

**L'INTERET GENERAL
ENTRE LE CENTRAL ET LE LOCAL**

RAPPORT DE SYNTHESE

JEAN-PIERRE GAUDIN

MELT
Lettre de commande 91 I 11

L'INTERET GENERAL ENTRE LE CENTRAL ET LE LOCAL

L'intérêt général est pour certains une notion ancienne et terriblement vieillotte. Elle avait ces dernières décennies un peu disparu de nos références collectives, laissant la première place à la compétition, au marché, puis récemment à l'emploi.

Or son actualité semble renaître, dans un contexte marqué à la fois par une célébration plus mesurée de la concurrence, par l'évaluation portée sur dix ans de décentralisation et par la multiplication des inquiétudes face à l'intégration politique européenne (Bourdin, 1987). Trois raisons de s'interroger de nouveau sur l'"intérêt général", sons sens actuel et ses perspectives.

C'est en se voulant être d'une nature différente des multiples ambitions individuelles que l'intérêt général se présente d'abord à nous. Il dépasserait non seulement leur diversité, mais peut-être même leur simple addition, comme un tout qui serait supérieur à la somme des parties. On sent que cette idée procéderait de la référence à une totalité sociale.

Lorsqu'on voit invoqué l'intérêt général, c'est le plus souvent lors de la péroraison des discours politiques ou dans l'argumentation-clé des bureaucraties. Appels à élever le débat ; évocations d'une vie collective plus généreuse ; salut à la neutralité de l'administration : en France, en particulier, la référence à l'"intérêt général" paraît chargée de multiples connotations qui mobilisent l'histoire et notre culture politique.

Mais comment dénouer l'écheveau de ces multiples significations, souvent imbriquées dans une formule qui semble employée à tout propos ?

I- LA CONSTRUCTION DE L'ETAT

1 - BIEN COMMUN ET INTERET SUPERIEUR

De prime abord, l'idée d'"intérêt général" semble avoir quelques rapports avec l'expression politique d'une volonté, "générale" elle aussi. Celle-ci n'est-elle que la conséquence de l'autre, ou bien la précède-t-elle au contraire ? Dans l'approfondissement de ce qui les rapproche et les distingue à la fois, nous allons être conduits à ne pas pouvoir considérer seulement la période où domine la volonté d'asseoir l'autorité politique sur le consentement du peuple tout entier. Car l'interrogation sur l'intérêt général, parce qu'elle porte en réalité sur les fins poursuivies par le pouvoir politique, ne peut s'appuyer sur les circonstances seules dans lesquelles s'est affirmé la souveraineté moderne et l'Etat parlementaire.

C'est l'aspiration antique au "bien commun" ou à "l'intérêt commun" qui introduit initialement à la problématique de l'intérêt général. Il ne s'agit cependant pas là d'une filiation linéaire, du type histoire des idées. Ce n'est simplement que de la première construction d'un débat général relatif aux fondements de la *res publica*, mais qui s'actualisera diversement dans des conjonctures politiques successives.

En première approche, la construction historique de ce qu'on peut provisoirement appeler l'"intérêt supérieur" apparaît souvent s'être nourrie de deux propositions étroitement liées l'une à l'autre : il existerait des aspirations ou des finalités d'action plus larges et plus générales que les préoccupations que chacun entretient pour lui-même ; quand bien même l'idée en est par moments largement partagée, ce surcroît d'ambitions a besoin d'être garanti et pris en charge par une autorité collective. L'objectif supérieur aimerait donc nécessairement le moyen hiérarchique, les préoccupations supérieures en appelleraient tôt ou tard au niveau souverain.

Cette relation logique a pu exister dans certaines circonstances historiques. Mais elle n'a pas toujours été vérifiée et l'argument n'a

aps été mis de même façon en avant, comme on s'en doute, par les thuriféraires de la royauté absolue ou ses détracteurs.

A l'examen, les causalités s'avèrent, en réalité, moins simples et plus rétroactives, pour le moins. C'est à partir d'une réflexion d'ensemble sur le principe politique, en effet, que s'est historiquement dégagée une conception de l'Etat de droit, laquelle en retour a spécifié les représentations que se faisait la pensée occidentale du "bien commun" et de ce qui est devenu alors son corrolaire, la souveraineté.

1-1 LA PAIX CIVILE

La réflexion sur les modèles politiques s'est développée dans l'histoire occidentale sur des registres variés mais non infinis. Deux voies prédominent, qui ont en particulier marqué la recherche de "l'intérêt commun", pour reprendre une notion-clé des philosophies politiques antiques et médiévales.

L'une a durablement cherché des références du côté des Saintes Ecritures, pensant devoir suivre un fil nécessaire entre la Jérusalem céleste et le pouvoir terrestre. Cela ne surprendra pas à propos d'un monde médiéval profondément marqué par la chrétienté.

L'approche religieuse du politique est restée très influente jusqu'aux 16e-17e siècles, tant chez les penseurs protestants que catholiques. Cependant la Réforme avait contribué à déplacer quelque peu la perspective, en conduisant à rechercher dans les pages de la Bible moins un modèle tout fait de gouvernement qu'une règle d'action, en particulier un principe d'accord qui soit applicable aux relations politiques. De ce point de vue, l'"Alliance" que Dieu avait conclu avec son peuple ne pouvait-elle être à son tour au principe de contrats politiques conclus entre différents individus ?

Mais il était également une autre voie suivie dans les réflexions sur les relations entre le pouvoir politique et l'intérêt commun. Particulièrement prisée par les Grecs, elle adoptait une démarche fondamentalement plus pragmatique, qui avait subsisté

partiellement au moyen-âge mais qui allait connaître de nouveaux développements avec l'empirisme moderne.

Elle partait résolument d'une recension systématique des formes observables, au passé comme au présent, des formes de gouvernements ; sur cette base, elle tentait des typologies ; et elle tirait des jugements comparatifs relatifs aux portées et aux conséquences des différentes formes de régimes politiques. Cette empirie, inaugurée par la pensée antique, pouvait déboucher donc cependant à son tour sur des prescriptions et des théories. Mais elle restait dans une perspective plus laicisée et, surtout, plus franchement utilitariste.

Ces deux perspectives ne sont toutefois opposées ici que pour la clarté de l'exposé initial. La distinction doit être relativisée, pour mieux appréhender quels sont leurs entrecroisements grandissants et leurs fécondations en réalité réciproques, en particulier aux 16e et 17e siècles, lorsque les interrogations sur les conditions durables d'une paix civile redoublent. La cosmologie religieuse perd un peu de son caractère explicatif d'ensemble tandis que les guerres, religieuses et civiles, se multiplient.

L'idée du "bien commun" se voudrait donc être une garantie contre le chaos (Lagroye, 1985). Les réflexions politiques empruntent alors tour à tour aux canons religieux et à l'empirie comparatiste. Et en prenant appui sur la synthèse aristotélo-thomiste, on tente de combiner les références aux différentes vertus théologiques classiques avec des qualités progressivement dégagées de l'expérience du "buon governo" dans les Cités-Etats de l'Italie, telles Sienne, Florence, Gènes.

L'état de paix et de prospérité paraît pouvoir être, dès lors, lié à un contrat politique d'ensemble, qui garantirait un enrichissement général et des formes de redistribution entre citoyens, et qui serait inspiré fondamentalement par la prudence, préférant la négociation, ou même la ruse, à la guerre et aux violences civiles.

La recherche de la paix dans le royaume et de la garantie des droits des sujets ne semble d'ailleurs pas, à cette époque également, incompatible avec une voie dégagée autrefois par Aristote, celle de la République monarchique (Barret-Kriegel, 1993). Et en France, les publicistes et les juristes proches des rois y sont, bien sur, particulièrement attentifs. Ils redéveloppent l'opposition de

principe entre le pouvoir despotique qui, quelque soit sa forme de dévolution et d'exercice, ne vise que l'intérêt de quelques-uns et le pouvoir républicain, qui peut être éventuellement monarchique, mais qui, lui, a d'abord en vue "l'intérêt général", le bien commun, la res publica.

La politique antique est-elle au fondement permanent des réflexions et des propositions ? Non, car une rupture s'opère en même temps à travers les conceptualisations progressives de *l'Etat de droit* et dans ses premières manifestations concrètes consécutives à la "Glorious Revolution" anglaise du 17^e siècle. C'est la dynamique des révolutions bourgeoises européennes et de l'esprit des Lumières.

Les recensements pragmatiques, les nomenclatures laissent alors la place principale à une théorisation. Mais cette construction générale comporte en vérité deux visages différents, celui des garanties contre l'arbitraire et celui du subversif principe de l'égalité .

"L'Etat de droit" implique en effet, d'une part, la prééminence de la politique intérieure sur les affaires extérieures, la primauté de la dimension civile sur la dimension militaire. L'arbitrage des litiges par la loi cherche à distinguer soigneusement les questions de la puissance publique et celles de la propriété.

C'est donc normalement que se pose dès lors la question des droits individuels, question centrale en particulier au XVIII^e siècle pour les penseurs anglo-hollandais. Pour eux, le contrat politique ne peut se nouer véritablement qu'entre des sujets qui se vivent comme libres. La reconnaissance réciproque d'autrui et le droit de sûreté sont alors basés sur des obligations croisées qui, si elles étaient transgressées, ne laisseraient place qu'à la décomposition de la société humaine.

Au principe de cette approche, il y a une certaine conception de la Raison mais également l'idée fondamentale d'une équivalence entre les individus, d'une égalité de citoyens unis par un contrat politique. John Locke, dans cette perspective, remet en cause les absolus, au nom de leur indécidabilité réelle, et donc des normes hiérarchiques du fait de l'impossible vérification expérimentale de leur premisses. Du coup, s'ouvre conceptuellement la perspective de la participation de tous aux décisions qui les concernent tous. Et c'est la volonté générale comme volonté du plus grand nombre (Rosanvallon, 1992).

Mais ce principe d'équivalence entre les sujets introduit autant à des revendications d'égalité concrète qu'à une dynamique de la liberté. Et c'est là l'autre visage de "l'État de droit".

Le bien commun est désormais moins indexable par rapport au salut éternel qu'en termes de bonheur immédiat sur terre, lié à un projet politique et à un certain nombre de garanties individuelles et de protections. Une liaison plus explicite se fait entre l'idée de "bon gouvernement" et des objectifs de paix civile mais aussi de progrès des droits politiques et économiques. Si la concorde, selon le terme de Spinoza, en est donc une condition nécessaire, c'est également le cas de l'égalité devant la loi. L'universalisme de la règle de droit est vue d'abord comme une garantie fondamentale contre l'arbitraire.

Avec les Lumières, par conséquent, la réflexion pragmatique sur le bon gouvernement laisse place à une théorie des droits. L'idéal du "bien commun" commence de nourrir les passions relatives à l'égalité et d'associer la souveraineté à la volonté générale.

1.2_ LA SOUVERAINETE

L'époque de la monarchie absolue apparaît en France comme celle où le principe de souveraineté est le plus établi sur l'autorité de droit divin. C'est alors pourtant que s'opère le premier effacement d'une eschatologie qui donnait sens au présent à partir d'un horizon proprement théologique.

Car au 17^e siècle, le royaume terrestre ne peut plus s'étayer uniquement sur celui de Dieu. Si l'autorité politique est encore souvent présentée comme d'origine divine, le Prince doit pouvoir allier à cette source métaphysique de la puissance des éléments qui ont trait au *bon usage* du pouvoir et à la réussite politique.

Même si l'Angleterre n'est pas la France dans ses formes politiques et sociales, nos gouvernants comme ceux de l'Europe entière avaient pu observer, en 1649, que l'exécution du roi Charles I d'Angleterre avait été précédée d'un procès détaillé, au cours duquel avait été avancée la théorie du "contrat" passé entre le roi et le peuple, contrat politique auquel des manquements graves lui étaient en

l'espèce reprochés. Si la référence au peuple se dressait ainsi fortement face à la déférence due au monarque, cela ne remettait pourtant pas du tout en cause l'idée de souveraineté mais plutôt en nuance la construction et en déplaçait partiellement l'argumentation légitimante.

