

**L'Etat territorial et les attentes des
Français :
éléments de réflexion à l'horizon 2025**

Rapport de M. Marcel GAUCHET

Professeur,

Directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales

Novembre 2010

Remerciements

Cette réflexion a eu la chance de pouvoir se développer dans le cadre d'un groupe de travail dont les réflexions se sont révélées remarquablement stimulantes et fécondes. Je tiens à exprimer ma vive reconnaissance à ses participants.

Je suis grandement redevable aux excellents travaux de la Délégation à la prospective et à la stratégie, en particulier aux rapports intitulés « L'Etat territorial à l'horizon 2025 », « Vieillissement de la population et sécurité », « Internet et TIC à l'horizon 2010-2020 », et « Délinquances environnementales ».

MM. Guillaume SCHLUMBERGER et Philippe-Xavier PIMOR se sont montrés des interlocuteurs aussi bienveillants qu'efficaces. Je les remercie chaleureusement de leur concours.

Marcel GAUCHET

Sommaire

<u>Sommaire.....</u>	<u>4</u>
<u>Introduction.....</u>	<u>5</u>
<u>I. La société des individus et la chose publique.....</u>	<u>7</u>
a. <u>L'individualisation, sa nature et ses expressions.....</u>	<u>7</u>
b. <u>Les ambivalences de la société des individus : une demande renouvelée de protection par la collectivité</u>	<u>10</u>
c. <u>Les deux faces du vieillissement, facteur de fractures territoriales à venir.....</u>	<u>11</u>
d. <u>Un nouveau rapport au territoire : une demande d'accessibilité adressée à l'Etat.....</u>	<u>12</u>
e. <u>Une société difficile à appréhender : le dépérissement des corps intermédiaires traditionnels</u>	<u>13</u>
f. <u>La difficulté à faire prévaloir l'intérêt général dans les territoires.....</u>	<u>14</u>
<u>II. La décentralisation, ses effets et ses ambiguïtés.....</u>	<u>16</u>
1. <u>Un effet « boîte noire » : la décentralisation a superposé une certaine désorganisation politique au brouillage de la demande sociale.</u>	<u>16</u>
b. <u>Une redécouverte de l'Etat face à une crise de légitimité rampante des pouvoirs locaux.....</u>	<u>17</u>
<u>III. Les demandes adressées à l'Etat.....</u>	<u>19</u>
1. <u>L'analyse des évolutions sociales en cours conduit au constat fondamental d'un besoin accru d'Etat.</u>	<u>19</u>
2. <u>Cette demande adressée à l'Etat porte avant tout sur la sécurité.....</u>	<u>19</u>
c. <u>La différenciation des territoires est de plus en plus fortement vécue, du côté des territoires défavorisés, comme une entorse à la règle républicaine d'égalité.</u>	<u>20</u>
d. <u>Sur le plan du fonctionnement de l'Etat : plus de proximité, d'accessibilité, de lisibilité, de réactivité et d'efficacité.....</u>	<u>20</u>
<u>IV. Quelles réponses ?.....</u>	<u>22</u>
1. <u>Trois principes : prégnance du modèle administratif français ; besoin de lisibilité de l'action publique; nécessité accrue d'information.....</u>	<u>22</u>
b. <u>Trois missions : garantir la solidarité entre territoires ; inscrire les territoires dans une stratégie nationale ; assurer la cohérence de l'action publique au service des administrés.....</u>	<u>23</u>
c. <u>Redéfinir l'articulation de l'Etat central et de l'Etat territorial : plus d'interministérialité au centre et davantage de subsidiarité à la base.....</u>	<u>23</u>
d. <u>Repenser la fonction de représentant de l'Etat : d'un rôle d'administrateur à un rôle « politique ».....</u>	<u>24</u>

Introduction

La démarche adoptée dans ces réflexions n'est pas à proprement parler prospective. Elle ne cherche pas à élaborer des scénarios plus ou moins plausibles sur ce qui pourrait advenir de l'Etat territorial à l'horizon d'une quinzaine d'années. Elle repose sur deux convictions qui ont pour elles d'être solidement fondées en raison.

Elle s'appuie en premier lieu sur une conviction générale : la moins mauvaise manière de se projeter dans l'avenir est de s'appuyer sur une compréhension du présent aussi ferme que possible. Aussi privilégie-t-elle l'analyse en profondeur des transformations qu'a connues et que connaît la société française et des tendances lourdes qui la traversent :

- S'agissant du rapport à la chose publique, le facteur de changement qui paraît déterminant est le phénomène connu sous le nom d' « individualisme » dont le présent rapport s'attache à cerner la nature exacte.
- S'agissant plus précisément de l'Etat territorial, la donnée majeure est bien entendu la décentralisation en cours depuis 1983, dont le rapport examine les retombées et la réception du point de vue des citoyens.

Car c'est la seconde conviction sur laquelle fait fond la démarche adoptée : **s'agissant d'un objet comme l'Etat territorial, le facteur d'évolution décisif est constitué par les attentes des citoyens.**

En démocratie, ce sont ces attentes qui finissent toujours par l'emporter, à moyen terme. A cet égard, l'idéal républicain et la réalité tendent à se rejoindre dans la durée. Aussi l'une des voies les moins imparfaites pour envisager l'avenir est-elle de scruter cette demande, telle qu'elle se redéfinit en fonction, justement, des évolutions de la société et du cadre politique.

Précisons bien que les « attentes dont il est question ici ne sont pas celles qu'appréhendent les sondages d'opinion. Ces dernières n'en représentent que des expressions à la fois superficielles et circonstancielles. Elles sont portées de manière sous-jacente par des systèmes de représentations et d'attitudes relativement structurées et stables, touchant la relation entre les personnes privées et la chose publique. Ce sont ces attentes là que l'on s'efforce de cerner. Il est possible de les mettre en lumière en croisant l'analyse des tendances sociales de fond avec l'observation des comportements et l'examen des valeurs affichées.

Il est clair que les conclusions qui peuvent être tirées sur cette base auront à composer avec les retombées d'une série de facteurs dont les développements échappent à ce jour à toute prévision sensée. Pour rester dans la zone proche du sujet, trois d'entre eux sont susceptibles de modifier directement la donne :

- La crise financière et économique de 2007-2008 n'a pas fini de dérouler ses effets. Or ce sont eux qui détermineront dans une large mesure les marges de manœuvre de l'Etat et l'orientation des politiques publiques – mais aussi la demande sociale.

- Ensuite, la décentralisation à la française n'a sans doute pas trouvé sa formule définitive. Le jeu des alternances politiques est de nature à la faire évoluer.

- Enfin, l'action, même indirecte, de l'Union européenne peut avoir des incidences sensibles sur les modes de gestion publics et sur la philosophie des administrations nationales.

Autant d'inconnues – sans parler des autres—qu'il serait vain de prétendre dominer. Mais au milieu de ces incertitudes, le mouvement de fond de la société et les orientations des citoyens qui en procèdent, d'évolution lente, conserveront, selon toute vraisemblance, une direction stable sur laquelle il est possible de se guider. Identifier ce noyau prévisible n'est peut-être pas sans fournir quelques moyens de s'orienter face à l'imprévisible.

I. La société des individus et la chose publique

a. *L'individualisation, sa nature et ses expressions*

L'individualisme est la notion qui s'impose avec le plus d'évidence pour décrire et comprendre les changements qui ont affecté nos sociétés depuis une trentaine d'années. Cette évidence est trompeuse, toutefois, et il faut commencer par mettre en garde contre la fausse clarté du terme. Elle est en fait une partie du problème de déchiffrement que posent nos sociétés : elle alimente en permanence des diagnostics superficiels et des pronostics hasardeux. Aussi importe-t-il de préciser un tant soit peu le concept, sans entrer dans une discussion théorique dont ce n'est pas le lieu. Il est en effet la clé d'une série de comportements et d'attentes chez les acteurs dont l'intelligence est décisive pour notre propos.

