



L'Economie politique

Trimestriel - Février 2026

Les communes
sous pression

L'Economie politique n°109

Les communes sous pression

Christophe Alliot, Olivier Bouba-Olga, Dimitri Coste,
Claire Delpech, Caroline Gallez, Frédéric Gruet, Manon Loisel, Sylvain Ly,
Françoise Navarre, Gilles Pinson, Nicolas Rio, Pierre Wadlow

Gramsci : l'autre grand marxiste

Jérôme Sgard



Institut Veblen
pour les réformes
économiques

Alternatives
Economiques

FRANCE - INTERNATIONAL - ECOLOGIE

Décrypter les grands enjeux de 2026

**Alternatives
Economiques**

JANVIER 2026 | HS N°132 | 9,80 €

HORS-SÉRIE

**50 CARTES
& INFOGRAPHIES**

Déchiffrer 2026

FRANCE Le piège de la dette publique

INTERNATIONAL Trump chamboule la mondialisation

ÉCOLOGIE Le climat plombé par les inégalités



ofce En partenariat avec
l'Observatoire français des conjonctures économiques

Le nouveau hors-série d'Alternatives Economiques
En vente en librairie et chez vos marchands de journaux
ou sur commande : alternatives-economiques.fr/dechiffrer2026

Les communes sous pression

L'Economie politique n° 109

L'Economie politique
Trimestriel - Février 2026
Les communes
sous pression

Sommaire n° 109

Editorial : Action locale, missions impossibles ? 5

Dossier

« Les politiques ne s'attaquent pas aux inégalités accrues entre territoires » 8

Entretien avec Olivier Bouba-Olga

Un portrait de la France des communes et de leurs dynamiques, entre obsession pour l'attractivité, déclin démographique et adaptation au changement climatique.

Les élus locaux, remède à la crise démocratique ? 18

Par Manon Loisel et Nicolas Rio

Erigée en modèle, la démocratie locale souffre pourtant des mêmes maux que son homologue à l'échelle nationale. Tour des propositions pour lui donner un nouveau souffle.

Comment l'écologie municipale peut reconquérir les électeurs 27

Par Frédéric Gruet

Les élections municipales de 2020 avaient été celles d'une vague verte. Six ans après, quel bilan et quelles perspectives pour l'écologie politique locale ?

Lens, nouvelle conquête pour le Rassemblement national ? 38

Par Pierre Wadlow

Plongée en territoire lensois, un bastion socialiste qui sert de laboratoire à la stratégie d'implantation locale du RN.

« Le souffle décentralisateur s'est largement affaibli » 48

Entretien avec Gilles Pinson

Entre montée en puissance des intercommunalités et retour du pouvoir central, où en est la décentralisation aujourd'hui ?

Mobilité quotidienne et justice environnementale : le rôle clé des communes 60

Par Caroline Gallez

Une mobilité plus juste et plus durable, ça se joue à l'échelle locale. Mais il faut aussi agir en amont, sur les facteurs qui augmentent sans cesse les besoins de déplacement.

Polices municipales et insécurité locale : comme une évidence ? 69

Par Dimitri Coste

Les polices municipales ont connu un essor spectaculaire dans les villes de droite mais aussi de gauche, sous l'effet d'un retrait de la police nationale et de dynamiques de concurrence électorale.

Réussir les projets alimentaires territoriaux 80

Par Christophe Alliot et Sylvain Ly

Comment accompagner les territoires dans les grands projets de transformation du système alimentaire local.

Un bloc communal sous pression financière 89

Par Claire Delpech et Françoise Navarre

Plus de missions et moins de ressources pour les mener : l'équation budgétaire se complique chaque année un peu plus pour la plupart des collectivités locales.

HORS DOSSIER

Gramsci : l'autre grand marxiste 101

Par Jérôme Sgard

Eclairage sur la vie et l'œuvre de ce « révolutionnaire professionnel » dont l'héritage, résolument à gauche, est de plus en plus revendiqué par l'extrême droite.

Directeur de la publication :
Christian Chavagneux
Rédaction en chef : Wojtek Kalinowski et Madeleine Pérón
Rédacteur en chef adjoint : Christophe Viscogliosi
Assistant de la rédaction : Mathis Haddad
Secrétaire générale de la rédaction : Charlotte Chartan
Secrétariat de rédaction : Nolenn Bizien
Conception graphique : Laurent Ciry
Maquette : Christophe Durand
Comité de rédaction : Guillaume Allègre, Pierre Charbonnier, Christian Chavagneux, Marion Cohen, Jézabel Couppey-Soubeyran, Nicolas Delalande, Samuel Delpuech, Mathilde Dupré, Christophe Fourel, Emmanuel Hache, Nadine Levratto, Harold Levrel, Dominique Média, Sandra Moatti, Dominique Pilhon, Antoine de Ravignan, Laurence Scialom, Xavier Timbeau, Pierre Veltz, Anaïs Voy-Gillis.
Diffusion, promotion : Hélène Reithler
Relations presse : Véronique Orlandi 01 44 88 95 90
Publicité : Anne Boulain 01 44 88 58 85
Abonnement : voir page 4
Diffusion en librairie : Interforum, tél. : 01 49 59 10 10
Revue trimestrielle publiée en partenariat avec l'Institut Veblen pour les réformes économiques et éditée par la Scop-SA Alternatives Economiques à capital variable, partagé entre les salariés (63,4 %), la Société civile des lecteurs d'Alternatives Economiques (20,8 %), l'Association des lecteurs (0,7 %), des anciens salariés (13,9 %) et des associés extérieurs (1,4 %).
RC 84 B 221 Dijon
Siret 330 394 479 00043
Siège social : 12, rue du Cap-Vert, 21800 Quetigny

Adresse de la rédaction :
28 rue du Sentier, 75002 Paris
CPPAP : 1026 K 78843
ISSN : 1293-6146
ISBN : 2-35240-368-5
Dépôt légal : février 2026

Imprimé en France par Léonce Deprez, 62128 Wancourt, sur papier fabriqué en Espagne, taux de fibres recyclées : 0 %, eutrophisation : ptot : 0,03 kg/te



Abonnez-vous à L'Economie politique

1 an, 4 numéros

38 €

Pour vous abonner
en ligne, suivez ce
flashcode :



L'Economie politique

Prix au numéro
12€
+ frais de port 2 €

Bulletin à retourner accompagné de votre règlement à :

*L'Economie politique, Service abonnements,
12 rue du Cap-Vert, 21800 Quetigny – Tél : + 33 (0)3 80 48 10 25*



**Je m'abonne pour un an à
L'Economie politique au tarif de 38 €**

Nom : _____ Prénom : _____

Courriel : _____

Adresse : _____

Code postal : _____ Ville : _____

Pays : _____

Ci-joint mon règlement par chèque à l'ordre d'*Alternatives Économiques*

Abonnez-vous directement par téléphone au 03 80 48 10 25

(règlement par carte bancaire)

ou en ligne sur alternatives-economiques.fr/aboecopo

Action locale, missions impossibles ?

« **L**A FRANCE A EU BESOIN D'UN POUVOIR FORT ET CENTRALISÉ pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire. » François Mitterrand, deux mois après son élection en mai 1981, annonce un programme de décentralisation qui sera en partie réalisé au cours des décennies suivantes. Les compétences locales ont été progressivement étendues dans l'idée de rapprocher les services publics des citoyens et de permettre à chacun de participer directement aux décisions politiques relatives à son lieu de vie.

Rompre avec notre culture politique traditionnellement jacobine s'avère pourtant difficile. Depuis le début des années 2000, nous assistons même à une recentralisation de fait : les réformes fiscales successives ont réduit les ressources propres des communes et accru leur dépendance à l'égard de l'Etat central ; les services déconcentrés, qui constituaient un point d'appui technique essentiel pour les communes, ont été fortement réduits. En parallèle, les intercommunalités, qui montent en puissance depuis les années 1990, concentrent aujourd'hui l'essentiel du pouvoir local, notamment dans les métropoles, alors que leur mode de scrutin reste encore peu lisible pour les électeurs. Cette réorganisation du pouvoir impose des restrictions budgétaires et provoque un recul démocratique.



L'un des enseignements de ce dossier est le constat d'une contradiction permanente entre des moyens politiques et financiers qui se réduisent et des défis sociaux et environnementaux qui se multiplient : accès aux transports individuels et collectifs, offre scolaire et périscolaire, prise en charge d'une population vieillissante, construction de logements, adaptation au dérèglement climatique, gestion des crises écologiques... Ce dossier bat aussi en brèche l'idée d'une opposition systématique entre une « France périphérique » délaissée et des métropoles dynamiques ; le tableau est bien plus nuancé. Il reste que les territoires sont inégaux face à tous ces enjeux. Si un certain nombre de métropoles, zones périurbaines ou communes rurales se développent et attirent de jeunes actifs, notamment sur le littoral, d'autres territoires vieillissent rapidement et se vident progressivement de leurs habitants, à l'instar du grand quart Nord-Est.

Ces fractures territoriales sont connues mais l'Etat tend à fermer les yeux et les collectivités concernées manquent de moyens pour y répondre efficacement. Pourtant, aider les élus locaux à remplir leurs missions est un enjeu démocratique central, car les citoyens leur accordent bien plus de confiance qu'à la politique nationale. Il convient aussi de renforcer partout les pratiques de concertation et la prise en compte des spécificités territoriales, car c'est bien là que se joue la légitimité des choix politiques.

Ce dossier s'ouvre par un entretien avec le géographe Olivier Bouba-Olga, qui propose une lecture des inégalités territoriales plus fine que l'opposition binaire entre les métropoles et la « France périphérique », et invite à repenser le développement territorial actuel, trop obsédé par l'idée de pôles « d'attractivité » où les emplois et les populations doivent se regrouper. Pour de nombreux territoires qui ne pourront pas aspirer à ce rôle, il convient plutôt de défendre leur « habitabilité », de permettre aux habitants d'y rester au lieu d'accélérer encore la désertification.

Les articles qui suivent s'intéressent aux différents angles de la vie politique locale. Manon Loisel et Nicolas Rio analysent les pratiques et les institutions de la démocratie communale et intercommunale, montrant que les problèmes sont en partie les mêmes qu'à l'échelle nationale : une concentration excessive des pouvoirs entre les mains du maire (ou, plus rarement, de la

maire), un climat de défiance entre la majorité et l'opposition, une faible représentativité sociologique des élus...

Les deux suivants se penchent sur les campagnes et les partis politiques, en prenant deux exemples radicalement opposés. Frédéric Gruet revient sur le bilan de la « vague verte » des municipales de 2020 et, sur cette base, plaide pour une écologie ancrée dans les attentes concrètes des habitants et se faisant la porte-parole d'une vraie décentralisation. Pierre Wadlow analyse de son côté l'enracinement progressif du Rassemblement national dans la ville de Lens, un des bastions historiques de la gauche, se demandant pourquoi la municipalité a pu résister jusqu'ici alors que le RN affiche des scores de plus en plus élevés aux élections présidentielles et a déjà raflé la mise aux dernières législatives.

L'entretien avec Gilles Pinson revient sur les ambiguïtés de la décentralisation à la française. Si les réformes des années 1980-1990 ont renforcé l'autonomie des communes, cet élan s'est essoufflé. La montée en puissance des intercommunalités, notamment métropolitaines, et la recentralisation progressive de l'Etat réduisent leurs marges de manœuvre.

La question de la sécurité est examinée par Dimitri Coste, qui montre que l'essor des polices municipales relève moins d'une nécessité sociale que de constructions politiques et de dynamiques de concurrence électorale.

Les communes sont également aux avant-postes de la transition écologique. Caroline Gallez souligne ainsi le rôle central des politiques locales de mobilité dans la lutte contre les inégalités environnementales, en lien avec le logement, l'emploi et la précarité. Même dans le domaine de l'alimentation, les territoires peuvent reprendre la main. Christophe Alliot et Sylvain Ly montrent comment, via la mise en œuvre de projets alimentaires territoriaux.

Enfin, Claire Delpech et Françoise Navarre concluent ce dossier en analysant plus en détail les fortes contraintes financières qui pèsent désormais sur le « bloc communal » et limitent la capacité d'action des communes. Là aussi, le constat est celui d'une grande diversité de situations, qui ne se laissent pas réduire à une simple opposition entre les métropoles et les périphéries. ■

AIDER LES ÉLUS LOCAUX EST UN ENJEU DÉMOCRATIQUE CLÉ, CAR LES CITOYENS LEUR ACCORDENT PLUS DE CONFIANCE QU'À LA POLITIQUE NATIONALE

« Les politiques ne s'attaquent pas aux inégalités accrues entre territoires »

Entretien avec Olivier Bouba-Olga

Les écarts entre territoires s'accroissent de manière apparemment inexorable. Une situation encore aggravée par l'obsession pour la concentration des populations, des activités et des emplois. A l'heure actuelle, près de 80 % des intercommunalités enregistrent une baisse de la population de moins de 30 ans et ces évolutions risquent de se poursuivre.

Olivier Bouba-Olga
Professeur des universités,
chef du service Etudes,
prospective et évaluations
de la Région Nouvelle-Aquitaine.

L'Economie politique : L'analyse des « territoires » fait couler beaucoup d'encre, chez les universitaires, les administrations, les commentateurs politiques... Mais elle est souvent réduite à des catégories comme rural/urbain ou « France périphérique ». Quelles catégories d'analyse mobilisez-vous pour mieux rendre compte de la diversité des territoires ?

Olivier Bouba-Olga : Dans l'ensemble des travaux que je mène, un point clé consiste à insister sur le fait que l'on observe, sur de nombreux sujets, des différences géographiques relativement fortes entre les territoires. Ces différences jouent à des échelles assez fines, clairement infrarégionales

et même infradépartementales. Or, on a parfois tendance à appliquer des grilles de lecture ou des cadres d'analyse trop simplifiés. Parmi ces grilles, on trouve notamment l'opposition entre métropoles et France périphérique, portée par Christophe Guilluy^[1], qui s'inscrit d'ailleurs dans un schéma d'analyse plus large. D'un côté, certains discours ont mis en avant les vertus de la métropolisation, présentée comme un horizon indépassable de la croissance, avec l'idée que tout le monde en bénéficierait par ruissellement. De l'autre, Christophe Guilluy a insisté sur ce qu'on pourrait appeler le « côté obscur », en mettant en avant l'opposition entre métropoles et France périphérique, et les territoires qui souffriraient de cette dynamique.

Cette opposition binaire est beaucoup trop caricaturale. Elle oppose deux catégories très englobantes de territoires

– les métropoles d'un côté, la France périphérique de l'autre – sans rendre compte de la complexité réelle. La réalité des différences géographiques est beaucoup plus complexe. Il existe par exemple une forte hétérogénéité au sein même des métropoles et des grandes villes, mais aussi au sein du monde rural.

Ce qui a été frappant, c'est que cette grille métropoles/France périphérique a été reprise par l'ensemble de l'échiquier politique. Cela pose un problème majeur, dans la mesure où l'on raisonne à partir de grilles d'analyse qui sont, au minimum, trop approximatives et largement erronées.

Quelles sont, selon vous, les idées clés pour penser les évolutions territoriales, et comment construisez-vous ces catégories pour analyser les différences géographiques ?

D'une part, je suis convaincu que toute action découle des représentations du monde. D'autre part, toute représentation est une simplification du monde social. La question n'est donc pas d'éviter toute simplification, mais de trouver les bonnes simplifications. Pour y parvenir, il ne faut pas trop réduire la réalité, et notamment ne pas s'en tenir à une opposition binaire entre urbain et rural, mais plutôt penser les différences entre urbain, périurbain et rural.

Il faut de plus, pour chaque sujet, se demander si ces distinctions jouent ou non, et s'il existe des différences significatives entre ces catégories. Ensuite, il faut introduire systématiquement

**« L'OPPOSITION BINAIRE ENTRE
LES MÉTROPOLES ET “LA FRANCE
PÉRIPHÉRIQUE”, SI SOUVENT ÉVOQUÉE,
EST BEAUCOUP TROP CARICATURALE »**

[1] Auteur de *La France périphérique*, Flammarion, 2014.



p. **10**

dans l'analyse l'existence de ce que j'appelle des effets macroterritoriaux, à côté des effets urban-rural. Il s'agit d'effets plus massifs, qui peuvent opposer de grandes régions, le littoral et l'intérieur des terres, les espaces de montagne, ou ceux proches des frontières du pays.

Enfin, il faut toujours se poser la question de l'existence d'effets de composition sociale distincts d'effets géographiques macroterritoriaux ou urbains, périurbains, ruraux *stricto sensu*.

Par exemple, lorsqu'on regarde les résultats des dernières élections législatives, ou des élections européennes, on observe un vote plus élevé d'environ dix points en moyenne dans les zones rurales en faveur du Rassemblement national. Toutefois, cet écart se réduit fortement lorsqu'on neutralise les effets de

composition sociale, c'est-à-dire la représentation des différentes catégories à l'échelle d'un territoire. Le « rural » *stricto sensu* (c'est-à-dire hors effet de composition sociale) n'explique plus, alors, que un à trois

**« CE QUE LES GENS DEMANDENT AVANT TOUT,
C'EST DE POUVOIR VIVRE LÀ OÙ ILS
HABITENT, ET DE VOIR LEURS BESOINS
FONDAMENTAUX COUVERTS : SE NOURRIR,
SE LOGER, ACCÉDER À L'EMPLOI... »**

points. Cet effet de composition sociale est notamment lié à la surreprésentation des catégories ouvrières dans les zones rurales.

On parle souvent d'un sentiment d'abandon qui s'expliquerait notamment par les inégalités croissantes d'accès aux services publics, aux transports ou encore au logement. Est-ce que vous les constatez géographiquement et comment se traduisent-elles dans le vote ?

Cela reste une hypothèse, même si elle fonctionne assez bien statistiquement – mais il semblerait que cet écart statistique de un à trois points spécifique au milieu rural renvoie en effet à des différences d'accessibilité aux services et aux équipements, notamment de santé, qui nourrit un sentiment de déclassement ou d'abandon. Ce résidu exprime également un sentiment de stigmatisation quand on reproche, par exemple, aux habitants du rural de rouler en voiture parce que cela pollue.

Ce que les gens demandent avant tout, c'est de pouvoir vivre là où ils habitent et de voir leurs besoins fondamentaux couverts : se nourrir, se loger, accéder à l'emploi, à la culture, aux loisirs, à la santé, à l'éducation. Ce sont des besoins essentiels, et le sentiment dominant est plutôt celui d'une dégradation. On peut dire que cette dégradation est générale,

mais elle est sans doute davantage marquée dans certains territoires que dans d'autres.

Il existe donc un sentiment selon lequel on ne répond plus à ces besoins fondamentaux. Mon analyse est la suivante : les habitants ont besoin qu'on leur fournisse des éléments explicatifs, qu'on leur dise pourquoi on n'y arrive pas.

Aujourd'hui, ceux qui adressent peut-être le plus clairement cette question sont les représentants du Rassemblement national, en proposant un schéma explicatif du problème. Ce schéma est, de mon point de vue, totalement erroné, puisqu'il repose sur l'idée que l'on ne parvient pas à couvrir les besoins des habitants parce que les ressources seraient accaparées par l'aide aux immigrés et/ou aux « assistés ». Il s'agit d'un schéma explicatif faux, mais qui fonctionne électoralement, dans la mesure où il donne une lecture simple du problème à laquelle un certain nombre de personnes adhèrent.

A l'inverse, les autres partis politiques abordent insuffisamment ces questions. Ils se concentrent sur d'autres sujets et ne s'attaquent pas réellement aux problèmes concrets auxquels les personnes sont confrontées.

Qu'observez-vous aujourd'hui en termes de dynamiques territoriales, notamment démographiques, mais aussi en matière d'inégalités ?

Si l'on observe aujourd'hui des dynamiques démographiques et économiques plutôt positives dans certaines grandes villes de l'Ouest et du Sud, comme Rennes, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Lyon, ainsi que sur les littoraux, d'autres territoires connaissent des situations beaucoup plus difficiles. C'est le cas, de manière générale, du grand quart Nord-Est, mais aussi de la « diagonale des faibles densités ».

Cela produit une forte diversité des mondes ruraux et urbains, selon leur région d'appartenance, selon leur caractère périurbain ou non périurbain, qu'ils se situent en montagne ou sur le littoral, le rétro-littoral ou plus à l'intérieur des terres...

Un autre point, qui est devenu central dans mes travaux récents, concerne l'ampleur du choc démographique en cours. On savait que l'on allait vers un mur écologique, mais on se dirige aussi vers un mur démographique.

Les derniers chiffres que nous avons produits montrent qu'environ 40 à 45 % des communes et 41 % des intercommuna-



lités ont vu leur population baisser entre 2011 et 2022. La classe d'âge qui diminue le plus est celle des jeunes. Si 41 % des intercommunalités perdent des habitants au total, ce sont environ 80 % des intercommunalités qui enregistrent une baisse de la population des moins de 30 ans tandis que toutes connaissent une augmentation des 60 ans et plus [2].

Les projections démographiques indiquent que ces évolutions devraient se poursuivre, avec une baisse de la population nationale à l'horizon 2040-2045. C'est un impensé majeur des politiques publiques actuelles. Même si cela ne suffira pas à résoudre l'ensemble des problèmes, il est clair que l'on ne pourra pas faire face à ces dynamiques sans une augmentation de l'immigration.

Cela signifie-t-il que l'on entre dans une logique de compétition permanente entre territoires ?

Oui, cela exacerbé clairement la concurrence territoriale. Si la population baisse, les ressources diminuent. Donc, pour maintenir ou augmenter leurs moyens, les collectivités cherchent à faire croître leur population. Cela pose une question particulièrement complexe : pourrait-on, ou non, décorrélérer les ressources financières du nombre d'habitants ?

Cette concurrence a des conséquences très concrètes. Les territoires se font concurrence pour attirer des médecins, parfois avec des dispositifs qui peuvent devenir délétères. Les effets sur la démographie scolaire sont également très forts. Les chiffres sont très parlants : entre 2020 et 2024, seuls trois départements ont vu les effectifs du premier degré augmenter – la Guyane, Mayotte et la Haute-Savoie. Dans ce contexte, tous les territoires cherchent à attirer des habitants pour éviter la fermeture des écoles. Or, cette stratégie est vouée à l'échec pour la quasi-totalité d'entre eux.

Le vrai sujet n'est donc pas de se demander comment enrayer cette baisse à tout prix, mais plutôt de réfléchir à ce que l'on fait face à cette situation. Faut-il fermer des écoles ? Si l'on ne veut pas le faire, comment s'organise-t-on ?

Mon point de vue est qu'il faut sortir d'une logique exclusivement centrée sur l'attractivité, qui est devenue inopérante pour de nombreux territoires. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait plus de besoins, mais que ces besoins évoluent. Il faut donc se recentrer sur les besoins fondamentaux des habitants et

[2] « Croissance de la population : une dangereuse obsession », par Olivier Bouba-Olga, *Belvédère* n° 14, octobre 2025, p. 11-13 ; Région Nouvelle-Aquitaine, « Evolution de la population par tranches d'âge », carte du mois, novembre 2025.

réfléchir à la manière d'y répondre de façon intelligente, en les associant aux décisions. Cela implique un changement de perspective. Si ce changement n'a pas lieu, le ressentiment continuera de croître, avec des conséquences politiques évidentes.

L'une des préoccupations majeures, y compris à l'échelle locale, demeure l'emploi. Sa répartition sur le territoire a-t-elle beaucoup évolué, et est-ce un levier déterminant pour comprendre ces dynamiques ?

La question de l'emploi, moyen essentiel d'obtention d'un revenu et, par suite, de couverture de ses besoins fondamentaux, est essentielle. On constate que les dynamiques d'emploi sont fortement corrélées aux dynamiques de population, avec des déterminations dans les deux sens : pour partie l'emploi suit la population (l'emploi lié à la satisfaction des besoins des personnes, on parle d'emploi présentiel), pour partie la population suit l'emploi (on va à Toulouse pour travailler dans l'aéronautique par exemple).

Dans tous les cas, sur tous les territoires, certaines personnes peinent à accéder à l'emploi, avec là encore des différences géographiques. Or, dans le débat national, cette question est envisagée de manière très macro. A droite, on retrouve des discours classiques selon lesquels les difficultés d'accès à l'emploi seraient liées à des allocations trop élevées, incitant les personnes à rester au chômage. On entend alors des propositions consistant à réduire les droits ou à inciter davantage à la reprise d'emploi. A gauche, le discours met plus l'accent sur la formation, en soulignant la nécessité de mieux former les personnes, ce qui est évidemment important.

Dans les deux cas, on oublie l'importance des problématiques locales, et l'existence d'autres facteurs essentiels, qui peuvent se cumuler : certaines personnes peinent à accéder à l'emploi parce qu'elles n'ont pas de permis ou pas de voiture, et qu'il n'y a pas d'alternative, ou que se loger là où est l'emploi est trop onéreux, ou en raison des difficultés à faire garder leurs enfants, pour les familles monoparentales notamment. Ce qui n'est pas sans poser problème aux entreprises, qui peinent à recruter.

« IL FAUT SORTIR D'UNE LOGIQUE EXCLUSIVEMENT CENTRÉE SUR L'ATTRACTIVITÉ POUR SE RECENTRER SUR LES BESOINS FONDAMENTAUX DES HABITANTS »



Résoudre ces problèmes d'accès à l'emploi et de recrutement implique la mise en œuvre de politiques coordonnées à ces échelles locales. Cela devrait mobiliser l'Etat, la région, le département, les intercommunalités. Or, force est de constater qu'on ne sait pas bien faire...

Faut-il aller jusqu'à assumer que, compte tenu du fait qu'environ 40 % des intercommunalités voient leur population baisser, certains territoires sont voués au déclin ?

Sur la question des dynamiques territoriales comparées, on peut distinguer deux grandes approches. La première consiste à dire que tous les territoires ne pourront pas s'en sortir, et qu'il faut donc favoriser la mobilité des populations,

en aidant les gens à se déplacer vers les territoires qui se portent mieux. Toutefois, il existe de nombreux travaux de recherche montrant que les gens sont très attachés à leur territoire. Cela ne

« QUE SIGNIFIERAIT CONCRÈTEMENT DIRE AUX HABITANTS DU GRAND QUART NORD-EST D'ALLER S'INSTALLER À BORDEAUX, RENNES OU NANTES ? IL FAUT AIDER LES TERRITOIRES LÀ OÙ LES GENS VIVENT »

veut pas dire qu'il ne faut rien faire, mais la mobilité géographique reste globalement faible. Si l'on regarde les cartes, les territoires qui connaissent des dynamiques positives sont peu nombreux: certaines grandes villes, le littoral. Se pose alors un problème de faisabilité. Que signifierait concrètement dire aux habitants du grand quart Nord-Est d'aller s'installer à Bordeaux, Rennes ou Nantes ?