Les juristes du roi de France, et au premier rang desquels Jean Bodin au XVI^e siècle, avaient précédemment construit un point de vue sur la souveraineté qui insistait d'abord sur la nécessaire indépendance absolue de l'Etat souverain, tant par rapport à l'extérieur (où il s'agissait de combattre l'influence de l'Empire) qu'à l'intérieur du pays (où il fallait se dégager des pouvoirs féodaux). On perçoit toute l'importance de ce double front pour les rois de France, mais également sa relative spécificité dans une conjoncture historique précise. Pourtant, la construction intellectuelle correspondante perdurera longtemps et, dans ce cadre, la souveraineté devient une *puissance* publique, une force de contrainte. Ce qui rend celle-ci légitime, c'est la décision de la volonté. L'exercice de la souveraineté reposera d'abord sur la volonté du monarque, puis sur la volonté générale du peuple, selon une équation dont les termes auront peu changé et où le problème essentiel restera celui des limites pratiques assignables à cette souveraineté de principe.

Le problème des légistes était relativement simple : comment affirmer l'autorité du roi face à d'autres pouvoirs révélés, impériaux ou féodaux. Il se complique ensuite lorsque la question de la souveraineté commence de s'inscrire dans une pensée qui reste celle de l'autorité mais qui veut faire place, en même temps, à la volonté de tous au sein d'un même pays.

Cette évolution se fera au milieu des désordres intérieurs et des guerres européennes et elle est indissociable à l'époque d'une véritable obsession : la recherche des garanties politiques de la paix et de l'harmonie civile. C'est pourquoi beaucoup de contemporains sont prêts à payer celles-ci d'un prix élevé. Dans le modèle du Léviathan, l'hypothèse est poussée très loin : même si Thomas Hobbes envisage la soumission des citoyens à un pouvoir fort non pas comme le résultat d'une fatalité ou d'un ordre transcendant mais bien comme le produit d'un calcul rationnel, qui met

consciemment en balance certaines aliénations de liberté et des garanties attendues pour l'ordre civil (F. Tinland, 1991).

Pareille attitude intellectuelle, qui fait place à l'aliénation volontaire, en dernier ressort parie paradoxalement sur la liberté fondamentale de l'individu, et elle servira notamment de point d'appui à la pensée des Lumières concernant la souveraineté.

L'autorité souveraine, qui s'y affirme comme le garant de l'ordre et du bien commun, ne dépend plus d'un rapport de domination ou d'une toute puissance a priori, mais elle procède de la volonté que les hommes ont de maîtriser et de garantir leur destin. C'est dans ces limites qu'ils effectuent éventuellement une délégation ou même une aliénation de puissance entre les mains du souverain. Car cette dernière, comme on le voit, ne trouve déjà plus son principe que dans la rationalité opératoire de l'homme-citoyen.

Quelque soit, dans certaines circonstances, l'importance de l'autorité de ce pouvoir souverain, chacun doit se voir reconnaître des droits dont la consécration civile a pour contrepartie l'obligation de respecter la volonté du plus grand nombre. C'est en ce sens que Emmanuel Spinoza et John Locke, en particulier, sont amenés à insister fortement sur la dimension du consentement, comme garantie à la fois de la coexistence entre les hommes et de la légitimité du fonctionnement de l'Etat.

La souveraineté apparaît donc comme le soutien essentiel de l'intérêt commun, fortement connoté par l'idée de paix civile, dans une perspective qui, avec les Lumières, renvoie de plus en plus à l'accord concret des volontés, à un contrat politique explicite et actualisable en fonction des conditions d'existence du moment.

En France, terre particulière de la philosophie des Lumières, cette perspective va-t-elle dès lors trouver tout son élan ? Après la Révolution, la pratique politique conduira en fait dans le sens, plutôt inverse, d'une sacralisation de la souveraineté d'Etat.

Ce paradoxe n'en est plus un, si l'on considère attentivement la combinaison intime qui, dans notre pays, s'établit au tournant des XVIIIe et XIXe siècles entre une théorie post-révolutionnaire de la construction de l'Etat et une pratique napoléonienne du déploiement national des administrations.

Le nouveau régime de pouvoir s'organise à travers une double codification du droit. Droit privé, destiné à réguler les relations entre les citoyens et le développement de leurs initiatives ; et, de manière distincte, droit public afin d'instrumenter la res publica, à laquelle se plient volontairement les libres individus pour éviter que l'affrontement entre les énergies ne laisse place à la violence. Pareille dualité suppose que l'Etat ne peut se construire sur la seule base des relations contractuelles du droit privé et conduit non seulement à marquer une césure entre l'Etat et une (désormais) société civile, mais aussi à donner au souverain une particulière distinction (au sens plein du mot).

La voie s'ouvrait ainsi à une mystique de l'Etat, peu-être moins intellectualisée en France qu'en Allemagne (notamment dans la vision hegelienne de l'histoire) mais en revanche plus rapidement instrumentalisée : l'organisation de l'administration durant le Premier Empire et la mise en place des bases d'une socialisation civique à des échelles nationales et départementales uniformes (écoles, conscription, statistiques de population), en parallèle avec le mouvement d'homogénéisation opéré par les échanges marchands.

Ainsi, le "bien commun" prend-t-il sens d'abord dans une sphère qui est celle de la philosophie politique, mais traversée par des interrogations sur les formes du bon gouvernement puis de la démocratie moderne qui sont avant tout concrètement portées par des conseillers du Prince et des essayistes.

Pour les juristes du roi de France, les conditions de ce bien commun se rattachent tant aux manifestations de l'égalité des droits qu'à l'exercice raisonné de la souveraineté, les deux principes paraissant s'équilibrer. L'égalité des droits exacerbe, en effet, des concurrences ou des violences qu'une souveraineté bien exercée peut arbitrer en s'indexant plus ou moins directement sur une volonté collective.

Cependant, un tel schéma, équilibré dans son principe, installe de fait une tension assez profonde entre la liberté individuelle et le collectif, tension dont la dynamique voit pencher en réalité les conséquences politiques d'un côté ou de l'autre. En France, les essayistes et les philosophes de l'Encyclopédie tenteront diversement de faire une plus grande place au principe de la volonté générale. Mais de cette phase de construction philosophique

sortira principalement, dans le contexte des luttes révolutionnaires et des guerres européennes, l'affirmation d'une souveraineté étatique prééminente, d'une suprématie de l'Etat sur les groupes sociaux et les intérêts localisés, préparant une définition de l'intérêt *général* en tant qu'intérêt proprement *supérieur*.

L'approche française se met ainsi à distance d'une autre conception de l'intérêt général réfléchi dans l'Europe du Nord, beaucoup moins préoccupée par l'unité mystique de la volonté générale (sentiment qui semble surtout présent dans les pays de culture latine et catholique, affrontés à des structures ecclésiastiques encore fortes) que par la production raisonnée du consensus politique.

Pareille conception s'inscrit d'abord en termes concrets dans la dynamique politique de la révolution américaine. Plus pragmatique dans sa mise en place, elle représentait également une voie de principe potentiellement différente. Plutôt que rêver globalement à l'unité du peuple, de rechercher des adhésions totales aux formes d'un Etat devenant le porteur métaphysique de l'intérêt général, la perspective anglo-saxonne ouvrait sur une équation d'une nature particulière : l'intérêt collectif vu comme la somme d'intérêts particuliers qui s'affirment majoritaires dans une conjoncture donnée.

La charge hiérarchique, bien présente dans la conception française du fondement de la souveraineté et de la légitimation de l'intérêt collectif disparaît alors largement. L'attention se porte plutôt sur la mise au point de modalités empiriques d'agrégation des préférences ou d'arbitrage entre les intérêts particuliers. L'ambition de synthèse disparaît derrière la conduite de la négociation. Il n'est donc pas étonnant que la notion d'"intérêt général" n'ait guère d'usage fréquent ni de traduction terme à terme en anglais. On parle, au plus, de "public interest", dont les significations renvoient à l'existence d'une pluralité, d'une collectivité de points de vue ou aux arbitrages d'un Parlement..

2- SERVICE PUBLIC ET ETAT-NATION

Dans le 19e siècle européen, si les gouvernements démocratiques, où le libre consentement à l'autorité a progressivement transposé l'approche du bien commun dans la sphère moderne de la volonté collective, prennent peu à peu place à côté de l'autorité monarchique ou impériale, c'est également l'Etat-Nation qui se substitue progressivement aux cités ou aux principautés.

Dans un même mouvement, le principe de souveraineté s'affirme en s'articulant étroitement sur la structuration progressive de l'Etat-Nation.

Les conséquences peuvent s'en apprécier d'abord en termes d'échelles. L'espace national unifie les compartimentages des pays, des petits royaumes, des duchés et des villes-Etats. En s'élargissant ainsi à des territoires plus vastes et à une population plus nombreuse, le principe de souveraineté, lié avec force à l'idée de protection de l'intérêt commun, acquiert pour ainsi dire en hauteur autant qu'en étendue : il "surplombe" l'espace national et hiérarchise de vastes constructions hiérarchiques de périmètres locaux.

C'est pourquoi les conséquences de ce mouvement se mesurent également en termes d'intégration politique. L'association directe entre l'intérêt général et la souveraineté de l'Etat-Nation conduira à déprécier la place qu'occupent des collectivités locales. Au mieux, elles deviennent complémentaires ou supplétives, à un moindre rang que l'Etat. L'instrument, dans cette situation, a été la centralisation administrative et politique, plus ou moins poussée selon que dans chaque pays les traditions monarchiques y avaient préalablement montré la voie.

Mais en France, plus particulièrement, la construction sociale de l'Etat dans un cadre national fort accouche au XIXe siècle également d'une conception de "l'intérêt général", articulée à un régime juridique précis. Le terme circule plus largement dans la langue, la notion s'autonomise par rapport à la réflexion préalable sur le bien.

commun et, surtout, passe de la sphère de la philosophie politique à une inscription pratique dans le monde organisé de l'action de l'Etat et de la régulation juridique.

2.1- l'organisation du "service public"

L'administration française a longtemps rêvé qu'elle disposait d'un champ d'action à la fois tout puissant et rigoureusement bordé. Elle se vivait plus proche du souverain que de l'usager. A cet idéal a correspondu la théorie de l'acte administratif. Un acte est qualifié tel s'il engage l'Etat en tant que débiteur, d'une part, et s'il comporte l'emploi de la puissance publique, d'autre part. Dans ces cas, l'Etat est réputé exprimer une volonté supérieure par nature à celle des individus particuliers (A. Tosel, 1988). Et comme la souveraineté échappe à la condition commune, elle ne répondra pas de ses actes devant les tribunaux judiciaires mais devant un juge spécial et en fonction de règles particulières.

Pareil schéma de principe s'ajustait parfaitement au classique domaine de la souveraineté étatique, c'est à dire aux tâches de police, justice, finance et diplomatie.

Mais ce domaine souverain n'est pas resté "pur", au sens où l'Etat-gendarme se serait maintenu détaché durant le XIXe siècle de toute forme de rapports avec l'économie et le droit de propriété.

Sans attendre les débuts de l'Etat-Providence et les premières formes de l'intervention économique, la puissance publique, avec la multiplication des routes, le creusement des canaux, la construction des voies ferrées, avait en effet du gérer des rapports plus nombreux avec les droits des propriétaires. Les défis administratifs suscitent tout de même en France quelques attitudes pragmatiques et adaptatives.

Une double interface a été donc recherchée entre normes publiques et privées.

L'une se rattache aux travaux publics et aux grands équipements de transport, dont les aménagements primaires sont contrôlés ou même directement conduits et financés par l'Etat, mais en mettant

en jeu le droit propriété. Quelle place l'articulation progressivement ménagée entre le public et le privé laisse-t-elle à des prérogatives de souveraineté ? Elle se manifeste à travers l'existence d'un pouvoir autoritaire d'expropriation fortement encadré par la jurisprudence relative à l'*utilité publique*, jurisprudence qui mobilisera à cette occasion un argument central, celui de "l'intérêt général".

L'autre interface tôt construite concerne la gestion partagée de réseaux de transport public, de desserte en énergie, etc. Une gestion publique directe semble d'abord impensable car elle marginaliserait trop ce qu'on appelle la liberté du commerce et de l'industrie ; à l'opposé, la seule "main invisible" du marché s'avère insuffisante pour assurer un optimum de gestion où prennent place la continuité du service et l'égalité des citoyens devant son fonctionnement. Jouant du fait qu'il y a fréquemment pour offrir ces services utilisation du domaine public ou bien que des fonds publics ont été engagés dans les travaux d'infrastructure nécessaires à ces réseaux, l'Etat et les collectivités locales multiplient les cahiers de charge et les *concessions*, qui viennent dès lors infléchir et limiter le jeu du profit et les formes contractuelles du droit privé.

Ces formes hybrides, parfois porteuses d'avenir comme le contrat administratif ou l'économie mixte, ne pouvaient cependant offrir un support général pour l'extension des interventions étatiques. Ou plutôt, elles ouvraient tellement de perspectives qu'il fallait les contenir et les systématiser dans un cadre d'ensemble.