A la racine, l'individualisme tourne autour des droits attribués aux individus ou revendiqués par eux, de la conscience qu'ils ont de ces droits et de la reconnaissance mutuelle dont ils font l'objet. Pour le dire le plus simplement possible : l'individu est de toujours, avec son égocentrisme éventuel et son souci prioritaire de ses intérêts propres, l'individualisme est une chose nouvelle dont le développement est l'une des caractéristiques principales des sociétés modernes depuis au moins deux siècles. Il est relatif à la place des individus en droit au sein de la collectivité. Fondamentalement, l'individualisme est un phénomène de nature juridique, non pas au sens du droit positif, mais au sens de la conscience collective du légitime et du juste, laquelle, si diffuse ou confuse qu'elle soit, finit toujours par s'imposer dans le droit positif. Attitudes et comportements qui méritent d'être dits spécifiquement « individualistes » découlent de cette source.

Le développement de l'individualisation, venu de loin, a connu une accentuation notable depuis les années 1970. Cet approfondissement a bouleversé les mœurs, transformé la vision de l'économie, changé la politique. Il a touché de plein fouet l'ensemble des institutions, de la famille à l'Etat en passant par l'école. Il s'est traduit par une redécouverte spectaculaire du vieux principe des droits de l'homme, dont on ne songeait pas à tirer pareilles conséquences. Aussi bien est-il derrière la faveur dont a bénéficié partout l'idée de décentralisation, portée par l'exigence de rapprocher la décision des populations concernées et de faire droit à leur avis.

La particularité de cette poussée récente, par rapport aux expressions antérieures du phénomène, se marque principalement dans deux traits :

- **D'abord, la généralisation du statut d'individu de droit**, qui dans ses versions plus anciennes, restait essentiellement attaché aux adultes de sexe masculin, la famille constituant une sorte de réserve naturelle des dépendances traditionnelles qui continuaient de s'imposer aux femmes, aux enfants et aux jeunes. Ce sont ces limites qui ont été dissoutes. L'émancipation féminine, l'émancipation juvénile, l'émancipation enfantine, même, si caractéristiques de notre monde, correspondent à l'extension du statut d'individu de droit à l'ensemble des êtres. Pour la première fois, nous avons affaire à une authentique société d'individus.

- **Ensuite, la pénétration de ce statut de droit dans la conscience des acteurs.** Il constituait une donnée objective, extérieure, à laquelle on pouvait faire appel lorsqu'il en était besoin, mais qui n'était pas au centre de l'idée d'eux-mêmes que se faisaient les acteurs. Il est devenu une réalité intérieure faisant partie de l'identité subjective des personnes. Les conditions de sa mobilisation en ont été par là-même entièrement transformées : elle est immédiate et affective, voire passionnelle. On ne peut comprendre les enjeux qui s'attachent aujourd'hui à l'identité et à la reconnaissance hors de cette dimension.

Cette nouvelle étape du processus d'individualisation a transformé de fond en comble le rapport des citoyens à la chose publique, à la politique et à l'autorité en général. Plus largement encore, elle a modifié l'idée du légitime et de l'illégitime dans tout l'espace social.

Elle s'est traduite par une ascension frappante des valeurs privées aux dépens des engagements publics. Le déclin des adhésions aux organisations politiques et syndicales est un phénomène bien documenté. Mais cette déparicipation n'est pas univoque. La difficulté de se reconnaître dans les organisations supposées servir de porte-parole collectifs n'empêche pas une volonté redoublée de participation dès lors qu'une cause qui vous concerne personnellement est en jeu. D'où l'essor parallèle des associations, à la fois plus proches dans leur fonctionnement et mieux définies dans leur objet. D'où, à l'occasion, le recours à des collectifs formés en dehors des structures établies, y compris les associations, afin d'être contrôlés de près par leurs participants et concentrés exclusivement sur leur cause commune.

Le mouvement qui pousse au retrait vis-à-vis du collectif, au nom des intérêts de l'individu, avive, de l'autre côté, sur la même base, le souci de compter au sein du collectif, de peser, de se faire entendre. Il n'y a pas de contradiction, de ce point de vue, malgré les apparences, entre l'enracinement des principes de la démocratie représentative, qui font l'objet d'un consensus plutôt passif, et la popularité de l'idée de démocratie participative, voire l'appel, au besoin, à la démocratie directe. Ce sont les faces d'une même médaille.

Nous assistons, sous l'effet de ces déplacements, à l'émergence d'un nouveau régime de conflictualité sociale, procédant par agglomération de mouvements localisés et spécifiques, souvent radicaux dans leur expression et peu prêts à s'intégrer dans une tactique d'ensemble. Nous sommes sortis de l'âge des « mouvements de masse ». Le « mouvement social » d'aujourd'hui se présente comme une nébuleuse disparate, aux contours flous, échappant largement au contrôle des « organisations représentatives » et mal prévisible dans son cours.

Le phénomène des identités s'inscrit dans la même ligne. Il témoigne de la complexité de la relation avec le collectif qu'introduit l'individualisme nouveau. Si les anciennes appartenances obligatoires et les identités imposées sont rejetées, les identités choisies et les communautés de référence élues à titre privé sont plébiscitées. Et leur revendication ne prend son sens qu'en relation avec la collectivité ; elle est inséparable de la demande de leur reconnaissance dans l'espace public de la part des autorités officielles. Le but est de faire compter les collectifs privés issus de ces identifications personnelles au sein de la communauté politique.

L'expression-limite de cette promotion des droits individuels est le droit de veto tacitement accordé aux individus (ou aux regroupements volontaires d'individus) face à toute décision collective jugée par eux contrevenir gravement à leurs intérêts ou à leurs prérogatives propres.

L'étonnante tolérance manifestée par l'opinion à l'égard de comportements de contestation ou de blocage ultra-minoritaires n'a pas d'autre source. « Chacun a le droit de se défendre » : toute réclamation particulière, sous réserve naturellement de sa plausibilité élémentaire, est spontanément ressentie comme légitime et fondée à se manifester.

L'institution judiciaire est l'instrument naturel de ce droit de veto des individus contre la décision collective. L'évolution des mentalités fait que les magistrats sont de plus en plus disposés à endosser ce rôle qui leur confère une place supplémentaire et en vue dans la société. Il est à présumer que l'importance de cet arbitrage judiciaire entre les droits du privé et les choix publics est appelée à croître.

Cette vision a son prolongement dans la révision drastique que le principe de majorité a subi dans l'esprit des populations.

Il n'est aucunement contesté. Jamais les gouvernements légalement issus du suffrage n'ont eu aussi peu à craindre d'être remis en question. En revanche, il s'est créé une partition entre ce que l'on pourrait appeler la légitimité de position des gouvernants et leur légitimité de décision. Tout se passe comme si le mandat qui leur a été confié pour un temps ne suffisait pas, chaque choix important, ou jugé tel par une minorité significative, exigeant d'être justifié et renégocié pour lui-même au présent. Autrement dit, le mécanisme temporel de la délégation ne joue plus, ou s'est sensiblement affaibli, au profit d'une relation actuelle entre citoyens et élus, entre gouvernants et gouvernés, où se rejoue à nouveaux frais, le débat sur le bien-fondé de tel ou tel choix.

C'est le vrai sens de la « démocratie d'opinion ». Elle ne se substitue pas à la démocratie électorale classique, elle la complète par une sorte d'actualisation permanente à laquelle le pouvoir d'évocation des médias et la capacité de mesure des sondages apportent une contribution structurante. Il est vain de déplorer cette évolution. Elle procède de l'entente que les citoyens ont de leurs droits dans nos démocraties, appuyée sur l'appareil technique de la société d'information. C'est dire qu'elle est irrésistible. Elle est tempérée seulement par la relative indifférence pour la politique, indifférence toujours traversée de sursauts inattendus. Tout pouvoir, toute autorité politique, à quelque niveau que ce soit, est condamné désormais à évoluer dans cette double tension entre la légitimité liée à l'investiture passée et celle qui naît de l'adhésion au présent, entre le droit de la majorité et le droit des minorités.

L'importance des procédures, dans ce cadre, est capitale.

Elles sont le moyen de reconnaître la place des différents partenaires et interlocuteurs concernés, mais aussi de les lier par une décision consensuellement formée (ce que reprend d'une autre façon la notion de « gouvernance »). Mais il faut être conscient, en même temps, qu'elles ne suffisent jamais et qu'elles restent toujours exposées à la remise en question par des voix discordantes.

De manière générale, le nouvel équilibre entre droits individuels et droit du collectif a radicalement changé le rapport à l'autorité.

