



HAL
open science

La différenciation positive

Emmanuel Négrier

► **To cite this version:**

Emmanuel Négrier. La différenciation positive. Jean-Claude Néméry. Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises? , L'Harmattan, pp.315-325, 2010, Grate. hal-01436525

HAL Id: hal-01436525

<https://hal.science/hal-01436525v1>

Submitted on 17 Jan 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La différenciation positive

Emmanuel Négrier

Paru dans l'ouvrage dirigé par Jean-Claude Nemery : *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?* Paris : L'Harmattan 2010, p.315-325

Introduction

Une manière d'aborder la réforme en train de se profiler en France est de prendre directement en charge la question de la différenciation territoriale. On le sait, celle-ci est à la fois le projet et la hantise de tout projet décentralisateur. Et ce colloque se déroule près de dix ans après un autre événement : « Quelle administration territoriale pour le XXI^{ème} siècle en France dans l'Union Européenne ? » organisé par le CRDT et auquel assistait l'auteur de ces lignes. Lors de ce colloque, Jean-Claude Thoenig avait, en gros, défendu la thèse suivante : la décentralisation française ne résulte pas d'une fragmentation croissante du territoire mais, au contraire, de l'homogénéisation des cadres territoriaux de mise en œuvre des politiques publiques, rendant possible les transferts de responsabilité. D'une certaine manière, il nous proposait le paradoxe suivant : la différenciation territoriale est rendue légitime en France dès lors qu'on sait qu'elle est devenue impossible. Une même thèse était déjà inscrite dans le célèbre article qu'il avait cosigné avec Patrice Duran (Duran & Thoenig 1996).

La saveur incontestable de ce faux syllogisme ne doit pas nous faire oublier la réalité palpable d'une différenciation problématique dans les politiques territoriales. En effet, dès le début du XXI^{ème} siècle, la loi Chevènement a produit des territoires communautaires dont la géométrie variable n'a d'égal que les différences de compétences, budgets, régimes représentatifs, et modes de solidarité interne (Négrier 2005). Plus tôt, Olivier Borraz pointait l'hétérogénéité des politiques de lutte contre le sida à l'échelle départementale, en fonction des configurations socio-médicales propres à chaque territoire (Borraz 1998). Plus récemment, Sylvain Barone nous montrait que la régionalisation du transport ferroviaire donnait lieu à une telle diversité de mise en œuvre entre régions (Barone 2008) que l'on devait recourir à un modèle à pluralité de causes imbriquées pour en apprécier les tenants et – surtout – aboutissants. Car on connaît l'objection à ce constat d'une différenciation croissante : elle ne concernerait que les processus (formalisation), tout en poursuivant les mêmes buts (dépolitisation) et produisant les mêmes résultats (équité). Rien n'est plus inexact, et c'est précisément sur ce point que notre communication prend sa source. De quelle différenciation cette réforme est-elle le nom ?

Nous proposons donc de passer en revue trois manières, successives, d'envisager la différenciation territoriale en France. Nous utiliserons comme fil rouge la même question telle qu'elle se pose en Espagne. Nous analyserons principalement les modèles d'action publique, tout en les mettant en regard des grandes tendances de l'économie politique, au cours des mêmes périodes. Cela nous permettra, en conclusion, d'envisager les conditions nécessaires d'une différenciation positive.

1. La différenciation déniée

La V^{ème} République centralisée fonctionne, jusqu'à la décentralisation des années 1980, sur un modèle apparemment standardisé depuis le sommet jusqu'à la base. Tout semble avoir été dit sur cette période qui a donné ses lettres de noblesse à une organisation territoriale en « jardin à la française » (Faure 2007), que nos collègues étrangers continuent de considérer, d'une part, comme encore en vigueur et, d'autre part, comme conforme à sa légende. En réalité, on sait bien que ce modèle n'a pu s'enraciner dans le système politico-administratif français qu'au prix d'accommodements locaux.

La régulation croisée, qui en est la marque, a cependant été définie non pas comme un modèle de différenciation, mais comme une adaptation marginale d'un modèle standardisé, d'une raison homogène et de qualité supérieure. Que la rationalité et l'homogénéité aient été ensuite questionnées (Alliès 1985, Bourdieu 1990) ne change rien au fait que la différenciation ne trouve aucune légitimité dans la France centralisée. L'équation juste demeure centralisation = égalité. Cette équation n'est pas généralisée. En Espagne, dans le même mouvement historique occidental, mais dans un contexte de transition très spécifique, c'est un algorithme inverse qui devient le maître mot des politiques territoriales : démocratie = différenciation (Linz 1997).