C'est à quoi av s'atteler aux débuts de la IIIe République la construction doctrinale et jurisprudentielle du critère de *service public* (J. Chevallier 1971).

Le dilemme de départ était le suivant. Comment, sans s'enfermer dans les fonctions régaliennes classiques, définir des cadres néanmoins précis pour l'action légitime de l'Etat ?

La théorie du service public, forgée à cette occasion, ne vise pas simplement à situer les contours d'application du premier droit administratif, comme on l'avance souvent. Certes, le moyen, c'est à dire l'outil de régulation inventé, sera juridique et inserera la notion d'intérêt général dans le cadre de la norme de droit. Mais l'enjeu est bien plus considérable, d'une nature proprement

politique. Si l'autorité de la puissance publique est étendue hors de la sphère classique de la souveraineté, à la proche frontière de l'entreprise ou de la propriété foncière notamment, il paraît important en effet de limiter à la fois les risques d'arbitraire et ceux de remise en cause de l'autorité de l'administration.

En parallèle aux conclusions du célèbre arrêt Blanco, rendu en 1873 par le Tribunal des Conflits, la doctrine juridique (Gaston Jèze, Léon Duguit) théorise une forme nouvelle de légitimation de l'action publique, basée non plus sur une philosophie générale du pouvoir de l'Etat (la souveraineté) mais, plus instrumentalement, sur certaines finalités poursuivies et sur le type d'organismes agissant en vue de ces objectifs.

L'idée initiale est de faire étroitement coïncider la fin et le moyen, puisque toute activité administrative (mais seule une activité administrative) constitue par principe un service public.

Ce critère allait se révéler toutefois de plus en plus difficile d'application. On comprend pourquoi en considérant notamment comment, dans ce cadre, la notion de service public prend un appui à la fois central et fuyant sur l'idée d'"intérêt général".

Pour les juristes attachés à la construction de la théorie du service public, il y a l'espoir de combiner la plus grande liberté d'action possible pour l'administration avec des impératifs d'équité.

La définition d'abord retenue à la fin du siècle dernier apparaît relativement univoque. A travers la jurisprudence administrative, on désigne comme "service public" la combinaison d'une activité d'intérêt général et de prérogatives de puissance publique. Les critères sont donc doubles et liés entre eux. Car initialement, seules sont considérées comme exerçant ces types de prérogatives des services légalement constitués en tant qu'administrations publiques (le critère de la jurisprudence étant la présence de prérogatives particulières ou des dérogations au droit privé introduites par le législateur ; cf. de Laubadaire, 1965)

Mais la réalité se complique progressivement. Un arrêt du Conseil d'Etat considère, de manière anticipatrice en 1899, qu'un organisme privé, tel une association syndicale de propriétaires, peut être pour partie régi par le droit public, dans la mesure où il dispose de certaines prérogatives de puissance publique (droit d'expropriation, droit de lever des taxes, par exemple). L'orientation en sera reprise

et élargie dans l'entre-deux-guerres par d'autres arrêts qui établiront nettement que des organismes privés exerçant des activités d'intérêt général relèvent du régime juridique du service public, au moins lorsqu'ils mobilisent des procédés contractuels qui excèdent le droit commun.

Ainsi, peu à peu, les critères initiaux, de type organique (c'est à dire concernant la nature juridique des organismes administratifs), laissaient la place à des critères portant plus sur les finalités poursuivies tout en portant l'attention principale sur une notion-clé, les "buts d'intérêt général".

Mais n'était-ce pas là glisser d'une aporie vers une autre ? Car plus cette notion faisait alors administrativement référence en France, moins elle était directement définie dans les textes juridiques.

L'idée d'intérêt général, en effet, devenue consubstantielle de celle de service public, si elle reste incertaine et instable dans ses contours, pourrait n'être en définitive que le visage nouveau de l'arbitraire de l'Etat.

Les précisions indirectes apportées par le juge, durant la première moitié de ce siècle, sur ce à quoi correspondrait l'intérêt général situent celui-ci du "bon "côté d'une distinction de principe qui existerait entre le but privé et le bien public, les intérêts particuliers et le sens collectif, le profit et le désintéressement. La distance relative prise avec les buts lucratifs semblent donc servir de moyen d'appréciation.

Sur la plan conceptuel, on ne peut qu'admettre l'incertitude relative de la construction et les risques d'arbitraire qu'elle présente. C'est d'ailleurs cette situation que dénonça largement la doctrine juridique, regrettant que la netteté de la définition initiale qui avait été avancée au tournant de ce siècle ait été perdue (c'est ce qu', chez les juristes, on appelle couramment à partir de l'entre-deux-guerres la crise de la notion de service public).

Et si ce défaut de précision, apparemment mal supporté par les juristes de doctrine, n'était qu'un flou en fait avantageux entretenu par l'action administrative ? La référence au service public et à l'intérêt général n'a pas été, et ce de manière exceptionnelle en France, une création d'abord doctrinale, un principe constitutionnel ou législatif. Il s'agissait essentiellement d'une production

jurisprudentielle, constituée de manière empirique au fil de diverses décisions liées à des recours. L'adaptabilité est ici moins un vice qu'une logique propre au genre. Et un flou conceptuel, s'il reste toutefois relatif, devient un atout dans des contextes en rapide évolution ou face à des déplacements nouveaux de l'action publique. Or la ligne de démarcation majeure qui a été dessinée se situe, en somme, au plus près des activités lucratives, mais sans toutes les exclure d'un champ de l'action publique et de "l'intérêt général", alors que se développent par ailleurs toutes sortes d'imbrications et de relais entre des structures publiques et privées.

2.2- Intérêt général et intérêt national

Le déplacement des critères du service public délaissant la nature juridique des organismes de prise en charge ("les administrations") pour insister sur le type de fonctions exercées et sur les finalités poursuivies, tout en entretenant un flou relatif sur la notion d'intérêt général, accompagne donc l'évolution incrémentale des interventions de la puissance publique dans le domaine de l'activité économique ainsi que la structuration progressive de l'Etat-Providence en France.

A partir des années trente, une série de décisions du Conseil d'Etat confère jurisprudentiellement à différents établissements non publics une finalité d'intérêt général, liée en particulier à des missions de service social. Mais, symétriquement, des contrats concernant pourtant des activités de production mais qui restent rattachés à l'exécution du service public ont été considérés par le juge comme étant des contrats administratifs, "sans qu'il soit besoin de rechercher s'ils comportent des clauses exorbitantes du droit commun". Pour l'essentiel, néanmoins, le service public, à partir de l'entre-deux-guerres, va acquérir de plus en plus le sens de mission ("intérêt général") pour perdre celui d'institution spécifique (notamment arrêts "Granites porphyroïdes des Vosges", 1912 et "Société commerciale de l'Ouest africain", 1921). C'est moins le rapport à la règle qui s'est avéré déterminant dans le

positionnement des contours du droit administratif, et par ricochet dans la définition implicite l'intérêt général, que la distance maintenue par rapport à un but autre, "lucrative", c'est à dire référé au marché et au profit (Long, Weill et Braibant, 1984).

Mais pourquoi, dans la caractérisation de cette frontière, l'embarras d'une telle démarche, empirique et nuancée, devient-il plus manifeste lorsqu'il s'agit de statuer non plus sur le champ d'action de l'Etat mais sur celui des collectivités locales ?

La construction de la référence à l'intérêt général dans la première moitié de ce siècle s'est opérée en France sur un double plan.

Le "bien commun" moderne, d'une part, se positionne à distance des intérêts particuliers liés à l'économie privée, trop fragmentés, concurrentiels et liés à la logique à court terme du profit. L'intérêt général s'actualise donc, en se mettant à distance de l'économie de marché, avant le développement ultérieur de la planification indicative et de la gestion directe de quelques secteurs nationalisés. D'autre part, la nature de l'intérêt général est également définie comme différente d'autres intérêts jugés "particuliers" par la jurisprudence : ce sont les intérêts locaux, considérés comme contradictoires et morcellés au sein de l'Etat-Nation. Communes et autres collectivités locales sont donc vus aussi comme représentants d'une catégorie d'intérêts "privés", qui requièrent une mise sous tutelle et un encadrement afin de ne pas contredire l'intérêt général national.

Au 19^e siècle, la Nation a été, en France comme dans bien d'autres pays, l'aliment des constructions politiques et administratives modernes. Mais elle a, de plus, joué ici un rôle-clé dans la confirmation du régime républicain. La constitution de 1875 n'a été adoptée que de justesse, et dans les premières années, le nouveau régime a du faire des concessions aux thèses orléanistes et fédéralistes (composition et pouvoirs du Sénat, autonomie des collectivités locales, débats parlementaires permanents sur la décentralisation).

La grande loi municipale de 1884 reflète cet esprit. Sa rédaction souligne initialement l'ampleur de l'autonomie municipale : "le conseil municipal gère les affaires de la commune". Difficile d'être plus général et donc plus englobant. Les autres pouvoirs paraissent avoir des compétences presque subsidiaires.

Mais progressivement, la diffusion de l'intercommunalité et l'entrecroisement de la tutelle juridique initiale avec d'autres, plus incidiées et puissantes parce que moins visibles, telles les tutelles financière et d'expertise technique, vont réduire à peu ces capacités d'initiative. La multiplicité des tutelles encadrant les collectivités locales va réduire à peu de choses en pratique l'hypothèse que puisse exister un "intérêt général local", émise un temps par Hauriou.

Et d'autant plus que, la jurisprudence du Conseil d'Etat avait vigoureusement travaillé en parallèle, pendant les vingt premières années du siècle, à combattre ce qu'on commençait alors d'appeler "le socialisme municipal".

Des municipalités souvent liées au mouvement ouvrier (mais pas exclusivement, il faut le souligner, car l'intervention municipale visait simplement souvent à limiter le coût des services collectifs et les prérogatives des concessionnaires) avaient souhaiter intervenir dans la production et la distribution d'un certain nombre de biens et services jugés importants dans les consommations populaires. Au nom de la "liberté du commerce et de l'industrie", le juge sanctionne durement ces types d'initiatives, au moins avant que ne se manifestent les effets de la crise des années trente.

Cette jurisprudence, du moins, aura cassé un élan qui s'était manifesté plus librement ailleurs en Europe, soulignant a contrario l'idée que le seul garant légitime de l'intervention d'intérêt général, en France, est à cette époque l'Etat. C'est la prééminence de "l'intérêt national" (G. Noiriel, 1991).

L'intérêt général, ainsi remis aux autorités centrales, est donc aisément associé aux valeurs du désintéressement et du dévouement aux causes collectives. Mais il s'insère également dans une hiérarchie nouvelle des compétences et des territoires. L'Etat-Nation alimente une forte polarisation des valeurs qui, dans un

même mouvement, s'associe à l'intérêt commun et déprécie l'échelon local.

Entre collectivités locales et Etat (comme d'ailleurs au regard de la propriété privée), pareille hiérarchie sera ensuite amplifiée et modelisée en détail à travers les multiples formes de l'intervention publique sur l'espace : ce qu'on appelle aujourd'hui "l'aménagement".

3- MODERNISATION ET INTERET GENERAL

La caractérisation juridique du service public et de l'intérêt général a donc souffert d'une déstabilisation croissante des spécificités initialement reconnues aux administrations de l'Etat républicain.

Mais ce qu'elle perdait ainsi en rigueur de définition, l'idée d'intérêt général le gagnait inversement en audience et elle allait s'affirmer comme référence pour l'action publique modernisatrice après la seconde guerre mondiale (P. Bouretz, E. Pisier, 1988).

Il n'y a pas là que l'effet bien connu de la perte de définition des idées à large circulation ; c'est aussi la conséquence d'une évolution profonde du contexte dans lequel la notion d'intérêt général est réélaborée sous les auspices de l'intervention publique et de la croissance économique planifiée. Après avoir participé de l'avènement de la souveraineté nationale, puis de l'affirmation de l'Etat républicain, l'intérêt général prend désormais sens par rapport à l'affirmation de l'administration modernisatrice.

3.1 . "La crise du service public"

Dans la délimitation de l'"activité de service public", la finalité d'intérêt général avait été associée étroitement à l'action d'une forme particulière d'organisation, les administrations de l'Etat. Un type de valeur, liée au bien commun, correspondait ainsi fonctionnellement à l'instrument de la souveraineté républicaine. Cette construction a posé problème dès qu'une dissociation est apparue entre l'objectif poursuivi et le moyen correspondant. D'une part, des missions reconnues par la jurisprudence comme étant d'intérêt général (telles celles de l'assurance sociale) vont être prises en charge par des associations ou des organismes de droit privé, loin du statut et des règles de fonctionnement classiques des administrations ; et, dans un mouvement inverse, certaines administrations comme les Postes et Téléphones vont rapidement

développer des activités commerciales, dans un cadre qui empreinte largement au droit privé.