Là non plus, elle n'est nullement rejetée en tant que telle. Nous ne sommes pas devant un anarchisme triomphant. Ce qui est récusé, c'est l'autoritarisme, c'est-à-dire le règne de la décision immotivée. **La demande prioritaire des citoyens, c'est de comprendre** – aussi bien est-ce la demande des usagers immobilisés dans un train en rase campagne ou dans un tunnel de métro. Il n'y a plus d'autorité indiscutable. La fameuse maxime qui résumait l'esprit du commandement dans l'armée française, « chercher à comprendre, c'est déjà désobéir »,

demande à être renversée : comprendre est devenu la condition pour obéir. L'individu de droit entend pouvoir être juge du bien-fondé de la règle à laquelle il lui est réclamé de se plier – et il s'y soumettra s'il en saisit les raisons, même s'il les désapprouve. Le droit de désobéissance, et non seulement le fait, qui n'a rien de nouveau, est en train de devenir une donnée de la vie collective qui mérite l'attention. L'art de la motivation des décisions est la meilleure arme face à ce défi, même si elle est loin d'être une arme absolue.

Cette évolution est d'autant plus spectaculaire, dans le domaine institutionnel qui nous concerne, que les grandes notions qui procuraient une certaine transcendance à l'Etat et à l'action publique ont-elles mêmes perdu l'essentiel de leur autorité, qu'il s'agisse de l'intérêt supérieur de la nation, des promesses du progrès ou des nécessités de la modernisation. Plus rien ne s'impose de manière évidente et automatique. C'est évidemment un défi majeur pour l'administration. **Les conditions d'application des lois en sortent profondément modifiées : l'explication et la justification deviennent des démarches essentielles.**

b. Les ambivalences de la société des individus : une demande renouvelée de protection par la collectivité

On ne saurait trop insister sur le caractère ambivalent de cette société des individus en train de s'installer. Elle est à la fois dépolitisée et hyper-réactive. L'indifférence envers la chose publique s'y combine avec l'activisme, un activisme occasionnel, mais non moins effervescent pour autant. C'est une société pacifiée, où la règle du jeu ne fait plus question, et en même temps une société contentieuse, où le recours contre la décision publique est systématique.

Le nouvel individualisme, de la même façon, ne se résume pas à l'affirmation des droits individuels. Il s'accompagne d'une demande redoublée de protection par la collectivité.

L'individualisation a pour effet d'accroître la vulnérabilité des personnes. Elle tend à les priver de l'appui qu'ils trouvaient dans des communautés fortement constituées, que ce soit du côté de leur famille, de leur groupe professionnel ou de leur voisinage. En outre, elle les détourne anthropologiquement de l'usage des moyens violents, en leur faisant d'autant plus redouter ceux-ci (c'est une différence cruciale de l'individualisme à l'européenne par rapport à l'individualisme à l'américaine, historiquement construit autour de la capacité de se défendre soi-même). Bref, plus les individus sont individualisés, plus ils se sentent exposés et plus ils ont besoin de société. Il y a un lien intime, de ce point de vue, entre le développement de l'individualisme, sous la forme qu'il a prise récemment, et la montée de la demande de sécurité adressée à la puissance publique.

Pour un nombre important de personnes au sein de nos sociétés, l'individualisme se présente comme une norme subie.

Il faut ajouter donc une dimension supplémentaire à cette vulnérabilité créée par l'individualisation. Contrairement à l'explication naïve qui suggère que les individus deviennent individus de l'intérieur, en quelque sorte, par une affirmation conquérante de leur moi et de leurs droits aux dépens de l'autorité du collectif, nous avons eu clairement affaire, au cours de cette dernière phase du processus, à un phénomène d'attribution sociale. C'est la collectivité qui a conféré le statut d'individu de droit à l'ensemble de ses membres, y compris ceux qui n'avaient rien demandé. Il s'est imposé à elles sans qu'elles l'aient choisi ou réclamé

et sans qu'elles se sentent forcément les moyens d'en bénéficier ou de se montrer à la hauteur de ses exigences.

Le statut qui leur est imparti est pour eux une épreuve, à des degrés divers. C'est la source d'attitudes et de comportements qui nous déconcertent, parce qu'ils n'entrent pas dans la grille de lecture dominante, mais qui pèsent lourd, néanmoins, dans le fonctionnement collectif. L'individualisation, en un mot, est également un problème. Elle se paie en difficultés plus ou moins graves, allant du refus de toute mobilité, par crainte de quitter un cadre de vie ressenti comme un refuge, à des troubles psychiques importants d'un genre encore mal compris. Une gestion avertie et humaine de la vie sociale se doit de le prendre en compte.

La mesure de cette ambivalence est cruciale pour l'appréciation des attentes des citoyens. **Si, d'un côté, cet approfondissement de l'individualisation rend l'action publique difficile, voire problématique, dans certaines situations, il se traduit de l'autre côté par un renforcement de la demande adressée à la puissance publique.** Le besoin de sécurité en est l'expression la plus manifeste. Mais on peut y ajouter, dès au stade de ce premier repérage, le besoin de proximité, en fonction du besoin d'établir un lien personnel direct avec les autorités ou les services concernés, et le besoin d'information, en fonction du désir de se faire une idée par soi-même des questions posées.

c. Les deux faces du vieillissement, facteur de fractures territoriales à venir

Cette société individualisée présente en outre des caractéristiques démographiques qui contribuent à en modeler puissamment les traits. La principale se résume dans la notion de vieillissement. Une notion en partie trompeuse, et à manier avec précaution, puisqu'elle mêle deux phénomènes qui produisent des conséquences très différentes : la proportion des personnes âgées au sein de la population globale et l'allongement de la durée de la vie.

Or cette dernière, associée à l'Etat-providence, aux systèmes de retraites et à l'amélioration de l'état de santé des populations, a eu pour effet d'engendrer un groupe social qu'on ne connaissait pas et qui **représente l'une des plus grandes nouveautés de nos sociétés, celui des « jeunes retraités » (55-75 ans).** A beaucoup d'égards, c'est au sein de ce groupe qu'il faut chercher la figure de l'individu par excellence, telle que nos sociétés aspirent à la réaliser. Il est composé, en effet, de gens pour la plupart en pleine possession de leurs moyens physiques, souvent détenteurs d'un patrimoine, disposant d'un revenu garanti (et statistiquement élevé, puisqu'il est en moyenne supérieur à celui des actifs), et libres, en général de charges familiales (hors de l'entretien ou du soin de leurs vieux parents). Si l'on y joint un capital éducatif qui s'est sensiblement élevé chez les gens formés après 1945, on obtient, par addition de ces traits, la figure d'un acteur indépendant, pourvu de moyens sans équivalent dans les générations précédentes. Ce qui est sûr, dans tous les cas, c'est qu'il s'agit d'une population extrêmement active qui joue un rôle clé dans la vie politique, associative et culturelle du pays.

Mais l'allongement de la durée de la vie se traduit également par ailleurs par **le développement d'une population très âgée** (« quatrième âge » à distinguer du « troisième »), demandant une prise en charge médicale et sociale importante, parfois précarisée, frappée par la dépendance pour une proportion non négligeable de ses membres (estimée devoir se stabiliser autour de 15%), nécessitant le recours à des services d'aide à la personne et appelant, du fait de sa fragilité, un niveau élevé de protection.

Sous cet aspect au moins double, **le vieillissement apparaît comme un facteur de déséquilibres, de tensions, voire de possibles fractures à venir pour les territoires :**

- Pour commencer, la coexistence ne va pas de soi entre ces jeunes retraités aisés, mobiles, exigeants vis-à-vis des autorités locales comme des pouvoirs publics, et une population plus âgée, marquée par l'isolement, la précarité et la dépendance, dont les préoccupations et les aspirations vont dans une direction différente.

- Parallèlement, le fossé générationnel risque de se creuser entre les jeunes actifs et des seniors perçus à la fois comme des privilégiés et comme une charge de plus en plus pesante. La nécessité de développer des services spécifiques et des structures d'hébergement dédiées n'ira pas, en effet, sans conséquences lourdes pour les finances des collectivités départementales. Le besoin de faire appel à une main d'œuvre étrangère pour les emplois dans ces services peut en outre poser des problèmes d'intégration non négligeables.

- Une population âgée, aisée et fragile est exposée à devenir la cible d'une délinquance spécifique.