Au-delà des principes d'action publique et à la faveur du regard que porte sur elle la sociologie des organisations, il faut bien admettre que la différenciation territoriale, déniée officiellement, aura été l'une des modalités masquées de l'efficacité du système. La relation préfet-notable fonctionne à la sélectivité de l'accès à l'administration, gage, précisément, de notabilité. Le cumul des mandats assure une distorsion du rapport à l'État qui, curieusement, continue d'exister au mépris de son interdiction générale dans les autres pays européens. On notera même que la pratique du cumul, jadis vécue de façon presque honteuse, est aujourd'hui souvent revendiquée au nom de la performance pour le territoire cumulo-représenté. On ne peut plus avoir le clair aveu de la différenciation territoriale de fait qui pointait déjà sous les habits républicains de la France jacobine.

Cependant, d'un point de vue de politique économique, nous sommes, au cours de ces années 1970, encore inscrits dans un référentiel de politique keynésienne du territoire (Brenner 2004) pour lequel la suppression des disparités territoriales est une condition nécessaire du développement capitaliste. Il y a donc harmonie entre les logiques dominantes du capital et les politiques territoriales françaises, quand bien même celles-ci associeraient une vision dogmatique de l'homogénéité territoriale à une pratique dialectique de l'égalisation et de la différenciation territoriales.

2. La différenciation escamotée

La première décentralisation, celle des années 1980, passe pour assumer la différenciation irrépensible des territoires, dans un contexte où la gauche, en particulier, s'est acclimatée à une vision plus ouverte à la régionalisation, sinon au régionalisme. Mais cette réforme, du point de vue de la différenciation territoriale, est en trompe-l'œil. Derrière une apparente diversité de destin, les collectivités territoriales connaissent une même logique de transfert de compétence. Afin d'assurer l'homogénéité du système, l'État va même jusqu'à inventer de toutes pièces les institutions qu'il a prévu de transférer, avant d'en confier la gestion aux pouvoirs locaux. Ainsi, il a créé plusieurs Bibliothèques Centrales de Prêt, en 1984-85, qui sont devenues Bibliothèques Départementales de Prêt l'année suivante, gérées par les conseils généraux (Gautié-Gentes 2003).

À cette standardisation guidant la décentralisation correspond, par l'absence de tutelle d'un niveau sur l'autre, la construction de pouvoirs qui, chacun, s'inventeront une identité globale, en charge, sur leur espace, de la globalité des enjeux d'action publique. La clause générale de compétence est la traduction juridique de cet enchevêtrement de mondes. Mais la diversification des niveaux d'action publique induit une démultiplication des critères de différenciation ou d'harmonisation des territoires. Dès lors qu'il s'agit d'égaliser le traitement des régions entre elles, n'aboutit-on pas à une inégalité croissante entre départements ? Et si l'on prend les départements pour base, n'accroît-on pas les disparités entre villes, entre aires urbaines, entre régions ?