Durant l'entre-deux-guerres, tout à la fois la ramification des services urbains (eau, assainissement, transports), l'organisation de premières politiques sociales et de santé publique, et de timides formes d'intervention économique face à la grande crise conduisent à une grande diversification des opérateurs dont les missions étaient rattachables à l'idée d'intérêt général. Cette notion commence donc de perdre son attache avec le statut particulier des administrations, c'est à dire les agents dépositaires des devoirs et prérogatives de souveraineté.

Mais l'intérêt général va cependant conserver une signification à la fois idéelle et pratique. Sa portée emblématique modèle en effet une pratique politique, qui contribue en retour à la faire évoluer sous l'impulsion de certains groupes d'acteurs.

Qu'allait donc devenir la tentative, précisément liée à l'existence d'un régime juridique du service public, de légitimer un secteur d'activité échappant pour une part au marché et au "but lucratif" ? L'intérêt général était en effet, dans la pratique, la dénotation de prérogatives particulières mais aussi de devoirs spécifiques, tel celui de ne pas se limiter au seul bénéfice immédiat dans la gestion de services collectifs. Les contrats administratifs, les cahiers de charge des concessions, ou encore les règles de l'expropriation pour cause d'utilité publique rendaient compte à leur manière de cette ambition de constituer un espace d'action aux marges de la logique de profit, sans toutefois la remettre en cause de front. Ce régime particulier risquait bien être remis en cause par l'affaiblissement des citères de droit.

Pourtant, loin de signifier un replis du rôle de l'Etat, la "crise du service public" et des définitions normatives de l'intérêt général, allait accompagner au contraire son articulation croissante à la sphère de l'économie.

3.2- L'Etat social et l'intervention économique

La formation des Etats modernes et le développement du capitalisme sont liés par des effets de régulation croisée. Les Etats ont, en effet, construit progressivement des bureaucraties administratives reliant des individus en tant que soldats, élèves, électeurs, assistés, patients, contribuables et donc aussi, indirectement, comme producteurs. Les entreprises ont, elles, créé des réseaux de production et d'échange reliés à des individus en tant que travailleurs et consommateurs, selon des marchés modelés en fait plus ou moins directement par des normes bureaucratiques. Ces interdépendances sont au coeur du processus de socialisation de l'enseignement, de l'aide aux pauvres et de la santé publique. Une sociologie historique et comparative du Welfare, c'est à dire du modèle de l'Etat social, montre combien c'est là un mouvement qui a connu des préconditions historiques de longue durée mais qui se confirme avec l'extension du salariat, le développement du mouvement ouvrier et l'apparition du principe "assurentiel" (F. Ewald, 1986).

Pourquoi la référence à l'intérêt général, originellement associée en France aux prérogatives régaliennes et à une conception très classique de la souveraineté, dès lors ne se marginalise-t-elle pas au fur et à mesure que se construit l'Etat social ?

Son contenu se transforme en réalité substantiellement, se basant dorénavant moins sur le droit que sur des droits. Ce passage d'un singulier à un pluriel traduit un renouvellement en profondeur de ses significations.

Les conséquences de l'Etat social peuvent être analysées, bien sûr, à travers la diversification d'un grand nombre de mesures collectives de protection, de garantie ou d'assurance. Plus au fond, il s'agit de l'effacement de la logique strictement juridique de l'Etat de droit derrière une rationalité associant différents ordres à la fois domestique, économique et politique autour de l'émergence de nouveaux "droits sociaux".

En France, cette tendance, qui se manifeste à partir de la fin du siècle dernier, se développe lentement dans la première moitié du siècle et ne se déploie vraiment qu'avec les Trente Glorieuses. Les conceptions keynesiennes associées au planisme à la française établissent alors un lien direct entre les implications de l'Etat social

et l'intervention publique dans l'économie. La relance de la croissance par la consommation, en particulier, renvoie étroitement à un déploiement nouveau des protections sociales et des transferts financiers en direction des familles (Donzelot, 1984).

La planification économique française et les interventions dans l'investissement des entreprises, fortement légitimées par le climat politique de la Libération et la conduite des chantiers prioritaires de reconstruction, ont été souvent commentées en termes de "dirigisme" industriel durant les années cinquante et soixante. La situation était en réalité plus mélangée (B. Théret, 1992). Coexistaient, de fait, plus ou moins facilement : une planification économique d'ensemble, simplement "indicative" et cependant fortement relayée et amplifiée par le système de financements publics et par une politique monétaire interventionniste ; mais aussi, des formes toujours régaliennes d'autorité administrative (comme par exemple dans les plans d'urbanisme, où la non-indemnisation des servitudes a maintenu ces règles de construction hors d'une logique de marché) ; et encore, des interventions publiques directes dans un secteur nationalisé bien individualisé, où l'Etat entend donner l'exemple à travers son patrimoine, dans une perspective très néo-Colbertiste.

A travers ces modalités diversifiées, c'est cependant toujours la modernisation du pays, de ses infrastructures, de ses services publics et de son économie toute entière qui est à l'ordre du jour. L'objectif se concrétise à travers la planification économique et spatiale, la création de nouvelles administrations de mission ou encore la généralisation à tous de la sécurité sociale. Cette modernisation à multiples facettes sera à l'initiative de l'Etat et portée essentiellement par lui. C'est pourquoi l'idée d'intérêt général est alors aisément mobilisable pour synthétiser ces différents aspects de l'engagement public et qu'elle est ainsi déplacée vers la célébration de la croissance et la consécration d'un certain nombre de droits collectifs.

Mais il ne faut pas substantialiser ce discours. La référence à "l'intérêt général modernisateur" est plus précisément construite initialement autour des hauts fonctionnaires du Commissariat au Plan, du service des études économiques et financières du ministère

des Finances, et de la Datar. Puis elle devient rapidement un élément fédérateur puissant entre les différentes administrations d'état-major d'une majorité de ministères, et pour deux ordres de raisons complémentaires. Elle donne, d'une part, un sens global, transversal et fédérateur à l'impulsion publique, autant en ce qui concerne la planification économique que l'extension du welfare ; et en même temps qu'elle désigne un changement nécessaire, elle confère un rôle central et presque dirigeant dans cette mutation à la haute administration publique. C'est pourquoi l'association entre intérêt général et modernisation conduit à rapprocher, autour d'une orientation (qui puisse devenir commune), différents grands corps et administrations qui ont, par ailleurs, des logiques d'action souvent concurrentielles ; et elle installe l'administration en tant que "troisième force" entre les partis politiques et les intérêts organisés, force qui serait particulièrement garante de la continuité de l'action publique (surtout en contraste avec l'intabilité ministérielle de la IV^e République) et de l'unité de ses orientations (J.L. Qermonne, 1984). Ce type de légitimation peut-il, dans ce contexte, se révéler autre que surplombant et jacobin ? L'examen des politiques d'aménagement urbain, en particulier, permet de préciser les logiques qui sont alors à l'oeuvre à travers la figure technocratique de l'intérêt général.

3.3 . - L'aménagement du local par le central

Au crédit des Trente Glorieuses, on met souvent l'accent sur l'accroissement et la redistribution globale des richesses. La planification nationale de la croissance et la diffusion élargie des droits sociaux rendent compte, en effet, d'une partie des politiques publiques à l'oeuvre : celles définies dans une perspective de généralisation des droits sur l'ensemble de l'espace français, à partir d'un certain nombre de domaines-pilotes, comme le secteur nationalisé et les grandes entreprises de main-d'oeuvre. La perspective était celle d'une croissance nationale isomorphe, indexée sur le salarié ou l'assuré en général.

Mais presque en contre-point, ont été en même temps élaborées en France des politiques d'aménagement qui, au contraire, spécifiaient

des pôles urbains et des utilisations différenciées de l'espace. L'objectif mis en avant était alors de renforcer des noeuds (d'échange), des filtres (de migrations rurales), des relais (de polarisation). L'optique de ce maillage était donc explicitement hiérarchique et différentielle. S'y ajoutait encore la tendance à la divresification des situations nourrie par la relation, toujours contradictoire dans nos sociétés, entre l'aménagement et la propriété privée du sol, relation qui suscite de la négociation, explicite ou non, et la production de situations différenciées.

D'un côté, une dynamique isomorphe, donc ; et de l'autre, mais en réalité de manière imbriquée, une mise en valeur consciente des spécificités territoriales. Etait-ce le retour à "l'intérêt général local" ? Peut-être, mais uniquement sous la houlette et la compétence de l'Etat. D'autant que l'aménagement et l'urbanisme, dans la période de croissance des années 1945 à 1975, opèrent alors une étonnante intégration entre trois formes historiques différentes de l'idée d'intérêt général et de ses usages sociaux.

L'administration va en effet actualiser son audience sur la base de la gestion des transferts sociaux et, plus généralement, d'une production intensive de services collectifs (G. Burdeau, 1981).

Celle-ci, en effet, fait maintenant plus qu'énoncer et gérer des règles, conduire des enquêtes, formuler des prescriptions. A partir de la fin du XIXe siècle, se sont peu à peu ajoutés de nouveaux champs d'activité qui concernent la prestation, directe ou non, de services. L'éducation, l'hygiène publique et la santé, les transports et les énergies nouvelles, l'action sociale et la culture ont été progressivement constitués en champs thématiques et sectoriels d'action, tout en s'agençant de manière complémentaire autour de l'urbanisation et de sa gestion prévisionnelle.

L'administration dispensatrice de services (dispensatrice est ici un qualificatif plus juste que productrice car, sans exclure l'idée de production, elle insiste sur la fonction de distribution qui est en l'espèce essentielle) s'illustre sous des formes très diverses à mesure que prolifèrent et s'emboîtent les unes dans les autres les politiques territoriales d'aménagement et d'urbanisme.

A travers cet ensemble, l'action publique met en place ce qu'on pourrait appeler le "cercle vertueux" de l'équipement. Car à partir d'une définition des "besoins" des populations ou des activités économiques, on codifie des types de services collectifs, lesquels doivent être fournis par divers niveaux d'équipements. Et ces équipements, en retour, servent à standardiser les besoins, actuels ou futurs. Pareil cercle vertueux est concrètement instrumenté à l'initiative de l'administration du Commissariat au Plan et de ses successifs "plans de modernisation et d'équipement" et, dans une dimension territoriale, puis par le "ministère de l'Équipement", créé en 1966.

La structuration de cette nouvelle administration, si bien nommée, rassemble pour l'essentiel les compétences relatives à la construction, aux transports, au logement et à l'urbanisme. Sa création a été portée par un grand corps technique de l'État, celui des ingénieurs des Ponts et Chaussées, réunissant autour de lui des administrations techniques et de nombreux services territoriaux, tant de gestion que d'expertise (J.C. Thoenig, 1987).

Cette administration d'état-major et ses relais départementaux et régionaux vont particulièrement mobiliser la référence à l'intérêt général, mais en lui donnant une force très particulière par la combinaison originale de plusieurs de ses significations historiques majeures.

La figure initiale du "bien commun" se concrétisera dans un respect souvent pointilleux de la règle générale, même si la négociation trouve par ailleurs une place discrète dans beaucoup de démarches d'aménagement. L'administration mise en place reste cependant de type weberien, c'est à dire universaliste et égalitaire dans les procédures.

La référence au "service public" s'illustre, pour sa part, dans la volonté constamment affichée de se situer "au dessus des intérêts privés", à distance des propriétaires fonciers et immobiliers, quand bien même l'élargissement de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, après 1953, relie en fait plus directement l'intervention publique et le circuit de l'échange. Chez les fonctionnaires de l'Équipement, la fierté du désintéressement se conforte, du moins, dans une fréquente nuance de mépris à

l'encontre du profit et de ceux des élus qui pourraient y être trop sensibles.

Mais à ces deux figures de l'intérêt général, apparues de longue date en France, s'ajoute celle, plus récente, de la raison technique. Les ingénieurs la manient avec une particulière aisance. Le calcul, les statistiques, les simulations et les modèles deviennent pour eux des opérateurs de vérité et donc de possible critères d'arbitrage entre des points de vue opposés. L'intérêt général s'associe à la rationalité du calcul, des normes, des standards dont les présupposés restent souvent masqués mais dont les résultats sont présentés comme des certitudes et des gages de neutralité. Le message reste donc là plutôt universaliste et l'intérêt général ainsi envisagé pourra se combiner assez bien avec d'autres conceptions de l'intérêt général produites par les administrations d'état-major voisines, en charge de la croissance économique, des transferts sociaux ou d'autres aspects de la "modernisation" de la société française (Offner, 1984).