De plus, l'obsession actuelle pour la concentration des populations, des activités et des emplois provoque des effets délétères. Par exemple, le jeu complexe entre le marché de l'emploi et le marché immobilier : les emplois sont concentrés dans certains lieux, tandis que les populations, du fait de la hausse du prix du foncier, s'éloignent de plus en plus, allongeant les déplacements et favorisant l'étalement urbain.

La seconde approche consiste au contraire à dire que ce n'est pas la solution, et qu'il faut aider les territoires là où les gens vivent. Je serais plutôt enclin à défendre cette perspective. Avec le développement du télétravail et les évolutions technologiques, il faudrait peut-être repenser la question de la localisation des emplois. Peut-on les déconcentrer davantage, pour les rapprocher des lieux où vivent les populations ? Certaines villes commencent à réfléchir à ces questions.

Est-ce que vous constatez ce changement de perspective dans le discours ou la pratique des acteurs publics ?

J'ai une position un peu particulière, puisque je suis chercheur mais que je travaille désormais au sein de la région Nouvelle-Aquitaine. Le discours que nous portons, notamment au sein des services régionaux, vise à passer d'une logique d'attractivité à une logique d'habitabilité territoriale : il s'agit de penser la couverture des besoins fondamentaux des habitants dans le respect des limites planétaires.

Certains territoires commencent à s'en emparer, avec des initiatives ponctuelles. Ce n'est pas encore massif, et c'est compliqué, car chaque territoire est pris dans une forme de « dilemme du prisonnier » : même s'il y a un accord sur le diagnostic, chacun se dit que tant que les autres continuent à jouer le jeu de la concurrence, il a intérêt à faire de même. On observe quelques évolutions ici ou là, mais elles restent limitées.

Ce qui manque surtout, à mon sens, c'est un portage à l'échelle nationale. Je n'entends pas suffisamment ce type de discours chez les responsables nationaux ou les partis politiques. A l'échelle nationale, les réponses sont souvent pensées de manière très macro, avec des solutions globales, sans suffisamment interroger la fabrication des politiques à l'échelle locale.

Je reste convaincu qu'il existe de nombreuses marges de manœuvre à cette échelle, là où les gens vivent concrètement. Et cette dimension reste encore trop peu présente dans le débat public et dans les réflexions actuelles.

Un enjeu important des élections municipales concerne l'adaptation au dérèglement climatique à l'échelle locale. Qu'observez-vous à partir de vos travaux sur la cartographie des effets du dérèglement climatique ?

L'enjeu fondamental décrit plus haut, celui de l'habitabilité territoriale, vise précisément un double objectif de justice sociale et de sobriété écologique.

C'est dans cette perspective que nous travaillons, notamment au sein de mon service. L'idée est d'abord de documenter la situation, car de nombreux phénomènes se jouent à des échelles locales. Nous cherchons ainsi à mettre à disposition des données permettant d'identifier où se concentrent les difficultés sociales – chômage, niveaux de revenus, accès à la santé, à l'en-



seignement – mais aussi les vulnérabilités environnementales : biodiversité, risques naturels et technologiques, exposition aux aléas climatiques.

En croisant l'ensemble des typologies et des travaux que nous avons produits, nous commençons à identifier des territoires cumulant ces fragilités. En Nouvelle-Aquitaine, sur environ 150 intercommunalités, une quinzaine à une vingtaine apparaissent comme particulièrement exposées.

Il faut adopter une analyse dynamique de ces fragilités. Outre les effets du changement climatique, les besoins fondamentaux des populations changent sous l'effet des évolutions démographiques comme le vieillissement de la population ou encore la baisse de la démographie scolaire.

Une fois les besoins des populations identifiés, il faut réfléchir à la manière de mobiliser les ressources déjà présentes sur le territoire pour les couvrir en faisant œuvre de sobriété. Par exemple : la démographie scolaire pourrait inciter à fermer écoles, collèges et lycées, sauf si on se dit que ce sont des ressources territoriales que l'on peut remobiliser pour d'autres publics (enjeux de formation tout au long de la vie) ou pour proposer d'autres usages (mobilisation des machines par les entreprises locales, des internats pour les besoins des travailleurs saisonniers, etc.). La tâche n'est pas facile, de nombreux freins organisationnels ou juridiques existent, mais il faut les identifier et tenter de les lever.

Je plaide donc pour des approches très pragmatiques, territorialisées, qui partent des situations concrètes et permettent de penser des réponses adaptées. Il existe, sur ces questions, de nombreuses marges de manœuvre et de pistes à explorer. Or, ce type de réflexion est actuellement largement absent des politiques publiques.

Est-ce que le changement climatique est déjà un facteur observable dans les dynamiques territoriales que vous étudiez, par exemple sur le plan démographique ?

On observe aujourd'hui des micro-signaux. Ce sont des signaux faibles, notamment dans les discours des habitants. Nous avons été à la rencontre des habitants et des acteurs de différents territoires ruraux – dans la vallée d'Ossau, dans la Creuse, sur le plateau de Millevaches, et dans le Réolais en Sud-Gironde. On rencontre désormais des personnes qui

commencent à évoquer explicitement ces questions : certains disent, par exemple, s'être installés dans la Creuse en se considérant comme des « réfugiés climatiques ». Ce type de discours commence à émerger, alors qu'on ne l'entendait pas du tout auparavant.

Mais, en parallèle, on observe d'autres signaux totalement contradictoires. Par exemple, cela ne fait absolument pas bouger les prix sur le littoral. Alors même que le recul du trait de côte, la montée des eaux, sont bien documentés, ces risques ne sont pas intégrés dans les prix immobiliers. Les gens continuent d'acheter comme si ces phénomènes n'allait pas advenir. Il y a donc une forme d'aveuglement.

Sur les questions liées à l'environnement au sens plus large, on observe que les gens en parlent, les gens y pensent. Cela fait partie des sujets de préoccupation quand on les interroge. Si l'on se réfère aux cahiers de doléances qui ont fait suite à la crise des Gilets jaunes, ce qui ressort avant tout, ce sont des sujets sociaux – revenus, pouvoir d'achat, accessibilité –, mais les sujets environnementaux apparaissent aussi, et beaucoup plus que les questions d'immigration, par exemple.

Du côté des acteurs publics aussi, la situation est très variable. Beaucoup se sentent démunis et ne savent pas vraiment comment agir. C'est extrêmement complexe.

Sur beaucoup de sujets, il faut penser les enjeux de façon systémique et mener des actions coordonnées. Or, cette complexité est difficile à appréhender et à traduire en action. Il n'y a pas de solution simple ou magique, sans coût. La question est donc de savoir comment on pense ces coûts et comment on parvient à faire émerger des compromis, à l'échelle locale comme à l'échelle nationale : quelles politiques mettre en œuvre, comment les rendre acceptables, quels processus démocratiques mettre en place pour y parvenir ?

C'est aussi pour cela que j'estime que notre rôle, à l'endroit où je suis, est de produire de la connaissance pour aider à penser cette complexité. Et, du côté des responsables politiques, il y a un enjeu fort à proposer des récits mobilisateurs capables d'intégrer cette complexité du monde. ■

« JE PLAIDE POUR DES APPROCHES TRÈS PRAGMATIQUES, TERRITORIALISÉES, QUI PARTENT DES SITUATIONS CONCRÈTES ET PERMETTENT DE PENSER DES RÉPONSES ADAPTÉES »

Entretien par Wojtek Kalinowski et Madeleine Péron

Les élus locaux, remède à la crise démocratique ?

Par Manon Loisel et Nicolas Rio

La démocratie locale souffre des mêmes maux que son homologue à l'échelle nationale : une concentration excessive des pouvoirs, un dialogue de sourds entre majorité et opposition, une faible représentativité sociologique des élus... Pour y remédier, il est nécessaire de renforcer l'équilibre des pouvoirs au sein des collectivités locales.

**Manon Loisel
et Nicolas Rio**

Politistes, consultants-chercheurs en stratégies territoriales. Ils sont à l'initiative d'une « Lettre aux 500 000 (futurs) élus municipaux » mise en ligne chaque mois.

FACE À UNE ACTUALITÉ POLITIQUE NATIONALE DE PLUS EN PLUS chaotique, la démocratie locale est souvent érigée en modèle. Le récit du local comme ultime rempart à la crise démocratique, alimenté par les maires et leurs représentants, mérite pourtant d'être nuancé. La plupart des dérèglements démocratiques à l'œuvre au niveau national se retrouvent localement, dans les grandes métropoles comme dans les petites communes rurales. Citons-en ici les trois principaux : la concentration du pouvoir dans les mains (du chef) de l'exécutif, le déficit de représentativité des élus et la dépolitisation des choix d'action publique.

Ces anomalies démocratiques vécues au plus près du terrain ne sont pas sans conséquence, tant sur le contenu des politiques territoriales que sur le regard porté par les citoyens sur les institutions publiques. Elles ne sont pourtant pas une

fatalité. Plus qu'un rempart, le local apparaît comme une terre de lutte pour démocratiser la fabrique de l'action publique.

Ce combat est trop souvent réduit à la question de la participation citoyenne^[1]. La France compte pourtant près d'un demi-million d'élus municipaux, qui sont autant de praticiens de la démocratie. Alors que leur mandat s'achève, cet article interroge les défis que vont devoir relever les 500 000 futurs élus locaux.

Atténuer la « présidentialisation » du pouvoir local

La démocratie locale a ceci de paradoxal qu'elle est souvent résumée à une figure unique : le (plus rarement la) maire. La concentration du pouvoir est encore plus forte au sein de chaque commune qu'elle ne l'est au sommet de l'Etat. Les élections municipales ont beau être un scrutin à la proportionnelle, elles correspondent à la logique du *winner takes all* (« le gagnant emporte tout »). Alors que les écarts entre listes se jouent parfois à quelques dizaines de voix, la prime majoritaire y est de 50 %. Prenons l'exemple d'une ville de 10 000 habitants pour prendre la mesure du phénomène. Quatre listes candidatent à l'élection, dont deux se retrouvent au second tour, avec 38 % et 31 % des voix. Les vainqueurs obtiennent 21 des 29 sièges au conseil municipal alors que les seconds n'auront le droit qu'à 4 sièges (17 sièges de moins pour 700 voix d'écart...). En neutralisant toute opposition potentielle, la prime majoritaire enferme la démocratie locale dans un pur jeu de posture : sans aucune prise sur la décision, les élus d'opposition se retrouvent cantonnés à une fonction tribunitienne pour dénoncer l'incompétence des équipes en place.

La concentration du pouvoir se joue aussi au sein de la majorité. Les électeurs votent pour une liste, et ce sont ensuite l'ensemble des conseillers municipaux qui désigneront le ou la maire. Sauf qu'en pratique, les (futurs) maires gardent la main sur la composition de leur liste, comme sur la désignation de leurs adjoints. L'allégeance au maire tient donc une place centrale, au risque sinon de se voir retirer sa délégation exécutive. Les maires sont par ailleurs les seuls à pouvoir signer les arrêtés

EN NEUTRALISANT TOUTE OPPOSITION

POTENTIELLE, LA PRIME MAJORITAIRE DU MODE DE SCRUTIN ENFERME LA DÉMOCRATIE LOCALE DANS UN PUR JEU DE POSTURE

[1] Cette réduction du sujet à la démocratie participative est d'autant plus dommageable que la multiplication des dispositifs institutionnels de participation s'est avérée relativement impuissante pour démocratiser l'action publique, comme nous l'avons démontré dans notre essai *Pour en finir avec la démocratie participative*, Textuel, 2024.



municipaux et restent les principaux interlocuteurs des pouvoirs publics comme des acteurs privés.

Les élus locaux sont bien conscients des effets pervers de ce fonctionnement. Au *burn out* de maires, érigés en unique paratonnerre « à portée de baffe » de tous les mécontents, répond le *bore out* des autres élus qui sont nombreux à se demander à quoi ils servent (et dont les volontaires pour les postes sont d'ailleurs de plus en plus difficiles à trouver).

Face à la présidentialisation du pouvoir municipal, la montée en puissance des établissements publics de coopération intercommunale ou EPCI (aussi appelés communautés de commune, d'agglomération ou métropoles en fonction de leur taille) produit un effet paradoxal. D'un côté, l'intercommunalité oblige

les maires à travailler ensemble alors même qu'ils ne se sont pas choisis. C'est en effet à cette échelle que se situent les principaux leviers d'action du bloc communal (notamment en termes de ressources humaines et

**AU BURN OUT DES MAIRES, ÉRIGÉS
EN UNIQUE PARATONNERRE « À PORTÉE
DE BAFFE » DE TOUS LES MÉCONTENTS,
RÉPOND LE BORE OUT DES AUTRES ÉLUS
QUI SE DEMANDENT À QUOI ILS SERVENT**

financières). Mais, d'un autre côté, l'intercommunalité contribue à renforcer la primauté des maires : la grande majorité des présidents et vice-présidents d'EPCI sont aussi maires de leur commune. Et les premiers édiles se positionnent en courroie de transmission unique entre les communes et l'intercommunalité, pour garder la maîtrise de l'information. « *Les maires ont refusé de nous partager le fichier mail de leurs conseillers municipaux* », témoignait le directeur général d'une communauté de communes normande lors d'une mission réalisée sur la gouvernance intercommunale.

La concentration du pouvoir de décision dans les mains des maires (dont certains sont aussi présidents d'intercommunalité) interroge sur le rôle des assemblées locales et sur leurs capacités à peser sur les politiques menées. « *Je ne sais plus quoi faire de mon conseil municipal* », nous confiait perplexe un maire de l'Aisne, pointant le décrochage du reste de l'équipe municipale dans le suivi des dossiers. « *On a du mal à faire participer les élus en conseil communautaire* », abondait un directeur général des services, reconnaissant que ces instances étaient « *surtout vécues comme des chambres d'enregistrement* ».

Ces constats, largement partagés, révèlent la principale anomalie démocratique du fonctionnement des collectivités

locales (cela vaut aussi pour les départements et les régions) : la superposition entre l'exécutif et le délibératif. Chef du gouvernement (composé de « ses adjoints »), le maire assure aussi la présidence de l'assemblée (le conseil municipal) : il maîtrise à la fois le contenu des décisions et les modalités de leur mise en débat.

Les assemblées communales et communautaires devraient à l'inverse avoir pour fonction de faire contre-poids à l'exécutif pour garantir une forme d'équilibre des pouvoirs. Cela nécessiterait d'en renforcer l'autonomie, en redonnant du poids (et du sens) à la fonction de « simple » conseiller municipal/communautaire, c'est-à-dire les élus qui ne sont ni maire ni adjoint. Qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition, ces élus qui composent le pouvoir délibératif ont un rôle important de « contrôle du gouvernement ».

Pour cela, le bloc communal gagnerait à reprendre à son compte les éléments de fonctionnement de l'Assemblée nationale. Le premier consisterait à avoir une présidence de l'assemblée municipale qui soit dissociée de la fonction de maire. Cet élu aurait la charge de garantir la qualité démocratique des débats, de négocier les ordres du jour avec l'exécutif et d'intervenir en médiation lors de conflits entre élus. Pour garantir son autonomie par rapport à l'exécutif malgré la surreprésentation de la majorité, la présidence d'assemblée devrait obtenir les deux tiers des voix des élus sans délégation.

Il serait aussi possible de transposer le format des « commissions d'enquête parlementaire », en permettant à chaque conseiller sans délégation d'engager une commission d'enquête au cours du mandat s'il parvient à réunir le soutien d'un sixième des membres du conseil. Ces derniers mois ont en effet souligné l'intérêt de cet outil transpartisan pour permettre aux députés d'investiguer les zones d'ombre de l'action gouvernementale et/ou peser sur le cadrage de l'agenda, par exemple sur les aides publiques aux entreprises ou la régulation des plates-formes numériques. Cette possibilité existe déjà pour les villes de plus de 20 000 habitants, mais elle est rarement saisie faute de moyens.

Cette pluralisation des débats en interne aurait pour effet de redynamiser les contre-pouvoirs externes (à commencer par les associations) qui souffrent souvent d'une dépendance aux exécutifs locaux pour l'accès aux ressources (qu'il s'agisse de



financements ou de locaux, mais aussi d'accès à l'information). En favorisant la confrontation de points de vue et en diversifiant les interlocuteurs politiques, elle améliorerait la transparence démocratique des décisions locales.

Accompagner la politisation des enjeux locaux

Si la présidentialisation du pouvoir municipal passe relativement inaperçue, c'est que l'action publique locale continue d'être présentée comme apolitique. Se tenant à distance des étiquettes partisanes, nombre de maires préfèrent mettre en avant la « bonne » gestion de « leur » commune. A quoi bon laisser la place au débat contradictoire quand le « bon sens » s'impose ?

La même logique se retrouve au niveau des intercommunalités, marquées par le modèle de la cogestion^[2]. Dans la plupart des EPCI, il n'y a ni majorité ni opposition : les compromis entre maires déterminent la répartition des postes (entre élus) comme celle des financements (entre communes). Cette dépolitisation découle aussi de l'absence de campagne, et donc de débat, sur les politiques communautaires, dans une élection où l'essentiel de l'attention se focalise sur l'échelon municipal. L'absence de programme électoral et de boussole politique se retrouve compensée par l'élaboration de « projets de territoire » autour de grandes ambitions – souvent consensuelles – et la mise en avant de « grands projets structurants pour le territoire ».

Cela ne veut pas dire que l'action communautaire s'élabore sans tensions. La primauté des clivages institutionnels (communes *versus* intercommunalité) et territoriaux (ville-centre *versus* communes périphériques) conduit néanmoins à euphémiser toutes les autres lignes de clivage possibles, qu'elles soient idéologiques et/ou sociologiques. D'autant que cela se combine avec une technicisation des débats alimentée par la (sur)production d'études et de diagnostics qui, en éclairant la complexité des enjeux, finit par en invisibiliser la portée politique.

La dépolitisation persistante des décisions (inter)communales contraste avec la politisation croissante des enjeux locaux, notamment lorsqu'ils ont trait à la transition écologique. La mandature 2020-2026 se caractérise en effet par une hausse des crispations liées à la mise en œuvre des politiques de transition. Ce « *backlash écologique* »^[3] résulte d'un changement de nature des politiques locales de transition, avec le passage d'une logique incitative à une logique plus contraignante.

[2] Sur cette notion de cogestion, voir « Politiser et dépolitiser la métropole », par Gilles Pinson, *Métropoles* n° 25, 2019.

[3] « Le *backlash* écologique qui vient : réflexions sur les municipales 2026 », par Manon Loisel et Nicolas Rio, *Futuribles*, vol. 5, n° 468, septembre-octobre 2025.

A la suite de l'échec de la taxe carbone, l'Etat a délégué au local le déploiement des contraintes écologiques à travers la mise en place des zones à faibles émissions (qui consistent à interdire la circulation des véhicules diesel dans les territoires les plus pollués) ou le zéro artificialisation nette (qui oblige chaque commune à diviser de moitié le nombre de terrains ouverts à l'urbanisation). Justifiées par l'impératif environnemental, ces mesures s'avèrent beaucoup plus clivantes que les grandes ambitions écologiques relativement incantatoires affichées jusqu'ici. La hausse des tensions se retrouve aussi sur la gestion de l'eau, face à un écart croissant entre des besoins en hausse et une ressource en baisse et à une intensification du risque d'inondation.

Cette situation crée un effet de dissonance de plus en plus marqué entre une action publique qui continue de se présenter comme consensuelle et un débat public sur les questions locales de plus en plus conflictuel. La rhétorique de la « gestion en bon père de famille » s'avère de moins en moins opérante face à la multiplication des protestations, de la part de ceux qui accusent la collectivité d'en faire trop comme de ceux qui jugent qu'elle n'en fait pas assez. Cette politisation des enjeux locaux s'observe aussi sur les politiques de l'habitat, autour notamment de la régulation des loyers et des locations de courte durée^[4].

Les exemples des politiques de transition et des politiques de logement rappellent que la fabrique de l'action publique locale ne consiste pas uniquement à identifier les solutions techniques pertinentes. La définition des politiques territoriales correspond aussi à des choix d'allocation de ressources rares et partagées (l'eau, les sols, le logement, l'espace public...) sur lesquelles s'opposent des intérêts divergents et des différences de vécu. Faute d'en prendre la mesure et de naviguer avec, les collectivités locales (élus et agents confondus) se retrouvent en incapacité de porter des politiques transformatrices soutenues ou acceptées par une majorité de leur population.

Démocratiser l'action publique locale consiste donc à assumer la dimension (re)distributive des politiques menées, pour mettre en débat les conceptions de la justice qui les sous-tendent. Au nom de qui et de quoi ces choix-là sont-ils faits,

LA DÉPOLITISATION PERSISTANTE DES DÉCISIONS (INTER)COMMUNALES CONTRASTE AVEC LA POLITISATION CROISSANTE DES ENJEUX LOCAUX

[4] *Housing under platform capitalism: the contentious regulation of short-term rentals in european cities*, par Thomas Aguilera, Francesca Artioli et Claire Colomb, University of California Press, 2025.



alors qu'il y en aurait d'autres possibles ? Pourquoi les élus de telle collectivité font le choix de privilégier l'entretien des routes par rapport à la prise en charge de la petite enfance, quand d'autres territoires optent pour une hiérarchisation inverse ? Sur chaque politique menée, quels en sont les gagnants et les perdants potentiels, et cela correspond-il aux perceptions des personnes concernées ?

Pour éviter que la hausse des protestations ne vienne neutraliser la capacité d'action des collectivités locales, il est nécessaire d'organiser leur mise en débat afin de contraindre les élus à argumenter davantage leurs choix quand ils se retrouvent contestés sur le terrain. Voilà pourquoi la campagne des municipales constitue une séquence démocratique importante, pour donner à voir les espaces de choix et inviter les (futurs) élus (et leurs électeurs !) à prendre position.

Améliorer la capacité représentative des élus

La robustesse démocratique du local interroge enfin la place des élus locaux dans la fabrique de l'action publique et

PLUS NOMBREUX ET DAVANTAGE

OUTILLÉS EN EXPERTISE, LES AGENTS
PUBLICS LOCAUX ONT UN RÔLE
DÉTERMINANT DANS LA CONCEPTION
DES POLITIQUES LOCALES

la nature de leur fonction. Au sein des collectivités, les élus sont systématiquement renvoyés à leur fonction de « décideurs » : ils président les comités de pilotage organisés par chaque direction, valident les délibérations élaborées par l'administration ou inaugurent les projets réalisés par « leurs » services.

Ce schéma théorique selon lequel les élus décident et l'administration exécute apparaît pourtant en décalage avec la pratique d'une action publique qui reste en grande partie pilotée par l'administration. Plus nombreux et davantage outillés en expertise, les agents publics locaux ont un rôle déterminant dans la conception des politiques locales et dans la définition des priorités d'action.

Renforcer la démocratie locale passe donc par une clarification du partage des rôles entre élus et administration, en assumant la place de cette dernière. La mission des élus n'est pas de se transformer en superchef de service multipliant les directives et imposant ses choix, mais de se faire le relais des préoccupations et du vécu de la diversité de leurs concitoyens qu'ils ont la charge de représenter. La tâche est (de plus en plus) ardue : face à la différenciation des modes de vie, l'explosion

des inégalités et la hausse des mobilités, comment réussir à représenter la population dans son ensemble ? Elle est pourtant essentielle, pour tendre vers la promesse démocratique selon laquelle chaque voix compte, à part égale.

Cet accent sur la fonction représentative des élus dans le pilotage des politiques publiques locales est aussi un moyen de lutter contre la centralisation du pouvoir soulignée précédemment. Car s'il est tentant de vouloir décider tout seul, il faut nécessairement être plusieurs pour réussir à représenter une population plurielle et hétérogène. D'où l'importance des assemblées par rapport aux exécutifs locaux.

Cet impératif représentatif jette une autre lumière sur la composition des assemblées (inter)communales. Le rapport du collectif Démocratiser la politique^[5] est venu pointer le déficit de représentativité sociologique des élus, en objectivant la surreprésentation des classes supérieures et l'invisibilisation des classes populaires (souvent reléguées aux positions non éligibles sur les listes). Contrairement aux idées reçues, la proximité ne suffit pas à supprimer les inégalités de représentation ! Les écarts entre la sociologie de la population et celle des élus sont tout aussi marqués en local, encore plus quand on les regarde au prisme du rapport au logement. « *Nous avons réalisé en votant notre PLUi [plan local d'urbanisme intercommunal, NDLR] que tous les élus autour de la table sont propriétaires d'un pavillon, alors que les locataires constituent 40 % de la population communale* », reconnaissait le maire d'une ville proche d'une grande métropole. Alors que la démocratie participative conduit à renforcer ces inégalités de représentation en donnant la parole aux personnes qui la prenaient déjà, les 500 000 (futurs) élus municipaux ont une responsabilité majeure pour atténuer ce déficit de représentativité et donner du poids politique aux groupes sociaux qui sont jusqu'ici relégués aux marges de la démocratie locale.

Souligner la fonction représentative des élus locaux conduit aussi à changer de regard sur la place qui leur est accordée au sein des collectivités. A rebours d'un modèle hiérarchique (« les élus décident et les services exécutent ») qui s'avère souvent en décalage avec la réalité, il s'agit de penser la fabrique de l'action publique comme un exercice de coproduction (et de confrontation) entre des expertises techniques et des expertises politiques. Le but n'est pas

[5] « Tous les mêmes ? Portrait social de la France politique de 2002 à nos jours », rapport du collectif de recherche participative Démocratiser la politique, septembre 2025.



p. **26**

de transformer les élus en experts des politiques locales, mais d'outiller leur expertise représentative et de la mettre à l'épreuve pour s'assurer qu'ils remplissent la mission démocratique qui est la leur.

A l'heure où le gouvernement Lecornu annonce une nouvelle loi de décentralisation aux contours encore incertains, il apparaît indispensable de faire évoluer le fonctionnement interne des collectivités locales pour en renforcer la robustesse démocratique. Pour que le local puisse effectivement faire rempart aux tentations autoritaires, il lui reste encore du chemin à parcourir, que ce soit sur l'équilibre des pouvoirs comme sur la prise en charge des inégalités de représentation. ■

Comment l'écologie municipale peut reconquérir les électeurs

Par Frédéric Gruet

Les élections de 2020 avaient démontré les ressorts du vote écologiste municipal : la primauté du local et des projets tangibles et qui ont un impact positif sur le quotidien des électeurs. Cinq ans plus tard, le bilan des mairies « vertes » est dans l'ensemble, bon, mais de grands objectifs non financés limitent l'expansion de l'écologie et suscitent le ressentiment populaire.

EN JUIN 2020, LES ÉLECTIONS MUNICIPALES ONT REPRÉSENTÉ un tournant majeur pour le mouvement écologiste en France, avec une vague verte sans précédent portée par Europe Ecologie-Les Verts (EELV). Plusieurs grandes villes ont basculé : Lyon avec Grégory Doucet, Bordeaux où Pierre Hurmic l'emporte, Strasbourg avec Jeanne Barseghian, Besançon avec Anne Vignot mais aussi Tours et Poitiers qui passent sous gouvernance écologiste. Eric Piolle est, lui, demeuré maire de Grenoble, tandis que Christian Métairie en a fait de même à Arcueil (20 000 habitants), en région parisienne. Le parti EELV a, au total, revendiqué la victoire dans 36 communes, ce qui représente 2,8 % de la population française.