- Il n'est pas exclu, enfin, que la conjonction du désir d'une meilleure protection dans tous les domaines de la part des personnes âgées et de la difficulté de répondre à leurs besoins de la part de collectivités aux faibles moyens pousse vers l'abandon de certains territoires.

d. Un nouveau rapport au territoire : une demande d'accessibilité adressée à l'Etat

Le nouvel individualisme est étroitement lié aux moyens que la technique offre aux individus dans nos sociétés, que ce soit en matière de circulation ou en matière de communication (réseaux numériques). **Ils sont plus mobiles et davantage connectés entre eux.**

Ces instruments de mobilité ont contribué en particulier à façonner un nouveau rapport aux territoires. Il est marqué par la même ambivalence que celle qu'on a précédemment repérée. **La mobilité croissante et la « déterritorialisation » qu'elle induit, vont de pair avec une appropriation plus forte du territoire, dont les mobilisations pour la défense de l'environnement sont l'expression la plus visible, mais non la seule, loin s'en faut.** Car cette exigence de préservation n'est pas séparable de celles d'accessibilité et de sûreté.

Il n'y a là rien de nouveau sur le fond. La projection territoriale est au cœur de l'Etat moderne et de son originalité historique. Il se définit, pour l'un de ses aspects fondamentaux, comme l'appareil au travers duquel une collectivité s'approprie et contrôle son territoire. Mais l'offre technique et la demande sociale se rejoignent aujourd'hui pour donner un relief et une vigueur supplémentaires aux attentes envers cette fonction.

Les citoyens attendent de l'Etat qu'il garantisse l'accessibilité des territoires dans des conditions sûres.

Ils attendent que leur mobilité puisse librement se déployer—« où je veux, quand je veux ». Il n'y a pas plus scandaleux pour la conscience commune que l'idée même de « zones de non-droit », c'est-à-dire de zones soustraites au contrôle public et à la libre circulation.

Dans l'autre sens, et compte-tenu toujours de cet idéal, il n'y a pas plus frustrant que les entraves à la capacité de se déplacer. Elles sont vécues comme un authentique handicap social. C'est le cas des obstacles que les jeunes des banlieues rencontrent dans ce domaine, notamment dans la région parisienne.

Pouvoir de « bouger » et enracinement, loin de s'exclure, se complètent.

La multi-résidence en témoigne. Être de plusieurs territoires n'empêche pas d'investir intensément chaque territoire et d'y porter un souci aigu de son aménagement et de sa conservation. C'est le terrain privilégié sur lequel se développe l'activisme des citoyens face aux autorités. Il peut aller jusqu'à l'apparition de « territoires résistants », rejetant l'extension de l'urbanisation, la mixité sociale, les nouvelles infrastructures et de manière générale les projets de développement susceptibles d'attirer de nouveaux habitants.

Cet investissement renforcé de la part des acteurs se traduit, sans surprise, par une différenciation territoriale accrue, en dépit de l'exigence d'égalité de traitement dans laquelle il se drape volontiers.

D'une manière générale, nous allons avoir affaire de plus en plus à des sociétés « territorialement actives ».

Les individus s'y déplacent volontiers, tout en accordant une place très importante à leur lieu de résidence. Celui-ci devient de plus en plus choisi. Il peut en résulter des déplacements considérables et relativement rapides de populations, guidés par une logique de regroupement affinitaire. **D'où de prévisibles phénomènes de polarisation**, déjà discernables, entre des zones de relégation réservées à ceux qui n'ont pas les moyens de bouger et des zones privilégiées où se retrouvent ceux qui veulent éviter les premiers. La tendance à l'inégalité géographique paraît destinée à s'accroître en fonction d'une dynamique sociale spontanée et puissante. **Elle nourrit en retour une demande d'ores et déjà croissante de solidarité entre les territoires que seul l'Etat est en mesure d'assurer.**

Cette logique du regroupement affinitaire, remarquons-le au passage, trouve son instrument naturel et démultiplicateur dans les réseaux numériques. Internet, s'il facilite la communication horizontale et directe entre les individus, pousse en fait vers la recherche du même. Les utilisateurs tendent à se retrouver sur la base d'intérêts communs et de convictions partagées. Le résultat en est une fragmentation de cet espace public virtuel : il rassemble pour séparer. Si l'on devait en venir à une projection des réseaux sociaux sur le territoire, on aurait affaire à une collectivité cloisonnée et balkanisée à un point qui la rendrait difficile à gérer.

e. Une société difficile à appréhender : le dépérissement des corps intermédiaires traditionnels

Les anciens encadrements communautaires qui faisaient office de relais des préoccupations des citoyens auprès des autorités publiques, qu'ils soient religieux, corporatifs ou notabiliaires, ont achevé de disparaître. Les appareils politiques et syndicaux qui les avaient remplacés dans une certaine mesure, s'ils conservent leur rôle public, ont perdu l'essentiel de leur base sociale et de leur ancrage de terrain. Ils n'encadrent plus les populations. C'est une difficulté nouvelle et considérable pour l'action publique : elle a en face d'elle une société dont la demande n'est plus organisée.

La relève n'est en rien assurée par les associations : elles remplissent une autre fonction.

Elles sont a priori dans la même position d'intermédiaire et de porte-parole des intérêts sociaux. Mais elles fonctionnent selon un modèle très différent qui fait qu'elles n'assurent pas véritablement un rôle d'agrégation et de mise en forme des demandes sociales. Leur logique est celle de la particularité de la cause qu'elles défendent, ce pourquoi elles tendent à se multiplier. Leur vocation est minoritaire. Encore moins jouent-elles un rôle de médiation avec la collectivité, vis-à-vis de laquelle elles ne disposent d'aucune autorité. Au vrai, elles ne représentent qu'elles-mêmes, même si elles peuvent bénéficier circonstanciellement de soutiens importants. La meilleure preuve de cette absence d'autorité est leur débordement régulier, dans des situations de crise, par des collectifs exprimant des revendications spontanées.

Un autre aspect de cette activité de la société en dehors des médiations établies est la **multiplication des lobbys catégoriels**. Sur le même modèle, il ne s'agit pas pour eux de représenter la collectivité, mais de fédérer des intérêts afin de peser sur la décision publique ou de l'influencer.

Dans ce paysage, les entreprises occupent une place à part, en raison de l'enjeu névralgique de l'emploi. Celui-ci leur procure une capacité de négociation, pouvant aller jusqu'au chantage, qui en fait des partenaires aussi incontournables qu'incommodes. Elles sont l'acteur social le mieux à même de donner leur intérêt particulier pour l'intérêt général.

La difficulté d'appréhender la société s'est donc considérablement accrue pour les autorités publiques. C'est pour répondre à cette difficulté que les élus locaux consacrent tous leurs soins au « maillage du tissu associatif ». Un moyen fermé aux représentants de l'Etat, qui se trouvent devant une scène sociale éclatée ou atomisée, à la fois effervescente et insaisissable, où s'expriment des demandes éparses, souvent aussi contradictoires qu'elles sont véhémentes.

L'action publique est désormais confrontée au problème fondamental de la manière de s'adresser à cette société et de communiquer avec elle.

f. La difficulté à faire prévaloir l'intérêt général dans les territoires

Ce constat relatif à l'état de la société permet de mieux comprendre la difficulté majeure à laquelle l'action publique est aujourd'hui en butte sur les territoires, celle de faire prévaloir l'intérêt général.

D'une part, la notion même est brouillée, et d'autre part, la légitimité reconnue à la défense des intérêts particuliers et à l'expression des demandes individuelles rend sa mise en œuvre problématique.

Le critère des retombées locales bénéfiques devient discriminant : en leur absence, le rejet est sans appel.

Les externalités négatives (perte de valeur foncière dans le cas d'une ligne THT, image dans le cas de l'implantation d'une prison, environnement dans le cas de l'installation d'une déchetterie) justifient des refus absolus. Le recours au veto judiciaire, comme il a déjà été noté plus haut, est systématique. **Le point important à relever est la légitimité dont ces**

démarches et ces contestations bénéficient aux yeux de l'opinion. C'est ce qui fait leur force.