En même temps, lorsqu'il s'agit des politiques publiques d'équipement et d'urbanisme, cette construction technocratique de l'intérêt général agit de manière très différencielle.

Un système de "poupées russes", en effet, de combinaisons d'échelles différentes et de mises en correspondance entre des normes et des zonages met en relation l'aménagement du territoire national, les armatures urbaines et les productions ponctuelles de grands ensembles de logements. Les choix des zones à urbaniser en priorité, la sélection des réseaux de transport régionaux et inter-régionaux, la priorité à certaines régions pour les primes à la relocalisation industrielle, les investissements directs sur quelques métropoles d'équilibre participent tous du même mode de raisonnement hiérarchique et polarisateur.

Ainsi est mise en forme l'opposition entre un "centre", qui n'est pas que géographique car il englobe toutes les administrations de l'Etat, et une "périphérie", autrement dit les collectivités locales, selon une optique fondamentalement tutellaire.

Pareille approche prend d'abord appui sur la conception française des "affaires locales". C'est cette dernière notion qui définit le champ de compétence des communes dans la loi d'autonomie de 1884. La formule apparaît évidemment floue, mais à l'époque, cela

devait servir une conception plutôt extensive de l'autonomie locale, par rapport à laquelle l'Etat pouvait prendre un rôle subsidiaire. Le maintien durable des tutelles juridiques sur les délibérations, puis le désaisissement croissant des compétences de maîtrise d'ouvrage après la seconde guerre mondiale allait cependant donner aux affaires locales une dimension en définitive plutôt résiduelle (d'Arcy, 1968).

Avec le développement rapide de l'urbanisation durant les Trente Glorieuses, c'est en effet une triple tutelle qui pèse bientôt sur les communes urbaines. Tutelles juridiques traditionnelles, qui soumettent à approbation de l'Etat nombre de décisions ; tutelles financières nouvelles, également, puisque les subventions d'investissement et les prêts bonifiés dont pouvaient bénéficier les collectivités locales pour les équipements sont d'abord fonction de priorités définies par l'Etat ; tutelles techniques, de surcroît, dans la mesure où se sont les techniciens des administrations de l'Etat qui monopolisent alors l'expertise et les groupes para-publics de l'aménagement et de l'urbanisme qui confisquent de fait la maîtrise d'ouvrage communale.

Ajoutée à ces tutelles, qui se verouillent l'une sur l'autre (les financements d'Etat sont liés au respect des normes techniques nationales), l'application de la règle générale n'est pas pour autant une chappe de plomb uniforme. Dans les villes, des affrontements entre Etat et collectivités locales sont fréquents. La ruse l'est plus encore, c'est à dire le contournement de la norme, ou la négociation officieuse avec l'administration de l'Etat. Au point que les circuits de décision politiques et administratifs font étroitement système, ou du moins, sont difficiles à dissocier dans l'analyse fine des processus de décision publique.

Dans le domaine de l'aménagement, l'intérêt général reste cependant référencé du côté des administrations de l'Etat et de leurs appuis techniques. C'est là qu'est sa légitimité moderne et l'essentiel de ses officiants

C'est pourquoi il s'inscrit aisément dans un paradigme plus général distinguant le centre et sa périphérie.

Cette clé de lecture, transposant à de nouvelles échelles l'opposition entre villes et campagnes chère à beaucoup d'analyses du XIXe siècle, est alors d'un usage extrêmement large dans le contexte de la

croissance des Trente Glorieuses. Elle est mobilisée pour caractériser à plan international les rapports entre des pays fortement développés et le Tiers monde, opposant nettement la dynamique des lieux de commandement économique et la marginalisation corrélative des autres pays. La distinction entre centre et périphérie sous-tend également, à l'échelle nationale de la France, la hiérarchisation construite entre différents types d'espaces politiques, celui où se jouent les élections nationales et les autres, autrement dit ceux où s'opèrent les choix sur les aspects souverains de la politique et les autres. Ces pyramides institutionnelles hiérarchisant l'Etat et les collectivités locales, la Nation et les pouvoirs locaux, ont été mentalement stabilisées en France à travers l'histoire de l'unité républicaine. Elles ont construit un binôme centre/périphérie qui les a conforté en retour. La période de la modernisation économique et sociale conduite par l'Etat après 45 lui offre un surcodage neuf, fait de compétence et de performance technocratique.

L'administration d'Etat a affronté la résistance des pouvoirs locaux face à la modernisation, avant de les entraîner à sa suite. De ce point de vue, l'opposition politique entre l'administration gaulliste et les élus locaux aux débuts de la Ve République (culminant avec le référendum sur la régionalisation en 1969) a pu facilement se présenter comme celle entre modernité et tradition.

II - LA NEGOCIATION

1- LES ENJEUX ACTUELS DE L'ACTION PUBLIQUE

A l'occasion de l'évolution contemporaine des politiques urbaines, peut-on parler d'un nouveau modèle d'action publique en France, de l'émergence d'un "modèle contractuel" ?

Deux innovations se diffusent de manière inégale mais indubitable dans les modes de faire. D'une part, une méthode qui consiste à esquisser, mettre en débat et développer un "projet", supposant un objectif d'ensemble qui relie différents éléments couramment

traités de manière sectorielle et qui appelle aussi une hiérarchisation entre des priorités. D'autre part, une mobilisation de moyens d'action devenus très diversifiés, bénéficiant des transferts de compétences et de l'autonomisation des ressources financières locales liées à la décentralisation, mais aussi de ressources politiques nouvelles dues tout autant au déploiement de concertations ciblées avec des acteurs sociaux et économiques qu'à la politisation accrue des élections locales.

Ces évolutions, ainsi observables empiriquement, innovent parce qu'elles se distinguent formellement de la culture politique et administrative en fonction de laquelle s'est structuré l'Etat républicain en France, qu'on appelle centralisatrice et qu'il faudrait mieux qualifier de néo-régalienne.

La règle de portée générale et impersonnelle en constitue le principe faîtier. Elle découle de la loi et du règlement, et requiert en apparence une application uniforme et bureaucratique à l'échelle nationale qui vise prioritairement l'égalité des situations. Ce principe est en fait nuancé doublement. L'"application" de la règle générale vaut nécessairement adaptation à la société locale, et donc négociation encore implicite mais néanmoins essentielle. Par ailleurs, la croissance et la diversification des services publics au tournant du XXème siècle, et le recours aux capitaux privés par le biais de la concession entraînent en France un premier développement de la formule du contrat, liant la puissance publique et des opérateurs privés.

Cette démarche pragmatique de contrat (sans parenté avec la philosophie politique du contrat social) traduit une pénétration initiale du droit privé, commercial, dans le monde du droit administratif, qui prétend en France pourtant s'autonomiser à l'époque en soulignant la spécificité de la sphère régaliennne. Néanmoins, la pénétration n'est que partielle : les règles du "contrat administratif" restent marquées par la possibilité de clauses exorbitantes, soulignant en somme l'autorité de l'Etat ; et l'argumentation menée en termes d'"intérêt général" autorise en réalité dans ce cas à faire exception à ce qui est au fondement même de l'idée de contrat, c'est à dire à l'égalité de principe entre les contractants.

C'est par conséquent le déploiement du conventionnement contemporain qui manifeste dans les années soixante-dix

l'introduction de références véritablement renouvelées dans l'action publique en France.

Les points de repère en semblent très divers, disparates et d'abord ténus. Le conventionnement émerge en France dans le désarroi de l'après 68, mais aussi de la recherche d'assouplissements dans l'extension générale et impersonnelle de droits sociaux et économiques. La contractualisation des revenus veut systématiser les accords de branche ou d'entreprise gagés sur la productivité et marginaliser la grille du salaire minimum garanti. Les conventionnements médicaux, pour leur part, recherchent une première régulation des dépenses de santé en accord avec les professions médicales. Quant aux premières conventions entre l'Etat et des collectivités locales, elles apparaissent liées comme on l'a vu précédemment (chapitre) à des actions d'aménagement du territoire et d'urbanisme ciblées sur des espaces-types ("pays", "villes moyennes", "quartiers"), à la marge tout d'abord des politiques nationales concernant ces secteurs, et avec des règles du jeu sinon clandestines du moins fort peu orchestrées. La méthode de conventionnement qui s'expérimentait là tenait en quelques principes : accords pluri-annuels sur des objectifs liés à des moyens conjoints, négociation explicite entre Etat, collectivités locales, et parfois des associations, des organismes du secteur para-public, des partenaires économiques et sociaux.

Mais ce qui s'expérimentait ainsi en France, en contraste avec une forte tradition nationale, était-il courant dans d'autres pays à l'histoire politique différente ? Le conventionnement des politiques publiques a-t-il, en d'autres termes, résulté du transfert d'un modèle déjà éprouvé par ailleurs ?

Pour trouver des éclairages, on est d'abord tenté de se tourner vers la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, pays marqués par la culture du contrat et du conventionalisme politique. Durant la période des années soixante-dix et quatre-vingt, le climat d'ensemble y est cependant beaucoup plus aux concurrences qu'aux coopérations. Les collectivités locales britanniques ont été vigoureusement regroupées et leur grande taille nouvelle n'appelle que rarement des collaborations intercommunales d'agglomération. Surtout, le néo-libéralisme ambiant stimule une concurrence très ouverte entre villes sur le terrain économique, mais sans guère de

rééquilibrages par transferts ou coopérations puisqu'au même moment l'Etat central se désengage fortement sur le plan financier. Il n'est donc pas surprenant que cette période ait été peu favorable aux conventionnements entre collectivités publiques. On observait plutôt des formes d'accords très souples entre les instances locales, soucieuses d'attirer les activités ou au moins de retenir des emplois, et les acteurs économiques. Ces "unformal arrangements" organisaient l'accueil local des entreprises. Plus récemment, l'engagement substantiel des comtés et districts britanniques dans des politiques locales d'environnement a suscité aussi des "partenariats" très structurés avec des associations : actions publiques co-définies et prises en charge à la fois par les services publics et des groupes locaux d'habitants ("networking policies").

Après l'abandon aux Etats-Unis des programmes sociaux fédéraux qui avaient été mis en place par l'administration démocrate à partir de Kennedy, certains gouverneurs ont, dans la même période, encouragé en contre partie la multiplication d'accords contractuels entre les administrations de leurs Etats et des acteurs économiques et sociaux. Les projets ainsi co-élaborés et conduits durant les années soixante-dix et quatre-vingt concernaient principalement des actions d'insertion et l'appui à des emplois de proximité, les deux volets maintenant bien éprouvés du développementalisme.

Dans ces deux pays, néanmoins, la contractualisation des politiques publiques n'a pas alors le relief qu'on aurait pu supposer. Dans un contexte apparemment peu favorable à une diffusion d'ensemble de cette méthode d'action publique, on observe cependant que les expérimentations entreprises s'appuient essentiellement sur des associations et autres "communautés" d'habitants. On peut y voir la durable importance (déjà soulignée par A. de Tocqueville et M. Weber) du phénomène associatif dans une culture politique aux références protestantes. L'association des citoyens y a un rôle fort, à la fois de proposition et de contre-pouvoir ; reconnue comme sujet d'un rang pratiquement égal aux institutions, elle contribue pour ainsi dire naturellement à l'esprit de contractualisation entre acteurs publics et privés.

Mais, dans cet examen des dynamiques perceptibles à l'étranger, il convient également de se tourner vers des pays où à pareille époque ont pu jouer plus fortement qu'aux Etats-Unis des composantes fédéralistes ou même régionalistes dans le

conventionnement entre collectivités publiques, du fait d'une tradition plus marquée d'interventionisme étatique et donc d'une influence moins grande du néo-libéralisme.

La constitution espagnole de 1978 consacre l'autonomie locale, en particulier par le biais des "communautés autonomes". Dans l'urbanisme et l'aménagement du territoire, les compétences s'entrecroisent par principe ; mais il semble que, sauf en Catalogne, ce soit encore l'Etat central qui agisse seul pour l'essentiel, à travers une planification spatiale où les documents nationaux, régionaux et communaux s'emboîtent assez rigoureusement les uns dans les autres. En Italie, où l'idée régionale s'est fait lentement jour aussi, mais avec une certaine antériorité, la mise en place effective de régions au début des années soixante-dix et surtout la loi sur l'autonomie des collectivités locales de 1990 suscite à présent des formes de contractualisation des politiques publiques. La structuration nouvelle des aires métropolitaines ainsi que la planification urbaine et rurale s'accompagnent de contrats de plans (accordi di programma) entre l'Etat central et les régions et provinces ou les organismes supra-communaux. Cette méthode y est qualifiée "d'auto-coordination".