On est donc passé des complications de la gestion locale à la complexité de la question territoriale. Pour la contourner sans la résoudre, une myriade de structures vient ajouter son lot de solutions (c'est-à-dire de problèmes), comme les syndicats intercommunaux, les pays, les agglomérations. L'hypothèse d'une substitution des premiers par les seconds ne se vérifie pas, ou si peu que l'échec de la recomposition par le bas reste massif. Si la dialectique de la phase antérieure était plutôt favorable à la réduction des disparités, celle de cette nouvelle période en rend l'évaluation presque impossible. En tout état de cause, les instruments de traitement des écarts (péréquation, identité d'outils au service des mêmes niveaux) sont trop faibles et contradictoires pour jouer un rôle important. Un seul exemple : la dotation de solidarité communautaire, qui est à la disposition des communautés d'agglomération pour équilibrer les ressources des communes entre elles, tend plus souvent (mais pas toujours) à favoriser... les communes les plus aisées des agglomérations (Rousseau 2004) ! Si la différenciation est un aspect plus clairement revendiqué que dans la phase antérieure, c'est d'abord au travers des logiques de distinction des pouvoirs locaux naissants, et non par l'abandon des politiques territoriales de l'Etat. La déconcentration continue d'accompagner la décentralisation, ce qui, d'une manière générale (avec quelques exceptions cependant), contribue à favoriser l'harmonisation des situations. Mais si l'on excepte le statut de la Corse, qui relève de cette période, la différenciation territoriale reste globalement contradictoire avec la décentralisation. Il faut entrer assez en profondeur dans le jeu, prétendument égal et souverain, des mécanismes fiscaux pour se rendre compte que l'Etat lui-même contribue à une différenciation territoriale pénalisante pour certains espaces. Ainsi, la limitation de la cotisation des entreprises (dans le cadre de la Taxe Professionnelle) à 3,5% de leur valeur ajoutée conduit à « neutraliser une part plus ou moins importante de l'assiette de cet impôt » (Cossardeaux 2006), mais de façon très contrastée selon le tissu local. Joël Cossardeaux indique en effet que cette limitation est beaucoup plus pénalisante pour les agglomérations au sein desquelles une grande partie des entreprises a déjà atteint ou s'approche de ce seuil. Il oppose ainsi l'agglomération d'Angers, où moins de 30% des bases de TPU (Taxe Professionnelle Unique) sont plafonnées, et celle de Béthune, où la proportion est de 86% ! À ceci s'ajoute une palette très diversifiée de logiques contractuelles dont l'évaluation, du point de vue de la différenciation territoriale, reste à faire. Mais gageons qu'on y trouverait plus de confortation des territoires bien dotés que d'« empowerment » des espaces relégués.

Dans cette même période, l'Espagne montre un visage sensiblement différent. La reconnaissance du fait différentiel est loin de conduire à un long fleuve tranquille. Pas moins de 600 recours sont adressés au Tribunal Constitutionnel, entre 1981 et 1987, pour trancher un conflit de compétences entre l'Etat et les communautés autonomes. Le jeu du juge constitutionnel, celui du gouvernement et des communautés autonomes « non-historiques », vont dans le sens du rattrapage des niveaux de compétence. Toutes, même les plus artificielles (comme celle de Madrid) vont obtenir les compétences étendues initialement réservées aux

galiciens, catalans et basques. Ce processus, que l'on qualifie alors de « Café para todos », n'est pas la fin de l'histoire. Il conduit à alimenter l'hypothèse d'une nouvelle phase de transfert de compétence, à travers la révision des statuts. L'activation de celle-ci dépend largement du contexte politique, et de la dépendance (ou non) dans laquelle se trouve la majorité gouvernementale espagnole à l'égard des partis « nationalistes et périphériques » (CiU en Catalogne, le PNV en Pays-Basque, ou encore le BNG en Galice ou la Coalición Canaria dans les îles du même nom).

Le mode de transfert, qui accompagne les compétences dévolues des ressources fiscales correspondantes, privilégie le niveau régional sans s'attaquer aux collectivités infra-régionales (provinces et communes). Celles-ci dépendent assez fortement des dotations. Mais elles sont contraintes de s'appuyer sur les seules ressources fiscales à leur disposition : l'impôt foncier qui, en Espagne, est très concentré sur la première acquisition (Pollard 2009). Il s'en suit une course à l'urbanisation très inégale, mais qui aura produit, là où le marché la rendait apparemment possible, la plus vaste bulle immobilière d'Europe et une pratique de corruption touchant un grand nombre d'exécutifs locaux. La fluctuation de cette ressource en fonction du marché est la traduction amplifiée de ce que l'on peut constater en France avec l'intermittence de rendement des droits de mutation pour les conseils généraux.

