Loridant : J'ai le sentiment que le développement actuel est une énorme machine à fabriquer des inégalités régionales et intra-régionales. Comme maire des Ullis, j'ai à la fois affaire à des jeunes qui vont faire des stages en Australie ou en Asie et des jeunes pour qui prendre le RER et sortir du quartier est un effort surhumain. A un moment, cela risque d'exploser. Il ne faut donc pas parler de jeunesse au singulier, elle est toujours plurielle et les différences entre différentes catégories de jeunes est énorme. Cela rejoint un peu ce qu'a dit mon collègue sur le Limousin.

PLG : Ces inégalités existent pour toute population. J'aimerais apporter plusieurs nuances. En premier lieu, il y a bien sûr des résistances. Tous les processus d'organisation ne se font jamais de façon linéaire. Les mouvements régionalistes dans les années 60-70 avaient surtout des traits identitaires. Aujourd'hui, les mouvements régionalistes les plus dynamiques sont ceux des riches : la Bavière, le Nord de l'Italie, la Catalogne, l'Écosse avec son pétrole. À l'inverse, on a beaucoup de régions en Europe qui s'accrochent à l'État-nation parce qu'elles savent bien qu'elles vont être marginalisées dans le nouveau système. Il y a donc partout des votes contre l'Europe ou contre une certaine vision du développement économique. Par exemple, le Sud de l'Italie vote massivement pour les partis les plus centralisateurs. Ce type de clivage est en train de devenir central dans la politique de plusieurs pays. On ne peut rien comprendre à l'Italie, à la Grande-Bretagne ou à l'Allemagne si on n'a pas cela en tête. Je pense néanmoins que l'État n'est plus le même État.

Cependant, dans l'ancien système de l'État centralisé français, il existait des inégalités massives entre régions, mais elles étaient invisibles. Sur l'éducation, non seulement elles étaient massives, mais elles s'accroissaient avant la décentralisation. Il en était de même pour la santé. La décentralisation a plutôt réduit les inégalités en France. Par ailleurs, tout système dynamique qui se transforme produit

des inégalités, tout comme la mise en système d'un changement d'échelle. Quand on est passé de l'échelle des paroisses et des villes à l'État—nation, cela a créé des dynamiques inégalitaires. Historiquement, les mouvements de transformation des échelles et d'organisation de l'économie et du politique créent d'énormes inégalités, puis ils sont suivis de mouvements de régulation, de rattrapage et de réorganisation. On est actuellement dans une phase de transformation et la mobilité devient un des critères de l'inégalité. Sur le marché des cadres supérieurs, si on n'a pas d'expérience internationale, on n'a plus de postes à responsabilités dans les grandes entreprises. Dans tous les pays européens, il y a des tendances à l'augmentation des inégalités aux échelles extrêmes. Ce mouvement n'était pas très fort en France jusqu'à aujourd'hui, mais cela commence à l'être. Les 5% les plus riches accumulent davantage de ressources et de richesses. Notre système redistribue encore beaucoup, mais les tensions existent aux deux extrémités. La France a encore un système permettant de limiter les inégalités et la ségrégation sociale, le pays se « moyennise » encore, mais on ne sait pas si les extrémités vont l'emporter ou si la « moyennisation » va gagner contre les extrémités. Dans des pays comme la Grande-Bretagne ou les États-Unis, les inégalités ont explosé. Dans les pays nordiques, qui maintiennent encore leur système de redistribution autant qu'ils peuvent, les choses tiennent encore. Les Anglais ont une expression pour décrire ce qui arrive dans tout système de réorganisation forte : *the quick and the dead*. Les premiers s'adaptent rapidement et profitent massivement des nouvelles opportunités. Les seconds meurent parce qu'ils n'ont pas su s'adapter à temps. Ce n'est pas entièrement faux pour les territoires, si on grossit le trait. Bien sûr, les choses ne sont pas aussi simples et il y a toujours des mécanismes de résistance, mais la tendance est là. En termes économiques et en termes de capacité politique à influencer les politiques de l'Union européenne, on est dans une dynamique de différenciation et de règles du jeu qui ne sont pas stabilisées. On ne sait pas exactement quelles ressources seront les plus pertinentes pour gagner de l'influence politique et accumuler de la richesse.

Pierre Veltz : Je suis d'accord, mais je pense qu'on est un peu dans une illusion d'optique. On met beaucoup l'accent sur la fragmentation interterritoriale, parfois à juste titre, puisqu'il est vrai que certaines régions ont besoin de continuer à s'appuyer sur l'État-nation. Mais je pense que le phénomène de base n'est pas là. Les travaux de Laurent Davezies montrent que la fragmentation interterritoriale moyenne est en réduction, pour des raisons comme la mobilité des ressources et le fait que l'État redistributif marche encore assez bien. A mon avis, la vraie fragmentation est à deux autres niveaux. D'abord à un niveau macro et social. Je suis un peu préoccupé par des élites dont le mode de recrutement est de plus en plus limité socialement. On voit très bien aussi que les systèmes redistributifs sont de moins en moins redistributifs en ce qui concerne les tranches supérieures. On a des macro-inégalités de plus en plus fortes, avec des élites qui vivent dans un référentiel différent. On le voit parfaitement chez les étudiants de l'Ecole des ponts. Le deuxième niveau d'inégalités concerne les fragmentations micro-territoriales. Les inégalités sont aujourd'hui à l'intérieur des territoires. Le problème de l'impact économique de la mondialisation est qu'alors qu'on avait encore des communautés de destin relativement fortes au niveau des territoires, on a aujourd'hui une fragmentation des destins économiques à l'intérieur des territoires. Sur un même territoire, une partie de la population peut être sur une bonne trajectoire alors qu'une autre partie est complètement en décrochement. Je trouve que la remarque de Paul Loridant sur cette question est très importante. Au niveau des micro-territoires, on voit coexister des gens qui sont dans des univers différents. Cela pose un vrai problème, parce qu'il n'est pas évident que le territoire puisse être le lieu où on recompose de la solidarité, parce que c'est là que les fragmentations sont les plus fortes.