Mais c'est en Allemagne que la démarche paraît avoir été la plus poussée. La sophistication des politiques publiques a conduit à remettre en cause des blocs de compétences trop rigoureux et à multiplier des conventionnements entre Etat fédéral (Bund) et Etats fédérés (Länder) dans des domaines très variés, action économique, financement et valorisation de la recherche, politiques d'urbanisme. Des politiques contractuelles ont été également conduites entre collectivités locales (Kreise) d'une même agglomération, car les fusions ont été moins marquées qu'ailleurs. Ces conventionnements de tous ordres largement diffusés provoquent en Allemagne les mêmes critiques que celles qu'on peut formuler en France : foisonnement des bureaucraties de coordination, et tendance à ratifier les statu-quo consensuels et les rapports de forces acquis, tout cela avec une revalorisation symbolique du local qui masque souvent une dépendance à l'égard des incitations du gouvernement central. Reste l'expérimentation d'un interventionisme public décentralisé ne rompant pas avec une culture de l'Etat social, mais où le conventionnalisme, ce que les Allemands appellent ici le

"fédéralisme coopératif", n'a pas encore trouvé ses régulations et contre-poids.

Ces différents points de repère révèlent bien des parallélismes avec les évolutions perçues en France. Pour autant, les spécificités sont réelles, en fonction des tailles des collectivités locales, des traditions d'interventionisme public, des cultures de participation des citoyens. Pas de modèle général, donc, de transposition manifeste d'une ingénierie de l'action publique. Les mutations observables dans notre pays doivent donc être situées dans son contexte particulier des décennies soixante-dix et quatre-vingt.

2_ DECENTRALISATION ET CONTRACTUALISATION

Avec le recul, il apparaît nettement que la France s'engage alors dans une double révision, philosophique et organisationnelle, des principes autour desquels s'était progressivement structuré l'action publique. Il n'y a pas eu là de cause immédiate et directe au développement de la méthode contractuelle, mais indubitablement les conditions d'une émergence significative.

Dans de multiples pays du monde développé, l'après 68 se signale comme une période de crise profonde de la régulation politique. En France, cependant, elle se manifeste spécifiquement par un hiatus entre les modalités de la démocratie électorale et celles de la démocratie représentative. D'un côté, des relais multiples entre les échelons centraux et locaux, du fait des réseaux de notables et du cumul des mandats ; de l'autre, des césures entre des mouvements sociaux urbains dispersés et une concertation institutionnelle qui n'est organisée qu'au centre de l'Etat et au niveau national, et encore très partiellement : vers les intérêts catégoriels propres à chaque politique sectorielle (ce qu'on appelle "l'administration consultative") ; et vers un certain nombre d' "organisations syndicales représentatives", pour le Conseil économique et social

ainsi que pour le Commissariat au plan. Pareille centralisation et absence de véritables relais dans ce qu'on appelle "la participation" n'est d'ailleurs alors que le décalque du modèle rationnel-légal de fonctionnement de l'administration française, marqué par la règle générale et impersonnelle et par une bureaucratie aussi centripète que légaliste. L'expression localisée des attentes et des intérêts manque dès lors d'espaces spécifiques de régulation, et les crises remontent directement et inmanquablement vers Paris et la centralité politique, ou l'Etat et ses représentants. C'est en fonction de ce type de diagnostic que l'idée décentralisatrice va s'actualiser en France dans les années soixante-dix et que la philosophie de la "responsabilisation des communes" connaîtra de nouveaux ralliements. Il ne s'agit pas simplement de "décentraliser les tensions", comme certains le considèrent sur le moment, mais, plus largement, de promouvoir à côté de l'application de la règle impersonnelle une méthode de l'autorégulation individualisée.

L'action publique est en même temps réexaminée dans ses formes d'organisation. Car les années soixante-dix sont également celles de la première déstabilisation de la longue croissance économique qui a suivi l'après-guerre, et le coût des services comme l'efficacité de l'action économique publique deviennent fortement d'actualité. Le modèle français du service public, très administratif et parfois autarcique (malgré le développement précédent des concessions et de l'économie mixte) est donc critiqué pour ses lourdeurs intrinsèques, mais aussi du fait de l'audience alors nouvelle des idées néo-libérales. Après quelques privatisations, ont été plutôt recherchées des coopérations nouvelles entre acteurs publics et privés, ainsi que l'organisation d'unités déconcentrées de projet et de gestion autour d'objectifs contractualisables, voire l'introduction d'une certaine culture d'entreprise dans le secteur public. Par ailleurs, dans un contexte de crise de l'économie mais aussi de la prévision, la planification est l'objet de révisions méthodologiques progressives. Dans le cadre des politiques urbaines, les exercices de planification deviennent moins ambitieux et volontaristes. Des méthodes marquées à la fois par un certain positivisme globalisant et un sens tutellaire de l'intérêt général laissent place à des démarches plus fragmentaires et ratifiant de près les tendances locales.

Ces révisions dans les modalités de l'action publique en France ont été esquissées et avancées au long des années soixante-dix dans plusieurs rapports (Bloch-Lainé, sur le service public en 1973; Guichard, sur les collectivités locales en 1976; Peyrefitte, sur la sécurité urbaine en 1977) qui scandent alors, plus que des textes de loi, les premières étapes d'une mutation. Ils suggèrent une conception pluraliste et moins surplombante de l'intérêt général, ainsi qu'une approche ouvertement négociée de l'action publique.

Les démarches de contractualisation, explorées à partir de 1974 puis systématisées après 1981, ont alors constitué un champ d'expériences bientôt foisonnant, un jeu proprement débridé d'initiatives locales et centrales à la fois autonomes, complémentaires et parfois concurrentes. Les repères classiques d'analyse calés sur des hiérarchies de droit ou de fait s'estompaient : dans les politiques urbaines, on perdait un peu de vue en même temps le bureaucrate gestionnaire de la règle impersonnelle, le notable intercesseur, et le spécialiste de l'aménagement appuyé sur ses certitudes techniques. Encore aujourd'hui, la situation paraît à beaucoup opaque ou "brouillée", l'intelligibilité actuelle du gouvernement urbain devenue difficile à défaut d'un schéma centraliste ancien dont l'application et le détournement réglé étaient bien connus. C'est pourquoi, à propos des pouvoirs locaux et de la contractualisation des politiques urbaines, on parle à présent volontier de logique de la "complexité". Lorsqu'il ne s'agit pas simplement de suggérer de façon empruntée que la situation apparaît bien compliquée, cela peut viser plusieurs processus qui d'ailleurs se combinent : d'un côté, la multiplication impressionnante des acteurs et des centres de décision ouvertement impliqués dans ces politiques publiques, ce qui conduit à remettre en cause des rapports de nature simplement binaire entre un centre et une périphérie ; de l'autre, la gestion obligée de logiques ostensiblement divergentes dans une perspective néanmoins de contrat consensuel, ce qui amène à parler d'un jeu structurel entre "associés-rivaux" (A. Mabileau, 1991) ; et surtout l'élaboration et la conduite d'actions structurées non plus selon une logique en arbre mais avec quantités de boucles et de rétroactions. La matrice de compréhension pourrait alors éventuellement devenir celle de la théorie des systèmes. Cependant, ce cadre d'analyse ne devient opérant que lorsqu'on a

pu définir les limites du système considéré, ici les contours du milieu d'acteurs nouvellement associés à ces politiques, au delà des notables et des élites du schéma de décision classique. Et corrélativement, il faut pouvoir introduire un cadre d'analyse des multiples configurations de négociation qui sont liées à ces contractualisations, des modalités de formation du consentement et de la différence, et des formes de gratifications croisées et échanges politiques qui s'opèrent à cette occasion.

Deux directions de recherche se dégagent donc actuellement : l'analyse de la négociation mais aussi de la différenciation des initiatives politiques ; l'étude des formes de découpage sectoriel des politiques publiques urbaines en fonction des objets et les intérêts en jeu.

3_ L'INSCRIPTION DES POLITIQUES URBAINES

La sociologie américaine du "local power" s'est en premier intéressée aux stratégies d'acteurs dans la formation des politiques publiques. Mais elle l'a fait dans une perspective qui se limitait à l'échelle locale, aux "communities". S'appuyant pour partie sur ces travaux initiaux, P. Grémion (1976) a cependant montré qu'il fallait réarticuler le local et le global selon une dialectique du centre et de la périphérie. Au centre, le pouvoir d'impulsion et de contrôle des politiques, et les arbitrages faits au nom de la culture de l'intérêt général. A la périphérie, l'application de la règle impersonnelle. Néanmoins, leurs relations ne sont pas simplement hiérarchiques mais dynamiques, car "c'est à la périphérie que se comprend le centre" et en tenant compte de l'environnement de l'administration, c'est à dire des élus locaux et des relais de pouvoir parallèle. Son raisonnement le conduit à poser en fait deux équivalences, implicitement marquées par le modèle de l'Etat républicain en France : le "centre" est le lieu même de la centralisation politique et administrative, c'est à dire Paris ; la "périphérie", c'est le local, et en quelque sorte le reste du pays, même si des rapports centre-périphérie se reproduisent, à une échelle plus petite, entre simples préfectures et capitales régionales.

Ce schéma de relations entre centre et périphérie n'est pas intellectuellement indépendant de celui qui avait été mis en avant dans les années soixante pour caractériser les relations entre colonies et métropoles, puis entre pays du Tiers monde accédant à l'indépendance et pays développés. Il exprime une bi-polarisation, presque un dualisme qui est organisé autour de rapports de dépendance ou de domination. Appliqué à l'analyse de l'intérieur d'un espace national, ce schéma a pu conduire aux mêmes types de conclusions.

Tandis que dans la problématique de Grémion, la situation s'avère plus dynamique et contradictoire. La périphérie politique au sein de l'espace national français n'apparaît pas dans un rapport réel de domination. Si le corset réglementaire de principe est étouffant, son emprise est en réalité molle, car l'application de la règle générale requiert sans arrêt une négociation locale avec les relais du système administratif. "L'Etat universaliste brise son efficacité sur des isolats de leaderships sociaux qu'il génère en même temps". Cette re-négociation permanente donne un rôle d'autant plus significatif aux pouvoirs locaux qu'à l'époque elle s'accompagne au cours du processus de décision d'une "régulation croisée" entre les hiérarchies administratives locales et les différents échelons de la représentation électorale, les fonctionnaires contournant volontiers leurs supérieurs pour négocier directement avec les élus situés non à leur niveau mais à une échelle de recours plus élevée, et réciproquement.

On voit que si l'impulsion centrale est forte dans ce contexte, la négociation et la régulation croisée la nuancent singulièrement et compliquent le jeu. Mais l'analyse de la décision et de la conduite des politiques publiques peut alors rester organisée autour d'un binôme-clé, le fonctionnaire et ses notables-relais.

En est-il de même quand la situation se transforme substantiellement, et qu'à la décentralisation institutionnelle, au transfert de nombreuses compétences d'urbanisme vers les communes s'ajoute encore tout un foisonnement de démarches contractuelles, pour aboutir à un jeu désormais réciproque d'impulsions et de réactions, où chaque acteur ou opérateur occupera tantôt la place du centre tantôt celle de la périphérie ?

Après 1981-82, le mouvement de localisation des politiques publiques, amorcé au cours des années soixante-dix dans un esprit

de "responsabilisation" des communes, s'affirme vigoureusement en s'élargissant également à différents partenaires de droit privé, groupements d'habitants, structures du tiers-secteur, ou organismes professionnels et consulaires.

Qualifier cette situation neuve de "multipolaire" paraît à la fois stimulant mais insuffisant. Sur le plan descriptif, les cas de figures caractérisés par les politiques contractuelles d'aménagement et d'urbanisme s'avèrent en réalité assez inégalement polarisées, dans le temps et l'espace : les contrats Etat-régions insérés dans la planification française actuelle dépendent d'abord des impulsions et des arbitrages nationaux ; les chartes de développement local, à l'opposé, sont gouvernées par des initiatives locales ; les programmes contractuels (développement social des quartiers, insertion des jeunes, prévention de la délinquance) rassemblés aujourd'hui sous le timbre de la "politique de la ville" ont connu depuis 1988 un basculement dans leurs polarisations, puisqu'aux initiatives majeures de certains maires urbains et de leurs équipes dans un premier temps a succédé un élan plus systématique et intercommunal venu de l'Etat. Mais les entrecroisements des initiatives restent multiformes et, dès lors, comment sur un plan analytique caractériser le développement de politiques publiques qui ne sont aujourd'hui, à strictement parler, ni "centrales" ni "locales" ?