À des degrés divers, cette période dans les deux pays est celle d'une nouvelle dialectique entre différenciation et homogénéisation des territoires. Elle est aussi, dans les deux cas, celle d'une croissance du niveau d'intervention publique, qui rend acceptable une certaine expression différenciée des stratégies territoriales. Pour encourager le phénomène, il faut bien sûr tenir compte du renforcement, au cœur de cette phase, des fonds structurels communautaires qui se donnent précisément pour objectif la réduction des disparités spatiales au sein du territoire européen (Jouve & Négrier 1998). Par contre, l'économie politique est entrée dans une nouvelle phase où, en lieu et place du besoin de réduire les inégalités spatiales, le capitalisme valorise la compétition entre territoires (Brenner 2004), qui est l'indice d'une nouvelle manière d'envisager à la fois la question urbaine ou métropolitaine et les enjeux régionaux. Ainsi, alors que dans la phase antérieure on a une relative cohérence entre modes d'action publique (standardisation territoriale) et référentiel capitaliste (harmonisation spatiale), nous avons ici un contraste entre une dévolution soucieuse de traitement égal (avec des nuances) et l'émergence de la compétition entre territoire comme valeur du développement.

3. La différenciation par la distance

Une nouvelle phase s'ouvre en France en 2004. Le processus de décentralisation, qui avait coïncidé avec une déconcentration parallèle des services de l'État, s'accomplit désormais de façon autonome. Bientôt, la réorganisation de l'État privilégiera l'échelle régionale, tandis que les directions départementales connaîtront une importante vague de transfert vers les collectivités concernées, et le conseil général au premier chef.

Renaud Epstein (2009) a bien montré les caractéristiques émergentes de cette nouvelle façon d'envisager le territoire. La logique de l'« État à distance », qu'il observe dans un secteur particulier (le renouvellement urbain) est sans doute le prototype de ce qui est tenté au travers de la réforme territoriale de la fin 2009. On y trouve certains ingrédients qui avaient fondé la stratégie thatcherienne de « dé-territorialisation » de l'État (Le Galès 2004), par un mouvement de réduction de la présence spatiale de l'État, d'une part, et de renforcement des

outils de contrôle centralisé, d'autre part. Cette action à distance est, sans doute, la forme la plus explicite de différenciation territoriale assumée. Elle repose sur une autre dialectique entre homogénéisation et différences.

D'une part, l'action à distance requiert le développement d'instruments propres à assurer la normalisation des politiques publiques. La production d'indicateurs, l'émergence de nouveaux outils comme les appels à projets, la redéfinition des instances nationales d'aménagement du territoire vers une conception ouverte à la compétitivité des territoires (DATAR-DIACT) vont dans le même sens d'une acclimatation des acteurs locaux à la concurrence inter-territoriale. Celle-ci n'est plus simplement le fruit d'un nouveau capitalisme et de ses besoins. Elle est au principe de l'action publique elle-même.

D'autre part, au plan institutionnel, le désalignement des territoires de l'État - le niveau régional tel qu'il se profile comme pôle majeur de réorganisation autour de la personne du préfet de région – mérite un commentaire. Il s'agit bien sûr de libérer les administrations étatiques de leur interdépendance à l'égard de celles des collectivités locales et de leurs élus. La réforme territoriale, qui comporte dans ses intentions la création d'un conseiller territorial sur une base uninominale, va dans le sens d'une forte limitation de la régionalisation politique. Les conseils régionaux, qui seront composés de ces élus de « super-cantons », dont la carrière politique dépendra de leur efficacité dans le droit de tirage des finances régionales au profit de leur proximité, ressembleront plus qu'aujourd'hui à ces cartels inter-départementaux qu'ils étaient avant 1986, au temps des Établissements Publics.

Brider les régions libère un espace pour l'État, à une échelle régionale où il peut répercuter, de façon plus distanciée, les injonctions centrales. Il peut d'autant plus le faire qu'il se sera, préalablement, désengagé des niveaux départementaux, alors que les conseils généraux seront, eux, limités dans leur autonomie par la rigueur budgétaire et la suppression de leur capacité de jeu (déjà limitée) sur les instruments fiscaux¹. En apparence, ce double jeu du désencastrement territorial de l'État et d'essor d'instruments de normalisation compétitive et de contrôle, au rang desquels la Révision Générale des Politiques Publiques sert de cadre, fonctionne sur la base d'un marché accompli des territoires. On passerait ainsi de la rivalité entre espaces à la concurrence entre projets localisés. L'ajustement au terrain y trouverait sa place, au travers des logiques d'expérimentation et de délégation de compétence. Une place vraisemblablement assez rhétorique. En effet, en dépit de leur inscription dans la précédente réforme territoriale (l'Acte II de 2004), on aura constaté la quasi-absence de mise en œuvre de telles possibilités. La séparation en blocs de compétence et la limitation des financements croisés, qui passe pour clarifier les compétences et mieux identifier les responsabilités, permet aussi de poser chacune des collectivités comme une entité éventuellement compétitive avec celles de même niveau.