De fait, la conduite des grands projets d'intérêt général se heurte à des difficultés renforcées, qu'il s'agisse des équipements publics, de la définition de la carte hospitalière ou de la bonne allocation des financements publics. La construction des infrastructures (routes, lignes TGV, tramways, lignes à haute tension) bute sur les intérêts fonciers et une sensibilité environnementale exacerbée. La rationalisation du système hospitalier bute sur les préoccupations de proximité et la difficulté de définir la qualité des soins. **Dans un contexte de pénurie budgétaire, la définition des priorités et la répartition des ressources deviennent un casse-tête par rapport à des exigences qui s'estiment toutes également fondées.**

L'époque n'est plus où la puissance publique apparaissait comme l'incarnation de l'autorité du collectif, en mesure d'énoncer et d'imposer l'intérêt général. Elle ne jouit plus ni de la confiance a priori dans sa capacité de concevoir l'intérêt commun ni de la transcendance qui faisait accepter son action. Dans le même temps, l'impératif de prise en compte du local et de ses spécificités, de l'individuel et de ses besoins, du particulier et de ses droits a pénétré les mentalités. C'est en fonction de ces conditions nouvelles qu'il faut repenser l'action de l'Etat.

L'intérêt général ne se décrète pas, il est à construire. Il ne surplombe pas les intérêts particuliers, il les intègre.

Cette perte d'évidence de la figure de l'intérêt général ne signifie pas que la notion d'intérêt général ne veut plus rien dire pour les citoyens. Simplement, cet intérêt n'est pas spontanément donné, pas plus qu'il n'a de représentants naturels. Dans ce cadre, le rôle des procédures est déterminant. L'exemple de la définition des zones de développement de l'éolien montre qu'elles peuvent servir à désamorcer l'opposition entre intérêts particuliers et intérêt général et à établir le rôle de garant de l'intérêt général pour les intérêts particuliers.

De la même façon, l'effacement de la figure de l'autorité transcendante ne signifie pas que la fonction de l'autorité n'est pas admise.

Elle continue d'être parfaitement reconnue, comme l'exemple des situations de crise le fait ressortir, ou, plus banalement, lorsque le temps des démarches de concertation est épuisé sans résultat et que le besoin de trancher se fait sentir. Il y a seulement que l'autorité doit établir ses titres et qu'elle doit rechercher le consentement des intéressés, en témoignant d'une juste compréhension des données de leur situation.

La fonction du représentant de l'Etat sur le territoire est idéalement d'incarner l'intérêt général dans la proximité. Il lui revient de conjuguer une connaissance fine du terrain avec la pédagogie des enjeux généraux.

II. La décentralisation, ses effets et ses ambiguïtés

A côté du nouvel état de la société, l'autre donnée majeure en fonction de laquelle se déterminent les attentes des citoyens vis-à-vis de l'Etat territorial est la situation créée par la décentralisation.

Ce second facteur n'est pas sans liens avec le premier, au demeurant, il importe de le noter. La tendance à la décentralisation a été une tendance générale de la dernière période, affectant l'ensemble des organisations, les entreprises privées aussi bien que les administrations publiques ; elle a accompagné partout la dynamique de l'individualisation. La volonté de rapprocher la décision du terrain et des préoccupations des acteurs concernés procède du même esprit que la montée en puissance des droits personnels. Cela explique le large consensus dont son principe fait l'objet dans l'opinion.

Toutefois, la manière dont la décentralisation a été définie et dont elle fonctionne dans le contexte français ne va pas sans susciter des perplexités et des frustrations considérables chez les citoyens. Elles engendrent une demande diffuse, mais forte à l'égard des représentants de l'Etat sur les territoires. Cette demande introduit à un besoin plus général d'Etat qui procède, plus profondément, lui, de l'individualisation et des transformations sociales auxquelles elle est associée.

1. Un effet « boîte noire » : la décentralisation a superposé une certaine désorganisation politique au brouillage de la demande sociale.

La décentralisation a secrété une confusion institutionnelle qui fait du fonctionnement d'ensemble des institutions publiques une véritable boîte noire pour les citoyens. L'action de l'Etat en particulier est devenue illisible. Si l'on rajoute au chevauchement des compétences les démembrements de la puissance publique résultant du développement des agences et des délégations aux associations, sans oublier l'action de l'Union européenne, il s'est formé un maquis impénétrable où personne ne se retrouve plus, y compris parmi les citoyens les mieux informés et chez une bonne partie des élus.

Une situation qui est à son comble en zone urbaine et spécialement dans les banlieues des métropoles, où le cadre public de la vie sociale a littéralement cessé d'être perçu et compris dans son mécanisme par une majorité de la population. Nul ne sait plus qui fait quoi, qui commande quoi, qui est responsable de quoi.

L'effet paradoxal de cette indéchiffrabilité a été de redonner une nouvelle visibilité à l'administration territoriale.

Son rôle s'est réduit, ses moyens ont diminué, mais sa place a regagné en relief dans le regard des citoyens. De nouvelles attentes se sont portées sur elle. En face de cette complexité des structures et de cette obscurité des procédures, le représentant de l'Etat, lui, demeure bien identifié. Il dispose d'une position repérable dans ce paysage mal déchiffrable - ce qui peut aussi bien le désigner comme cible. Mais au moins on sait, ou on croit savoir qui il est et ce qu'il fait, même si par ailleurs la réalité de l'action de l'Etat est méconnue, et même si, surtout, ses limites sont ignorées.

C'est d'autant plus vrai que les mentalités n'ont pas suivi le mouvement de la législation et sont en décalage avec elle.

La réalité décentralisée de l'organisation administrative n'empêche pas la prégnance dans les esprits d'une culture politique dont l'Etat centralisé constitue la clé de voûte. La « République décentralisée » reste dans les têtes un « Etat central décentralisé » appuyé sur une administration territoriale que l'on imagine forte. Rien d'extraordinaire à cela : une tradition historique aussi séculairement enracinée ne se change pas par décret.

En dépit des prérogatives qu'ils ont acquises, les élus entretiennent à leur façon cette situation.

Par culture politique eux aussi, ils continuent communément de se reposer sur une attitude d'opposition et de réclamation envers l'Etat central qui ne les met pas en position de s'y substituer. Il n'entre pas dans l'idée que les titulaires des pouvoirs locaux se font de leur fonction d'appliquer les lois, comme c'est le cas dans les pays authentiquement fédéraux. Ils se bornent à les respecter, en laissant le soin de les mettre globalement en œuvre à d'autres.

De ce point de vue, on ne voit pas comment l'Etat, en France, pourrait se passer d'administration territoriale, à horizon prévisible, en déléguant purement et simplement ses tâches aux collectivités électives. Les citoyens ont parfaitement intégré ce partage et raisonnent en fonction de lui. L'équilibre de ce statu quo pourra évoluer ; dans son principe, il paraît fait pour durer.

b. Une redécouverte de l'Etat face à une crise de légitimité rampante des pouvoirs locaux

La « gouvernance » qui s'est de la sorte instaurée est en train de conduire à une redécouverte du rôle spécifique de l'Etat de la part des citoyens.

Une redécouverte encore confuse, certes, mais d'ores et déjà nettement dessinée. Si le renforcement de la société et l'affaiblissement de sa propre autorité amènent l'Etat à composer, à tous les niveaux, avec des partenaires actifs, que cette négociation permanente prenne ou non un aspect formalisé, comme « la gouvernance à cinq » initiée par le Grenelle de l'environnement, l'Etat ne devient pas pour autant un partenaire comme les autres dans l'opération. **Car c'est à lui qu'il revient de fixer les règles de la gouvernance.** Il est permis de parler de « méta-gouvernance », en ce sens, pour désigner la fonction qui le distingue dans cette nouvelle architecture institutionnelle. Il faut un garant et un gardien de la règle du jeu. Et plus ce jeu de la formation des choix publics se complique, plus il comporte d'intervenants, plus le besoin de clarté et de fermeté des règles devient pressant, à tous les niveaux. C'est dans ce rôle que l'Etat est attendu par les citoyens. Il peut déléguer beaucoup de ses attributs, mais il est irremplaçable dans cette fonction.