S'agit-il simplement d'un mouvement de localisation d'un certain nombre de politiques, consécutif à la décentralisation ? Pour partie, puisqu'ouvertement, désormais, la différenciation de l'action étatique est reconnue et plus encore la spécification négociée des normes, sans qu'il soit besoin de ruser comme autrefois avec l'universalité de la règle générale. Mais ne faudrait-il pas parler, plus profondément, d'un processus actuellement en cours de territorialisation de certaines politiques publiques ? Divers critères qui sont mis en avant doivent être soumis à réexamen.

Le qualificatif de "territorial" suppose d'abord ici d'être précisé ; il implique la capacité d'une politique non seulement à trouver son inscription dans des revendications d'appartenance mais aussi à agencer horizontalement des ressources.

La capacité de coordination en serait un des critères. La politique de la ville et beaucoup d'actions contractualisées suscitent de ce point de vue autant d'ambitions que de difficultés. Des contrats ayant

chacun leur cible, insertion des jeunes, développement social des quartiers, soutien aux familles, zones d'éducation prioritaire, prévention de la délinquance, etc. se sont multipliés par intense germination et se recoupent souvent ou se superposent sur les mêmes périmètres. Cependant les complémentarités thématiques et surtout les proximités d'engagements entre les porteurs locaux de projets ont fait au moins autant pour articuler en pratique les démarches que la création de la Délégation interministérielle à la ville chargée d'un rôle fédérateur au plan national. Mais c'est la coordination et le phasage entre les différents financements ministériels nécessaires à ces opérations qui fait sans doute plus incidieusement problème. Le budget propre du ministère de la Ville est en soi un outil de coordination mais il reste modeste et, sur le terrain, l'harmonisation s'avère délicate, malgré l'action horizontale des commissions de la politique de la Ville réunies par le préfet et le rôle transverse aux diverses administrations des "sous-préfets à la ville".

La capacité à entretenir une mobilisation politique locale, en même temps qu'à prendre appui sur elle, constituerait un autre critère-clé de la territorialisation d'une politique publique. Inaugurée d'abord par quelques municipalités en relation dialectique avec des mouvements sociaux de quartier, cette capacité à mobiliser largement l'électorat sur des enjeux urbains s'est ensuite diffusée après les élections municipales de 1977. Mais c'est surtout à la suite de la décentralisation des compétences d'urbanisme que le phénomène s'accroît. On note alors tout à la fois une politisation nationale des campagnes électorales municipales et une valorisation forte des enjeux localisés d'aménagement. La mobilisation des citoyens locaux deviendrait une ressource dans la conduite de certaines politiques publiques. On sait combien de politiques culturelles de prestige, de projets d'architecture médiatisables, de politiques urbaines d'image sont orientées dans ce sens. Si l'attachement à la petite patrie peut exister, si le sentiment de fierté locale se cultive et peut être politiquement capitalisé, il est cependant souvent difficile d'indexer clairement ses effets sur le verdict du suffrage universel, parmi tant d'autres variables qui entrent en ligne de compte. La survalorisation actuelle des politiques d'image présume moins du narcissisme des élus et

dirigeants locaux que du soutien d'un très large éventail de l'opinion citoyenne.

Un des critères les moins discutables de la territorialisation , dès lors, serait celui de l'émergence de démarche locales de projet. Ce que manifeste le projet, c'est la formulation de priorités correspondant à des engagements d'action, priorités hiéarchisées et organisées entre elles en visant une cohérence d'ensemble. Tout ce là n'est bien sur pas immanquablement acquis ; et même lorsque le discours d'intention est sans faute, le contenu peut en être décevant. Les démarches contractuelles risquent toujours d'être ramenées à la logique de "guichet", de procédures-types où le financement est quasi-certain si la règle de conduite implicite est respectée : la méthode contractuelle participe elle aussi d'une rhétorique répétitive et consensuelle (développement local, insertion, promotion culturelle, etc).

Mais l'essentiel est moins ici dans l'énoncé formel que dans une démarche qui procède d'une élaboration particulière. La pratique d'un dialogue aussi étroit que codé entre le préfet et ses notables a laissé place à la formation de coalitions multipolaires d'opérateurs, pourrait-on dire en première approche. Ce sont ces coalitions, nées en fonction de la formulation de projets, qui spécifient les "modes d'emploi" des politiques nationales, manifestent l'engagement des représentants des services de l'Etat sur le terrain, concrétisent les dispositions locales, en somme traduisent une territorialisation de l'action publique. Comment naissent et se structurent ces coalitions de projet liées à la contractualisation des politiques publiques ? Pour en saisir la dynamique, il faut pouvoir étudier les multiples situations d'interface entre opérateurs publics et privés, que génèrent ces coalitions et qui les reproduisent en retour. La variable relationnelle apparaît donc être au centre de l'analyse des politiques contractuelles, moins dans une dimension anthropologique très générale qu'en fonction des positions spécifiques des opérateurs dans la société locale et l'action publique.

4_ POLITIQUES PUBLIQUES ET RESEAUX DE PROJET

Dans l'examen de ces situations d'interface liées à des politiques publiques, les problèmes essentiels d'analyse se rattachent aux modalités d'agrégation des intérêts particuliers, et en même temps à leur signification au regard des actions publiques. Comment une politique publique s'inscrit-elle entre l'action collective et l'institution dans un contexte décentralisateur et contractuel, comment s'analyse-t-elle comme transaction sociale ?

La question de l'agrégation des intérêts particuliers a longtemps été oblitérée en France par une philosophie politique valorisant l'idée de volonté générale, et renvoyée au mystérieux rôle de synthèse des représentants élus. Et encore cette représentation était-elle d'abord celle du citoyen non situé, les quelques expériences de chambres socio-économiques ayant été marginalisées pour des raisons différentes mais successives. Dans le modèle français, c'est en pratique l'administration, ou plutôt ses multiples segments à mesure de la sectorisation progressive des politiques publiques, qui a structuré une articulation avec les intérêts organisés (B. Jobert, P. Muller, 1987). Les hauts comités et autres conseils supérieurs sont devenus une des manifestations tangibles de "l'administration consultative". Mais le phénomène est plus large, et va parfois, à travers un travail de tutelle mais aussi d'agrégation, jusqu'à l'intériorisation par l'administration des valeurs des groupes professionnels et sociaux "administrés" (P. Grémion, 1976). Ce dont rend compte ici l'analyse des élites, administratives et socio-professionnelles, a permis de caractériser un néo-corporatisme à la française qui n'est clairement structuré qu'à l'échelle des administrations nationales (sauf pour ce qui concerne les salariés en général). Mais au plan local, la problématique des pouvoirs à la fois parallèles et périphériques aux administrations a permis d'étudier d'autres processus, caractérisés avant la décentralisation par les phénomènes de contournement et de ruse par rapport à la règle générale et par le rôle classique d'intercession de ces notables.

Elites, corporatisme, notables, ces catégories classiques d'analyse de la sectorisation des politiques publiques et de l'agrégation des intérêts sont donc très marquées par leur contexte d'émergence et de développement. L'idée de médiation correspond plus en fait à l'attitude de courtage qu'à celle de projet, aujourd'hui en émergence. Quant à la notion d'interaction, elle amène à privilégier surtout la relation interindividuelle, ou plus largement une

bipolarité qui n'est plus de règle dans la contractualisation multipartenariale.

Dès lors, sur quelles perspectives méthodologiques prendre aujourd'hui appui, pour caractériser les articulations actuelles entre l'action collective et les institutions, pour construire l'analyse des transactions sociales au sein de l'action publique contemporaine ?

Dans l'étude de la structuration des politiques publiques, en particulier des politiques urbaines, impulsées par un Etat aménageur puissant dans les années soixante et soixante-dix, la recherche critique s'était basée sur une remise en cause des discours de rationalisation et des idéautés urbanistiques portées par les acteurs politiques et administratifs. A distance des représentations que ceux-ci avaient ou donnaient de leur pratique et de ses significations, de telles approches socio-économiques des politiques urbaines ont cherché à dégager ex-post différentes logiques d'action. Ces travaux ont mis en valeur une dimension d'analyse spécifique, celle des groupes sociaux, classes et couches.

Par la suite, cependant, l'étude des groupes sociaux s'est redéveloppée dans une optique sans doute moins durkheimienne (où les faits sociaux sont à considérer comme des "choses"). La genèse de ces groupes et des investissements nécessaires à leur formation a dès lors retenu beaucoup plus l'attention, en particulier les opérations mais aussi les processus mentaux par lesquels des groupes et des organisations collectives en évolution acquièrent des formes de stabilité et parfois d'institutionnalisation. Le basculement vers une perspective micro-sociologique s'est d'ailleurs poursuivi, jusqu'à faire une grande place à l'interactionnisme et à l'ethnométhodologie.

L'important serait de ne pas récuser chacune de ces optiques au nom de l'autre, mais bien de saisir les acteurs individués, dans leur pratique en acte, et, à la fois, le rôle de leurs univers sociaux, de leurs dispositions et positions institutionnelles, ou encore de leurs appartenances à des groupes (M. Dobry, 1986). Ce qui signifie également que, dans l'analyse des politiques publiques, il faut aborder de manière liée les processus d'agrégation des intérêts et les opérations d'interface à travers lesquels les politiques publiques s'accomplissent.

Des analyses anglo-saxonnes offrent de ce point de vue quelques points de repère. On n'en sera pas surpris, du fait des traits déjà

évoqués d'une culture politique particulière, d'une propension à la mobilisation des citoyens associés ou non, d'une "civic culture". Il n'est pas vraiment étonnant, non plus, que ces analyses des politiques publiques aient rencontré assez vite la question des "communautés".

La notion de policy community indexe un des sens multiples du terme très générique et fréquent de "community" en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis. Il désigne ici le groupe d'acteurs qui définit et conduit une politique publique, le "groupe décideur". Cette notion, développée dans des travaux britanniques à partir des années 70 (J.K. Friend, et al, Public planning : the intercorporate dimension), recouvre trois types d'acteurs : des élus concernés, des professionnels des services publics, les groupes d'intérêt directement concernés par ces politiques. La catégorisation est là assez proche de celles qui ont été employées dans les analyses du néo-corporatisme et dans les approches françaises du pouvoir périphérique.

Immédiatement, cette approche plutôt étroite des "groupes décideurs", centrée sur des acteurs institutionnels, partageant les mêmes valeurs d'action et fonctionnant sous forme de groupes fermés, a été critiquée, notamment par des chercheurs américains et britanniques qui estimaient rendre compte plus précisément de la réalité observable en construisant la notion de "issue network", de réseau de débat, pour analyser des situations de décision beaucoup plus multipolaires et ouvertes (H. Hecló, A. Wildlavsky, 1974). Ce cas, fréquent aux Etats-Unis dans les années soixante-dix, se rencontrait dans des situations de débat politique ouvert sur de forts enjeux de société (environnement, emploi, etc), de mobilisation active de différents milieux professionnels, ou encore de démarches devant donner lieu à des conventions.

Comment se situe le débat méthodologique aujourd'hui ? Dans l'analyse des situations anglo-saxonnes, beaucoup plaident pour une prise en compte conjuguée de ces deux types de structurations, policy communities et issue networks, et surtout pour l'analyse de leurs complémentarités et de leurs inter-relations (M. Laffin, 1983; A. Strauss, 1978). Ces deux cercles s'entrecoupent en effet, en termes d'organisation des intérêts, de structuration des "problèmes et solutions", de déploiement des négociations et expertises.

Dans cette perspective d'analyse, on voit que les approches initiales de network analysis, tournées d'abord vers les études réputationnelles et les échelles de la sociabilité, ont pu être transférées vers des analyses plus macro- de la décision et de la négociation politique. Cette grille a, dans ces conditions, pour partie sa pertinence en France ; mais des directions méthodologiques complémentaires doivent être approfondies pour rendre compte des configurations qui ont été stimulées par le transfert décentralisé des compétences et le conventionnement poussé des politiques publiques.