Frédéric Gruet
Haut fonctionnaire, auteur de *Et si ce n'était pas le climat ?, ediSens, 2025*, et *L'art de creuser un trou*, Gallimard, 2011.



Cependant, il serait erroné de croire que la « vague verte » de 2020 se résume aux succès électoraux remportés dans les grandes villes par EELV, devenu Les Ecologistes. Par exemple, en Alsace, on observe un véritable mouvement de fond en faveur de candidats écologistes indépendants dans les zones rurales. Au fil des années, un nombre croissant de municipalités alsaciennes ont ainsi vu émerger une deuxième liste citoyenne contestant le monopole de la droite traditionnelle. Et en 2020, dix de ces listes l'ont emporté, témoignant d'un changement profond qui dépasse largement les résultats électoraux du parti vert. A Quatzenheim (750 habitants), Breuschwickersheim (1 345 habitants), Muttersholtz (2 288 habitants), Sainte-Marie-aux-Mines (4 945 habitants) ou encore Still (1 749 habitants), de véritables politiques écologiques sont mises en œuvre, la plupart du temps en dehors de tout engagement partisan.

Les 15 et 22 mars 2026, ces élus remettront leur siège en jeu dans un contexte national paradoxal. D'une part, les mesures contre l'éologie se multiplient : loi Duplomb, restrictions budgétaires, fin des zones à faibles émissions (ZFE), remise en question du « zéro artificialisation nette » (ZAN), etc. D'autre part, la cause écologique bénéficie d'un soutien massif et puissant dans l'opinion publique. Selon un sondage IPSOS d'octobre 2025, 93 % des Français constatent une augmentation des événements climatiques extrêmes, et 89 % s'en inquiètent. Au niveau mondial, une étude de septembre 2025 (Michaelsen *et al.*) a montré que l'objectif de protection de 30 % des aires marines et terrestres rencontrait l'approbation d'environ 80 % des populations des huit pays étudiés. Les milieux économiques reconnaissent également la nécessité de mesures écologiques fortes : dans son dernier rapport, le World Economic Forum place les déséquilibres écologiques à la première place des dangers à dix ans pour l'économie mondiale.

Pourtant, fin décembre 2025, tant au niveau national que dans les grandes villes, les sondages ne sont pas bons. A Lyon, les intentions de vote pour Jean-Michel Aulas sont près du double de celles pour Grégory Doucet, le maire écologiste sortant. Jeanne Barseghian, la maire de Strasbourg est quant à elle devancée de plus de dix points par le Parti socialiste. Pierre Hurmic, le maire de Bordeaux, se retrouve au coude-à-coude avec la droite. A Marseille et à Paris, du fait de mauvais sondages, les candidats verts ont dû se ranger derrière le candidat socialiste

tandis qu'à Lille, les écologistes ne parviennent pas à dépasser le candidat socialiste. Au niveau national, les candidats écologistes ne feraient qu'une candidature de témoignage à la présidentielle de 2027. Alors, comment expliquer ce paradoxe ?

Les motivations du vote écologiste de 2020

Il est difficile de trouver des études scientifiques sur le sujet. Les raisons couramment avancées pour expliquer ces succès électoraux sont les marches pour le climat de 2019, la méfiance vis-à-vis des partis implantés ou l'abstention massive. Si tous ces facteurs ont joué un rôle, les sondages pré-électoraux semblent indiquer que le succès des candidats écologistes aux élections municipales de 2020 s'explique moins par des préoccupations climatiques globales que par un ancrage dans les enjeux concrets et locaux de nature de proximité. Par exemple, en février 2020, un sondage BVA^[1] révélait que pour neuf personnes sur dix, les enjeux locaux primaient sur les enjeux nationaux, et que 65 % d'entre elles ne tiendraient même pas du tout compte de la politique nationale.

De même, d'après un sondage IFOP de janvier 2020^[2] sur les élections parisiennes, la lutte contre la pollution, un enjeu écologique local, était jugée essentielle par 66 % des Parisiens alors que ce nombre tombait à 55 % pour la lutte contre le changement climatique, un enjeu plus éloigné pour les citoyens. Il faut noter que ce différentiel était essentiellement présent au sein des partis non écologistes, puisque ce chiffre restait identique si l'on se concentrerait uniquement sur l'électorat de David Belliard.

Les recherches en psychologie environnementale confirment l'importance du facteur local. La définition même du climat, soit la moyenne météorologique sur trente ans, implique une grande distance psychologique qui explique pourquoi le public a tendance à le considérer comme un faible enjeu personnel ou de proximité (Brügger *et al.*, 2019).

En 2020, la réussite électorale des écologistes reposait donc davantage sur la promesse de « plus de nature à côté de chez soi » – des arbres, des espaces verts, de la biodiversité visible et tangible – que sur des engagements climatiques parfois perçus comme abstraits.

LA CAUSE ÉCOLOGIQUE BÉNÉFICIE D'UN SOUTIEN MASSIF DANS L'OPINION PUBLIQUE, ET POURTANT LES SONDAGES NE SONT PAS BONS, TANT AU NIVEAU NATIONAL QUE DANS LES GRANDES VILLES

[1] « Les Français et les élections municipales de mars 2020 », étude BVA, 13 février 2020.

[2] « Les enjeux et les déterminants du vote aux élections municipales des 15 et 22 mars à Paris », sondage IFOP, janvier 2020.



Les motivations spécifiques en zone rurale

Aucune étude n'a spécifiquement examiné l'électorat municipal écologiste en zone rurale. En se penchant sur les déclarations des maires alsaciens, on peut néanmoins avoir une idée de ce qui a motivé leur engagement. Ainsi, la maire de Breuschwickersheim s'inquiète particulièrement des sujets environnementaux liés à la santé, comme les pollutions par le plastique ou les PFAS^[3]. A Muttersholtz, le maire met l'accent sur la préservation des terres agricoles face à l'urbanisation croissante et sur la qualité de l'eau potable. A Sainte-Marie-aux-Mines, une trentenaire a battu le maire sortant, qui se représentait pour la quatrième fois, en mettant l'accent sur la qualité de l'eau, de l'alimentation et du cadre de vie. Ces préoccupations montrent un écologisme pragmatique, centré sur des enjeux concrets.

Contrairement aux zones urbaines où la demande porte principalement sur les espaces verts et la qualité de l'air, les électeurs ruraux paraissent s'inquiéter davantage de la qualité de l'eau, de l'usage des pesticides à proximité des habitations, et de la préservation d'un patrimoine naturel perçu comme menacé par des projets d'aménagement jugés disproportionnés. L'écologie municipale rurale semble ainsi logiquement moins être une aspiration à « plus de nature » qu'une volonté de protéger une nature déjà présente, mais fragilisée.

Des succès et des maladresses au bilan

Dans les grandes villes passées sous gestion écologiste, les résultats ont été tangibles. A Lyon, la politique des transports a été très ambitieuse. Elle a permis de réduire le trafic automobile de 10 %. Parallèlement, d'après la chambre régionale des comptes, le réseau des transports collectifs lyonnais a crû de 8 % entre 2015 et 2023, en « places-kilomètres offerts ». Il fait ainsi partie des réseaux les plus denses et fréquentés de France. Les données sur la fréquentation du tramway révèlent une augmentation vertigineuse de 37 % entre 2021 et 2024, qui sera accentuée par les prochaines mises en service des tramways T9 et T10, attendus pour 2026.

A Strasbourg, la politique en faveur de l'école a été très bien accueillie par les parents. Grâce à la création de 65 postes d'agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (Atsem), l'objectif d'un Atsem par classe d'école maternelle a été presque atteint. Le nombre de « rues aux écoles », c'est-à-dire réservées

[3] Les PFAS (substances per- et polyfluoroalkylées) sont des produits chimiques synthétiques très persistants dans l'environnement et dans l'organisme. Ils sont utilisés dans les revêtements antiaérosifs, les textiles imperméables, les emballages alimentaires et les mousses anti-incendie. Ils sont bioaccumulables et potentiellement toxiques, pouvant affecter le foie, le système immunitaire et la reproduction.

aux piétons et cyclistes aux horaires d'entrée et de sortie des enfants, est passé de 4 à 28 sous la mandature. Si l'objectif de végétaliser l'ensemble des cours de crèches et d'écoles a dû être réduit à 65 % pour des raisons financières et si des difficultés ont été rencontrées au début des premiers aménagements, le procédé est maintenant bien maîtrisé, et les résultats sont plébiscités par les parents.

A Bordeaux, la politique concernant le bien-être animal a été une réussite. En 2022, la ville atteignait 33 % des objectifs de la charte « Une ville pour les animaux » de l'association L214. Ce chiffre a augmenté pour atteindre 77 % en 2024. La municipalité a ainsi exclu les pires pratiques d'élevage et d'abattage de ses marchés de restauration scolaire. Elle a également cessé d'utiliser des méthodes létales de gestion des populations de pigeons et de lapins, et elle a subventionné la stérilisation des chiens errants. En outre, la ville a progressé dans le classement de la Fondation 30 millions d'amis des « villes où il fait bon vivre avec son chien ».

Sur le plan social, les résultats ont également été encourageants. Par exemple, à Strasbourg, une série de mesures a permis d'accroître le pouvoir d'achat des familles. L'année 2024 a ainsi été marquée par une profonde révision de la tarification solidaire pour de nombreux services publics : cantines, accueils périscolaires, piscines, etc. L'aide à la licence sportive a également été réformée, supprimant le critère de domiciliation en quartier prioritaire, ce qui a presque triplé le nombre de bénéficiaires. En ce qui concerne l'enseignement musical, le montant de l'aide a été relevé, passant de 80 euros à, en fonction des revenus, entre 150 et 250 euros. Ces dispositifs dépendant des ressources sont accompagnés de mesures universelles : transport gratuit pour les moins de 18 ans, accès libre aux médiathèques, réductions culturelles grâce à la carte Atout Voir, et expansion du réseau de chauffage urbain qui a entraîné une économie annuelle estimée entre 250 et 1 000 euros, en fonction de la taille et de l'isolation du logement. Ensemble, ces réformes peuvent permettre à une famille de deux enfants, au quotient familial inférieur à 720 euros, d'économiser jusqu'à 1 400 euros par an.

**À STRASBOURG, L'ANNÉE 2024 A ÉTÉ
MARQUÉE PAR UNE PROFONDE RÉVISION
DE LA TARIFICATION SOLIDAIRE POUR DE
NOMBREUX SERVICES PUBLICS : CANTINES,
ACCUEILS PÉRISCOLAIRES, PISCINES...**



Les municipalités écologistes ont néanmoins rencontré des obstacles importants, et connu de véritables échecs, et ce, pour diverses raisons. En premier lieu, le manque d'expérience des élus a parfois entravé la mise en œuvre des projets et créé des tensions. Ensuite, les villes écologiques n'ont parfois pas suffisamment expliqué, défendu et soutenu leurs changements. La suppression de places de stationnement, la piétonnisation de certaines rues commerciales et la restriction de la circulation automobile ont pu susciter une vive opposition, notamment chez les commerçants et les habitants des zones périphériques. Le décalage entre le discours technique et militant (décarbonation, transition, sobriété) et les préoccupations quotidiennes des habitants (accès au centre-ville, coût de la vie, temps de transport) a entraîné une incompréhension réciproque.

Enfin, les contraintes budgétaires et réglementaires ont réduit les marges de manœuvre des municipalités françaises. Le désengagement progressif de l'Etat et la multiplication des règles et normes techniques rendent difficile la mise en place de solutions innovantes. Certains projets ont dû être abandonnés ou modifiés face à ces difficultés. La fragmentation institutionnelle rend également parfois difficile la collaboration entre les divers échelons de gouvernance (ville, intercommunalité, département, région), ce qui entrave l'impact des mesures locales sur des enjeux environnementaux qui s'étendent bien au-delà des limites municipales.

Un militantisme parfois trop intransigeant

Quel que soit le résultat des élections municipales de 2026, l'écologie politique pourra capitaliser sur son expérience, sur des élus (ou anciens élus) aguerris et sur des réalisations concrètes. Pour en profiter pleinement, elle devra néanmoins corriger certains travers. Le militantisme écologique repose parfois sur une logique de « valeur contre valeur » qui peut rendre plus difficile le dialogue et le compromis, allant parfois jusqu'à fragmerter l'écologie elle-même en visions concurrentes. Sur le plan politique, ce type de combat idéologique n'apporte pas d'avantage tangible, car il rigidifie les positions, divise le mouvement et limite sa capacité à agir.

Cette dynamique est visible dans les débats sur la pêche. En 2024, le conseil municipal de Strasbourg a adopté une résolution pour interdire la pêche au vif^[4]. Ce vote, essentiellement symbolique, faisait partie des vingt engagements de la charte « Une ville pour les animaux ». Bien que distincts, animalisme et écologie partagent des principes communs. L'anthropocentrisme, qui suppose la supériorité de l'homme sur les autres animaux, constitue un obstacle majeur à une transition écologique globale. L'animalisme est donc un apport essentiel à la cause écologiste.

Néanmoins, il serait probablement préférable de créer une atmosphère davantage propice au dialogue. Les pêcheurs, y compris écologistes, ont mal perçu le vœu du conseil municipal de Strasbourg interdisant la pêche au vif. Aborder ce sujet est toujours délicat. Néanmoins, le vœu aurait probablement pu être formulé différemment, soulignant d'abord l'apport des pêcheurs à la protection des zones humides, avant de les inviter au dialogue sur la réduction de la souffrance animale. Cette dernière ne se limite d'ailleurs pas à la pêche au vif : taille des bourriches lors des concours, mortalité lors de la remise à l'eau, période de pêche sont autant de sujets qui pourraient faire l'objet d'échanges constructifs. Une réflexion plus générale sur la souffrance animale aurait probablement été mieux perçue par une partie de la société française.

Des politiques nationales non financées

Des politiques nationales bien intentionnées, mais mal exécutées, peuvent également freiner le développement de l'écologie. L'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) en est un bon exemple. Cette politique vise à réduire de moitié l'artificialisation des sols d'ici à 2031, puis à atteindre zéro artificialisation nette en 2050. L'objectif est largement partagé par la population, comme on a pu le voir au début de cet article. L'artificialisation des terres et des mers contribue à la perte de biodiversité et au déséquilibre des écosystèmes, et les Français perçoivent parfaitement ce danger. Néanmoins, cette politique rencontre une forte opposition. Comment expliquer ce paradoxe ?

La loi Climat et résilience ne prévoit pas de financement supplémentaire pour la mise en place du ZAN, alors que son coût est élevé. En effet, chaque année, environ 200 kilomètres carrés sont artificialisés en France, un chiffre qui diminue progressivement.

[4] La pêche au vif est une technique de pêche consistant à utiliser un poisson vivant comme appât pour attraper d'autres poissons.



Le coût de désartificialisation d'un kilomètre carré varie énormément, mais on peut estimer, pour simplifier les calculs, qu'il équivaut à 200 millions d'euros. Pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette, que ce soit par des moyens budgétaires ou en réformant le système, il en coûtera donc l'équivalent d'environ 40 milliards d'euros par an, soit dix fois le budget du ministère de la Culture, un quart du déficit public ou 20 % du chiffre d'affaires du secteur de la construction. En l'absence de financement dédié, cette politique fait donc peser un poids considérable sur les collectivités territoriales.

La définition des critères, liée à une gestion centralisée, est également critiquable sur le plan de la justice sociale et peut nourrir un sentiment « anti-écologique ». Beaucoup de Français rêvent d'accéder à la propriété. En 2021, selon un sondage IFOP^[5], 67 % des 25-34 ans avaient cet objectif à cinq ans, 65 % d'entre eux trouvaient cela plus difficile qu'avant, et 58 % évoquaient le prix comme obstacle. Les zones pavillonnaires sont souvent le seul moyen pour les familles modestes de réaliser ce rêve, voire de se loger tout court. Or, la superficie moyenne d'un pavillon en France est de 1 000 mètres carrés et les décrets d'application du ZAN considèrent comme artificialisées les parcelles inférieures à 2 500 mètres carrés. Dans son application, cette loi, aux objectifs pourtant populaires, s'oppose donc à l'une des aspirations principales des Français.

S'il est toujours difficile de changer des habitudes, une approche alternative aurait pu être envisagée. Une maison pavillonnaire sur un terrain de 1 000 mètres carrés peut être un refuge pour la biodiversité : arbres fruitiers, haies variées, potager, compost, récupération d'eau de pluie, nichoirs, abris pour la faune, etc. Les jardins privés peuvent constituer un écosystème riche et diversifié. Ils couvrent une surface plus grande que les espaces naturels protégés, ce qui en fait un réservoir de biodiversité sous-estimé dans les politiques publiques.

Le même problème se pose pour les zones à faibles émissions (ZFE). Pour beaucoup, le véhicule personnel n'est pas un choix de confort, mais une obligation sociale. Il est coûteux et un grand nombre de citoyens l'abandonneraient s'ils le pouvaient. Les habitants des zones périurbaines et rurales dépendent de leur voiture, qui, comme l'a rappelé le philosophe Ivan Illich, est le moyen de transport le plus lent en kilomètre effectif, c'est-à-dire si on tient compte du temps passé à le financer.

[5] « Les Français et l'accession à la propriété », enquête IFOP, mars 2021.

Les ZFE créent de l'injustice quand elles s'attaquent aux véhicules anciens, possédés majoritairement par des ménages à faible revenu. Les aides à la conversion sont insuffisantes pour permettre à tous de s'équiper d'un véhicule plus récent ou électrique, d'autant plus que le marché de l'occasion compatible avec les normes ZFE demeure onéreux.

D'autres solutions sont possibles : investissement massif dans les transports collectifs périurbains, création de parkings-relais, aide financière au remplacement des véhicules, développement du covoiturage. Néanmoins, ces mesures nécessitent des moyens financiers considérables et une coordination entre communes, métropoles, départements et régions qui fait aujourd'hui largement défaut.

L'exemple des Gilets jaunes en 2018-2019, causés par la hausse de la taxe carbone, aurait dû servir d'avertissement.

Une politique écologique, aussi pertinente soit-elle dans son principe, devient inacceptable si elle n'est pas financée et pèse prioritairement sur ceux qui n'ont pas les moyens d'y échapper. ZAN

comme ZFE symbolisent des lois aux objectifs largement partagés par la population, nécessaires mais non financées et dont la mise en œuvre pose des questions de justice sociale, alimentant un certain ressentiment envers l'écologie. Ce ressentiment entrave l'écologie municipale, en particulier dans les zones rurales ou pour le contrôle des métropoles. Il complique également la capitalisation sur la vague verte de 2020.

ZAN COMME ZFE SYMBOLISENT DES LOIS AUX OBJECTIFS LARGEMENT PARTAGÉS PAR LA POPULATION, NÉCESSAIRES MAIS NON FINANCIÉES ET DONT LA MISE EN ŒUVRE POSE DES QUESTIONS DE JUSTICE SOCIALE

Perspectives d'avenir : vers une écologie des moyens et du fédéralisme

Les lois non financées limitent l'expansion de l'écologie en suscitant le ressentiment populaire. Les besoins financiers massifs de la transition écologique nécessitent donc un projet économique complet, incluant notamment la justice fiscale, la redirection des financements privés néfastes, et une réforme profonde de la politique monétaire. L'avenir de l'écologie politique repose sur sa capacité à maintenir des objectifs ambitieux (réduire l'artificialisation, améliorer la qualité de l'air, diminuer les émissions, etc.) en conditionnant strictement leur mise en œuvre à l'obtention des financements nécessaires :



une écologie des moyens plutôt qu'une écologie des objectifs.

Il est également nécessaire de revenir aux racines de l'écologie. Un sondage IFOP récent^[6] montre qu'en dix ans la proportion de citoyens souhaitant plus de pouvoir pour les collectivités locales a augmenté de 18 %. De plus, 71 % des Français sont favorables au fédéralisme, avec un chiffre qui grimpe à plus de 80 % chez les électeurs du Rassemblement national. Dans un pays réputé centralisateur, où le jacobinisme a longtemps structuré l'imaginaire politique, cette aspiration massive à la démocratie locale constitue une transformation silencieuse, mais profonde du rapport au politique.

Cette demande exprime un besoin d'appropriation démocratique face à un Etat central perçu comme lointain, technocratique, inefficace et déconnecté des réalités territoriales.

Elle rejoint, sur un plan politique, ce que révèlent les motivations du vote écologiste municipal : la primauté du local, du concret, du tangible sur les grandes abstractions nationales. Pour l'écologie politique, c'est une opportunité

stratégique majeure, car elle correspond à son ADN historique. Dès les années 1980, les Verts défendaient une écologie « décentralisée », attachée aux bassins versants, aux écosystèmes locaux, à l'autonomie énergétique et alimentaire. Pour eux, la dimension territoriale est une conviction profonde, pas une concession tactique.

Or, c'est précisément cette dimension que les succès municipaux de 2020 ont validée. Les écologistes réussissent localement en agissant à l'échelle appropriée, là où les citoyens peuvent voir, toucher et expérimenter les transformations écologiques. Les espaces verts, cantines bios, jardins partagés, haies bocagères, nouvelles mobilités sont des exemples concrets, accessibles aux habitants, qui ont un impact positif sur leur quotidien. A l'inverse, les échecs du ZAN et des ZFE montrent les limites d'une approche centralisée et descendante. Ces politiques, décidées à Paris, ne s'adaptent pas aux réalités territoriales et excluent les collectivités locales. Elles représentent un jacobinisme écologique contraire aux aspirations citoyennes : les parcelles de moins de 2 500 mètres carrés sont considérées comme artificialisées, car il aurait été difficile

[6] « Décentralisation, identité territoriale, revendications... Le régionalisme français à l'épreuve du temps », étude IFOP, août 2025.

de les contrôler depuis Paris. Les besoins écologiques diffèrent d'un territoire à l'autre. Le ZAN en montagne ne peut pas être le ZAN en Ile-de-France et obéir aux mêmes règles.

Alors que la social-démocratie et la gauche radicale continuent d'épouser le jacobinisme français, l'écologie politique se présente comme la force la plus cohérente pour incarner une démocratie territoriale et fédérale. C'est précisément ce qui manque aujourd'hui pour conquérir les voix manquantes pour accéder durablement au pouvoir : non pas un discours qui constraint depuis le centre, mais un projet qui émancipe depuis les territoires. ■

Lens, nouvelle conquête pour le Rassemblement national ?

Par Pierre Wadlow

Le Rassemblement national connaît à Lens une forte progression aux scrutins nationaux, jusqu'à devenir majoritaire au second tour de la présidentielle 2022, tandis que la mairie reste socialiste depuis 1945. Ce paradoxe invite à nuancer les lectures trop rapides d'une conversion mécanique des anciens bastions ouvriers de gauche à l'extrême droite.

Pierre Wadlow
Doctorant au CERAPS,
université de Lille.

LENS, CAPITALE DU BASSIN MINIER DU NORD-PAS-DE-CALAIS ET cible du Rassemblement national depuis plus de dix-huit ans, est l'une des possibles conquêtes pour le parti de Marine Le Pen aux élections municipales de mars 2026. Si chaque territoire véhicule avec lui son lot de pré-notions et de représentations, Lens et le bassin minier semblent à plusieurs égards concentrer des visions particulièrement homogénéisantes et esthétisantes. La ville a d'abord incarné un bastion de gauche avec une classe ouvrière supposée unie avant d'être maintenant décrite comme un nouveau bastion de l'extrême droite. Pour certains, et à grand renfort de cartographie électorale^[1], l'équation serait toute trouvée : Lens serait l'incar-

[1] On pense notamment aux ouvrages de Jérôme Fourquet ou de Jacques Lévy.

nation du « gaúcho-lepénisme », un territoire anciennement acquis à la gauche dont les électeurs et électrices déçus seraient devenus les nouveaux soutiens de l'extrême droite désormais hégémonique. On y retrouverait cette population de la « France périphérique »^[2] incarnant les « perdants de la mondialisation », chassés des grandes villes, en « insécurité culturelle » et qui exprimeraient leur ressentiment en votant pour l'extrême droite. Mais qu'en est-il réellement ? Comment comprendre les succès du RN dans ce territoire ? L'extrême droite peut-elle conquérir la ville de Lens aux prochaines élections municipales ?

Lens, incarnation d'un bassin minier en mutation et cible du Rassemblement national

Lens et le bassin minier sont traversés, depuis plus de trente ans, par des mutations à la fois économiques, sociales et politiques. A la suite de la fermeture des mines dans les années 1980, puis de la délocalisation plus récente de plusieurs activités industrielles, le territoire s'est fortement paupérisé. Malgré une relative stabilisation au cours de la dernière décennie, le bassin minier demeure, en 2018, marqué par des taux de chômage et de pauvreté supérieurs à la moyenne nationale (taux de chômage de 10,4 % en 2022 contre 7,3 % au niveau national ; taux de pauvreté de 20 % en 2020 contre 14,4 % en France). Près d'un.e habitant.e sur cinq y vit ainsi sous le seuil de pauvreté. Les cadres et professions intellectuelles supérieures y sont nettement sous-représentés, tandis que les ouvriers et les employés y demeurent, en moyenne, plus nombreux que dans le reste du pays.

Ces transformations successives du territoire ont profondément affecté les structures d'encadrement des classes populaires. Les syndicats et les partis de gauche, historiquement très implantés dans la région, sont en perte de vitesse face à la montée du chômage et à la recomposition du marché du travail. Les grandes industries et les collectifs de travail structurants sur lesquels ils s'appuyaient ont été remplacés par des entreprises de sous-traitance et par de très petits collectifs professionnels, fragmentés et précarisés.

Ces évolutions ont contribué à créer un terrain favorable à la progression de l'extrême droite dans les représentations

**À LA SUITE DE LA FERMETURE DES MINES
ET DE LA DÉLOCALISATION PLUS RÉCENTE
DE PLUSIEURS ACTIVITÉS INDUSTRIELLES,
LE TERRITOIRE S'EST FORTEMENT PAUPÉRISÉ**

[2] *La France périphérique*,
par Christophe Guilluy,
Flammarion, 2014.



p. 40

sociales et politiques des habitants et habitantes. Le sociologue britannique Richard Hoggart^[3] a montré combien les grandes industries favorisaient l'émergence d'une conscience politique de gauche, structurée autour d'une solidarité de classe opposant le monde ouvrier aux élites économiques. Plus récemment, Olivier Schwartz^[4] a mis en évidence le passage d'une conscience sociale « binaire », fondée sur l'opposition entre un « nous » ouvrier et un « eux » patronal, à une conscience sociale « ternaire » maintenant divisée en trois blocs. Au sein d'une partie des classes populaires et des petites classes moyennes, les sentiments de solidarité

se sont resserrés autour de cercles restreints d'interconnaissance, tandis que les élites économiques font l'objet de critiques moins centrales. A contrario, le bas de l'espace social est maintenant devenu une cible

privilégiée pour les électeurs et électrices d'extrême droite. Les personnes racisées et les « assisté.es », bien souvent pensés de façon conjointe^[5], sont devenus l'une des cibles prioritaires de ces électeurs et électrices, ajoutant un troisième bloc dans ces représentations du monde social.