Ce n'est pas tout. Sur le terrain directement politique, cette fois, la décentralisation induit une redécouverte du rôle classique de l'Etat. **On attend de ses représentants, ainsi, qu'ils soient les garants d'une certaine impartialité, par rapport à la politisation des élus.**

Il s'est produit à cet égard, ou il est en train de se produire, un revirement sensible. Dans un premier temps, les élus ont bénéficié globalement de l'appui de l'opinion contre un Etat central perçu comme coupé des réalités locales. Et puis, peu à peu, au fur et à mesure de

la montée en puissance des exécutifs locaux et de la réorganisation du système politique en fonction de cette nouvelle base territoriale, on a vu émerger et de se diffuser un malaise et une inquiétude de plus en plus marqués devant les « féodalités » de la sorte en train de se constituer.

De nombreux signes montrent que nous sommes aujourd'hui devant une crise de légitimité rampante du pouvoir local et des conditions dans lesquelles il s'exerce.

Son verrouillage clientéliste et son esprit partisan font de plus en plus ouvertement débat, dans un contexte où le personnel politique en général est frappé, y compris à l'échelon local, par le problème de représentativité analysé plus haut – il est ressenti comme en décalage par rapport à la population. Cette préoccupation s'enracine, là aussi, dans un héritage historique profond. Elle réveille et réactualise une donnée de structure de l'histoire du pays, à savoir le jeu triangulaire entre le peuple, les Grands et l'Etat central, où l'Etat central se légitime en tant que protecteur du peuple contre les féodalités locales. La configuration actuelle réactive cette antique équation. L'Etat central redevient un contre-pouvoir dans les territoires. Il est l'instance d'appel contre des décisions ressenties comme injustes.

C'est dire que la demande de sauvegarde de l'impartialité et de la transparence de l'action publique qui se tourne vers le représentant de l'Etat est à prendre au sérieux. Ce n'est pas seulement l'impartialité qu'il est demandé à l'Etat de garantir, c'est aussi la généralité.

Autant l'intérêt général est difficile à dégager et à faire admettre, autant sa nécessité est ressentie en face de l'activisme des minorités et de l'organisation des intérêts particuliers. Les associations et les lobbys de toutes sortes sont parfaitement identifiés par l'opinion pour ce qu'ils sont, c'est-à-dire des représentants de la particularité. Autant il est jugé que l'expression et la revendication de ces causes et de ces intérêts est légitime, autant il est entendu qu'elles ne sauraient avoir le dernier mot, ne serait-ce que parce qu'ils ne fournissent pas la définition de l'ensemble où ils ont à s'inscrire (pas plus qu'ils ne répondent à la question des moyens à mobiliser pour les satisfaire). C'est en ce point précis que l'Etat est attendu. Il est descendu une fois pour toutes de son piédestal de détenteur omniscient et exclusif de l'intérêt général, et on ne l'y remettra pas. Mais il conserve toute sa nécessité, au terme de ce processus de délibération collective, en tant que **garant de l'ajustement et de la composition équitables de ces particularités au sein d'une vision d'ensemble cohérente.**

Cette redécouverte de l'Etat et de sa fonction ne va pas sans soulever un problème, il faut le signaler dès à présent, qui pourrait se révéler à l'avenir le problème le plus difficile pour l'exercice de la fonction de représentant de l'Etat sur les territoires. Cette redécouverte pousse dans le sens d'une dissociation entre le gouvernement et l'Etat, mouvement plus général et capital pour l'avenir de nos sociétés politiques. Cette pression ne peut que contribuer à rendre encore plus délicat l'exercice d'une fonction en réalité double, consistant à faire appliquer la politique du gouvernement en place tout en assurant la continuité, l'impartialité et la généralité de l'Etat.

III. Les demandes adressées à l'Etat

Ces attentes politiques, liées à la décentralisation, ne sont qu'un aspect d'une demande plus vaste, dont on a eu l'occasion de pointer différentes manifestations au passage et qu'il s'agit de rassembler dans un inventaire plus systématique.

1. *L'analyse des évolutions sociales en cours conduit au constat fondamental d'un besoin accru d'Etat.*

Il s'agit certes d'un besoin profondément renouvelé dans sa teneur et ses expressions, mais plus vigoureux que jamais. La cause est entendue, la société des individus n'est pas faite pour s'accommoder d'un Etat de surplomb, elle est jalouse de son indépendance, elle est impatiente devant les manifestations d'autorité, mais cela ne l'empêche aucunement de compter sur l'appui et le concours de la puissance publique, spécialement à l'échelon territorial. Maintenant que ses libertés et ses droits sont acquis sans retour, du reste, elle est mieux en position d'exprimer ces attentes, tout en manifestant une sensibilité redoublée aux questions d'éthique et de libertés publiques.

Nous sommes probablement, le contexte de crise aidant, au point de retournement où la réappropriation de l'Etat va prendre le pas sur la contestation de son image et de ses prérogatives anciennes. Il ne faut nourrir aucune illusion, cela dit : cette réappropriation est guidée par le souci de ne rien concéder sur le chapitre des marges de manœuvre conquises par les individus et leurs groupements volontaires. Aussi cette demande d'Etat est-elle habitée par une tension interne dont il est essentiel de repérer les termes avec précision, puisqu'elle fait toute la difficulté d'y répondre.

2. *Cette demande adressée à l'Etat porte avant tout sur la sécurité.*

Ce terme est à entendre dans une acception bien plus large que la simple protection des personnes et des biens. Il touche à la sûreté de l'environnement dans lequel évoluent les personnes ; il engage la garantie sociale des populations ; il concerne leur assurance contre les nouveaux risques que la marche de nos sociétés fait émerger. Il est de bon ton de dauber sur « les peurs d'une société vieillissante ». La vérité est que le vieillissement est pour peu de choses dans les inquiétudes que nos sociétés secrètent naturellement ; il est tout au plus un amplificateur.

Il faut prendre au contraire ces inquiétudes très au sérieux. Elles ne se réduisent pas à la conscience croissante des risques technologiques. Elles sont liées aux deux ressorts les plus puissants de notre monde, l'individualisation à la base et la globalisation au sommet :

- **L'individualisation est intrinsèquement anxiogène.** A côté de ses aspects libérateurs, elle ne va pas sans susciter un sentiment de vulnérabilité et d'impuissance chez ses bénéficiaires, qui se sentent isolés et dépourvus de moyens face à des forces qui les dépassent.
- **Par ailleurs, un monde global ne peut être ressenti que comme un monde dangereux :** on n'y est nulle part à l'abri. Son ouverture et son interconnexion font que le local y est à la merci de ses interactions avec le global, lequel est le siège de forces infiniment plus grandes.

Dans ce contexte, l'Etat retrouve aux yeux des citoyens une fonction de médiation indispensable. Il est à la fois celui qui permet d'exploiter dans de bonnes conditions les opportunités offertes par cette ouverture et celui qui a les moyens de protéger contre les dangers inhérents à cette même ouverture, spécialement au niveau local, là où les acteurs sont les plus démunis face à ses retombées.

c. La différenciation des territoires est de plus en plus fortement vécue, du côté des territoires défavorisés, comme une entorse à la règle républicaine d'égalité.

Les inégalités géographiques prennent une place grandissante dans la conscience collective, à côté des inégalités sociales.

L'administration territoriale est en première ligne de cette demande d'égalité de traitement. Compte-tenu d'une dynamique spontanée qui pousse manifestement dans la direction opposée, **la solidarité des territoires est l'une des missions** où elle est aujourd'hui la plus attendue, dans des secteurs eux-mêmes très différents de la société française.

Le rôle arbitral des représentants de l'Etat est vivement sollicité, étant donné le climat contentieux qui s'est installé sur les territoires à la faveur de la dynamique particulariste qu'on a dégagée,

Face à la multiplication des conflits d'usage entre des intérêts divergents, ils apparaissent comme les seuls en mesure de parvenir à des accords équitables et réalistes, par rapport à une justice qui ne se prononce qu'en droit et à des élus guidés avant tout par des considérations électorales (et souvent paralysés par elles).

Mais l'attente porte moins peut-être sur la pacification que sur la perspective.

Ces conflits ont pour effet de paralyser l'imagination du futur. Ils ne paraissent vraiment résolus qu'en étant dépassés au sein d'une vision d'ensemble du développement à terme du territoire qu'ils affectent. Cette anticipation réconciliatrice est souvent ce qui manque le plus. Au-delà des projets individuels et des intérêts catégoriels, il existe chez les acteurs locaux une demande d'aide à l'élaboration de perspectives stratégiques qui se tourne naturellement vers l'Etat en charge de la collectivité plus large où ces perspectives ont à s'inscrire, un Etat dont on attendrait qu'il soit lui-même stratège. Le succès de la notion de « développement durable » au niveau des collectivités territoriales n'est pas sans rapport avec cette aspiration.