Ce processus de recentralisation normative, de désengagement contrôlé des territoires et de leur mise en concurrence est-il une forme de différenciation positive ? Serait-il à l'abri des critiques généralement adressées à une telle recomposition ? Deux conditions ne semblent pas réunies. La première est, comme pour toute compétition, que l'égalité des chances (à chaque niveau, au moins) soit assurée. On a montré que cette évaluation n'existait pas, et que les dispositifs censés assurer une gestion des décalages éventuels (la péréquation inter-territoriale) restaient subsidiaires en France. Par ailleurs, cette nouvelle phase intervient dans

¹ À l'heure où ces lignes sont écrites, nous ne pouvons aller au-delà de ce décryptage des intentions, les débats parlementaires et éventuelles censures constitutionnelles n'étant par définition pas prévisibles.

un contexte de réduction de l'intensité (française, du moins) des fonds structurels, et d'une réorientation partielle de leur principe de fonctionnement vers plus de compétitivité.

La seconde condition est plus délicate à vérifier encore : la décence de la compétition dans les relations entre l'État et les collectivités. Or on constate un phénomène non pas de substitution mais d'accompagnement de la logique de compétition inter-territoriale par une politisation des relations État-collectivités. Nous l'avons observée dans l'analyse du rôle des préfets dans les enjeux intercommunaux. Le « blues des préfets », qui a conduit récemment à la constitution d'un Club², est bien le symptôme d'un poids accru des injonctions politiques au sein des politiques territoriales de l'État. Il s'agit là, bel et bien, du retour sur une assez longue période de relative étanchéité des administrations étatiques à l'égard de la politisation (Le Lidec 2001, Borraz & Négrier 2007). Certes, la variable politique a toujours eu son importance dans les relations centre-périphérie, et plus sans doute encore que n'avait voulu l'admettre le modèle même de la régulation croisée. Mais il s'agit, dans la période contemporaine, d'un phénomène d'autant plus marquant qu'il est en contradiction complète avec l'idée selon laquelle ce serait désormais une règle concurrentielle (donc « dépolitisée ») qui prévaudrait dans la « France de l'appel à projet ».

L'Espagne et son différentialisme régulé étaient, dans la période précédente, assez éloignés du modèle français de décentralisation homogénéisante. Dans cette nouvelle phase, ils restent divergents. Mais certains points peuvent être utilement comparés. Quant à la politisation, il est admis, en Espagne, que les enjeux centraux des politiques territoriales sont en partie fonction des alignements majoritaires ou des coalitions centre-périphéries. La construction des autonomies a eu parallèlement pour corollaire une très drastique limitation des relations entre communautés. Ceci fait qu'il est aujourd'hui plus facile à une région espagnole de contracter avec une équivalente en Europe qu'avec une autre Communauté autonome espagnole... La différenciation territoriale y est donc mise en œuvre contre l'interterritorialité, ce qui ne manque pas d'interroger à l'heure des mobilités spatiales croissantes (Vanier 2008).

Le travail d'élaboration, à partir de 2004, des nouveaux statuts autonomiques est assez éclairant sur les limites d'une pure raison instrumentale (à distance) pour jauger l'impact des réformes. Le nouveau statut andalou, entériné sans réelle contestation, comporte des dispositions qui, dans le projet de statut catalan, ont provoqué la colère du Parti Populaire et la saisine du Tribunal Constitutionnel ; lequel ne s'est pas encore prononcé, au terme de près de trois années d'examen... De la même manière, les savants calculs des spécialistes de finances publiques (Bosch 2006) sur le point d'équilibre entre autonomie fiscale et solidarité nationale en disent beaucoup également sur l'impossible objectivation de la norme. Celle-ci est, avant tout, fonction du rapport de force à un moment donné. Elle est susceptible d'évoluer, comme en témoigne la façon dont, depuis 2004, le discours du président Zapatero a changé à l'égard de la question catalane, au profit d'une vision plus « espagnoliste » des enjeux territoriaux (Négrier & Tomas 2009).