A la suite de ces évolutions, le paysage politique du bassin minier peut apparaître paradoxal. D'un côté, l'extrême droite y enregistre une progression continue lors des élections nationales. Dès 2012, Marine Le Pen réalise des scores élevés dans le Nord (22 %) et dans le Pas-de-Calais (25,5 %). Cette dynamique se renforce en 2017 : dans le Nord, elle devance Jean-Luc Mélenchon avec 28,22 % des suffrages exprimés, tandis que dans le Pas-de-Calais elle atteint 35 %. Ces résultats sont encore plus marqués dans les communes du bassin minier. A Hénin-Beaumont, son fief électoral, elle recueille 46,5 % des voix au premier tour, devant Jean-Luc Mélenchon (19,07 %), lui-même devançant Emmanuel Macron, qui n'y obtient que 14 %. Même son de cloche pour les élections européennes et régionales où le RN arrive en tête dans la très grande majorité des villes du territoire. A Lens, Marine Le Pen recueille 60 % des suffrages exprimés au second tour de la présidentielle de 2022.

D'un autre côté, le parti d'extrême droite peine à s'implanter durablement à l'échelle locale, ne dirigeant que deux des 251 municipalités du bassin minier. Si la conquête d'Hénin-Beaumont en 2014 a suscité de nombreux commen-

AU SEIN D'UNE PARTIE DES CLASSES

POPULAIRES ET DES PETITES CLASSES

MOYENNES, LES SENTIMENTS DE SOLIDARITÉ

SE SONT RESSERRÉS AUTOUR DE CERCLES

RESTREINTS D'INTERCONNAISSANCE

[3] *La culture du pauvre*, par Richard Hoggart, Minuit, 1970.

[4] « Vivons-nous encore dans une société de classes ? », par Olivier Schwartz, *La vie des idées*, 22 septembre 2009.

[5] *Des électeurs ordinaires. Enquête sur la normalisation de l'extrême droite*, par Félicien Faury, Seuil, 2024.

taires, le Rassemblement national demeure largement minoritaire au niveau municipal. De surcroît, dans ces deux communes remportées par le RN, l'extrême droite a pu tirer parti de la condamnation judiciaire et politique des anciennes élites socialistes, une configuration difficilement généralisable à l'ensemble du territoire. Dans ce territoire populaire, la gauche continue ainsi de dominer l'espace politique local, contrôlant plus de 60 % des mairies. Lens illustre particulièrement bien ce paradoxe : la ville est dirigée par des maires socialistes depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, alors même que Marine Le Pen y obtient près de 40 % des suffrages exprimés dès le premier tour de l'élection présidentielle de 2022. Rappelons enfin qu'à Lens, comme dans le reste du bassin minier, l'abstention est très forte, permettant de nuancer en partie les résultats de l'extrême droite. Rapporté à l'abstention lors du premier tour de 2022 qui est de 38 %, ce ne sont plus que 24 % de l'ensemble des électeurs et électrices qui ont voté pour Marine Le Pen.

Un paysage politique paradoxal

Pour mieux comprendre ce décalage entre les résultats électoraux locaux et nationaux, il convient d'examiner conjointement la sociologie des électeurs et électrices ainsi que les caractéristiques de l'offre politique locale. A la suite de la distribution d'un questionnaire en sortie des urnes lors de l'élection présidentielle de 2022^[6], et bien que l'échantillon ne soit pas parfaitement représentatif, plusieurs variables permettent de distinguer les électorats de gauche et d'extrême droite.

Un premier élément important, qui invite à nuancer l'hypothèse d'un simple transfert d'anciens électeurs et électrices de gauche vers l'extrême droite, réside dans le succès du Rassemblement national auprès des jeunes électeurs et électrices. Marine Le Pen semble ainsi séduire plus aisément les jeunes générations, notamment les 18-30 ans, socialisées dans un contexte de banalisation de l'extrême droite, ayant peu connu l'âge d'or de l'encadrement du socialisme municipal et pour lesquels la gauche est davantage associée au déclin industriel de la région ou aux affaires judiciaires ayant entaché certains élus locaux.

A l'inverse, elle sous-performe nettement auprès des plus de 65 ans, contrairement à la gauche qui y réalise proportionnellement de bons scores. La gauche rencontre ainsi des diffi-

[6] « Lens, miroir d'une droitisation des classes populaires ? », par Pierre Wadlow, Métropolitiques, 28 novembre 2022.



cultés à attirer de nouveaux électeurs et électrices qui peuvent associer le déclin du territoire aux échecs successifs de la gauche. A Lens, comme dans le reste de la France, l'extrême droite surperforme par ailleurs parmi les électeurs et électrices les moins diplômés. Or, plus de 60 % des électeurs et électrices lensois disposent d'un niveau de diplôme inférieur ou égal au baccalauréat, ce qui constitue un terrain particulièrement favorable à ce type de vote.

Enfin, une autre variable apparaît particulièrement discriminante : l'engagement associatif. Contrairement aux électeurs et électrices de gauche, qui sont fortement investis dans le tissu associatif local, ceux et celles de l'extrême droite y sont nettement moins présents. De ce point de vue, la diminution continue des dotations publiques au secteur associatif, en particulier dans les territoires en déclin économique et social, contribue indirectement à affaiblir les réseaux de sociabilité et de politisation qui constituent un rempart contre la progression de l'extrême droite. En parallèle, la politisation vers l'extrême droite se construit plus particulièrement autour de petits groupes de pairs composés d'ami.es ou de collègues dans lesquels sont tenues à l'écart les personnes racisées, les plus précaires ou les électeurs et électrices de gauche. Ce sont dans ces entre-soi que se diffusent les idées du Rassemblement national, sous les radars d'une partie des structures de gauche.

Pour autant, malgré l'existence d'un terreau électoral a priori favorable, le Rassemblement national éprouve des difficultés à transformer ses succès nationaux en victoires locales. Cette situation s'explique en partie par les caractéristiques de l'offre politique locale. Comme indiqué précédemment, Lens est dirigée par un maire socialiste de manière continue depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Le dernier en date, Sylvain Robert, accède à la fonction en 2013. Ancien premier adjoint de Guy Delcourt, maire de Lens entre 1998 et 2013, il s'inscrit dans une logique de continuité politique et personnelle. Sylvain Robert est né et a grandi dans le bassin minier. Ancien cadre territorial, il jouit d'un fort capital d'autochtonie, connu et bien implanté dans le territoire. En lui transmettant le mandat de maire en 2013, Guy Delcourt assure à Sylvain Robert de se faire connaître auprès des Lensois. Cette succession maîtrisée se révèle efficace : lors des élections municipales de 2014, Sylvain Robert est élu avec 42 % des suffrages exprimés,

contre 24 % pour le Front national – devenu Rassemblement national en 2018. Face à cette domination socialiste, le parti d'extrême droite a longtemps rencontré des difficultés à se structurer et à s'implanter localement. S'il remporte ses premières municipalités dans le sud de la France dès 1995, il demeure à cette époque particulièrement faible à Lens. Il ne présente d'ailleurs pas de liste aux élections municipales de 2008, puis aligne des candidats différents en 2014 et en 2020.

Par ailleurs, l'ensemble des conseillers municipaux Front national élus en 2014 ont démissionné avant la fin du mandat, empêchant toute consolidation organisationnelle. Contrairement à Hénin-Beaumont, où le maire frontiste actuel, Steeve Briois, est originaire du territoire et candidat à la mairie depuis les années 1990, l'extrême droite

peine à Lens à faire émerger une élite politique locale stable et durablement implantée. Lors des élections municipales de 2020,

Sylvain Robert est réélu dès le premier tour avec 52 % des suffrages exprimés, contre 23 % pour Bruno Clavet, candidat du Rassemblement national pour la première fois à ce scrutin. Entre 2014 et 2020, une grande partie des membres de la liste d'extrême droite, faiblement ancrés localement, a quitté le territoire, notamment pour rejoindre Paris, après l'élection. Bruno Clavet a ainsi dû reconstruire une liste quasi ex nihilo, sans pouvoir capitaliser sur l'expérience du scrutin précédent : sur les 39 candidats présentés en 2020, 37 n'avaient pas été candidats en 2014.

CONTRAIREMENT À HÉNIN-BEAUMONT, L'EXTRÊME DROITE PEINE À LENS À FAIRE ÉMERGER UNE ÉLITE POLITIQUE LOCALE STABLE ET DURABLEMENT IMPLANTÉE

La tendance pourrait s'inverser en 2026

Pour autant, le Rassemblement national semble mieux préparé en vue des prochaines élections municipales. D'un côté, les évolutions sociologiques du territoire semblent profiter à l'extrême droite. Nous l'avons dit, à Lens plus qu'ailleurs en France, le RN arrive à convaincre les électeurs et électrices les plus jeunes, qui dans les grandes métropoles se tournent plus volontiers vers la gauche. Plus précarisés, moins diplômés et plus rapidement sur le marché de l'emploi, les jeunes Lensois.es n'ont pas la même sociologie que leurs homologues des métropoles. Cette sociologie spécifique du bassin minier accentue sa droitisation^[7]. L'évolution démographique du territoire est

[7] *La droitisation française, mythe et réalité*, par Vincent Tiberj, PUF, 2024.



donc en faveur de l'extrême droite. D'un autre côté, l'une des principales difficultés rencontrées par celle-ci tenait jusqu'ici au profil de son candidat. Si le maire socialiste sortant est issu du territoire, tel n'était pas le cas du candidat frontiste. Né à Aubagne, près de Marseille, candidat à Paris en 2008 puis chargé de communication à Hénin-Beaumont, Bruno Clavet ne pouvait guère être perçu comme un Lensois, ni de naissance ni d'adoption. Cette opposition entre le candidat socialiste, présenté comme un « gars du coin », et le candidat frontiste, souvent décrit comme un « parachuté », a longtemps favorisé la gauche, en dépit de la progression du Rassemblement national aux élections présidentielles.

En ce sens, la campagne municipale de 2020 illustrait particulièrement bien cette différence d'ancrage local. D'un

côté, le maire socialiste a mené une campagne fortement centrée sur le local : aucune figure nationale n'apparaissait sur les tracts, les affiches ou dans le local de campagne. Comme l'expliquait

une militante socialiste : « *Qu'on l'aime ou pas, à Lens, tout le monde connaît Sylvain.* » De l'autre côté, Bruno Clavet, qui avait besoin de se faire connaître, a misé sur le soutien explicite de Marine Le Pen, omniprésente dans sa campagne. Celle-ci figurait dans le nom même de la liste (« *Lens bleu Marine* »), dans la mention « soutenue par Marine Le Pen », sur les tracts, ainsi que sous la forme de grands portraits apposés sur les vitrines du local de campagne.

Cette différence d'intégration locale a clairement bénéficié au candidat sortant. Plusieurs électeurs et électrices rencontrés ont ainsi indiqué avoir voté pour Marine Le Pen lors de l'élection présidentielle tout en choisissant la gauche aux élections municipales. Toutefois, plusieurs facteurs qui avaient joué en faveur du candidat socialiste en 2020, semblent aujourd'hui s'atténuer.

D'une part, les municipales de 2020 ont été marquées par une abstention exceptionnellement élevée, liée au contexte de la pandémie de Covid-19, situation qui a pu avantager le maire sortant. D'autre part, la différence majeure entre 2020 et l'échéance de 2026 réside dans l'élection de Bruno Clavet comme député de la circonscription de Lens en 2024. Alors

même que la circonscription avait été remportée en 2022 par un candidat communiste, celui-ci n'a pas résisté à la dissolution de 2024, qui a conduit à l'élection de Bruno Clavet dès le premier tour. A Lens comme dans le reste de la France, le Rassemblement national a fortement augmenté son nombre de députés, densifiant ainsi sa présence sur le territoire.

Fort de son élection en tant que député, Bruno Clavet se représente aux municipales avec, pour principal atout, un ancrage local désormais renforcé. Si son statut de « parachuté » n'a pas entièrement disparu, il est aujourd'hui mieux identifié par les Lensois et Lensoises et plus présent dans la sphère publique locale. Sur ses réseaux sociaux, on le voit multiplier les rencontres avec des habitants et habitantes et être de plus en plus présent lors d'événements locaux. Ces succès récents contribuent aussi à fidéliser des militants et militantes, indispensables au travail politique quotidien permettant de renforcer la présence sur le terrain. Par ailleurs, si la conquête de Hénin-Beaumont, située à moins de douze kilomètres de Lens, ne s'est pas encore reproduite à grande échelle, elle a néanmoins permis à l'extrême droite de former des cadres politiques, parmi lesquels Bruno Clavet.

A l'échelle de la circonscription lensoise, le Rassemblement national présente désormais des candidats dans six communes, dont certaines où il était jusqu'alors absent. Ces candidats sont, pour la quasi-totalité, d'anciens ou d'actuels collaborateurs parlementaires, formés politiquement à Hénin-Beaumont ou à Lens. Cette visibilité accrue de l'extrême droite dans le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais s'explique également par la baisse du coût social associé à l'engagement militant au sein du Rassemblement national.

En effet, si les propos d'extrême droite, notamment racistes, sont valorisés dans des petits groupes d'interconnaissance^[8], ces mêmes propos peuvent être condamnés dans certains espaces publics comme des bars ou des associations. Cela explique en partie que, pendant plusieurs années, le parti a peiné à constituer des listes municipales, y compris dans des communes où Marine Le Pen arrivait pourtant en tête lors des élections présidentielles. Or, cette forme de sanction sociale tend à s'atténuer avec le temps. La normalisation du RN, qui doit beaucoup au renouvellement des générations, lui permet d'ancrer son implantation locale.

[8] *Ceux qui restent. Faire sa vie dans les campagnes en déclin*, par Benoît Coquard, La Découverte, 2019.



De plus, les perspectives de victoire électorale n'ont jamais été aussi élevées, ce qui contribue à mobiliser des habitants et habitantes qui perçoivent désormais ces élections comme une opportunité d'intégrer une équipe municipale. Le Rassemblement national est aujourd'hui en mesure d'offrir des rétributions, tant matérielles que symboliques, à ses militants et militantes, rendant l'engagement moins risqué et plus attractif dans un territoire historiquement acquis à la gauche. Plusieurs membres de la liste de Bruno Clavet en 2020 sont devenus des élus d'opposition et ont une chance d'accéder à des postes d'adjoint lors de ces prochaines municipales.

Pour contrer cette menace du RN, la gauche lensoise apparaît presque unie. Longtemps « frères ennemis », le Parti socialiste et le Parti communiste, comme en

LE RASSEMBLEMENT NATIONAL EST AUJOURD'HUI EN MESURE D'OFFRIR DES RÉTRIBUTIONS, TANT MATÉRIELLES QUE SYMBOLIQUES, À SES MILITANTS ET MILITANTES, RENDANT L'ENGAGEMENT MOINS RISQUÉ

2020, font à nouveau le choix d'une liste commune. Alors qu'ils s'étaient présentés séparément lors du scrutin précédent, les écologistes ont également rejoint cette dynamique d'union, aux côtés de Place publique, le parti présidé par Raphaël Glucksmann.

Seule absente à gauche, et comme dans d'autres villes en France, La France insoumise n'a pas souhaité rejoindre la liste d'union, malgré des discussions engagées. Comme en 2020, Sylvain Robert mise avant tout sur une campagne fortement ancrée dans le local. Le choix de Gervais Martel, ancien président du Racing Club de Lens et figure emblématique du territoire, comme président de son comité de soutien en constitue une illustration significative. Cette stratégie vise à réactiver les ressorts de sa notabilité locale et à renforcer l'image d'un candidat solidement enraciné dans la vie lensoise.

Du côté de l'extrême droite, l'un des atouts de Bruno Clavet réside dans la faiblesse structurelle des partis de droite dans ce territoire. Si les grands déplacements électoraux, de la gauche vers l'extrême droite, sont rares, ce n'est pas le cas des petits déplacements. Le RN peut ainsi compter sur les électeurs et électrices de droite qui à Lens comme ailleurs sont de plus en plus tentés par l'extrême droite.

L'analyse du cas lensois invite ainsi à nuancer les lectures trop rapides d'une conversion mécanique des anciens bastions ouvriers de gauche à l'extrême droite. Le Rassemblement natio-

nal bénéficie incontestablement d'un contexte social favorable marqué par la paupérisation, la fragilisation des structures d'encadrement des classes populaires et la banalisation progressive de ses discours. Pour autant, ces succès n'ont rien de naturels ou d'irrémédiables et la capacité du RN à conquérir le pouvoir municipal demeure conditionnée par des configurations locales spécifiques.

A Lens, la persistance d'un fort capital d'autochtonie du maire sortant, l'unité relative des forces de gauche et la présence de réseaux associatifs continuent de constituer des obstacles importants à l'implantation durable du Rassemblement national. Cependant, ces équilibres apparaissent aujourd'hui plus fragiles qu'auparavant. La notabilisation progressive des cadres du Rassemblement national, la baisse du coût social de l'engagement à l'extrême droite et l'érosion générationnelle des loyautés politiques à gauche contribuent à reconfigurer les rapports de force locaux. Fort de ses succès nationaux, le RN semble plus que jamais en mesure de conquérir des mairies qui jusqu'alors lui résistaient. Enfin, dans ce territoire populaire marqué par une abstention particulièrement élevée, l'un des enjeux clés réside dans la capacité de chaque camp à mobiliser sa base électorale tout en parvenant à convaincre des abstentionnistes durablement éloignés du jeu politique. ■

« Le souffle décentralisateur s'est largement affaibli »

Entretien avec Gilles Pinson

La décentralisation des années 1980-1990 a renforcé l'autonomie politique des communes en leur transférant de nouvelles compétences et sources de financement. Or, ce mouvement s'est essoufflé depuis, laissant place à une montée en puissance des intercommunalités et à une recentralisation progressive du pouvoir par l'Etat.

Gilles Pinson
Professeur de science politique à Sciences Po Bordeaux, auteur de *La ville néolibérale* (PUF, 2020) et de *Les métropoles au chevet de la décentralisation* (POPSU, 2022).

L'Economie politique : On ne peut pas parler de politique locale sans parler de décentralisation, dont les différents « actes » rythment la vie politique à travers les décennies. De quoi s'agit-il précisément et où en est-on ?

Gilles Pinson : La décentralisation, c'est-à-dire le transfert de compétences de l'Etat central vers les collectivités territoriales, commence officiellement avec les lois Defferre de 1982 et 1983, qui transfèrent un certain nombre de compétences aux communes, départements et régions. Mais elles sont en fait précédées par des réformes qui sont considérées comme des sortes de poissons pilotes de la décentralisation, notamment sous l'ère gaullienne. Il s'agit alors pour le pouvoir central de promouvoir le niveau régional, qui est considéré comme un niveau d'action publique et d'action collective plus moderne

que le département. Puis, sous Giscard, apparaît ce que l'on appelle la contractualisation. A la suite de Mai 68, l'Etat révise sa manière très descendante de conduire les politiques territoriales et décide d'y associer davantage les élus locaux. On voit alors apparaître des formes contractuelles, où les services de l'Etat négocient davantage avec les élus locaux et les services des collectivités territoriales un certain nombre de politiques.

Depuis les lois de 1982-1983, il n'y a pas eu de véritable nouvel élan de décentralisation. En 2004, le fameux acte II de la décentralisation a été un

pétard mouillé : on a inscrit dans la Constitution que l'organisation de la République était décentralisée et redistribué un certain nombre de compétences, mais sans avancées

significatives. Il n'y a pas eu d'avancées significatives non plus avec l'acte III, dont on n'a jamais vraiment compris quels grands principes le guidaient.

Enfin, parallèlement à ce processus de décentralisation, il y a eu un processus beaucoup plus silencieux, jamais associé directement aux lois de décentralisation. Il s'agit de la promotion de l'intercommunalité, avec notamment la loi Chevènement de 1999 ou la loi Maptam [loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014, NDLR]. Cette seconde branche de réforme a été menée de manière parallèle, mais elle a produit de véritables effets, notamment avec la montée en puissance de ce que l'on peut appeler un quatrième niveau, celui des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

En quoi consistent ces établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ?

L'intercommunalité en France existe depuis assez longtemps. Elle apparaît à la fin du XIX^e siècle, avec le développement des services urbains, qu'il s'agisse des transports, de l'assainissement ou de l'adduction d'eau. On se rend alors compte qu'il est compliqué d'organiser ces services à une échelle strictement municipale, d'autant plus que les communes en France sont petites et que les communes urbaines, même les plus peuplées, ont des périmètres assez étroits. Cette formule de la coopération intercommunale sur une base volontaire va devenir un outil lar-



gement utilisé en France, notamment en raison de l'impossibilité de réformer la carte communale. La France hérite en effet d'une carte municipale composée de 36 000 communes. Aujourd'hui, il y en a un peu moins, autour de 35 000.

Alors que la plupart des pays d'Europe occidentale ont rationalisé cette carte en divisant par trois ou quatre le nombre de communes par des fusions, la France n'a jamais réussi à le faire. La construction nationale a été longue, douloureuse et conflictuelle, ce qui a conduit à l'existence d'identités locales très fortes

qui s'expriment à travers ces pouvoirs locaux. La commune constitue alors une forme de concession faite aux communautés locales, leur permettant d'être représentées par des élus visibles et légitimes face à un

**« LA FRANCE EST UN PAYS CENTRALISÉ
ADMINISTRATIVEMENT MAIS DÉCENTRALISÉ
POLITIQUEMENT, AVEC DES ÉLUS LOCAUX
INFLUENTS PARCE QU'ILS PEUVENT
OCCUPER DES FONCTIONS NATIONALES »**

pouvoir central de plus en plus présent. C'est pourquoi on dit que la France est un pays administrativement centralisé, mais politiquement très décentralisé, avec des élus locaux influents, notamment parce qu'ils peuvent aussi occuper des fonctions nationales, grâce au cumul des mandats.

Cette puissance des maires a constitué un obstacle majeur à la fusion des communes. Pour contourner cette impossibilité, après une tentative infructueuse au début des années 1970 avec la loi Marcellin, on a opté pour la formule de l'intercommunalité. On peut parler de « révolution silencieuse », car ces structures sont devenues de plus en plus puissantes en termes de compétences et de ressources. On se retrouve ainsi avec des structures disposant de ressources et de compétences de plus en plus importantes, mais dont la visibilité demeure encore faible pour les citoyens.

Quand on raisonne en termes de commune ou de communauté de communes, quelles sont leurs différences en matière de compétences ?

Aux communes, il ne reste plus grand-chose, très clairement, essentiellement des compétences dites de proximité : l'état civil, la gestion des écoles, le lien avec les associations, la police municipale éventuellement, ainsi que l'urbanisme, même si les plans locaux d'urbanisme sont de plus en plus souvent intercommunaux. Aux intercommunalités échoient le reste, et ce reste est en réalité très important. Il s'agit notamment de l'urba-

nisme, de l'aménagement, de la planification, de la mobilité, des déchets, de l'eau, de l'assainissement, de la gestion du risque d'inondation et du développement économique.

En résumé, les compétences les plus stratégiques, celles qui sont les plus déterminantes pour le devenir du territoire et son organisation, sont désormais gérées à l'échelle intercommunale. Cela dit, même si les compétences des communes sont limitées, elles restent très sensibles politiquement dans le rapport aux administrés, notamment la question des écoles, du périscolaire, de la sécurité et de la relation avec les associations.

Pourquoi a-t-on développé l'intercommunalité à partir des années 1990 ?

On entend beaucoup dire aujourd'hui que les métropoles ont été créées pour mener à bien des politiques d'attractivité et de développement. C'est oublier que l'intercommunalité a aussi été pensée en France comme un moyen de limiter l'égoïsme municipal, ce qui explique notamment le transfert de la taxe professionnelle au niveau intercommunal, afin d'éviter la concurrence entre communes pour attirer les entreprises.

Il s'agissait aussi de rationaliser la gestion des services publics, en particulier ceux en réseau comme les transports, l'eau ou l'assainissement, qui ne peuvent être gérés qu'à une échelle intercommunale. On ne peut pas, par exemple, avoir une agglomération où chaque commune disposerait de son propre contrat de délégation du service de transport et son propre réseau, cela n'aurait pas de sens.

L'intercommunalité a aussi été vue, par l'Etat central notamment, comme une manière de faire des économies d'échelle. Or, pour l'heure, le développement de l'intercommunalité n'a pas eu cet effet-là. Il n'y a pas eu de jeu de vases communicants. La création de postes pour faire fonctionner les intercommunalités n'a pas été accompagnée par la suppression d'un nombre équivalent de postes au niveau municipal. Ce qui s'est souvent produit, c'est que les maires ont souhaité maintenir des ressources et des capacités d'action leur permettant de conserver un contrôle, ou du moins une influence, sur ce qui se passait au niveau intercommunal. On a ainsi créé des emplois au niveau intercommunal sans en supprimer au niveau communal. Aujourd'hui, dans un contexte d'austérité, il est possible que l'on assiste à une phase de rabotage.



Un type d'intercommunalité particulièrement important s'est développé, les métropoles. En quoi consiste cette logique de métropolisation et, sur l'histoire récente, comment s'est-elle installée ?

Il est important de distinguer différents types de métropolisation. D'abord, il y a la métropolisation économique : elle correspond au fait que les populations, les fonctions directionnelles, les emplois les plus qualifiés, ainsi que les services publics et les équipements, ont tendance à se concentrer dans une poignée de très grandes villes. La mise en réseau des territoires et la facilitation des transports n'ont pas eu pour effet de disséminer les populations ou les équipements, mais au contraire de les regrouper dans un nombre limité de grandes villes. A côté de Paris,

on observe ainsi une dizaine de grandes métropoles qui ont connu une forte croissance au cours des vingt ou trente dernières années. Cette métropolisation économique pose des problèmes, notamment en termes d'assèchement ou d'ap-

pauvrissement du réseau des villes moyennes qui ne sont pas directement intégrées dans l'aire d'influence des métropoles.

Il existe ensuite une métropolisation géographique. Elle se traduit par des logiques de repeuplement des centres métropolitains, accompagnées d'effets importants comme le renchérissement du foncier et du prix du logement, et parfois par la gentrification. Ce phénomène n'est pas contradictoire avec l'étalement urbain, c'est-à-dire une extension des zones d'influence des métropoles sur des territoires de plus en plus éloignés. La métropolisation géographique, c'est à la fois une croissance des zones centrales par des « retours en ville » (qui est d'ailleurs une nouveauté par rapport aux années 1970, époque à laquelle on assiste plutôt à un déclin de ces zones) et une croissance forte des périphéries, proches et lointaines.