Aspiration qui ne va pas, de son côté, sans soulever la question des moyens de l'Etat en matière d'expertise technique.

d. Sur le plan du fonctionnement de l'Etat : plus de proximité, d'accessibilité, de lisibilité, de réactivité et d'efficacité

En cette matière, la pression de l'individualisation est impitoyable. Elle rend mal supportable aux usagers de divers rangs ce qu'ils perçoivent comme l'éloignement de l'administration, et pas seulement son éloignement physique, même si celui-ci devient un enjeu hypersensible en cas de retrait, en raison de la valeur de symbole qu'il acquiert alors.

Elle les dresse volontiers contre ce qu'ils jugent être la complexité ou l'obscurité de son organisation : à qui s'adresser, qui fait quoi au juste ? Elle les révolte contre la lenteur des procédures, en fonction d'une culture de l'urgence amplifiée par les médias, mais ancrée d'abord dans le culte du présent inhérent à la logique individualiste. C'est le terrain sur lequel les avis sont le plus convergents. Les citoyens voudraient pouvoir compter sur une représentation de l'Etat à l'écoute de leurs préoccupations, aisément mobilisable et en mesure d'obtenir des résultats promptement palpables. Il y a là sans doute un idéal difficilement atteignable, étant donné le respect scrupuleux du droit exigé du même mouvement. Mais il faut savoir qu'il existe et prêter attention à ce qu'il exprime, de manière à aller au moins dans son sens.

De manière générale, la pression de l'individualisation est ce qui rend problématique de satisfaire cette demande multiforme.

Il est faux, on n'a cessé de le voir, que la pente de l'individualisme aille uniformément dans le sens de l'égoïsme et de la privatisation. L'individu vit aussi en société, et l'individualisation renforce, en réalité, le besoin qu'il a de la société. Mais ce qui est vrai en revanche, c'est que son point de vue d'individu colore la vision qu'il a de l'intérêt commun, de la chose publique ou de l'impartialité de l'Etat. Cela soulève inévitablement un problème de principe pour un appareil dont la fonction est de veiller aux grands équilibres collectifs, qui s'appuie sur des règles uniformes et dont le fonctionnement repose sur des dispositifs et des procédures.

Le décalage des deux logiques est fatal, il n'y a pas d'harmonie préétablie entre elles, leur jonction est à construire, dans un processus toujours à reprendre. Elle relève proprement d'un art. L'administration doit en être consciente : cet art constitue désormais son objet ; il est le moyen au travers duquel elle peut valablement remplir sa mission, dans le dialogue avec la société et ses contradictions.

IV. Quelles réponses ?

Comment maintenant répondre au mieux à ces attentes complexes des citoyens ? Elles appellent, à l'évidence, d'importantes évolutions dans l'organisation de l'Etat et surtout dans l'articulation entre Etat central et Etat territorial.

1. Trois principes : prégnance du modèle administratif français ; besoin de lisibilité de l'action publique ; nécessité accrue d'information

Ces évolutions doivent être conduites avec la plus grande prudence, toutefois, en tenant compte de **la prégnance du modèle administratif français dans l'esprit des administrés**. Cette prégnance constitue un atout autant qu'un obstacle. Il s'agit de prendre appui sur cet héritage pour le modifier. Le travail requis est de l'ordre d'une redéfinition ou d'une reconfiguration, selon l'ampleur et l'ambition qu'on veut lui communiquer. C'est la condition pour mener une réorganisation compréhensible pour les citoyens.

Or tel paraît devoir être l'objectif prioritaire de ces transformations : **rendre l'action publique de nouveau lisible pour les citoyens**. L'empilement des réformes antérieures a engendré une opacité qui constitue aujourd'hui un obstacle majeur dans les rapports entre l'Etat et les citoyens à l'échelon territorial. La rationalisation interne de l'administration a été conduite, souvent, sans un souci suffisant de la lisibilité externe de ses structures et surtout de ses accès. Il convient à cet égard d'inverser la démarche. La préoccupation première doit être l'intelligibilité de l'organisation et du fonctionnement des services de l'Etat pour les populations et les usagers. Il n'est que temps d'introduire la lumière dans la boîte noire.

A cet égard, on ne saurait trop souligner **la nécessité d'un gros effort d'information**. L'action de l'Etat, en plus d'être mal intelligible dans ses mécanismes est devenue invisible pour les citoyens. Ils lui attribuent volontiers des pouvoirs qu'elle n'a pas, tout en ignorant la réalité du travail qu'elle mène. D'où le rôle de bouc émissaire qu'il est facile de lui faire endosser. Ce déficit de visibilité demande à être comblé. L'administration doit se faire connaître et faire connaître. L'information est au centre des fonctions d'un Etat moderne ; peut-être est-ce encore plus vrai au niveau de l'Etat territorial et du contact direct avec les administrés. De ce point de vue, Internet ouvre des possibilités immenses qui méritent d'être explorées systématiquement.

Ce rôle informatif peut être un atout majeur pour l'Etat territorial de demain. Il est d'ores et déjà une partie de la réponse à la demande d'immédiateté de la société : il permet d'apporter des réponses immédiates à ses questions.

b. Trois missions : garantir la solidarité entre territoires ; inscrire les territoires dans une stratégie nationale ; assurer la cohérence de l'action publique au service des administrés

Parmi les missions de l'Etat territorial, il en est trois qui méritent peut-être d'être mises plus particulièrement en valeur dans le nouveau contexte.

En premier lieu, **la garantie de la solidarité des territoires** paraît appelée à représenter un enjeu toujours plus sensible, étant donné la force des tendances qui poussent vers leur différenciation. C'est le rôle spécifique de l'Etat, et il trouve une traduction privilégiée dans son action au plus près des populations.

En deuxième lieu, dans un monde en mouvement rapide, **l'inscription des territoires dans une stratégie nationale d'ensemble** fait question pour les citoyens, surtout dans les territoires défavorisés. S'il est bon que les collectivités puissent développer leurs projets propres, elles n'ont pas les moyens, hors de quelques métropoles, de situer leur action dans un cadre plus large. L'Etat territorial est là, précisément, pour relier. Le développement d'une capacité d'anticipation locale est le moyen de répondre aux inquiétudes suscitées par la mondialisation comme par l'adaptation à une économie durable.

En troisième lieu, enfin, l'Etat territorial est le plus attendu dans la mission qui est théoriquement la sienne, mais dont chacun sait qu'il ne la remplit que très imparfaitement : **la mise en cohérence et en synergie des administrations au service des administrés à l'échelon local**. C'est le point névralgique pour répondre à la demande d'efficacité des citoyens, mais aussi pour dissiper au moins en partie l'effet « boîte noire » qui alimente le sentiment de distance de la population vis-à-vis de la puissance publique.

c. Redéfinir l'articulation de l'Etat central et de l'Etat territorial : plus d'interministérialité au centre et davantage de subsidiarité à la base

En ce qui concerne l'organisation de l'Etat territorial, deux points méritent d'être plus particulièrement soulignés.

Il paraît difficile, pour commencer, de sacrifier la proximité alors que toute la demande sociale va dans ce sens.

On comprend bien le raisonnement qui conduit à privilégier le niveau régional du point de vue de la définition de la stratégie. Mais il n'est même pas sûr, compte tenu de la grande diversité des situations locales et de la forte réactivité de la société, qu'elle soit véritablement source d'une meilleure efficacité, laquelle suppose dans les conditions d'aujourd'hui une connaissance fine du terrain et des moyens de négociation avec les acteurs. Le danger de la démarche, dans tous les cas, est de tourner le dos au vœu des citoyens. Il y a lieu, au contraire de s'interroger, dans cet esprit sur le rôle qui pourrait être celui de l'administration de proximité, la discussion étant ouverte sur le niveau pertinent à retenir. C'est au niveau où elles se concrétisent sur le terrain, en effet, que des politiques publiques deviennent intelligibles pour les citoyens. De ce point de vue, par exemple, les sous-préfets, en charge de cet assemblage local des instruments de l'Etat semblent aujourd'hui souvent dépourvus de moyens suffisants. Il paraît plus que jamais indispensable que l'Etat soit incarné

sur le terrain si l'on veut que les citoyens ne se retrouvent pas devant des directives abstraites et des règles impersonnelles dans lesquelles il ne se reconnaîtront guère. C'est aussi la condition de l'humanité de l'action de l'Etat.