Ces évolutions, où la tentation de la distance est, en France, une tendance encore non achevée, tandis qu'elle a connu ses heures de gloire au Royaume-Uni et, à certains égards, en Espagne, se déroulent dans une nouvelle économie où se sont exacerbées les logiques compétitives entre espaces. Si certaines stratégies (urbaine, à Montpellier par exemple, ou régionale, en Rhône-Alpes ou Alsace) ont joué, à ces niveaux, un rôle de précurseur, on peut désormais considérer que la compétition s'est diffusée dans le domaine des politiques territoriales. Elle

² Le Monde du 12 octobre 2009

est même devenue un scénario d'évolution envisageable pour des secteurs jadis considérés comme rétifs à toute lecture marchande, en dépit des bilans plus que mitigés de leur mise en œuvre au Royaume-Uni, par exemple. C'est que cette nouvelle phase tranche avec la précédente par la banalisation d'une lecture individualisée des stratégies, et la difficulté symétrique qu'éprouvent les défenseurs d'orientations solidaristes, y compris dans les politiques qui les ont pour finalités. Pensons à ce que Philippe Estèbe a écrit sur les intercommunalités en Ile-de-France (Estèbe 2008), ou encore aux motivations des menées sécessionnistes qui visent les regroupements métropolitains en France ou en Amérique du Nord (Jouve & Négrier 2009).

Si, dans la période antérieure, il y avait une certaine disjonction entre une action publique investissant les territoires et une économie politique les mettant en concurrence, on peut dans cette nouvelle période constater une assez grande convergence des référentiels, et envisager une certaine banalisation des différenciations territoriales auxquelles ils conduisent. Mais à quelle condition ces différences peuvent-elles être considérées comme positives ? C'est une question clef du nouveau gouvernement des territoires. Nous souhaiterions conclure par quelques pistes à ce sujet.

Conclusion

La différenciation positive s'appuie sur un double régime de légitimation des différences et de régulation des inégalités qui en résulteraient. Si l'on ramasse les acquis des trois périodes que nous venons de passer en revue, on peut en déduire que la différenciation positive requiert :

- une intervention substantielle de lutte contre les inégalités spatiales, qu'elle soit de niveau national ou européen ;
- la reconnaissance d'une autonomie des collectivités qui s'appuie à la fois sur des compétences et des ressources maîtrisables ;
- la mise en œuvre d'indicateurs permettant une évaluation des conséquences des deux logiques précédentes, et une mesure de l'efficacité de l'action publique ;
- la prise en compte d'un phénomène croissant d'inter-territorialité qui touche à la multi-appartenance territoriale dans les parcours de vie et d'activité, et aux coopérations entre niveaux qui maillent l'action publique.

La différenciation positive n'a pas à s'embarrasser du spectre du séparatisme, en dépit de son agitation permanente (en France, mais aussi en Espagne) dès lors que l'autonomie d'action et de représentation politique est en jeu. En Espagne, la désormais longue période de crypto-fédéralisme n'a pas empêché une profonde nationalisation des modes de vie, l'affirmation inédite de Madrid comme capitale politique et économique, une égalisation des conditions d'accès à la culture, par le biais de son affirmation autonome d'ailleurs. Le sentiment d'une identité irréductiblement subnationale (basque, catalane, galicienne...) reste stable sur vingt ans, et minoritaire par rapport à la banalisation de la double appartenance, même en Pays Basque.

En France, alors que chacun s'accorde à considérer que, depuis plus de vingt ans, l'Etat ne détient plus le monopole de la définition de l'intérêt général, le surgissement de la réforme s'entoure du mythe selon lequel il ne l'aurait jamais perdu. L'hypothèse d'une recentralisation des politiques territoriales se produit dans un contexte où, plus que jamais, les cadres administratifs territoriaux véhiculent des valeurs et modèles d'action partagés d'un bout à l'autre de l'hexagone. Ils n'en hébergent pas moins de nouvelles interdépendances entre institutions, politiques et sociétés dont les dynamiques alimentent l'action publique au

quotidien, loin de se reconnaître dans ce rapport de force entre l'État et les collectivités territoriales.