A côté de ces dynamiques, il existe une métropolisation institutionnelle, avec la création, en France, des établissements publics de coopération intercommunale, et notamment les métropoles. Les métropoles, cela n'est rien d'autre qu'une formule de coopération intercommunale parmi d'autres. Le principe reste le même : il ne s'agit pas de fusionner les communes pour les placer sous la tutelle d'un gouvernement métropolitain

« PLUS LES TERRITOIRES SONT RELIÉS

À DE GRANDS PÔLES, PLUS LEUR STRUCTURE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE SE BANALISE ET SE RABAT VERS DES FONCTIONS MOINS VALORISÉES ÉCONOMIQUEMENT »

mais de privilégier la coopération entre des communes dont la « souveraineté » est préservée. La formule « métropole » apparaît dès la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, mais prend véritablement son essor avec la loi Maptam. Il s'agit toutefois davantage d'une évolution sémantique que d'une rupture majeure. C'est avant tout la poursuite d'une logique intercommunale déjà existante.

Ce qui est intéressant, cependant, c'est que l'utilisation du terme de « métropole », plus évocateur, a probablement contribué à cristalliser des peurs et des rancœurs territoriales. Lorsqu'on parlait de communautés urbaines, cela ne suscitait pas de réactions particulières. En revanche, le terme de métropole est associé à un imaginaire de domination et de polarisation beaucoup plus fort. Cela a cristallisé un ensemble de craintes liées à la desserte insuffisante des territoires périurbains en transports collectifs, au renchérissement du foncier, aux logiques d'éviction des classes populaires des centres urbains, et plus largement aux inégalités territoriales. On peut également faire le lien, même si cela relève d'une extrapolation, avec les discours sur la France périphérique ou avec certains mouvements sociaux.

L'ouvrage de Christophe Guilluy sur l'existence d'une « France périphérique » abandonnée et livrée à elle-même a été largement contesté. Malgré tout, n'y a-t-il pas des métropoles qui concentrent et absorbent les talents et les richesses, et une France plus rurale ou alors composée de villes petites ou moyennes qui éprouvent plus de difficultés ?

Tout à fait. Le fait que les métropoles concentrent les richesses et les emplois les plus qualifiés est clair. Comme je le disais tout à l'heure, la connectivité renforcée entre les territoires produit ce que les géographes, notamment Denise Pumain, appellent la « simplification » des économies et des structures sociales des territoires situés plus bas dans les hiérarchies urbaines^[1]. Plus les territoires sont reliés à de grands pôles, plus leur structure sociale et économique se banalise et se rabat vers des fonctions moins rares et moins valorisées socialement et économiquement. Le fait que la France soit devenue un ensemble territorial très connecté, notamment par le TGV et les réseaux de transport, a effectivement eu tendance à assécher certains territoires. Pour l'instant, on n'a pas trouvé de moyens satisfaisants pour redonner une fonction à ces

[1] « Grand entretien avec Denise Pumain », par Gilles Pinson, *Cahiers de la métropole bordelaise* n° 16, novembre 2019, p. 4-6.



territoires, d'autant plus qu'ils ont souvent été affaiblis par la désindustrialisation, ce qui pose de nombreux problèmes. Cela étant, il faut faire attention lorsqu'on parle d'accroissement des inégalités, afin d'éviter une lecture caricaturale, comme celle que propose Christophe Guilluy. Opposer des métropoles riches à des territoires périphériques pauvres est statistiquement faux. Les métropoles concentrent effectivement les populations les plus qualifiées et les plus riches, mais elles concentrent aussi les populations les plus pauvres.

Par ailleurs, en France, le problème est peut-être moins un déséquilibre entre métropoles et les territoires hors du rayon

d'influence des métropoles qu'un déséquilibre macrorégional, avec notamment les difficultés persistantes que subissent les régions du grand quart Nord-Est. Ce territoire, qui a longtemps été le principal bénéficiaire de l'industrialisation,

souffre aujourd'hui fortement de la désindustrialisation, au profit d'un grand « U » territorial qui va de Rennes à Lyon, en passant par Nantes, Bordeaux, Toulouse, Montpellier. C'est dans cet ensemble que se concentre l'essentiel du dynamisme territorial, alors même que certaines de ces villes, je pense notamment à Rennes, Nantes, Bordeaux, Toulouse ou Montpellier, se trouvaient auparavant au cœur de territoires marginalisés.

Enfin, la métropolisation a également des effets spécifiques lorsqu'elle n'est pas accompagnée de politiques publiques capables d'en contenir les effets négatifs. Elle a notamment des conséquences sur les marchés immobiliers des centres métropolitains, avec un renchérissement des prix qui rend de plus en plus difficile l'accès à la propriété. Cela conduit les ménages des classes moyennes et des fractions supérieures des classes populaires souhaitant accéder à la propriété, à s'éloigner toujours davantage vers les périphéries.

La métropolisation produit donc un ensemble de déséquilibres. Mais, comme je l'évoquais avec ce grand « U », il ne faut pas uniquement se lamenter sur ce phénomène. La métropolisation a transformé ce que l'on appelait auparavant les villes de province, dans lesquelles il était difficile pour les jeunes de faire carrière et où la vie économique et culturelle était relativement limitée, en des territoires dans lesquels il est désormais possible de s'installer et de se projeter.

C'était précisément l'objectif des politiques d'aménagement du territoire des années 1960 et 1970, et les politiques dites de métropoles d'équilibre ont, sur ce point, plutôt bien fonctionné. Même s'il est nécessaire d'en maîtriser les effets pervers, ce n'est donc pas une évolution entièrement négative.

Cela correspond donc, dès le départ, à une volonté de rééquilibrer le rapport de force avec Paris, notamment, et de redévelopper des tissus plus régionaux et plus locaux ?

Oui, tout à fait. Les concepteurs des politiques d'aménagement du territoire, comme le rappelle Arnaud Brennetot, partaient de l'idée qu'il fallait compenser les effets de la croissance et les effets spatiaux spontanés du capitalisme, qui tend à concentrer les investissements là où se trouvent les marchés, les infrastructures et les opportunités^[2]. Il a toujours existé en France une logique forte de concentration des investissements dans la région parisienne. Même s'il y avait des régions et des villes industrielles en province, comme le Nord ou l'ensemble Lyon-Saint-Etienne, la grande région industrielle de la France demeurait la région parisienne. Celle-ci concentrait à la fois la puissance politique, administrative et industrielle. Cette situation créait des contradictions importantes dans les régions périphériques, où les perspectives d'emploi étaient limitées et où existait un risque de contestation lié à l'absence de perspectives économiques pour les populations. On peut penser, par exemple, aux mouvements régionalistes, notamment en Bretagne.

Les politiques d'aménagement du territoire ont ainsi eu pour objectif de rééquilibrer cette organisation économique, notamment en soutenant des pôles métropolitains d'équilibre dans les grandes villes de province, en les dotant davantage en équipements et en logements, et en mettant en œuvre des politiques de décentralisation administrative et industrielle. Il s'agit là d'une continuité forte dans les politiques publiques françaises. A un moment donné, toutefois, ces politiques ont perdu de leur dynamique, notamment parce qu'il y avait moins de marges de manœuvre et parce que l'on est progressivement passé à un logiciel plus libéral qui visait à substituer le marché aux régulations étatiques. Cette logique a néanmoins été relayée par la décentralisation institutionnelle et par la métropolisation institutionnelle, qui ont cherché à faire des communautés urbaines, puis des métropoles, des acteurs forts

[2] Voir « La fin de l'aménagement du territoire : du lent renoncement à l'impérieux renouveau », par Arnaud Brennetot, Fondation Jean Jaurès, 24 avril 2025.



porteurs de stratégies territoriales, déclinées en politiques d'attractivité et de développement.

La décentralisation et les dynamiques de déconcentration sont-elles une spécificité française ? Qu'observe-t-on chez nos voisins européens ?

Les travaux comparatifs de Brian Smith, pourtant anciens, sont éclairants à ce sujet. Il distingue deux manières de concevoir les rapports entre Etat central et gouvernements locaux et les réformes de décentralisation^[3]. Il distingue un premier modèle, dit « *efficiency* », dans lequel les collectivités locales sont avant tout considérées comme des organes visant à mettre en œuvre des politiques publiques décidées par l'Etat, des outils techniques. Dans ce modèle qui correspond à la situation anglaise, tant que la commune rend des services efficaces, à un prix raisonnable, avec des taxes maîtrisées, les habitants sont satisfaits. Et si ces services doivent être rendus à un autre niveau, ou dans une grande commune fusionnée, personne ne descendra dans la rue. Dans ce modèle, les réformes territoriales sont donc assez faciles à conduire.

A l'inverse, dans le modèle « *community* », qui correspond plutôt aux pays du sud de l'Europe et notamment à la France, l'identité locale est incarnée par la commune. Les pouvoirs locaux, notamment les communes ou les départements, sont les derniers bastions de communautés locales qui ont été absorbées par un centre. Les identités communales sont donc fortes. Les maires incarnent cette identité. Cela rend les réformes beaucoup plus difficiles, comme c'est le cas par exemple en France. C'est la prégnance de ce modèle qui a empêché une grande réforme de fusion des communes.

A côté de cette distinction, il existe une autre typologie, celle des modèles dual et fusionné, qui renvoie davantage à la répartition du travail de conduite des politiques publiques entre l'Etat central et les gouvernements locaux. Le modèle dual est plutôt incarné par le cas britannique. L'Etat central définit les grandes orientations des politiques publiques, mais il ne dispose pas de services déconcentrés dans les territoires : il n'y a pas de préfets, ni de directions départementales. L'Etat décide, et les gouvernements locaux mettent en œuvre.

En France, on a longtemps eu affaire à un modèle fusionné que la décentralisation a consacré. Dans ce modèle, l'Etat

[3] *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, par Brian C. Smith, Allen and Unwin, 1985.

comme les collectivités ont un pouvoir en matière de décision et de mise en œuvre. Après la décentralisation, l'Etat est resté très présent dans les territoires à travers ses services déconcentrés. Dès lors, les politiques locales sont alors coproduites entre ce que l'on appelle l'Etat local – préfets et services déconcentrés – et les collectivités locales. A partir des années 2000, avec le démantèlement progressif des services déconcentrés, l'Etat se retire partiellement des territoires, réduit la voilure de ses services départementaux et se recentre sur ses fonctions stratégiques de pilotage, de commande et de contrôle. On peut dès lors se demander si l'on n'est pas en train de se rapprocher du modèle dual britannique. Progressivement, l'Etat conserve une capacité forte de définition et de contrôle des politiques territoriales, mais il n'en assure plus directement la mise en œuvre, qu'il confie aux collectivités locales.

Deux exemples illustrent bien cette évolution. Le premier est celui de la rénovation urbaine : une agence nationale – l'ANRU – lance des programmes et met en concurrence les collectivités locales via des appels à projets pour mettre en œuvre ces programmes. Pour capter les financements distribués par l'agence, les collectivités cherchent alors à se conformer aux attentes de l'Etat. Ce faisant, et sans toujours le savoir, elles deviennent les « metteurs en œuvre » d'une politique pensée par l'Etat. Un autre exemple plus récent est celui de la zéro artificialisation nette (ZAN). L'Etat crée une norme et confie aux régions, qui n'ont rien demandé, la responsabilité de contrôler sa mise en place. On n'est pas encore totalement dans un modèle britannique, puisque des services déconcentrés de l'Etat subsistent. Mais on observe une tendance claire : l'Etat cherche à se retirer des territoires tout en exerçant un contrôle à distance, comme l'a théorisé Renaud Epstein^[4].

Est-ce qu'il n'y a pas une dimension un peu jacobine dans ce retour à un pouvoir plus centralisé, qui correspond à une tradition française politiquement très ancée ?

On peut effectivement considérer que le souffle décentralisateur s'est largement affaibli avec cette logique. Le véritable moment de la décentralisation se situe dans les

**« À PARTIR DES ANNÉES 2000, L'ÉTAT
SE RETIRE PARTIELLEMENT DES TERRITOIRES,
RÉDUIT LA VOILURE DE SES SERVICES
DÉPARTEMENTAUX ET SE RECENTRE SUR
SES FONCTIONS DE PILOTAGE »**

[4] « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », par Renaud Epstein, *Esprit* n° 319(11), novembre 2005, p. 96-111.



années 1980 et 1990, lorsque les collectivités locales récupèrent des compétences, tandis que l'Etat reste très présent localement. A cette époque, l'Etat demeure fortement implanté dans les territoires, ce qui le rend relativement sensible aux enjeux locaux. Il joue alors le rôle d'un partenaire des politiques locales, en apportant ses propres ressources, ses propres enjeux et ses propres prérogatives. Dans ce cadre, les objectifs sont en partie coconstruits et contractualisés. En effet, les années 1980 et 1990 sont marquées par un développement important de ce que l'on appelle la contractualisation, notamment à l'échelle régionale. De nombreuses politiques publiques font alors l'objet de contrats conclus entre l'Etat et les collectivités, à l'échelle de chaque région. Cette contractualisation a, depuis, largement perdu de sa centralité, du fait notamment du retrait progressif de l'Etat.

« AVEC LA SUPPRESSION PROGRESSIVE DE CERTAINS IMPÔTS LOCAUX, LES COLLECTIVITÉS DÉPENDENT DE PLUS EN PLUS DES TRANSFERTS DE L'ÉTAT CENTRAL. OR, CES TRANSFERTS ONT TENDANCE À STAGNER »

On peut donc dire qu'à partir du milieu des années 2000 le couple décentralisation-contractualisation, fondé sur le maintien d'un Etat local relativement présent et inscrit dans une logique de partenariat, a laissé place à autre chose. Ce nouveau cadre correspond davantage à ce que l'on appelle la réforme territoriale, caractérisée par une réorganisation des compétences et par un repositionnement de l'Etat dans une fonction de « gouvernement à distance ». Dans ces conditions, il est effectivement difficile de considérer que l'on se trouve encore aujourd'hui dans une dynamique ou un souffle de décentralisation.

On observe un phénomène de recentralisation à travers les réformes de la fiscalité locale, que ce soit par le retrait progressif des dotations de fonctionnement allouées par l'Etat ou la suppression de certains impôts locaux pour les communes. Quel est l'effet de cette perte d'autonomie fiscale sur le fonctionnement des communes ?

C'est un point très important, car il touche à ce qui faisait la particularité du système politico-administratif local français, et qui a longtemps surpris nos collègues étrangers. La France est souvent perçue comme un pays très centralisé, à juste titre sur certains aspects, mais il existait une dimension

qui colorait fortement le modèle français : une autonomie fiscale locale relativement importante. La part des recettes issues des impôts locaux dans les ressources des collectivités locales était élevée, notamment pour les plus grandes villes.

Avec la suppression progressive de certains impôts locaux, comme la vignette puis plus récemment la taxe d'habitation, l'Etat a assuré aux collectivités que ces recettes seraient remplacées par des transferts. Or, les élus et les associations d'élus soulignent que les transferts sont moins dynamiques : ils sont fixés à un moment donné et ont tendance à stagner, alors que les taxes et leurs bases sont, elles, réputées « dynamiques ».

Cela donne à l'Etat un levier de pression supplémentaire. En France, la dotation globale de fonctionnement (DGF) n'est pas fléchée : une fois versée, les collectivités peuvent en faire l'usage qu'elles souhaitent. A l'avenir, il faudra être attentif à ce que ces transferts ne deviennent pas fléchés, comme c'est le cas dans de nombreux pays, où l'Etat transfère des fonds en imposant qu'ils soient affectés à des compétences précises. Ce type de fléchage constituerait un signe supplémentaire de remise en cause de la décentralisation.

■ **Propos recueillis par Christophe Viscogliosi**

Mobilité quotidienne et justice environnementale : le rôle clé des communes

Par Caroline Gallez

Adapter les infrastructures et investir dans les transports en commun permet de réduire les inégalités sociales face à la mobilité de proximité. Mais il faut aussi agir en amont, sur les facteurs qui génèrent l'augmentation continue des besoins de déplacement.

Caroline Gallez
Directrice de recherche,
Université Gustave Eiffel,
laboratoire Ville Mobilité
Transport.

EN 2018, LE MOUVEMENT DES GILETS JAUNES DÉBUTE EN France, à la suite d'une augmentation du prix des carburants et de la diminution de la vitesse autorisée sur le réseau routier secondaire. Les protestations dénoncent, entre autres choses, des mesures qui portent atteinte à la liberté de circuler et aggravent les difficultés quotidiennes dans l'accès aux ressources essentielles.

Alors que se déplacer quotidiennement est devenu une condition indispensable pour accomplir ses activités, les inégalités de mobilité restent très marquées, mettant à mal l'idée d'un droit universel. Par ailleurs, face aux urgences environnementales, notamment l'urgence climatique, la nécessité d'agir pour diminuer les nuisances des déplacements motorisés est incontournable, plaçant les pouvoirs publics face à un dilemme : comment réguler la mobilité sans porter atteinte à la capacité de

chacune et chacun à accéder aux ressources ? Pour prendre la mesure de ces tensions croissantes entre les enjeux sociaux et environnementaux de la mobilité, et esquisser des pistes d'action possible, il convient d'adopter une approche globale des évolutions de nos pratiques et de nos modes de vie.

La mobilité, une norme sociale

Force est de constater que la norme sociale de mobilité, c'est-à-dire « *le niveau de pratique de mobilité que la société considère comme "normal" et susceptible d'être demandé aux individus* » [Orfeuil, 2015, p. 36], n'a cessé d'augmenter au cours des dernières décennies. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette augmentation continue des besoins de déplacements. Tout d'abord, l'amélioration des conditions de mobilité a contribué à la croissance extensive des espaces urbanisés et à la distanciation entre emploi et habitat l'amélioration des conditions de mobilité a contribué à la croissance extensive des espaces urbanisés et à la distanciation entre emploi et habitat d'abord, l'amélioration des conditions de mobilité a contribué à la croissance extensive des espaces urbanisés et à la distanciation entre emploi et habitat, entraînant de ce fait un accroissement des distances moyennes parcourues. Les interactions entre transport, usage des sols et mobilité peuvent être schématisées sous la forme d'une spirale : les gains d'accessibilité procurés par les politiques de transport (nouvelles infrastructures, nouveaux services) engendrent à plus ou moins long terme une évolution des formes urbaines et un réagencement spatial des lieux de résidence et d'activité, ainsi que, directement ou indirectement, une augmentation des besoins de déplacement et des circulations, impliquant à leur tour un ajustement de l'offre de transport. Aller plus vite n'a pas permis de gagner du temps, mais d'aller plus loin, tout en diversifiant les opportunités : en France, entre 1967 et 2019, la distance moyenne d'un déplacement domicile-travail a doublé, passant de 6,7 à 13,3 kilomètres, alors que la durée moyenne de ces trajets a faiblement augmenté, passant de 20 à 23 minutes.

Au-delà des transformations liées à la vitesse, d'autres politiques publiques et stratégies économiques ont participé au renforcement de la norme de mobilité : l'aide à l'accession à

L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE MOBILITÉ A CONTRIBUÉ À LA CROISSANCE EXTENSIVE DES ESPACES URBANISÉS ET À LA DISTANCIACTION ENTRE EMPLOI ET HABITAT



la propriété, notamment le prêt à taux zéro, la concentration des services publics dans les plus grandes agglomérations au détriment des plus petites, l'augmentation de l'offre commerciale dans les périphéries, qui fragilise le maintien de commerces de proximité dans les villages et les petites villes et bien sûr la forte hausse du prix de l'immobilier depuis le début des années 2000, couplée à un faible prix du foncier, qui accélèrent les dynamiques de périurbanisation. Pour de nombreuses personnes, la mobilité quotidienne est devenue un prix à payer pour accéder à un logement abordable ou à l'emploi.

Dépendance à la mobilité : les inégalités se cumulent

Cette augmentation continue des besoins de déplacement, ou processus de dépendance à la mobilité [Gallez, 2015], accroît les nuisances environnementales. En France, aujourd'hui, les transports représentent 30 % des émissions de gaz à effet

de serre et cette contribution ne diminue pas, contrairement à celle d'autres secteurs d'activité. Aux enjeux climatiques s'ajoutent la pollution atmosphérique, mise en cause dans l'augmentation des risques de décès précoces, mais

aussi les impacts sur la biodiversité des grands projets d'infrastructure et des circulations motorisées. A l'échelle individuelle, les préjudices subis peuvent être de deux sortes. D'une part, les personnes peu mobiles, par exemple les personnes âgées ou en situation de handicap, perdent de l'accessibilité aux services de proximité en raison des transformations spatiales des espaces habités. D'autre part, les personnes mobiles, voire très mobiles, mais très contraintes dans leurs déplacements, subissent des coûts croissants en termes financiers, mais aussi de distance ou de temps passé, et de pénibilité.

Ces préjudices sont exacerbés dans les territoires ruraux ou de faible densité, où le recul des services et commerces est plus marqué, et les alternatives à l'usage de la voiture individuelle moins nombreuses. Une enquête récente réalisée par deux sociologues pour la Fondation Jean-Jaurès montre que les femmes habitant en milieu rural sont particulièrement concernées par les difficultés d'accès aux services publics, parce

qu'elles sont majoritaires à assumer le travail domestique et de soin aux personnes [Agnoux et Nicot, 2023]. Ces inégalités de genre, qui se traduisent notamment en termes d'emplois du temps complexes, ont des conséquences au-delà du quotidien : certaines femmes, faute de temps, renoncent à un emploi à temps plein, voire à un emploi tout court. Un rapport de la Cour des comptes et plusieurs rapports parlementaires publiés après le mouvement des Gilets jaunes attestent de la dégradation de l'accès aux services publics, notamment à la santé, et les maires ruraux n'ont eu de cesse d'alerter sur ces situations préoccupantes^[1]. Mais ces inégalités concernent également les territoires plus denses, en particulier les communes situées dans les périphéries des grandes agglomérations et des métropoles. Des recherches réalisées sur les situations de dépendance à la mobilité dans différents contextes urbains montrent que les personnes qui sont les plus touchées par des contraintes fortes de déplacement au quotidien sont les actifs modestes, les personnes précarisées, les jeunes en recherche de logement et d'emploi, les femmes pauvres avec des enfants à charge [Chevalier, 2020 ; El Khawand, 2025]. Ces populations ont également plus de mal à modérer les effets de la dépendance à la mobilité, parce qu'elles ont des capacités restreintes à changer de logement, d'emploi et de mode de déplacement.

Si les pouvoirs publics ont partiellement pris la mesure des risques posés par un manque d'accès à la mobilité, les conséquences pour les personnes mobiles mais très contraintes dans leurs déplacements restent largement invisibilisées, au risque d'accroître les sentiments d'injustice face à des mesures de régulation à visée environnementale.

Des problèmes croissants de justice sociale et environnementale

Ces inégalités soulèvent des questions de justice de différentes natures. Du point de vue de la justice sociale tout d'abord, plusieurs principes peuvent s'appliquer à leur appréciation. Un principe d'égalité des ressources viserait à garantir la distribution la plus égalitaire possible des potentiels d'accès à la mobilité et aux ressources, selon différents groupes sociaux ou quel que soit le territoire considéré. Cette approche distributive de la justice, bien que fondamentale, laisse toutefois de côté les capacités inégales des personnes à se saisir effectivement des potentiels

[1] Cour des comptes, enquête « L'accès à la mobilité dans les territoires ruraux », mars 2019 ; Sénat, « Rapport d'information sur l'évaluation de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux, 2019 » ; Sénat, « Rapport d'information sur les mobilités dans les espaces peu denses en 2040 : un défi à relever », 2021 ; Assemblée nationale, « Rapport d'information sur la mise en œuvre des conclusions du rapport d'information (n° 2297) du 10 octobre 2019 sur l'évaluation de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux », 2023.



offerts. Pour y remédier, certains auteurs proposent d'appréhender les *capabilités* individuelles, c'est-à-dire la possibilité de chaque personne à mettre en œuvre des fonctionnements potentiels pour mener la vie qu'elle souhaite [Sen, 2009]. En matière de mobilité et d'accès aux ressources, cela permettrait de différencier et de mieux articuler les politiques publiques qui visent à augmenter les potentiels d'opportunité disponibles dans les territoires (par exemple des politiques d'augmentation des services de proximité, ou d'amélioration de l'offre de transport public) de celles qui cherchent à garantir des conditions d'accès effectif aux ressources pour l'ensemble des populations (par exemple des politiques de tarification sociale adaptées à une diversité de publics, ou des mesures visant l'élargissement des horaires d'ouverture des services publics).

Par ailleurs, les inégalités face à la dépendance à la mobilité posent des problèmes fondamentaux de justice environnementale. D'une part, les groupes sociaux participent de manière très inégalitaire au bilan carbone de la mobilité : en 2019, le quartile le plus riche de la population française était responsable de 30 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) de la mobilité dite locale^[2], et de 45,5 % des émissions de GES de la mobilité à longue distance, contre respectivement 12,5 % et 16 % pour le quartile le plus pauvre [Lezec *et al.*, 2023]. D'autre part, les politiques de régulation de la mobilité se focalisent sur la mobilité locale et laissent de côté les déplacements à longue distance^[3], au risque d'aggraver les difficultés des groupes sociaux qui contribuent le moins au bilan carbone global.

Ne pas prendre en compte ces problèmes de justice risque d'aboutir à des politiques partielles, contestées, voire à des reculs. Or, les leviers d'action pour engager des transitions plus justes de nos pratiques de mobilité existent, y compris à l'échelle communale.

Décarboner la mobilité : une action nécessaire, mais insuffisante

Les urgences environnementales imposent des choix de rupture vis-à-vis des politiques mises en œuvre au cours des cinquante dernières années. Si les politiques de « décarbonation » des transports et de la mobilité^[4] sont nécessaires, leurs coûts sociaux sont élevés et leurs effets, en l'absence de mesures complémentaires visant un changement des pratiques, sont incertains.

[2] Dans les enquêtes-ménages classiques, la mobilité locale correspond à l'ensemble des déplacements quotidiens donnant lieu à un retour au domicile le jour même et à moins de 80 km du domicile.

[3] Rappelons que le kérosène aérien, en vertu de la convention de Chicago de 1944, continue d'être exempté de l'application des taxes sur les carburants en vigueur à l'échelle nationale (pour la France, l'accise sur les produits pétroliers – ex-TICE – et la TVA). En 2029, la mobilité quotidienne pèse pour 65 % des émissions de GES totale liées à la mobilité des Français : si ce poids reste majoritaire, il est en nette diminution depuis les années 1990 (où la mobilité locale représentait 73 % des émissions totales, notamment en raison de l'essor des déplacements aériens, qui restent majoritairement l'apanage des classes sociales aisées).

[4] Entendue comme la diminution du poids carbone des activités de transport et de déplacement.