Mais le problème principal est celui de l'articulation entre le centre et les territoires.

C'est le problème le plus difficile, puisqu'il engage l'organisation et le fonctionnement de l'Etat central autant, si ce n'est plus, que l'organisation de l'Etat territorial. Au vrai, au travers de lui, c'est toute la question du mode d'action de l'Etat qui est posée.

L'amélioration de l'efficacité de cette action, dans le sens souhaité par les citoyens, passe manifestement par davantage d'interministérialité au sommet et par davantage de subsidiarité à la base.

Il s'agit d'aller à la fois vers plus de concertation et de cohérence dans la définition de l'action publique, au-delà des compartimentages ministériels, et vers plus de délégation aux préfets dans l'application et dans le pilotage de l'administration territoriale, de manière à rendre celle-ci également plus interministérielle. C'est la condition pour mettre effectivement l'administration territoriale au service des citoyens, tout en la rendant plus identifiable et en la responsabilisant à leurs yeux.

Une fois ce principe acquis, tout est imaginable en matière d'évolution des structures. La diversité nouvelle des territoires appelle certainement une adaptation du réseau préfectoral. Il est peut être souhaitable de professionnaliser la gestion des problèmes de sécurité. Plus généralement, la mise en œuvre de certaines politiques prioritaires de l'Etat, comme typiquement la politique de la ville, ou le traitement de certaines politiques spécifiques, peuvent réclamer la désignation de chargés de mission dont les attributions ne coïncideraient pas forcément avec le périmètre des collectivités. Il faut peut-être concevoir pour l'avenir des modalités d'intervention de l'Etat complémentaires par rapport aux différents échelons d'administration territoriale, par exemple dans une situation économique mettant en question la cohésion sociale. L'adaptabilité et la possibilité de moduler l'organisation en fonction des objectifs poursuivis, de manière révisable, doivent être la règle, dès lors qu'elles donnent aux responsables les moyens d'une mobilisation cohérente de l'administration.

En conclusion, il paraît nécessaire d'accompagner la variété et le télescopage des échelles territoriales résultant des interdépendances et des mobilités nouvelles.

d. Repenser la fonction de représentant de l'Etat : d'un rôle d'administrateur à un rôle « politique »

La fonction de représentant de l'Etat a d'ores et déjà considérablement évolué dans les faits, on l'a vu, par simple adaptation à ses conditions nouvelles d'exercice – les personnes changent plus facilement que les structures. Il ne s'agit en somme que d'explicitier cette évolution, de la rendre plus consciente, de manière à en tirer les conséquences et à conforter les « bonnes pratiques ».

L'évolution, là aussi, est loin d'être simple : elle ne se borne pas à introduire des exigences nouvelles en matière d'exercice de l'autorité, elle a également pour effet de revitaliser certains aspects traditionnels de la fonction préfectorale sur lesquels il convient de s'appuyer pour redonner de la force à un discours public revisité.

Au milieu du brouillage institutionnel créé par la décentralisation, préfets et sous-préfets restent des figures publiques fortement identifiées aux yeux des élus comme de la population. Cette visibilité est un atout essentiel pour établir un contact efficace avec l'ensemble des composantes de la société et pour remplir la fonction conformément à ce qu'en attendent les citoyens.

Le représentant de l'Etat est passé d'un rôle classique d'administrateur à un rôle politique, au sens le plus noble du terme, où l'engagement personnel prend le pas sur l'impersonnalité de l'exécutant.

Il ne peut pas se contenter d'appliquer la législation : il lui revient de l'expliquer. Il ne peut pas se borner à mettre en œuvre les orientations gouvernementales, comme si leur concrétisation sur le terrain allait de soi. Il doit en négocier l'exécution avec des partenaires politiques et sociaux portés à les regarder comme une simple « base de discussion ». Il est moins en position d'imposer en amont que d'arbitrer en aval. Bref, il n'est plus le simple relai anonyme d'un Etat de commandement ; **il est l'agent personnalisé et le porte-parole d'un Etat de consentement, où la concertation est de règle et où les décisions ont à être motivées.** Il est beaucoup plus que le responsable de l'ordre public ; il est en charge de construire la communauté politique à l'échelon des territoires en mettant ensemble les composantes de la collectivité autour d'un intérêt général reconnu. L'objet n'est pas nouveau ; il est celui de l'Etat depuis toujours ; mais la façon de l'atteindre, elle, s'est complètement transformée.

Dans l'accomplissement de cette fonction, la communication représente un instrument majeur.

Face à des médias puissants et devant une société de plus en plus formée et éduquée, le représentant de l'Etat doit plaider sa cause et faire valoir son point de vue dans l'espace public. Une partie de la pédagogie de l'action publique dont il a désormais la charge passe par ce canal. Un Etat contraint en permanence de légitimer son action, y compris à l'échelon local, ne peut pas ne pas être présent dans l'actualité, et avec un discours approprié, en situation, visant à donner à comprendre en évitant les formules préfabriquées.

Il ne s'agit surtout pas pour autant de tomber dans la communication des « communicants ».

La parole publique n'est pas n'importe laquelle. Elle est plus que jamais attendue dans ce qui la distingue des autres. Ce qui pourrait paraître « rétro », voire « ringard », à vue superficielle, est en fait ce qui retient l'attention et ce vers quoi se portent les attentes profondes et non-dites des citoyens. C'est que l'Etat, entité abstraite, et plus que jamais abstraite, à présent que la nation, avec laquelle il se confondait plus ou moins dans l'esprit des gens, a perdu son évidence sensible, a besoin d'être incarné ou représenté, dans un sens qui n'est pas celui de la représentation politique. Le caractère traditionnel de l'uniforme et du cérémonial républicain est de ce point de vue un atout. Le privilège qu'a le représentant de l'Etat de s'exprimer en dernier lors des manifestations publiques est à prendre très au sérieux.

Bien entendu, le contenu du discours demande, lui, d'être dépoussiéré, actualisé, mis en situation. Il doit marier proximité et autorité, il réclame de l'empathie et de l'à-propos par rapport aux situations vécues. On attend de lui qu'il donne du sens et de la cohérence aux décisions publiques. Mais en même temps, on lui demande de l'altitude vis-à-vis de l'action quotidienne. Il est là pour faire vivre, à l'épreuve des circonstances, les principes républicains, la déontologie de l'action publique et l'esprit de responsabilité.

Il y va d'une chose que nos sociétés tendent à oublier, sous l'emprise du discours économique et gestionnaire : **la dimension symbolique de la communauté politique**. Son effacement n'est pas étranger au malaise, à l'inquiétude et à la frustration des populations vis-à-vis de la chose publique, et notamment de leur sentiment d'abandon. Car c'est au travers de cette dimension symbolique que les citoyens trouvent en dernier ressort l'assurance de pouvoir compter sur un cadre qui ne les laissera pas tomber et qui garantira le vivre-ensemble, parce qu'il existe des gens missionnés pour travailler pour eux. Les participants du groupe de travail se sont accordés sur ce constat : « on attend de l'Etat une parole consolatrice et d'encouragement, proche du registre médical ». L'erreur serait de ne voir là qu'un résidu archaïque, alors que s'y exprime la vraie nature de la garantie apportée par l'existence en commun, par delà ses aspects pratiques. Il faut savoir déchiffrer ce qui s'exprime dans cette demande, sans se laisser prendre à son langage en apparence psychologique, alors qu'il parle de tout autre chose, et sans ignorer que la consolation la plus efficace réside dans la capacité d'agir et d'obtenir des résultats.

C'est la fonction suprême de l'Etat, et s'il est permis de hasarder un pronostic, c'est que la redécouverte de cette fonction sera la grande affaire de la période qui vient, telle qu'elle s'est ouverte avec la crise financière de 2007-2008. Au moment où la parole politique semble dépourvue de prise sur les événements et sur les esprits, par méconnaissance, justement, de cet enjeu symbolique, **la portée du discours public est un objet de première importance qui mérite d'être soigneusement repensé et réélaboré.**