En somme, la différence entre la France et l'Espagne, compte tenu de leurs trajectoires historiques, est sans doute la question du régime. L'Espagne, que José Ortega y Gasset avait jadis qualifié d' « invertébrée », peut s'envisager dans une perspective fédérale, qui va dans le sens de sa pluralité nationale. La France, parfaitement vertébrée (jusqu'au lumbago, parfois...) n'a pas besoin d'une telle transformation constitutionnelle pour fonder sa république décentralisée sur une différenciation positive.

Références :

Aja, Eliseo (2003), *El Estado Autonómico. Federalismos y hechos diferenciales*, Madrid : Alianza

Alliès, P., (1985) : "L'administration, temps et espace de l'État", in P.Alliès, J.Gatti, J.J.Gleizal, A.Heymann-Doat, D.Lochak, M.Miaille, *L'administration dans son droit*, Paris : Publisud, pp.19-37.

Barone, Sylvain (2008), *Le Train des Régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, Thèse de science politique, Montpellier I

Borraz, Olivier & Négrier, Emmanuel (2007), "The end of French Mayors ?", dans John Garrard (dir.), *Heads of the Local State in Past and Present*, London : Palgrave, p.79-94

Borraz, Olivier (dir. 1998), *Les politiques locales de lutte contre le SIDA*, Paris L'Harmattan, *Logiques Politiques*

Bosch, Nuria (2006), « El model de finançament autonòmic del projecte de reforma de l'Estatut de Catalunya », *Revista catalana de dret públic*, n° 32, p. 15-36

Bourdieu, P. (1990), « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 81-82, pp. 86-96.

Brenner, Neil (2004), *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford : Oxford University Press

Cossardeaux, J. (2006), « TP : une réforme douloureuse pour les grandes intercommunalités », *Les Échos*, 6 février 2006, cité dans *Problèmes Politiques et Sociaux* n°951-952, *L'intercommunalité en questions*, (dir. David Guéranger)

Duran, Patrice & Thoenig, Jean-Claude (1996), L'État et la gestion publique territoriale, *Revue Française de Science Politique*, 46 (4), p.580-623

Epstein, Renaud (2009), Après la territorialisation : le gouvernement à distance, dans M.Vanier (dir.), *Territoires, Territorialité, Territorialisation*, Rennes, PUR, p.131-139

- Estèbe, Philippe (2008), *Gouverner la ville mobile*, Paris : Presses Universitaires de France
- Faure, Alain (2007), « Une nouvelle critique territoriale ? », dans A.Faure et E.Négrier (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, Paris : L'Harmattan, Questions contemporaines, p.275-283
- Gautié-Gentes, Jean-Luc (2003), « Les bibliothèques territoriales et la décentralisation : état des lieux », communication à la VI^{ème} Conférence internationale : *Les bibliothèques publiques dans la nouvelle Europe*, Varsovie : novembre 2003
- Jouve, Bernard & Négrier, Emmanuel (1998, dir.), *Que gouvernent les régions d'Europe ?*, Paris : L'Harmattan, *Logiques Politiques*
- Jouve, Bernard & Négrier, Emmanuel (2009), « Des régimes urbains partiels ? Une comparaison des dynamiques sécessionnistes en Amérique du Nord et en France », in Michel Camau & Gilles Massardier (dir.), *Démocraties et autoritarismes. Fragmentation et hybridation des régimes*, Paris : Khartala, coll. *Science politique comparative*, p.45-61
- Le Galès Patrick (2004), « La restructuration de l'État en Grande-Bretagne. Les instruments de contrôle et de surveillance », dans P.Lascoumes et P.Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Science-Po.
- Le Lidec Patrick (2001), *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Thèse Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- Linz, Juan (1997), *Democracy, multinationalism and federalism*, Working Papers, 103, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones
- Négrier, Emmanuel (2005), *La question métropolitaine*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble
- Négrier, Emmanuel & Tomas, Mariona (2009), « La différenciation territoriale au pouvoir. Sur l'Espagne des Autonomies », *Pouvoirs Locaux* n°83, IV, décembre
- Pollard, Julie (2009), *Acteurs économiques et régulation politique. Les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid*, Paris : IEP, 3 avril
- Rousseau, Marie-Paule (2004), *La nouvelle architecture fiscale locale et les enjeux d'intégration et de développement économique des territoires*, ŒIL – Observatoire de l'Économie et des Institutions Locales, Septembre, Paris
- Vanier, Martin (2008), *Le pouvoir des territoires*, Paris : Anthropos