Ainsi, les principaux leviers prévus d'action par la Stratégie nationale bas carbone, l'électrification du parc de véhicules et le report vers des modes de déplacements plus vertueux sur le plan environnemental, se heurtent à des limites connues et bien documentées [Gallez, 2024]. Tout d'abord – en laissant de côté le débat sur le nucléaire –, l'électrification du parc soulève des problèmes de disponibilité des ressources (des terres rares, mais aussi de l'acier nécessaire à la construction des nouveaux véhicules), de pollution des sols et de l'eau (associées à l'extraction des terres rares) et de conditions de travail dans les pays où cette extraction des ressources est externalisée. Par ailleurs, les politiques de report modal ou de lutte contre l'autosolisme (par exemple par le covoiturage) sont peu efficaces lorsqu'elles ne s'accompagnent pas d'une régulation volontariste de l'automobile, car, en améliorant la capacité routière, elles risquent d'entraîner une augmentation de la demande de déplacement par « effet rebond ».

A elles seules, les politiques de décarbonation ne permettent pas d'atteindre les objectifs fixés en matière de diminution des consommations d'énergie et de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Tant sur le plan social que sur le plan environnemental, les questions de sobriété et de changement des pratiques de mobilité sont incontournables, invitant à agir de manière transversale sur les facteurs qui génèrent l'augmentation continue des besoins de déplacement.

Les communes, un échelon clé pour réduire la dépendance à la mobilité

Le caractère systémique du processus de dépendance à la mobilité souligne la nécessité d'agir dans un cadre global, au-delà du seul secteur des transports et de la mobilité, pour réduire les impacts écologiques de la mobilité dans une perspective de justice sociale et environnementale. Plusieurs politiques sectorielles sont concernées de manière centrale : le logement principalement, mais aussi l'aménagement du territoire (dont la mobilité) et les politiques sociales. Même si les enjeux et les politiques diffèrent selon la taille des municipalités, l'échelon communal apparaît particulièrement approprié pour coordonner

EN 2019, LE QUART LE PLUS RICHE DE LA POPULATION FRANÇAISE ÉTAIT RESPONSABLE DE 30 % DES ÉMISSIONS GES LIÉES À LA MOBILITÉ LOCALE, ET DE 45,5 % POUR LA MOBILITÉ À LONGUE DISTANCE



ces différentes politiques et agir efficacement face à la dépendance de la mobilité. Aucun levier d'action considéré isolément n'est suffisant.

Tout d'abord, face à la crise structurelle du logement abordable^[5] en France, comme partout en Europe, les politiques de logement sont un levier primordial pour agir sur la dépendance à la mobilité. Le manque de logement abordable dans les centres et les zones les mieux pourvus en ressources et en solutions de transport autres que la voiture individuelle constitue un des moteurs de l'éloignement des ménages modestes, de l'augmentation de la mobilité quotidienne mais aussi du creusement des inégalités d'accès aux biens et services essentiels. Dans les métropoles comme dans les grandes agglomérations, les équipes municipales ont un rôle central à jouer dans la production de logements neufs à loyer modéré, mais plus généralement dans la régulation du marché locatif, notamment pour lutter contre les effets de la location de courte durée et les marchands de sommeil. De même, quelle que soit leur taille, les communes ont une capacité à agir sur l'offre de logement social (en quantité et en qualité) et l'attribution de ces logements. Pour ne prendre qu'un exemple, le manque de logement étudiant à proximité des établissements d'enseignement secondaire et supérieur constitue un problème majeur dans l'accès à l'éducation. Et, là encore, le rôle des communes dans l'adaptation de la capacité de logement est crucial, en lien avec les départements et les régions. Enfin, les solutions d'hébergement d'urgence doivent tenir compte des déplacements quotidiens de l'ensemble des membres des familles concernées, afin d'éviter des trajets longs, coûteux pour accéder à l'éducation, à l'emploi et aux lieux d'activité en général.

Par ailleurs, les communes ont la capacité d'agir pour améliorer l'accès aux ressources essentielles et engager des politiques d'aménagement des espaces-temps du quotidien. Toutes peuvent s'impliquer dans le soutien aux commerces de proximité et participer à la régulation de l'implantation des grandes surfaces commerciales. Partout, le développement de la « marchabilité »^[6] des territoires communaux, entendu comme un aménagement attentif à la sécurité, à l'esthétique et à l'intérêt des itinéraires piétons, mérite une attention nouvelle [Demainly *et al.*, 2021]. Inverser la hiérarchie des vitesses pour redonner une place centrale à la marche et à ses

[5] La notion de « logement abordable » fait l'objet de nombreuses discussions dans la littérature scientifique. Sans més估imer l'importance et la complexité de ces débats, nous nous contenterons ici de définir le logement abordable comme un logement accessible financièrement aux catégories de population les plus modestes.

[6] Selon la définition de l'Office québécois de la langue française, 2009.

équipements (déambulateurs, cannes, poussettes, caddies, valises, etc.), constitue une mesure d'intérêt majeur, tant en matière de diminution des circulations motorisées que d'inclusion sociale. Compétence centrale des communes, l'aménagement des espaces publics (au-delà des itinéraires, par l'ajout de bancs, d'espaces de pause, de toilettes publiques) peut être conçu pour favoriser le sentiment de sécurité et le confort d'une pluralité de personnes, quel que soit leur âge, leur genre, leur santé physique et mentale, pour une plus grande égalité^[7]. En lien avec les intercommunalités et les départements, le soutien au développement des infrastructures cyclables, y compris en milieu rural, permettra de favoriser l'usage du vélo au quotidien. Au sein des établissements intercommunaux, les communes ont un rôle à jouer

dans l'amélioration des réseaux et services de transports publics maillés, adaptés aux besoins du quotidien et accessibles à tous. En lien avec d'autres collectivités territoriales, elles peuvent intervenir dans la définition de politiques tarifaires inclusives, permettant d'élargir les tarifs sociaux au-delà des seules personnes en recherche d'emploi, notamment aux femmes sans emploi rémunéré en charge du travail domestique et aux personnes fortement précarisées. Grâce à l'appui des municipalités, les associations pourront proposer des actions en matière d'apprentissage de la pratique cyclable, de réparation de vélos tout au long de la vie, pour tous publics et dans tous les quartiers, ou encore de politiques temporelles qui facilitent l'accès aux services et la synchronisation des rythmes quotidiens^[8].

Premiers acteurs des politiques sociales, les communes ont la capacité, enfin, de mobiliser une pluralité d'outils au service de l'égalité d'accès à la mobilité, à la formation, à l'emploi. Outre les mesures déjà évoquées, les politiques d'insertion sociale pourraient ainsi intégrer des critères visant une réduction des besoins de déplacement, tout en mobilisant une approche globale des trajectoires scolaires, professionnelles et résidentielles dans l'accompagnement des personnes. Ici encore, en lien avec d'autres acteurs territoriaux, les collaborations avec les associations d'aide à la mobilité, inclusive ou solidaire (garages solidaires, covoiturage organisé, services

LES COMMUNES ONT UN RÔLE À JOUER DANS L'AMÉLIORATION DES RÉSEAUX ET SERVICES DE TRANSPORTS PUBLICS MAILLÉS, ADAPTÉS AUX BESOINS DU QUOTIDIEN ET ACCESSIBLES À TOUS

[7] Voir par exemple le guide de l'association Genre et Ville, « Garantir l'égalité dans l'aménagement des espaces publics. Méthodes et outils », septembre 2018.

[8] Par exemple avec l'appui du réseau Tempo territorial.



mobiles, etc.) sont à conforter, en particulier en milieu rural et dans les villes petites et moyennes, où les solutions de remplacement à la voiture sont plus rares. ■

Bibliographie

Agnoux E. et Nicot E., 2023,
« Accéder aux services publics
en milieu rural : les femmes
en première ligne ? », Fondation
Jean-Jaurès, juin.

Chevalier P., 2020, « Une
approche spatio-temporelle de la
dépendance à la mobilité dans les
métropoles de Barcelone et d'Aix-
Marseille-Provence », thèse de
doctorat.

Demainly K.-E. et al. (dir.), 2021,
*Dictionnaire pluriel de la marche
en ville*, Paris, L'œil d'or.

El Khawand M., 2025, « Le
paradoxe de la desserte ferroviaire
dans les espaces périphériques :
le cas de Creil et La Roche-sur-
Foron », thèse de doctorat.

Gallez C., 2024, « Sobriété et
justice. Quelles transformations
socio-environnementales des
mobilités ? », *Transitions. Les
nouvelles Annales des Ponts et
Chaussées* n° 4, Presses des Ponts,
p. 79-82.

Gallez C., 2015, « La mobilité
quotidienne en politique. Des
manières de voir et d'agir »,
Science politique, Université
Paris-Est.

**Lezec F., Perez F. et Trevien C.,
2023,** « Le quart des ménages les
plus aisés à l'origine de 35 % des
émissions de GES des mobilités »,
SDES, Datalab, juillet.

Orfeuil J.-P., 2015, « Des difficultés
de mobilité variées qui appellent
des réponses personnalisées »,
dans Orfeuil J.-P. et Ripoll F. (dir.),
*Accès et mobilités. Les nouvelles
inégalités*, Gollion, Suisse, Infolio,
p. 9-101.

Sen A., 2009, *The Idea of Justice*,
Allen Lane & Penguin Books,
London.

Police municipales et insécurité locale : comme une évidence ?

Par Dimitri Coste

En quarante ans, les polices municipales se sont imposées comme une réponse incontournable des maires face à l'augmentation supposée de l'insécurité et au retrait progressif de la police nationale de ses missions de proximité. Une expansion qui résulte d'abord d'un travail de problématisation de l'insécurité et de dynamiques de concurrence électorale.

JE VOUS ANNONCE QUE LE CANDIDAT À CE SCRUTIN QUI prétendra arriver sans faire figurer les mots "Police municipale" sur son programme peut économiser des frais de campagne, il n'a aucune chance dans ces élections [...] Toutes les villes, tous les électorats en veulent, y compris les plus à gauche.^[1] » Le constat est sans appel : l'insécurité est d'ores et déjà présentée comme la préoccupation majeure des électeurs et électrices à l'approche des élections municipales prévues en mars 2026. L'évidence du problème conduit même à considérer que les clivages politiques qui semblaient structurer ce débat s'atténuent.

Dimitri Coste
Doctorant en science politique (Cesdip, UVSQ), sa thèse porte sur l'administration municipale de la sécurité et la création d'une police municipale à Paris.

[1] Propos tenus sur la chaîne BFM TV par une journaliste de la rubrique « Signé BFM », le 12 décembre 2025.

>>>

Face au constat partagé de l'augmentation sans précédent de l'insécurité, mettre l'accent sur les polices municipales ne relèverait plus de la politique partisane, mais du bon sens.

Pourtant, l'idée que l'insécurité atteindrait un niveau inédit n'a rien de nouveau. Depuis plusieurs décennies, les sciences sociales documentent l'inflation des discours sécuritaires à l'échelon local. L'émergence d'un « populisme punitif » à la française, entendu comme l'*« exploitation de l'insécurité pour se forger un soutien populaire »* [Mouhanna

et Ferret, 2005, p. 12], remonte aux années 1980. Dans le sillage du rapport remis en 1983 par le maire d'Epinay-sur-Seine, Gilbert Bonnemaison, la sécurité s'installe durablement dans l'agenda politique. Les premières percées électorales du Front national et les controverses suscitées par les polices municipales naissantes, à l'instar de celle créée par Patrick Balkany (RPR) à Levallois-Perret,

nourrissent les débats de l'époque. On compte alors un peu plus de 5 000 policiers municipaux dans le pays.

Dans les années 1990, ce mouvement s'amplifie. Alors que la loi du 15 avril 1999 réaffirme et encadre leur rôle^[2], les polices municipales continuent leur croissance. Le Parti socialiste, qui n'entend pas laisser le terrain à la droite et à l'extrême droite, investit le sujet avec sa réforme de la « police de proximité » dans le sillage du colloque de Villepinte de 1997. En avril 2002, dans un contexte toujours plus marqué par les débats sécuritaires, le Front national se hisse au second tour de l'élection présidentielle. On atteint alors plus de 16 000 policiers municipaux.

En l'espace de quarante ans, la montée en puissance des polices municipales est spectaculaire : leurs effectifs ont été multipliés par cinq depuis 1984. A l'approche des élections de 2026, le ministère de l'Intérieur recense ainsi plus de 28 000 agents et agentes (+ 20,46 % sur les dix dernières années), répartis dans 4 640 collectivités, avec une plus ou moins forte concentration selon les territoires (voir carte page 72). Une majorité d'entre eux sont désormais armés par les maires, et de plus en plus fréquemment d'armes létale[s].

Selon l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), les dépenses de fonctionnement

[2] Les policiers municipaux peuvent sanctionner les infractions aux arrêtés de police municipale du maire ainsi que certaines infractions au code de la route. La loi uniformise les conditions de formation des agents et les autorise à porter une arme sur demande du maire.

de ces polices dépassent en 2024 les 2,3 milliards d'euros, avec une augmentation deux fois plus rapide que la moyenne des services municipaux^[3]. Les dépenses d'investissement s'élèvent à 188 millions d'euros annuels sur la période 2019-2024, atteignant même 314 millions pour la dernière année. L'investissement financier (et donc politique) dans les polices municipales s'accentue sur la fin du mandat. Ainsi, les années 2023 et 2024 concentrent à elles seules 58 % des investissements réalisés sur la mandature en cours.

Malgré ces chiffres records, la sécurité fait de nouveau figure d'enjeu majeur dans la perspective des prochaines élections municipales. Plusieurs titres de presse ont relayé dès l'été 2025 un sondage en présentant la sécurité comme le « sujet au premier rang des préoccupations des Français »^[4]. Autrement dit, alors que l'offre de sécurité municipale n'a jamais été aussi importante dans l'histoire récente, la demande supposée ne diminuerait pas, pire, la situation est réputée s'aggraver. Face à ce paradoxe, c'est le lien entre l'insécurité construite comme un problème public et les polices municipales envisagées comme solution censée le résoudre qu'il faut interroger.

Insécurité(s), quel est le problème ?

Les politiques publiques locales de sécurité sont réputées répondre à une demande formulée par les habitants et habitantes. La désignation des maires comme coresponsables du traitement de l'insécurité repose sur plusieurs ressorts : d'une part, la réactivation de leur rôle de « garant de la tranquillité publique » [Le Goff, 2005, p. 415-444], d'autre part, la dénonciation du désengagement de l'Etat en la matière. L'implication des maires est ainsi devenue un lieu commun des politiques locales de sécurité, et la police municipale leur outil privilégié. Cette demande des citoyens et citoyennes ferait écho à une augmentation incontestable du sentiment d'insécurité, lui-même justifié par la hausse continue et sans précédent des infractions pénales et autres incivilités.

Or, si l'on s'appuie sur les données quantitatives construites par la combinaison des statistiques policières et d'enquêtes de victimisation^[5], la conclusion d'une hausse continue et générale de la délinquance sur le temps long ne tient pas. Par exemple, le taux d'homicide volontaire enregis-

[3] Les chiffres cités dans ce paragraphe sont tous tirés de l'étude de l'OFGL, « Cap sur les enjeux financiers des polices municipales. Nouveaux éclairages », octobre 2025.

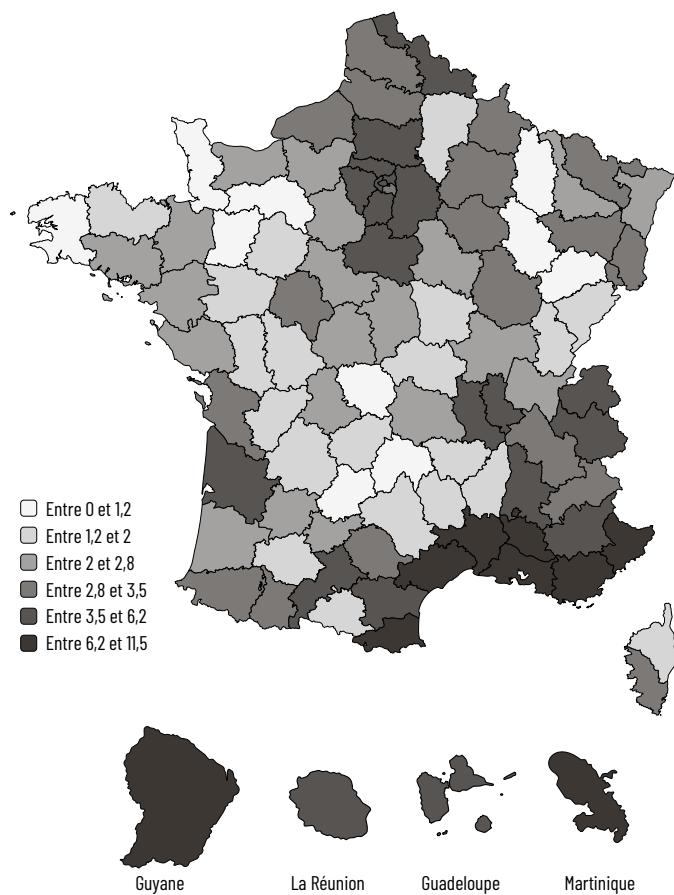
[4] Voir, par exemple, « Municipales 2026 : la sécurité, sujet au premier rang des préoccupations des Français », par Benoît Floc'h, *Le Monde*, 3 juillet 2025.

[5] Voir les travaux de l'Observatoire scientifique du crime et de la justice dont sont issues toutes les données qui suivent, sauf mention contraire. Disponibles à l'adresse : <https://oscj2.cesdip.fr/>



Une forte densité de policiers municipaux au Sud-Est**Nombre de policiers pour 10 000 habitants par département, en 2023**

Sources : ministère de l'Intérieur, Insee



tré par la police reste compris entre 1 et 3 pour 100 000 habitants et habitantes entre 1971 et 2023, avec une tendance baissière sur la période. De même, la prévalence des agressions physiques mesurée par les enquêtes de l'Insee^[6] se situe entre 2 % et 3 % depuis 1994-1995. Le principal constat que l'on peut tirer des enquêtes les plus rigoureuses est qu'il est impossible de conclure à une hausse générale des infractions commises sur le temps long.

[6] Enquêtes permanentes des Conditions de vie puis Cadre de vie et sécurité.

Si certaines catégories d'infractions sont régulièrement pointées du doigt pour leur augmentation, le commentaire de ces chiffres nécessite la plus grande précaution. D'une part, ils tendent à ne pas prendre en compte le temps long et, par conséquent, à commenter des évolutions au mieux annuelles ; d'autre part, ils s'appuient généralement sur les seuls chiffres policiers qui, par définition, n'enregistrent que l'activité des forces de sécurité et renseignent donc bien plus sur les priorités du ministère de l'Intérieur et des agents et agentes de terrain que sur l'évolution des infractions commises. Enfin, les enquêtes de victimisation, plus fiables pour ce qui est de l'enregistrement des faits subis, posent également leur lot de problèmes si elles ne sont pas traitées avec prudence dans le temps et comparées à d'autres sources de données, y compris extra-pénales^[7].

La demande sociale supposée reposerait ainsi moins sur une appréciation quantitative des faits rapportés que sur l'expression d'un « sentiment d'insécurité ». Or, les travaux de sciences sociales montrent combien cette notion est également problématique : l'« insécurité » ne renvoie pas à un phénomène univoque et repose sur l'agrégation de réalités très hétérogènes. On distingue par exemple l'insécurité à son domicile de celle ressentie dans son quartier ou son village.

Quand bien même se contenterait-on d'observer les statistiques du sentiment d'insécurité produites par l'Insee puis le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), on constaterait que ce dernier est relativement stable depuis au moins 2010 : entre 10 % et 12 % des personnes interrogées déclarent par exemple se sentir en insécurité dans leur quartier ou leur village^[8]. Pour autant, l'expression de ce dernier varie en fonction de caractéristiques socio-démographiques : ainsi, la peur dans le quartier ou le village est plus forte à mesure que l'on habite une grande ville ou un quartier prioritaire de la ville. De même, la probabilité de déclarer se sentir en insécurité (dans son quartier ou village ou à son domicile) est plus forte chez les femmes et les classes populaires.

**LE PRINCIPAL CONSTAT QUE L'ON PEUT TIRER
DES ENQUÊTES LES PLUS RIGOUREUSES
EST QU'IL EST IMPOSSIBLE DE CONCLURE
À UNE HAUSSE GÉNÉRALE DES INFRACTIONS
COMMISES SUR LE TEMPS LONG**

[7] Pour un aperçu des enjeux méthodologiques, voir : <https://oscj2.cesdip.fr/nos-activites/choix-methodologiques/>

[8] Le changement de protocole d'enquête après le passage en 2022 de l'enquête Cadre de vie et sécurité (CVS) de l'Insee à l'enquête Vécu et ressenti en matière de sécurité (VRS) du SSMSI rend la comparaison impossible après 2021. Les données qui suivent proviennent tout de même de l'édition 2024 de VRS.



Il faut cependant distinguer l'expression d'une peur (la réponse à la question « Vous arrive-t-il de vous sentir en insécurité à tel endroit ? ») et la préoccupation sécuritaire (le fait de choisir la délinquance comme problème le plus préoccupant dans la société). Or, cette dernière est davantage liée à l'autopositionnement politique qu'aux caractéristiques socio-démographiques évoquées ci-dessus^[9]. Autrement dit, si les plus fragiles expriment plus régulièrement une peur, ce sont les personnes les plus à droite qui en font plus régulièrement la priorité.

Ni les évolutions de la délinquance mesurée sur le temps long, ni celles du sentiment d'insécurité ne peuvent être la seule cause d'une pression sociale uniforme et croissante à laquelle les maires auraient à répondre. Plusieurs travaux concordent également pour écarter l'hypothèse d'un lien direct entre la place de la sécurité dans le débat municipal et les spécificités locales de la délinquance [Freyermuth, 2013, p. 89-116]. Pour autant, un nombre grandissant de villes recourent aux polices municipales en se donnant des priorités et des moyens d'actions variés.

Des polices municipales, pour quoi faire ?

La catégorie d'insécurité tend, de plus, à regrouper sous une même étiquette des problématiques très variées. Terrorisme et dépôt d'encombrants, narcotrafic et nuisances sonores produisent un mélange des genres qui ne tient compte ni des compétences et activités réelles des polices municipales, ni de la diversité territoriale de la délinquance. Cette confusion des registres, accentuée par l'usage extensif de la catégorie « d'incivilités », tend à faire des polices municipales une solution à un problème très vague.

En réalité, les maires sont relativement limités dans leurs pouvoirs de police, de même que les policiers municipaux le sont dans leurs compétences. Juridiquement, ces derniers ont pour mandat de veiller à l'application des arrêtés municipaux et de prévenir les troubles éventuels au bon ordre, à la tranquillité, à la sécurité et à la salubrité publiques. Ils peuvent par exemple constater les infractions en matière de divagation d'animaux, de bruits ou tapages, les dépôts de déchets ou d'ordures et un certain nombre d'infractions au code de la route. En revanche, ils ne sont

[9] Voir, spécifiquement, « La préoccupation sécuritaire », dans la fiche « Observer dans la durée le sentiment d'insécurité de l'OSC », 2023.

pas habilités à procéder à des contrôles d'identité ou à des actes d'enquête judiciaire.

Evidemment, ces limites n'empêchent pas les contournements : des enquêtes ont montré comment les policiers municipaux contournent le droit pour procéder à des contrôles d'identité sans en avoir le pouvoir formel [Mével, 2024, p. 423]. De la même manière, l'article 73 du code de procédure pénale est mobilisé de longue date comme un moyen de procéder à du « flagrant délit », et donc à des interpellations ^[10].

En pratique, le mandat qui leur est donné varie en fonction des villes. Il faut garder à l'esprit que près de la moitié des polices municipales sont composées de deux agent.es ou moins, un peu plus d'un tiers sont composées de trois à dix agent.es quand seulement 24 communes (0,6 %) en comptent plus de cent [Commission des lois du Sénat, 2025].

Dans les plus grandes villes, qui sont aussi les plus étudiées, les polices municipales tendent à prendre en charge de manière croissante – bien qu'avec des disparités – les déviances dans l'espace public. Adrien Mével a montré dans le cas de deux grandes villes comment elles contribuaient à la régulation de la prostitution de rue [2024b, p. 163-176]. De nombreux.ses maires recourent à des arrêtés « antimendicité » ^[11]. A Paris, la lutte contre les vendeurs et vendeuses à la sauvette est régulièrement mise en avant lors d'opérations conjointes avec les services de police.

En dépit de la tendance générale à l'imposition progressive d'un modèle dit interventionniste, les doctrines et pratiques des polices municipales varient énormément d'une commune à l'autre. Les modèles municipaux oscillent entre une logique de proximité (présence sur l'espace public, régulation locale, lien avec la population) et une logique d'intervention, parfois inspirée des doctrines de la police nationale (équipement en armes létales, recherche du flagrant délit). Selon l'OGFL [2025], l'investissement dans les polices municipales, lui-même fonction des doctrines d'emploi et notamment de l'armement, dépend de la situation géographique, du caractère touristique de la commune,

SI LES PLUS FRAGILES EXPRIMENT PLUS RÉGULIÈREMENT UNE PEUR, CE SONT LES PERSONNES LES PLUS À DROITE QUI EN FONT PLUS RÉGULIÈREMENT LA PRIORITÉ

[10] « Dans les cas de crime flagrant ou de délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement, toute personne a qualité pour en appréhender l'auteur et le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche. » C'est sur ce fondement que des policiers municipaux procèdent à de nombreuses interpellations.

[11] « Interdiction de la mendicité : les communes multiplient les arrêtés en usant de contorsions juridiques », par Dounia Dimou, *Le Monde*, 21 août 2025.



de sa richesse et de sa taille mais aussi du positionnement politique de la majorité municipale.

Villes de droite, villes de gauche : quelles différences ?

Si les polices municipales se sont largement imposées dans le paysage, quelques exemples laissent penser que la couleur politique est toujours un facteur différenciant. Ainsi Brest, bastion de gauche depuis trente ans, reste la seule ville de plus de 100 000 habitants et habitantes dépourvue de police municipale. A Paris, la plus grande police municipale de France récemment créée par la maire socialiste Anne Hidalgo n'est pas armée et met en avant la création d'un comité d'éthique de la police municipale comme marqueur distinctif.

Pour autant, des villes également gérées par la gauche comme Strasbourg (PS) ou Lyon (EELV) investissent depuis longtemps dans leurs polices municipales et les ont armées. De la même manière, les tailles et organisations des services varient sans que la couleur politique ne permette d'expliquer toutes les différences. Ainsi les polices municipales de Nice (Horizons) comme de Lille ou Strasbourg, toutes deux PS, fonctionnent 24h/24^[12]. Celles de Lyon et Nantes (respectivement EELV et PS) se distinguent par des structurations internes tout à fait différentes, la première mettant l'accent sur la spécialisation quand l'autre choisit la polyvalence des agents et agentes.

Les travaux qui étudient l'administration municipale de la sécurité du point de vue de la compétition politique prouvent que ce n'est pas tant la couleur politique qui explique son développement que la stabilité ou l'instabilité de la configuration politique. Ainsi, Audrey Freyermuth [2013] a montré comment l'apparition de services municipaux en charge de la sécurité à la fin des années 1990 à Strasbourg et Lyon se comprenait plus par la déstabilisation et les luttes internes aux majorités respectivement PS et UDF que par l'évolution de la délinquance enregistrée.