D'où une catégorie d'analyse particulière, celle des "réseaux de projet" (que la démarche de projet soit formalisée contractuellement ou non : le critère est ici celui de la production d'une politique autour d'une intentionalité rationalisée, d'une hiérarchie argumentée de priorités).

Les processus d'agrégation y sont intermédiaires entre ceux fermés des policy communities et ceux instables des issue networks. Ce sont souvent des réseaux de réseaux. Ils sont circonstanciels à un projet et en même temps réapparaissent fréquemment avec quelques modifications : ils sont évolutifs. Ils sont de structuration mixte, non seulement en termes d'appartenance institutionnelle ou de statut des opérateurs, mais surtout parce qu'ils croisent tout à la fois des agrégations d'intérêts sociaux, des proximités de génération, de formation, de sociabilité, et des solidarités de conviction ou de militantisme. Ce sont les dimensions de ce qu'on peut appeler une coalition de projet.

Dans le réseaux de projet, envisagé ici, l'organisation relationnelle est également caractérisable par son degré d'instabilité, ou plutôt de renégociation permanente. Certes, de manière très fréquente, il s'agit durablement de relier le débat d'idées et le registre de l'action, ou encore les initiatives locales et nationales dans les politiques publiques. Mais la gestion des compétences et de l'expertise, ressource très importante dans ces réseaux, n'est pas autant garantie par des organisations professionnelles stables et des hiérarchies administratives que dans les policy communities : les savoirs mis en jeu, fortement renouvelés ou expérimentaux, ne sont progressivement reconnus que dans des ajustements et des négociations toujours recommencées. Et l'opérationnalisation des politiques, non plus, n'est pas étayée toujours de manière stable sur

des hiérarchies de fonctionnaires, qui sont pourtant partie prenante à ces réseaux de projets. L'impulsion revient généralement à des "chefs de projet" qui tirent une part de leur difficultés mais aussi de leur pouvoir d'initiative de leur position non institutionnelle. On caractérisera donc les spécificités de cet interface de projet.

Enfin, ces points précédents conduisent à une troisième dimension d'analyse, celle de l'échange politique dans les réseaux de projet. Les termes de l'échange peuvent y être de nature assez différente : déplacer et mobiliser des frontières d'action, contre des reconnaissances symboliques de positions, par exemple. Mais l'échange peut consister également à faire émerger et accepter des valeurs d'action, en les rendant communes. A la charnière des processus d'agrégation et significations des interfaces réticulés, on voit donc apparaître les caractéristiques propres d'un agir de projet. Ces trois dimensions d'analyse des réseaux de projet les situent dans une position complémentaire, qui n'est ni celle des policy communities (groupes décideurs), ni celle des issue networks (réseaux de débats). Ces orientations méthodologiques dessinent des perspectives de compréhension approfondie des nouvelles politiques urbaines, telles qu'elles se diffusent actuellement en France.

Une périodisation se dégage ainsi, rythmée d'abord par la construction philosophique de l'Etat-Nation, puis par la régulation juridique du service public, enfin par la construction technocratique des besoins et de l'équipement (urbanisme de plan, aménagement du territoire). Mais il ne faut pas s'y tromper, cette séquence apparente d'analyse ne vaut pas évolution linéaire liée à un seul facteur. Tour à tour téléologique, juridique, algorythmique, trois modèles spécifiques de légitimation de l'action se sont inscrits successivement dans les interventions d'aménagement, tout en apparaissant dans la période contemporaine très imbriqués l'un à l'autre.

C'est donc à la lumière d'une périodisation détaillée qu'on peut maintenant caractériser l'impact des politiques contractuelles contemporaines sur les formes successives de division du travail entre l'Etat et les collectivités locales, ainsi que sur les légitimations de l'action dans lesquelles la référence à l'intérêt général a longtemps tenu une place majeure.

III- CONCLUSION ET PERSPECTIVES

Portée par la vague de la décentralisation, l'idée d'un possible "intérêt général local" réapparaît. Elle traduit l'acceptation nouvelle d'une pluralité de centres de décision. Elle suggère un renversement du point de vue relatif au bien public qui, de surplombant autrefois deviendrait ascendant, construit progressivement à partir d'une multitude de points situés à la base de la société.

Cette perspective est en fait inspirée par les mêmes principes que dans le cas de l'intérêt général étatique. Elle déplace simplement de niveau (et donc relativise par rapport à l'Etat-Nation) le postulat d'une finalité supérieure, dont la force suscite l'adhésion et le respect.

Quelque soit l'échelle, locale, nationale ou européenne, la rupture conceptuelle ne s'opère que lorsque l'intérêt général n'est plus associé à une autorité transcendante mais à un compromis entre une pluralité d'intérêts, acceptation qui n'exclue jamais la discussion et le conflit. C'est ce que désigne, mais masque en même temps par son consensualisme, la notion de "partenariat". Au delà de ces terminologies contemporaines, s'agit-il des retrouvailles entre les normes de l'action publique en France et de la tradition empirique et inter-individualiste anglo-saxonne ?

La conception du "public interest" paraît proche (celle de l'intérêt commun plus que de l'intérêt général). Néanmoins, l'évolution observable dans notre pays reste liée à une expérience historique spécifique, ainsi qu'à une construction de la négociation qui n'est pas indépendante des modalités du corporatisme à la française.

D'un certain point de vue, la mutation en cours paraît se rattacher à une situation très hexagonale. Elle apparaît comme l'effet de la décentralisation et des nouveaux blocs de compétences, ainsi que de la "décomposition juridique du service public" (Regourd, 1987). Mais sous un autre regard, on y verra plutôt la conséquence plus générale d'une diffusion universelle du modèle du marché et de l'individualisme pratique. Les deux éclairages ont leur part de

pertinence mais ne sont que des explications par le contexte. Il faut considérer par ailleurs une dynamique d'évolution qui est spécifique à l'agir politique en France, c'est à dire la visibilisation croissante de la négociation (et la construction de cette dernière en fonction d'une logique qui lui est propre).

Notre hypothèse est en effet que la négociation ne saurait s'assimiler au simple marchandage, à l'accord circonstanciel, à la coexistence aléatoire de situations de coopération et de concurrence. Car, au delà d'incertitudes de surface, elle se construit en profondeur dans des débats où les acteurs engagent des références d'action déterminées, mais où en retour les confrontations structurent des "camps", c'est à dire des groupes ou, au moins, des rapprochements, des connexions. Le social a été trop souvent opposé au politique, dans un contraste entre la relation "chaude" du social, qui catalyserait les alliances, les effets de sympathie, les entraides, et la relation "froide" du politique, qui synthétise l'expression rationnelle de l'autorité, les aliénations calculées de liberté. Ne faudrait-il pas mieux considérer l'existence d'une "société politique", qui laisse voir les rapports entre ces deux dimensions ; et qui révèle la réalité de l'échange politique, où l'ajustement des intérêts est indissociable de formes croisées de reconnaissance, mais où la légitimation du pouvoir ne va pas forcément de pair avec la violence.

Dès lors, la situation la plus saillante, à propos de la négociation contemporaine des politiques contractuelles, n'est pas le rétrécissement du contrôle démocratique fondé sur le suffrage universel mais plutôt (et ce n'est pas contradictoire) l'élargissement de la société politique réelle. Au delà des notables du XIXe siècle et des élites dirigeantes du début du XXe, celle-ci implique dans des projets localisés des catégories très variées (associations, entreprises, universitaires) de ce qu'on pourrait appeler des "initiateurs" (au double sens de celui qui entreprend et qui forme), situant les politiques publiques françaises dans des systèmes d'influence beaucoup plus larges que ceux du néo-corporatisme (Jobert et Muller, 1989).

Dans l'hypothèse où l'action publique négociée ne se construit pas que sur un marchandage aléatoire, il y a alors une logique du compromis qui est à explorer.

Pour certains, elle est à rechercher dans l'ajustement entre les différentes formes de justifications mobilisées par des acteurs-sujets de manière variable selon les situations en débat (Boltanski, Thévenot,).

Mais le politique, s'il met effectivement en jeu des acteurs, construit ou transforme en même temps des institutions, des groupes ou des réseaux, réalités qui ne peuvent se ramener aux comportements des individus et qui se situent par rapport à des normes d'action qui sont aussi des logiques propres d'intérêt et d'échange. Echanges qui sont fonction des places occupées dans les organisations ; et intérêts qui ne sont pas toujours explicites dans les justifications mises en avant.

Ces processus de construction de la négociation (où s'échange de la légitimité et de la contre-légitimité, où se font les apprentissages des nouveaux rôles de la projection) stimulent une réticulation territoriale du politique où des réseaux d'initiateurs deviennent peut-être l'équivalent local des grands corps de l'Etat et des systèmes nationaux de concertation.

Cela ne signifie en aucun cas que la négociation contractuelle devienne un nouveau modèle d'ensemble. Il semble qu'on aille plutôt vers la coexistence entre des normes générales étatiques et des accords ponctuels plus ou moins différenciés. Coexistence impliquant même des articulations croissantes.

Car des politiques nationales de souveraineté ou de solidarité subsistent (des transferts et des péréquations s'actualisent encore aujourd'hui au nom de "l'intérêt national", cf. la LOV). Or leur articulation avec les politiques négociées paraît facilitée de plusieurs manières : par l'existence, dans un cas comme dans l'autre de "réseaux de politiques" (les modalités d'action sur le terrain se rapprochent plus qu'elles ne s'opposent, quand bien même la négociation explicite a plus de force mobilisatrice que l'adaptation masquée de la norme uniforme) ; mais aussi parce que des référents de l'action publique comme "l'intérêt général" combinent, on l'a vu, des registres performatifs multiples : il ne s'agit pas de stades successifs sur un même vecteur chronologique mais de feuilletages de significations (philosophie de la souveraineté et de l'intérêt commun, construction juridique du service public, modernisation technocratique) qui participent toujours de la

conception générale des protections tutélaires, même si la centralité étatique n'a plus aujourd'hui la même forte empreinte.

BIBLIOGRAPHIE

- F. d'Arcy, 1968, Structures administratives et urbanisation, Berger-Levrault
- B. Barret-Kriegel, 1993, "L'idée républicaine sous l'Ancien Régime", *Revue de philosophie politique*, n° 4
- L. Boltanski, , L'amour et la justice comme compétences, Métailé
- A. Bourdin, 1987, Reconstituer l'intérêt général, Le Monde
- P. Bouretz, E. Pisier, 1988, Le paradoxe du fonctionnaire, Calman-Levy
- G. Burdeau, 1981, Traité de science politique, tome III, LGDJ
- J. Chevallier, 1971, Le service public, Thémis, PUF et 1987, Le service public, Que-sais je
- M. Dobry, 1986, Sociologie des crises politiques, Presses FNSP
- J. Donzelot, 1984, L'invention du social, Fayard
- F. Ewald, 1988, L'Etat providence, Grasset
- P. Grémion, 1976, Le pouvoir périphérique, Le Seuil
- H. Heclou, A. Wildlawsky, The private government of public money, Macmilan
- B. Jobert, P. Muller, L'Etat en action, PUF
- M. Laffin, 1983, Professionalism and policy, Tavistock
- J. Lagroye, 1985, "La légitimation", in *Traité de science politique*, sous la direction de J. Leca et M. Grawitz, PUF, tome I
- A. de Laubadaire, 1965, Traité de droit administratif, Sirey
- M. Long, P. Weill, G. Braibant, 1984, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Sirey
- R. Laufer et C. Paradaise, 1980, Le Prince bureaucrate, Flammarion
- A. Mabileau, 1991, Le système local en France, Montchrétien
- G. Noiriél, 1991, La tyrannie du national, Calman-Levy
- J.M. Offner, B. Rosaz, 1989, Représentations de la notion de service public, les experts des transports collectifs, Cahiers INRETS n° 86
- J.L. Quermonne, 1984, Représentation politique et hauts fonctionnaires, Actes du 2e colloque de l'AFSP
- F. Rangeon, 1986, L'idéologie de l'intérêt général, Economica

- S. Regourd, 1987, *Le service public et la doctrine*, Revue de droit public
- P. Rosanvallon, 1992, *Le sacre du citoyen*, Gallimard
- A. Strauss, 1978, *Negotiation : value, contexts, processes and social order*, Jossey-Bass
- B. Théret, *Régimes économiques de l'ordre politique*, PUF
- F. Tinland, "L'Etat de droit : héritage du 17e siècle européen", *Revue de philosophie politique*, n° 1
- J.C. Thoenig, 1987, *L'ère des technocrates*, L'Harmattan
- A. Tosel, 1988, *Kant révolutionnaire. Droit et politique*, PUF