Autrement dit, c'est en fonction des données de la configuration politique locale que les chiffres de la délinquance sont mobilisés comme la preuve d'une augmentation de l'insécurité et que la police municipale est érigée en solution. On observe la même logique dans la conversion de la

[12] Les informations mentionnées dans ce paragraphe sont toutes tirées de « Les polices municipales des plus grandes villes de France. Panorama factuel », par V. Malochet, Institut Paris Région, novembre 2019.

droite parisienne à l'idée de créer une police municipale peu avant 2001. Le maire élu en 1995, Jean Tibéri, ne fait plus l'unanimité dans ses rangs, la droite vient de perdre six arrondissements au profit de l'opposition. C'est alors qu'une fronde s'organise dans les rangs de la majorité. Dans ce contexte, les différents candidats de droite inscrivent progressivement la police municipale parmi leurs priorités [Renaudie, 2005].

Aujourd'hui, alors que la nécessité de ces polices fait quasiment l'unanimité, le clivage politique se manifeste sur des questions de doctrine, l'armement (létal) apparaissant comme un nouveau moyen de distinction politique.

La tendance à cet équipement reste très inégale puisque c'est un peu plus de la moitié des agents (58 %) qui sont dotés d'armes à feu. Parmi les grandes villes, quelques municipalités de gauche (PS, EELV)

refusent toujours d'y avoir recours, c'est le cas de Nantes, Lille, Bordeaux et Paris. Pourtant, la proposition émise par la députée Mathilde Panot de supprimer la vidéosurveillance et de désarmer la police municipale a suscité une levée de boucliers générale, bien qu'elle ne tranche pas radicalement avec des positions tenues il y a quelques années encore par une bonne partie du champ politique, notamment à gauche.

En fin de compte, les politiques locales de sécurité comme les débats qui les entourent souffrent d'impensés et d'approximations. Les politiques locales de sécurité fonctionnent d'abord comme des ressources politiques, inscrites dans des jeux de concurrence électorale, et bien moins comme des réponses à des problèmes objectivés. Elles connaissent de surcroît un déficit d'évaluation qui ne freine pourtant pas l'investissement croissant dans les forces municipales [Cour des comptes, 2020].

Dans un contexte de dégradation des relations entre police nationale et population [Défenseur des droits, 2025], qui se développe sur fond de brutalités commises par des policiers et de harcèlement des classes populaires sur des fondements discriminatoires [Daillère et Boutros, 2025 ; Jobard et Lévy, 2009, p. 11-14], la division du travail policier

**AUJOURD'HUI, ALORS QUE LA NÉCESSITÉ
DES POLICES MUNICIPALES FAIT QUASIMENT
L'UNANIMITÉ, LE CLIVAGE POLITIQUE SE
MANIFESTE SUR DES QUESTIONS DE DOCTRINE,
L'ARMEMENT (LÉTAL) APPARAISSANT COMME UN
NOUVEAU MOYEN DE DISTINCTION POLITIQUE**



dans laquelle la « proximité » devient l'apanage des policiers municipaux n'est pas sans poser problème. La concentration de l'activité de la police nationale sur la partie répressive de son activité ne peut en effet qu'aggraver ces relations. De plus, avec l'armement croissant et l'extension probable des pouvoirs judiciaires des policiers municipaux, la tendance semble être le recours aux contrôles d'identité et amendes forfaitaires sur lesquels se fondent généralement les abus policiers [Daillère, 2023, p. 62-67] et la défiance des citoyens et citoyennes.

D'où l'impasse suivante : les polices municipales se voient déléguer les missions de proximité, avec pour conséquence d'accroître encore la distance entre police nationale et citoyens et citoyennes. En même temps, elles recourent de plus en plus aux outils des policiers nationaux qui ont tendance à dégrader les relations avec la population. ■

Bibliographie

- Commission des lois du Sénat, 2025, Rapport d'information sur les polices municipales n° 671, déposé le 28 mai.** contrôles d'identité et dépôts de plainte », Enquête sur l'accès aux droits.
- Cour des comptes, 2020, rapport thématique « Les polices municipales ».** Freyermuth A., 2013, « L'offre municipale de sécurité : un effet émergent des luttes électorales. Une comparaison des configurations lyonnaise, niçoise, rennaise et strasbourgeoise (1983-2001) », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 20.
- Daillère A., 2023, « Le policier, juge de la rue. Les amendes forfaitaires ou l'expansion du discrétionnaire », Délibérée n° 20, vol. 3, 4 décembre.** Jobard F. et Lévy R., 2009, « Les contrôles au faciès à Paris », *Plein droit* n° 82, vol. 2, Gisti.
- Daillère A. et Boutros M., 2025, « Amendes, évictions, contrôles : la gestion des «indésirables» par la police en région parisienne », étude menée pour le Défenseur des droits.** Le Goff T., 2005, « L'insécurité «saisie» par les maires. Un enjeu de politiques municipales », *Revue française de science politique* n° 3, vol. 55.
- Défenseur des droits, 2025, « Relations police/population :**

Bibliographie

Malochet V., 2019, « Les polices municipales des plus grandes villes de France. Panorama factuel », Institut Paris Région.

Mével A., 2024a, *Des polices uniformes ? Une comparaison de la participation des polices municipales à la production locale de l'ordre dans trois grandes villes françaises*, thèse de doctorat, université de Rennes.

Mével A., 2024b, « Disperser, verbaliser, interpeller. La régulation contrastée de la prostitution de rue par les policiers municipaux », *Déviance, délinquance et réactions sociales dans l'espace public. Entre assistance, contrôle et répression*, Marchal H. et Boucher M. (éds), Le Bord de l'eau.

Mouhanna C. et Ferret J. (dir.), 2005, *Peurs sur les villes. Vers un populisme punitif à la française ?*, PUF, coll. Sciences sociales et sociétés.

OFGL, 2025, « Cap sur les enjeux financiers des polices municipales. Nouveaux éclairages ».

Renaudie O., 2005, « La construction politique des enjeux de sécurité, l'exemple de Paris à travers la campagne des élections municipales de mars 2001 », *Peurs sur les villes. Vers un populisme punitif à la française ?*, Mouhanna C. et Ferret J. (éds), PUF, coll. Sciences sociales et sociétés.

Réussir les projets alimentaires territoriaux

Par Christophe Alliot et Sylvain Ly

De nombreuses collectivités et d'autres acteurs des territoires cherchent à rendre le système agricole et alimentaire plus durable, mais comment enclencher et piloter la transition, et comment s'assurer qu'elle devienne pérenne ? Un récent projet d'accompagnement des projets alimentaires territoriaux livre plusieurs enseignements sur la façon dont le processus doit être mené.

**Christophe Alliot
et Sylvain Ly**
Cofondateurs du BASIC
(Bureau d'analyse
sociale d'intérêt
collectif).

DEPUIS PLUSIEURS DÉCENNIES, LES LIENS ENTRE BASSINS de production agricole et agroalimentaire d'un côté, et bassins de distribution et de consommation de l'autre, ne cessent de se distendre. En parallèle, les problèmes sociaux et environnementaux du modèle agroalimentaire dominant s'aggravent et font prendre conscience de la nécessité d'évoluer vers un système plus durable. Les pouvoirs publics développent des stratégies pour répondre aux attentes des citoyens et citoyennes concernant une alimentation plus saine, et les initiatives locales se multiplient autour des sujets de reterritorialisation de l'alimentation, d'agriculture urbaine ou encore de changement de pratiques dans la restauration collective.

Parmi ces initiatives, les projets alimentaires territoriaux (PAT) occupent une place de choix. Ils visent à rassembler les diffé-

rents acteurs d'un territoire – collectivités, entreprises, associations, citoyens... – autour des enjeux liés à l'alimentation. Portés le plus souvent par des collectivités territoriales, mais impliquant tous les acteurs dans les réflexions et les décisions, les PAT permettent de définir et de déployer différents projets concrets visant à améliorer les impacts des filières agricoles et agroalimentaires locales : préservation des terres agricoles, développement des circuits de proximité, approvisionnements en produits bio pour la restauration scolaire, actions d'éducation alimentaire pour les enfants mais aussi les adultes...

Les PAT peuvent ainsi accélérer la transition alimentaire des territoires tout en favorisant le développement des relations entre territoires urbains

et ruraux. A titre d'exemple, dès le début des années 2010, la commune de Mouans-Sartoux, dans les Alpes-Maritimes, s'était fixé l'objectif d'atteindre une autonomie alimentaire totale en légumes. Dans le cadre de son PAT, elle a mis en place une régie agricole municipale qui employait, en 2022, trois agriculteurs sur une surface de six hectares et arrivait à produire 96 % des fruits et légumes consommés sur les six groupes scolaires et crèches de la municipalité (soit 1 300 repas par jour).

Après une première phase de lancement entre 2016 et 2020, le déploiement des PAT s'est fortement accéléré dans les années suivantes, notamment grâce aux fonds du plan France Relance lancé dans le sillage de la crise du Covid. La mise en place de deux niveaux de labellisation permet notamment aux porteurs de projet de solliciter des financements publics en fonction du niveau de maturité de leur initiative et des résultats obtenus. Or, le contexte économique et politique est aujourd'hui radicalement différent : les pouvoirs publics, à toutes les échelles, appliquent des restrictions budgétaires et le sujet même de la transition écologique et sociale est devenu plus clivant.

Dès lors, un enjeu majeur pour les porteurs de projet comme pour les bailleurs est de pouvoir identifier les différents impacts de ces PAT, leurs conditions de réussite, ainsi que les éventuels freins et blocages à leur déploiement. Nous proposons ici de contribuer à ce débat en tirant les enseignements du programme Territoires en transition agroécologique

LA COMMUNE DE MOUANS-SARTOUX

A MIS EN PLACE UNE RÉGIE AGRICOLE MUNICIPALE QUI EMPLOYAIT, EN 2022, TROIS AGRICULTEURS SUR UNE SURFACE DE SIX HECTARES



et alimentaire (TETRAA), porté par la Fondation Daniel et Nina Carasso et AgroParisTech, qui s'est déroulé de 2020 à 2024 et accompagnait neuf collectifs d'acteurs locaux représentant une diversité de situations (rural, urbain, filières et modèles agricoles en place, etc.) et d'échelles (villes, communautés de communes, communautés d'agglomération, pays).

Ce programme a combiné trois volets : le cofinancement de projets locaux d'intérêt général et de postes d'animation

territoriale ; le déploiement d'ap-
puis opérationnels adaptés aux
besoins locaux (formations, temps
d'échange...) ; et l'accompagnement
des collectifs en matière de suivi
et d'évaluation. Dans le cadre de ce

dernier, nous avons été missionnés avec d'autres bureaux d'études (Tero, Solagro et DEFIS) pour concevoir et tester un dispositif intégré d'aide au pilotage stratégique de la transition écologique et sociale des systèmes alimentaires territoriaux, l'objectif étant d'essaimer les bonnes pratiques identifiées lors de notre mission.

Construire une vision partagée de la durabilité

Dans chacun des territoires qui ont fait l'objet de l'expérimentation^[1], le but était d'accompagner les collectifs locaux dans le pilotage et le suivi de leur plan d'action, avec quatre objectifs principaux :

- Construire une compréhension partagée de l'organisation de leur système alimentaire territorial, des problématiques de durabilité qui en découlent et de leurs principales causes ;

- Définir des objectifs pour le territoire en termes agricoles et alimentaires et à l'horizon de 2050, sur la base des feuilles de route existantes au niveau national et en tenant compte des spécificités locales ;

- Evaluer les plans d'action mis en œuvre par les collectifs locaux au regard des enjeux de durabilité et de leurs objectifs, puis les accompagner dans l'identification des chemins d'impact associés ;

- Elaborer et renseigner un jeu d'indicateurs pour suivre et communiquer les impacts des actions menées.

Face à la diversité des acteurs impliqués, aux visions parfois antagonistes, et à l'hétérogénéité des territoires

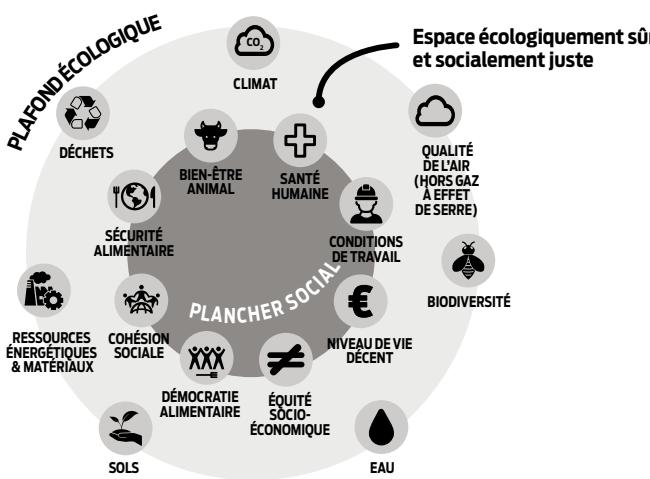
[1] La ville de Grande-Synthe, la ville de Mouans-Sartoux, la communauté d'agglomération du Douaisis (Douaisis Agglo), le syndicat mixte du Pays des Châteaux, la coopérative de communautés de communes Pays Terres de Lorraine, la communauté d'agglomération du bassin de Bourg-en-Bresse (Grand-Bourg Agglomération), la communauté de communes du Val de Drôme, la communauté de communes du Guillestrois-Queyras et le syndicat mixte du Pays Cœur d'Hérault. Voir les pages des territoires sur le site du programme TETRAA : programme-tetraa/territoires

d'expérimentation, il nous est apparu nécessaire de poser un référentiel partagé comme point de départ de notre accompagnement. Le premier objectif était donc de constituer ce référentiel sur la base des connaissances scientifiques objectivées, pour laisser le moins d'espace à la subjectivité et aux opinions. Nous avons proposé de mettre au cœur de ce référentiel la notion des limites planétaires [2], et plus généralement une vision de durabilité forte où les différents « capitaux » (naturel, humain, social, économique) ne sont pas substituables mais complémentaires. Aussi, nous souhaitons que ce référentiel puisse rendre compte des nombreuses interdépendances qui relient les enjeux de durabilité (par exemple entre problèmes de santé, pollutions environnementales et inégalités sociales...) tout en permettant à un public non expert d'embrasser l'ensemble grâce à une visualisation synthétique, synoptique et pédagogique.

Pour répondre à ces critères, nous avons utilisé notre « boussole de durabilité [3] », inspirée notamment du « donut » de l'économiste britannique Kate Raworth [4]. Cette vision d'ensemble s'appuie d'un côté sur les travaux académiques relatifs aux limites écologiques de la planète [5] ; d'un autre côté sur les engagements des pouvoirs publics qui découlent

La boussole de durabilité de l'alimentation

Source : BASIC, 2023



[2] Steffen W. *et al.*, 2015, « Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet », *Science*, vol. 347, n° 6223 ; Rockström J. *et al.*, 2009, « A Safe Operating Space for Humanity », *Nature*, vol. 461, n° 7263, p. 472-475.

[3] Voir la plate-forme interactive sur la boussole de durabilité et la toile de causalités associée via [bit.ly/4qMgAXu](http://4qMgAXu)

[4] Raworth K., 2017, *Doughnut Economics. Seven Ways to Think Like a 21st Century Economist*, Random House Business.

[5] Steffen W. *et al.*, *op. cit.* ; Rockström J. *et al.*, *op. cit.*



du respect des droits humains et besoins essentiels attachés à chaque individu.

La boussole de durabilité possède deux cercles. Le cercle extérieur représente le plafond environnemental à ne pas dépasser pour garantir la stabilité du système Terre. Il repose sur sept capitaux principaux : le climat, la qualité de l'air, la biodiversité, la ressource en eau, les sols, la disponibilité des ressources non renouvelables et la capacité des écosystèmes à assimiler les déchets générés par le système alimentaire. Le

cercle intérieur représente le « plancher » des droits fondamentaux devant être assurés pour offrir une vie digne et décente pour toutes et tous. Il est fondé sur les conventions faisant consensus parmi les

Etats (Déclaration universelle des droits de l'homme, conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail, objectifs de développement durable des Nations unies...). On y trouve, en lien avec le système alimentaire, la bonne santé (des consommateurs, agriculteurs, travailleurs, riverains...), les bonnes conditions de travail et les droits associés, l'atteinte d'un revenu décent, la baisse des inégalités, la cohésion sociale, la sécurité alimentaire et la démocratie alimentaire. Afin de dépasser une vision uniquement anthropocentrale, nous y avons inclus le bien-être animal.

La boussole constitue ainsi une représentation synthétique des enjeux de durabilité, à laquelle nous avons connecté une « toile de causalités » qui permet d'identifier, toujours sur la base des connaissances scientifiques existantes, les principales causes de chacune des problématiques de durabilité représentée, ainsi que les liens qui les relient entre elles.

L'étape suivante consistait à caractériser chaque système alimentaire local – maillons présents sur le territoire, acteurs associés, modes de production, modèles économiques, modes de consommation... –, à identifier les enjeux propres à chacun et à les relier par des liens de causalité. Pour objectiver cette analyse, le BASIC a mis à la disposition de chaque territoire un socle de données quantifiées, commun à tous les territoires d'expérimentation. En parallèle, nous avons déployé une méthode d'animation participative pour favoriser la réappropriation de ces éléments par les diverses parties prenantes (élus, techniciens, acteurs des filières, associations et institutions locales, habi-

tants...). Ce diagnostic a été complété par un travail prospectif dessinant la trajectoire tendancielle pour chaque territoire, ainsi que des trajectoires alternatives menant vers un système alimentaire territorial plus durable.

Dans la dernière étape du processus, les collectifs locaux ont pu faire le lien entre leurs propres actions, les enjeux de durabilité dans leurs territoires et leurs objectifs à moyen terme, grâce à la méthode des chemins d'impacts qui aboutit à une vision de comment intervenir dans le système, quels changements sont nécessaires et comment suivre et évaluer le processus [6].

La boussole de durabilité a constitué le fil rouge entre les différentes phases de notre approche intégrée. Elle a permis de rappeler de manière synthétique les éléments du diagnostic au début des ateliers de prospective, et de montrer l'influence (positive ou négative) que les « changements » proposés par les scénarios pouvaient avoir sur les différents facteurs de durabilité de la boussole.

Identifier les points de blocage

Les acteurs de terrain ont également souhaité mieux comprendre les enjeux de résilience de leur système alimentaire territorial, c'est-à-dire la capacité de celui-ci à rétablir ses fonctions essentielles à la suite d'un choc. Nous avons donc développé des « tests de résilience » qui permettent d'investiguer les différentes façons dont un système alimentaire peut répondre à des perturbations soudaines. Grâce à ces tests, il est possible d'identifier les facteurs de résilience et de non-résilience du système alimentaire local dans différentes visions prospectives. Les acteurs locaux peuvent ainsi améliorer la vision souhaitable de leur système alimentaire afin qu'elle soit non seulement plus durable mais aussi plus résiliente vis-à-vis des chocs testés.

Sur la base de ces éléments, il s'agit pour les territoires d'identifier les actions les plus pertinentes à mettre en œuvre. Or, l'expérience du programme TETRAA a montré qu'une analyse très systémique des enjeux peut donner lieu à une liste idéale d'actions trop longue, créant un risque de s'éparpiller sur des enjeux secondaires ou non prioritaires.

Il nous est donc apparu nécessaire, dans le futur, d'ajouter une étape qui consiste à identifier les « nœuds stratégiques » ou « points de verrouillage » qui empêchent la transition agricole et alimentaire souhaitée par les territoires.

[6] Outil Syalinnov développé par Tero et DEFIS.



Ces nœuds stratégiques – dont le nombre varie généralement entre trois ou quatre, voire un peu plus – constituent des points de tension et de verrouillage de la situation actuelle qui relient différentes dimensions du diagnostic : flux, modèles économiques des acteurs et impacts socio-environnementaux. Leur résolution ne permet pas forcément d'atteindre la vision souhaitable, mais au moins de sortir de la trajectoire tendancielle.

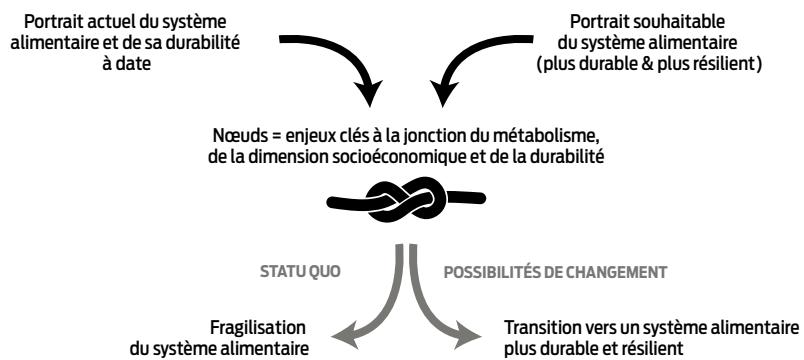
Un exemple de nœud stratégique rencontré dans de nombreux territoires est le suivant : « *Une part importante des agriculteurs ne tirent pas une rémunération suffisante de leur activité et ont besoin de prix plus élevés alors qu'en vis-à-vis, une part notable des consommateurs n'a pas les moyens d'accéder à une alimentation "saine et durable" dans un contexte général d'inflation, d'accroissement des inégalités et de précarité.* »

Parmi les risques associés, on peut lister une augmentation de la consommation de produits transformés, la dégradation de la cohésion sociale à cause d'une dualisation du système alimentaire ou encore le faible développement des pratiques agricoles à bas niveau d'intrants par manque de débouchés.

Un autre exemple de nœud symptomatique de notre système alimentaire, identifié dans le cadre d'une mission menée en parallèle pour la région Normandie, est celui d'*« une filière grandes cultures qui a un fort potentiel nourricier, mais dont le potentiel de transformation est fortement déficitaire, et qui dépend largement des importations et exportations depuis*

Principe d'identification des nœuds stratégiques

Source : BASIC, 2023



d'autres régions françaises, de pays de l'Union européenne et de pays tiers, au détriment de la consommation régionale ».

Les ingrédients de la réussite

Une première leçon du processus est celle de la nécessaire adaptation aux spécificités des démarches locales, qu'il s'agisse du rythme de travail des territoires, de l'ancienneté de la démarche, de la nature ou de la maturité des collectifs locaux... Bien que gourmande en temps et en consultations (près de 40 sessions de travail et une quinzaine de journées d'échanges), notre méthode d'organisation et d'animation des ateliers a permis de susciter de riches discussions collectives entre les différents participants tout en évitant les risques de polarisation.

A l'issue de la mission, les collectifs locaux ont fait remonter leur intérêt pour l'approche proposée qui intégrait diagnostic, prospective et chemins d'impacts, car elle leur permettait :

- de disposer, grâce à la boussole de durabilité, d'une vision synoptique des problématiques et des chaînes de causalité associées (et donc du système qu'il s'agit de déverrouiller) ;
- d'expliciter leurs niveaux d'ambition à 2050 et de quantifier les changements qu'ils souhaitent concrétiser ;
- d'assurer la cohérence entre actions engagées, changements souhaités et objectifs fixés ;
- d'amplifier ou réorienter leurs actions afin d'atteindre les objectifs.

Mais la mission a aussi révélé un certain nombre de limites et de besoins. La bonne conduite du processus est contrariée par les positions clivées qui émergent souvent quand le diagnostic est introduit par les problématiques environnementales, alors que les discussions sont plus consensuelles lorsque les enjeux socio-économiques (emplois, création et répartition de valeur...) sont posés en premier. Ce constat a été observé dans tous les territoires d'expérimentation, quel que soit leur contexte agricole et politique.

Les collectifs locaux ont témoigné d'un besoin accru de connaissances sur les flux physiques de produits et le fonctionnement économique des chaînes de valeur « de bout en bout » (c'est-à-dire depuis la production de matières premières

**LES DISCUSSIONS SONT PLUS
CONSENSUELLES QUAND LES ENJEUX
SOCIO-ÉCONOMIQUES (EMPLOIS,
CRÉATION ET RÉPARTITION DE LA
VALEUR...) SONT POSÉS EN PREMIER**



agricoles jusqu'à la consommation alimentaire finale). Ce manque de connaissances limite la capacité de forger une compréhension commune du système alimentaire local et d'identifier les marges de manœuvre existantes.

Les collectifs locaux manquent aussi de temps pour s'approprier les outils de diagnostic, de prospective et de suivi-évaluation, en raison de leur quotidien qui laisse peu d'espace pour la prise de recul. Or, le temps est un facteur indispensable pour la réappropriation de la démarche et des outils de pilotage stratégique. La mission a ainsi mis en lumière la question cruciale des moyens humains et financiers nécessaires pour mener un tel processus.

Enfin, les collectifs locaux ont tous témoigné de leur difficulté à articuler les différentes temporalités entre démarche de transition à moyen/long terme et actions menées sur le court terme, reflétant ainsi la contradiction structurelle entre, d'une part, le rythme très court des mandats politiques et du renouvellement des politiques publiques et, d'autre part, les défis de long terme auxquels ils sont confrontés, qu'ils soient environnementaux, sanitaires ou sociaux.

Finalement, la réussite d'une démarche intégrée de pilotage d'un PAT nécessite un ensemble de prérequis, notamment la constitution d'équipes opérationnelles et stables sur les territoires ; la formation des équipes techniques du territoire et des élus chargés des sujets traités ; le partage de connaissances et de bonnes pratiques entre collectifs locaux ; sans oublier, peut-être le plus important, un portage politique fort. ■

Bibliographie

Raworth K., 2017, *Doughnut Economics. Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist*, Random House Business.

Alliot C., Clément L. et Ly S., 2023, « Analyse d'un système alimentaire, de sa durabilité et de sa résilience », Ademe, note méthodologique.

Quadrant Conseil et Soliance Alimentaire, 2023, « 2-Méthodes et expériences inspirantes pour évaluer mon projet alimentaire territorial (PAT) », Ademe.

BASIC, Tero, Solagro et DEFIS,

2022, « La boussole de durabilité et son usage pour l'évaluation de projets alimentaires territoriaux ».

BASIC, Tero, Solagro et DEFIS, 2024, « Vers un pilotage stratégique de la transition alimentaire à l'échelle locale : enseignements de la mission “diagnostic, prospective et évaluation” mise en œuvre dans les collectifs pilotes du programme TETRAA », rapport final.

BASIC, plate-forme interactive de portraits des systèmes alimentaires et de leur durabilité : portraits.basic.coop.

Un bloc communal sous pression financière

Par Claire Delpech et Françoise Navarre

De nombreuses collectivités peinent à réaliser leurs missions dans le contexte d'austérité budgétaire et de reprise en main des finances locales par l'Etat central. Mais les situations varient d'une collectivité à l'autre au sein ce qu'on appelle le bloc communal.

LES SONDAGES ATTESTENT RÉGULIÈREMENT DE L'ATTACHEMENT des Français pour leurs communes. De fait, ces dernières (et leurs intercommunalités), autrement dit le bloc communal, est le principal organisateur des services dits de proximité intervenant dans de nombreux domaines du quotidien. Au-delà de leurs compétences générales, communes et intercommunalités sont régulièrement conduites à élargir et à faire évoluer leurs actions pour répondre aux (nouveaux) enjeux écologiques, économiques, sociaux.

Pour autant, on observe une grande diversité des situations au sein de ces collectivités concernant les besoins en services publics locaux et les moyens, notamment financiers, à leur disposition. Les grandes agglomérations, les métropoles, les villes moyennes dans des secteurs en déprise ou en croissance, les collectivités isolées dans les espaces ruraux... ne semblent pas à égalité de ressources pour faire face à ces enjeux, qu'ils relèvent de l'existant ou des priorités actuelles.

Claire Delpech
Expertise en finances
locales, réseau FIL.

Françoise Navarre
Professeure émérite UPEC
– Lab'urba, réseau FIL.



Quels sont les effets et les conséquences de cette diversité dans le contexte actuel de crise financière aiguë et d'austérité budgétaire ? Finalement, cette diversité des collectivités du bloc communal est-elle un frein ou au contraire un levier pour répondre aux besoins d'action, qu'ils soient courants ou émergents ?

Un paysage très diversifié

Les particularités de l'organisation institutionnelle et territoriale française, sa fragmentation ou son émiettement, sont régulièrement soulignés dans le débat public et dans la recherche. Ces singularités tiennent notamment au grand nombre de communes (34 875 au 1^{er} janvier 2025), mais également à la très grande hétérogénéité des niveaux de peuplement : encore aujourd'hui, plus d'une commune sur deux compte moins de 500 habitants ; 50 % de la population française réside dans des localités ayant moins de 10 000 habitants, soit 97 % de l'ensemble des communes ; à l'inverse, 42 villes de plus de 100 000 habitants regroupent 15 % de la population [OFGL, 2025].

Les dynamiques territoriales tendent à accentuer les spécificités et les fragilités : la population et surtout l'emploi sont

Répartition des collectivités du bloc communal par taille démographique, en 2025

Sources : à partir de Insee, CLEC, 2025

| Nombre d'habitants | Métropoles | Communautés urbaines | Communautés d'agglomération | Communautés de communes | Ensembles GFP |
|--|-------------|----------------------|-----------------------------|-------------------------|---------------|
| Moins de 5 000 | | | | 6 | 6 |
| De 5 000 à 15 000 | | | | 345 | 345 |
| De 15 000 à 30 000 | | | 2 | 423 | 425 |
| De 30 000 à 50 000 | | | 16 | 174 | 190 |
| De 50 000 à 100 000 | | 2 | 117 | 39 | 158 |
| De 100 000 à 300 000 | 5 | 9 | 90 | 2 | 106 |
| 300 000 et plus | 16 | 3 | 5 | 0 | 24 |
| Ensemble | 21 | 14 | 230 | 989 | 1 254 |
| % des (34 871) communes regroupées | 3 % | 2 % | 22 % | 74 % | 100 % |
| % population (69,2 millions d'hab.) | 27 % | 5 % | 35 % | 33 % | 100 % |

de plus en plus concentrés dans les grandes agglomérations, le long des littoraux tandis que la déprise, à la fois démographique et économique, est particulièrement intense dans maintes localités de l'Est et du centre de la France [Insee, 2021]. Partant, les besoins des habitants en services et équipements du ressort des collectivités ne sont pas les mêmes selon les lieux et les tendances.

Apparue dans les années 1990, l'intercommunalité avait pour mission de réduire cet éparpillement, en regroupant les communes, en particulier dans les grands centres urbains. D'abord balbutiants, les regroupements se sont progressivement généralisés de sorte que toute commune appartient désormais à une intercommunalité. L'action publique locale ne peut alors plus s'entendre qu'en considérant les interventions conjointes des communes et de leur groupement.

Logiquement, tout en étant moins marquées que celles qui séparent les communes, les différences entre groupements de communes à fiscalité propre (GFP) sont sensibles. D'une part, on distingue quatre types de GFP : les métropoles qui regroupent 3 % des communes en France et 27 % de la population ; les communautés urbaines (respectivement 2 % et 5 %) ; les communautés d'agglomération (respectivement 22 % et 35 %) et les communautés de communes (respectivement 74 % et 33 %). D'autre part, au sein d'une même catégorie juridique, les intercommunalités diffèrent, tant sur le plan démographique qu'en nombre de communes regroupées. Enfin, les ensembles intercommunaux sont eux-mêmes hétérogènes : à taille démographique comparable, deux intercommunalités peuvent contenir un nombre de communes très différent, aux caractéristiques parfois opposées. Ainsi, par exemple, les intercommunalités des espaces urbains denses comptent-elles en moyenne 8 % de communes rurales, 22 % de communes situées dans des territoires dits de l'urbain intermédiaire.

APPARUE DANS LES ANNÉES 1990, L'INTERCOMMUNALITÉ AVAIT POUR OBJET DE RÉDUIRE L'ÉPARPILLEMENT, EN REGROUANT LES COMMUNES, SURTOUT DANS LES GRANDS CENTRES URBAINS

Des contrastes financiers majeurs

En 2024, les collectivités du bloc communal concentrent près de 60 % des 277 milliards d'euros de dépenses publiques locales [OFGI, 2025] dont une large part est le seul fait des



communes. Au sein de ces dernières, toutes ne dépensent pas les mêmes montants, et toutes ne sont pas dotées des mêmes ressources.

Les montants sont élevés pour les centres urbains, nettement moindres à leur périphérie. Les charges récurrentes sont bien plus fortes dans les pôles d'emploi, comme là où les logements collectifs prédominent [DGCL, 2025]. Au sein de l'espace rural, la majorité des communes a des dépenses moindres qu'en moyenne mais là où l'habitat est très dispersé, les charges sont plus importantes ^[1]. Les localités concernées comptent bien souvent peu d'habitants ^[2], supportent encore des charges de structure (personnel, bâtiments...) et répondent à des besoins spécifiques, dans les zones de montagne ou le long des littoraux.

La vocation touristique de certaines d'entre elles contribue à cet état de fait : les 10 % de communes les plus dotées en résidences secondaires ont, en 2024, des dépenses récurrentes deux fois plus élevées que la moyenne [DGCL, 2025]. Les afflux de population temporaire génèrent incontestablement des charges élevées mais ils constituent aussi des sources de richesse fiscale.

Les collectivités ne sont ainsi pas égales, qu'il s'agisse de dépenser ou de percevoir. Elles ont malgré tout un point

[1] La variabilité est toutefois forte en leur sein.

[2] Ce qui génère un biais arithmétique et conduit à des valeurs unitaires (exprimées en euros/hab.) élevées.

Niveaux de richesse fiscale (en 2025) et de dépenses des communes (en 2024) selon leur appartenance à des catégories de densité, en euros par habitant

Sources : à partir de DGCL, OFGL, Insee, 2025

| | Nombre de communes | Potentiel fiscal en 2025, en €/hab. | Dépenses totales en 2024, en €/hab. |
|--------------------------------|--------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Grands centres urbains | 699 | 1 370 | 1 825 |
| Centres urbains intermédiaires | 637 | 1 170 | 1 729 |
| Petites villes | 947 | 998 | 1 530 |
| Ceintures urbaines | 1 996 | 1 072 | 1 317 |
| Bourgs ruraux | 5 072 | 885 | 1 404 |
| Rural à habitat dispersé | 18 288 | 778 | 1 359 |
| Rural à habitat très dispersé | 7 236 | 772 | 1 841 |
| Ensemble | 34 875 | 834 | 1 484 |

Lecture : les dépenses sont consolidées et intègrent budgets principaux et annexes. Le potentiel fiscal est un indicateur – théorique – de richesse fiscale : il représente les recettes fiscales que percevrait la collectivité si elle effectuait les mêmes choix fiscaux que toutes les autres, donc le niveau potentiel de ses ressources.

commun : de façon générale et même si la corrélation est loin d'être parfaite, le niveau des dépenses des communes est largement lié à leur niveau de ressources (ce que la recherche appelle le potentiel fiscal).

En dépit des constats de bonne santé émanant du gouvernement, une fragilisation progressive des situations financières communales se dessine [Cour des comptes, 2025]. Elle touche à la fois des petites collectivités (moins de 3 500 habitants) comme de plus peuplées (plus de 100 000 habitants). Une part de plus en plus élevée d'entre elles peine à constituer (à partir des budgets récurrents ou de fonctionnement)

une épargne suffisante pour faire face aux remboursements d'emprunt et envisager de nouvelles dépenses d'équipement. La tension est également perceptible pour les communes rurales dont les niveaux de dépenses sont élevés alors que leur richesse fiscale est modérée, voire faible (cf. tableau ci-contre). La situation et le devenir des grandes villes sont également problématiques : les pressions dues à leur attractivité, les charges liées au patrimoine existant et à leurs fonctions de centralité sont intenses. Ce qui (re)pose la question de la répartition des ressources et des charges au sein des ensembles intercommunaux.

L'Etat a mis en place des dispositifs de péréquation afin de réduire les écarts de richesse entre communes – notamment la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR)^[3]. Compte tenu des différences qui se perpétuent, voire qui se creusent, ces dispositifs ne mériteraient-ils pas d'être à la fois plus intenses et mieux ciblés ? A ce titre, les communes rurales ne sont pas nécessairement moins mal pourvues que les communes urbaines qui, pour certaines, connaissent de grandes difficultés. En outre, l'opposition rural/urbain est malaisée, les grandes métropoles disposent pour nombre d'entre elles d'une frange de ruralité.

Une forte diversité des situations financières

Du point de vue de la richesse comme des dépenses, la diversité au sein des GFP est forte. En moyenne, les niveaux de dépenses sont plus élevés en milieu urbain que dans le

UNE PART DE PLUS EN PLUS ÉLEVÉE DES COMMUNES PEINE À CONSTITUER UNE ÉPARGNE SUFFISANTE POUR FAIRE FACE AUX REMBOURSEMENTS D'EMPRUNT ET ENVISAGER DE NOUVELLES DÉPENSES

[3] La DSU est attribuée aux communes comptant plus de 5 000 habitants présentant des difficultés à la fois urbaines et sociales et dont les ressources ne permettent pas de couvrir les charges auxquelles elles sont confrontées. La DSR est versée aux communes de moins de 10 000 habitants (et à certains chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants) pour tenir compte des charges qu'ils supportent pour maintenir un niveau de services suffisant en milieu rural et de l'insuffisance de leurs ressources fiscales. En 2025, la DSU s'élèverait à près de 2,8 milliards d'euros et a été versée à 871 communes ; la DSR atteignait 2,2 milliards d'euros et a été attribuée à 33 074 communes ; 206 communes ont perçu les deux dotations (source : à partir de DGCL).



p. 94

rural. Comme pour les communes, la présence d'activités, les charges dues aux équipements présents et aux services rendus font la différence. Les écarts tiennent également au statut des intercommunalités : les communes ont en général transféré moins de compétences aux communautés de communes (CC), aux petites communautés d'agglomération (CA), fortement représentées dans les territoires ruraux, que là où les communautés urbaines (CU), les métropoles (ME) interviennent. Dans les territoires ruraux, les dépenses restent alors plutôt communales qu'intercommunales.

Cet effet de complémentarité transparaît clairement lorsque l'on considère les ensembles intercommunaux^[4] : finalement, même si les dépenses des ensembles dans le rural restent inférieures à celles des ensembles urbains, elles ne s'en éloignent pas excessivement. Comme les communes, certaines intercommunalités sont en voie de fragilisation [Cour des comptes, 2025]. Une forte progression des charges de fonctionnement/récurrentes affecte les GFP de taille intermédiaire (50 000 à 100 000 habitants) ; elle est principalement perceptible pour les communautés de communes. Les grands ensembles (plus de 300 000 habitants) peinent quant à eux à équilibrer leur budget et à épargner pour investir. Finalement, les territoires urbains ne seraient pas dans une position aussi favorable qu'il y paraît.

[4] Un ensemble intercommunal est constitué par le GFP et par ses communes membres. Ses dépenses et recettes résultent de la consolidation, après élimination des flux croisés, de celles des entités constitutives.

Niveaux de richesse fiscale (en 2025) et de dépenses (en 2024) des GFP et niveau de dépenses des communes ainsi que des ensembles intercommunaux selon leur appartenance à des catégories de densité, en euros par habitant

Sources : à partir de DGCL, OFGL, Insee, 2025

| | Nombre de GFP | Potentiel fiscal des GFP en 2025, en €/hab. | Dépenses totales des GFP en 2024, en €/hab. | Dépenses totales des communes en 2024, en €/hab. | Dépenses totales des ensembles intercommunaux en 2024, en €/hab. |
|----------------------|---------------|---|---|--|--|
| Urbain dense | 65 | 566 | 1 289 | 1 825 | 2 999 |
| Urbain intermédiaire | 272 | 433 | 910 | 1 446 | 2 560 |
| Rural | 917 | 316 | 768 | 1 480 | 2 356 |
| Ensemble | 1 254 | 354 | 826 | 1 484 | 2 434 |

Lecture : en raison d'opérations de consolidation (élimination des flux croisés), les dépenses des ensembles ne sont pas égales à la somme des dépenses des GFP et des communes.

Des compétences nombreuses et diversement exercées

La comptabilité fonctionnelle établie par les collectivités, avec toutes ses limites, permet d'obtenir une représentation de leurs dépenses selon leurs domaines d'intervention (cf. tableau p. 96). Si statutairement, les GFP ont reçu des compétences (obligatoires) en matière de développement économique et d'aménagement du territoire communautaire, ces deux domaines n'apparaissent ni comme leurs premiers secteurs de dépenses, ni comme ceux où leurs dépenses l'emportent sur celles des communes. L'exercice d'une compétence sous-entend un rôle stratégique, de coordination qui, tout en étant majeur, n'occasionne pas nécessairement de sorties de fonds.

Les dépenses des communes sont emblématiques des compétences de proximité dont elles sont investies. La culture, les activités sportives et celles dédiées à la jeunesse priment, tant en raison des équipements requis que du personnel indispensable aux activités. Il en va de même pour l'enseignement (école primaire). Aux côtés des départements et par le biais de leurs centres sociaux, les communes jouent par ailleurs un rôle majeur en termes de solidarité ou de redistribution.

Les intercommunalités sont loin d'être absentes de ces domaines d'intervention : les actions sont alors plutôt conjointes ou mutualisées. Cet exercice commun des compétences vaut également en matière de voirie, qui pèse lourdement (en moyenne, 86 €/hab. pour les communes et 57 €/hab. pour les EPCI). Les domaines comportant une forte dimension infrastructurelle comme la collecte et le traitement des déchets imposent une mobilisation financière importante de la part des intercommunalités.

Afin de maintenir le niveau des prestations, la qualité des services et d'éviter que s'accumulent des « dettes grises », il importe alors que les collectivités, communes comme intercommunalités, disposent de moyens suffisants. Dans ce contexte, le poids de l'existant, celui des secteurs courants d'intervention laissent-ils aisément la place à d'autres priorités ?

**LA CULTURE, LES ACTIVITÉS SPORTIVES
 ET CELLES DÉDIÉES À LA JEUNESSE PRIMENT
 DANS LES DÉPENSES DES COMMUNES,
 TANT EN RAISON DES ÉQUIPEMENTS QUE
 DU PERSONNEL CHARGÉ DES ACTIVITÉS**



Une recentralisation progressive de la fiscalité locale

Pour financer l'ensemble de leurs compétences, des services et prestations qui y sont associées, les collectivités du bloc communal disposent d'un nombre limité de ressources.

Le financement des services offerts à la population et du fonctionnement administratif de la collectivité est couvert par trois grandes catégories de recettes : les impôts locaux (42 % en moyenne), les dotations versées par l'Etat (20 % en moyenne) et le produit de la vente des services publics locaux (8 % en moyenne) : cantine, piscine, bibliothèque... A cela s'ajoute un ensemble assez varié de « ressources annexes »

Ventilation fonctionnelle des dépenses des communes et des groupements à fiscalité propre (GFP), en 2024

Source : à partir de OFGL, 2024

| | Communes | | GFP | |
|---|-------------------|------------------------|-------------------|------------------------|
| | En €/ habitant | Part dans le budget | En €/ habitant | Part dans le budget |
| Services généraux | 520 | 29 % | 152 | 23 % |
| Sécurité et salubrité publiques | 79 | 4 % | 25 | 4 % |
| Enseignement, formation, apprentissage | 296 | 16 % | 20 | 3 % |
| Culture, vie sociale, sport et jeunesse | 328 | 18 % | 88 | 13 % |
| Santé, action sociale | 194 | 11 % | 46 | 7 % |
| Aménagement des territoires et habitat | 200 | 11 % | 81 | 12 % |
| Environnement | 53 | 3 % | 120 | 18 % |
| Transports, routes et voiries | 108 | 6 % | 101 | 15 % |
| Action économique | 20 | 1 % | 41 | 6 % |
| Ensemble | 1 797 | 100 % | 675 | 100 % |
| Charges financières | 29 | nr* | 12 | nr* |
| Collectivités hors champ | 1 206 | nr* | 546 | nr* |

N. B. : la catégorie Communes rassemble les communes comptant 3 500 habitants et plus et inclut Paris ; la catégorie GFP rassemble quant à elle des groupements ayant au moins une commune de 3 500 habitants ou plus et inclut la métropole de Lyon.

*nr : non renseigné

dont la fiscalité spécifique – taxe de séjour, droits de mutation à titre onéreux (DMTO) dits frais de notaire, droits de voirie... – et d'autres subventions. Les dépenses d'investissement sont de leur côté financées par des subventions principalement versées par l'Etat en lien avec des programmes nationaux et par des emprunts contractés par les collectivités.

L'architecture globale de ce modèle a connu d'importants bouleversements au cours des dernières années. La fiscalité locale dédiée aux collectivités était historiquement composée de quatre taxes (dites les quatre vieilles) reposant sur les ménages et sur les entreprises. Les communes et groupements disposaient de la possibilité de moduler les taux de ces taxes (le fameux « levier fiscal »). Progressivement, cette fiscalité, dont le volume est lié à la capacité et à la volonté des collectivités d'accueillir des entreprises et des habitants sur leur territoire, a été remplacée par de la fiscalité nationale, déterritorialisée, et par des compensations versées par l'Etat. C'est ainsi qu'a été supprimée la taxe professionnelle, puis la taxe d'habitation et plus récemment la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Seule demeure la taxe sur le foncier bâti (propriétaires) dont bénéficient principalement les communes. Désormais, les intercommunalités ne reçoivent pratiquement plus de recettes fiscales territorialisées et près d'un quart de leurs recettes courantes provient de la TVA.

Cette disparition progressive de la fiscalité locale et la perte du levier fiscal associé ont pour effet de fragiliser le financement des services locaux, d'accroître la dépendance des collectivités au regard des financements versés par l'Etat ; pour le bloc communal, la part des recettes procurées par les impôts locaux territorialisés a ainsi chuté de 61 % des recettes de fonctionnement en 2017 à 54 % en 2023 [Cour des comptes, 2025]. En outre, les réformes successives ont contribué à affaiblir le lien entre le citoyen et la fiscalité.

DÉSORMAIS, LES INTERCOMMUNALITÉS NE REÇOIVENT PRATIQUEMENT PLUS DE RECETTES FISCALES TERRITORIALISÉES ET PRÈS D'UN QUART DE LEURS RECETTES COURANTES PROVIENT DE LA TVA

Des ressources de plus en plus incertaines

Certaines communes et intercommunalités sont en voie de fragilisation. Mais toutes sont affectées par des évolutions sous-jacentes. Outre la disparition progressive de la fiscalité



locale, attestant d'une forme de recentralisation des ressources, toutes les collectivités subissent une réduction graduelle des moyens que leur alloue l'Etat. La dotation globale de fonctionnement (DGF) a ainsi sévèrement chuté entre 2014 et 2020. Si depuis, son volume est stabilisé ou croît légèrement, cela est principalement dû à la réduction d'enveloppes dont les communes bénéficiaires voient les montants s'éroder.

Conjointement à cette pression sur leurs ressources, les collectivités du bloc communal doivent répondre à des demandes essentielles et toujours aussi pressantes (en termes de logement et de renouvellement urbain par exemple) ainsi qu'à des sollicitations qui s'intensifient en matière de transition écologique. Compte tenu de leur champ de compétences, elles ont un rôle clé à jouer en la matière. Développer des actions favorables à la sobriété (énergétique), à l'atténuation ou à l'adaptation au changement climatique n'est pas toujours synonyme de dépenses supplémentaires. Néanmoins, atteindre les objectifs escomptés nécessitera, de la part des collectivités, des investissements majeurs et des moyens en conséquence. L'accès aux financements dédiés est bien souvent complexe, dilué entre une multitude de guichets et d'agences. Il faut une ingénierie dédiée pour s'y repérer et ensuite répondre aux appels à projets permettant, éventuellement, de bénéficier des fonds. Toutes les communes et intercommunalités ne sont pas encore rodées à ce mode de fonctionnement. Pour certaines, le poids des domaines habituels d'intervention, les charges de structure absorbent l'essentiel des ressources et des moyens.

Redéfinir le cadre de l'action publique locale

Outre l'importance des choix politiques nécessaires pour franchir le cap, au moins plusieurs autres conditions mériteraient d'être remplies.

La première relève d'un regain d'attention à apporter à la fiscalité locale. Cette dernière, ou ce qu'il en reste, est régulièrement qualifiée de désuète, d'archaïque. Afin de sortir de cette impasse, parlementaires et acteurs locaux ne peuvent-ils dessiner de nouvelles voies pour des contributions plus justes (entre contribuables et collectivités),

laissant la place à un pouvoir local de décision quant aux montants à prélever, et concernant l'ensemble des habitants d'un territoire ? Rappelons qu'avec la suppression de la taxe d'habitation, désormais seuls les propriétaires sont imposés. Cette réflexion vaut aussi pour les entreprises dont les impositions locales sont régulièrement allégées, voire supprimées.

La deuxième concerne la mobilisation même des acteurs locaux. L'intercommunalité, tout en ayant progressé, n'est pas totalement aboutie dans tous les territoires, pour différentes raisons. L'importance des enjeux à venir nécessite un intense effort de coordination en termes d'action publique locale. Et cet effort n'a-t-il pas d'autant plus de probabilités d'être effectif que les acteurs impliqués joueront la carte de la mutualisation et de la coopération au sein des intercommunalités ?

La troisième a trait aux relations entre l'Etat et les collectivités, actuellement empreintes d'une défiance réciproque [Delpech, 2025]. Le cadre et les moyens d'une action publique territorialisée et efficace ne supposent-ils pas un réel dialogue entre les puissances publiques, pour une concertation effective sur les voies à emprunter afin d'aboutir aux objectifs escomptés ? Les débats récurrents à propos de la contribution du bloc communal au redressement des comptes publics, illustrés avec la mise en place du dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités (Dilico) et sa probable annulation pour les communes en 2026, révèlent que le pas est loin d'être franchi.

La diversité des situations locales vient ajouter un autre niveau de difficulté. C'est un atout si les acteurs locaux disposent effectivement, conformément à l'esprit de décentralisation, de la capacité à répondre aux attentes de leur territoire et de ses occupants. C'est un frein, lorsque les écarts, notamment sur le plan financier, sont trop importants et empêchent certaines collectivités d'exercer leurs compétences et d'assurer les services publics locaux escomptés. ■



Bibliographie

Cour des comptes, juin 2025, « Les finances publiques locales 2025. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements en 2024 », fascicule I.

Delpech C., 2025, « Budget 2026 : rebâtir un climat de confiance entre l'Etat et les collectivités locales », Terra Nova, note de septembre.

DGCL, 2025, « Les déterminants des disparités de situation financière des communes », *BIS - Bulletin d'information statistique* n°204, novembre.

Insee, 2021, « La France et ses territoires », Insee Références, éd. 2021.

Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), 2025, « Les finances des collectivités locales », éd. 2025, rapport.

Gramsci : l'autre grand marxiste

Par Jérôme Sgard

Antonio Gramsci est un des grands penseurs politiques du XX^e siècle. Toujours abondamment lu, commenté et cité, son nom est aussi instrumentalisé par la droite et l'extrême droite, dans leur combat contre les courants progressistes. Reste une œuvre colossale, *Les cahiers de prison*, pas toujours facile d'accès et marquée par un contexte historique désormais très lointain. La biographie que lui ont consacrée Romain Descendre et Jean-Claude Zancarini (*L'œuvre-vie d'Antonio Gramsci*, La Découverte, 2023) est l'occasion de revenir sur sa vie et sur la trace qu'il a laissée dans le long XX^e siècle.

ANTONIO GRAMSCI, C'EST D'ABORD UNE ICÔNE : CETTE photo en noir et blanc d'un jeune étudiant romantique, au regard clair derrière de fines lunettes d'intellectuel, et dont l'abondante chevelure semble suggérer que la créativité de l'esprit allait de pair chez lui avec l'impétuosité politique. Une brève enquête ne décompte pas moins de 35 livres récents, dont la couverture est ornée de ce cliché plus ou moins stylisé. Que l'homme ait été en fait petit, bossu, maladif et doté d'une voix « *faible et légère* » – tout cela n'atteint pas l'image.

Cette béatification tient en premier lieu au destin politique de Gramsci (1891-1937), fondateur du Parti communiste italien

Jérôme Sgard
Professeur à Sciences Po
Paris.



en 1921, arrêté par la police de Mussolini en 1926 et mort en prison onze ans plus tard, à 46 ans. Cela a fait de lui un martyr du mouvement communiste, de la lutte antifasciste et, pour beaucoup, de la démocratie italienne. Reste l'essentiel, l'œuvre théorique, aujourd'hui abondamment traduite, lue, citée et commentée par des auteurs aux options les plus diverses, souvent très savants et parfois grossièrement opportunistes. C'est la rançon du succès : Gramsci est un classique de la théorie politique, en fait « l'autre grand marxiste », après Marx. Nombre d'auteurs s'inscrivent dans cette lignée, mais aucun sans doute n'a aujourd'hui une influence et une aura comparables.

La très bonne biographie *L'œuvre-vie d'Antonio Gramsci* (La Découverte, 2023), publiée récemment par Romain Descendre et Jean-Claude Zancarini, redonne accès à l'homme et à l'œuvre, au-delà d'un contexte politique lointain, d'un langage parfois daté et des multiples interprétations et développements auxquels les principaux concepts gramsciens ont donné lieu. Dans une bibliographie pléthorique, ce gros livre peut être utilement complété par la biographie publiée par Jean-Yves Frétigné [2017], de pair avec une anthologie des *Cahiers de prison* [2021], l'œuvre principale de Gramsci. Sans prétendre à une lecture inédite, tâchons ici de reconstituer la trame de cette carrière et de cette œuvre – ses tenants et ses aboutissants.

Un « révolutionnaire professionnel »

Antonio Gramsci est en premier lieu un homme des marges, né en 1891 dans une famille de petits-bourgeois désargentés, en Sardaigne. On n'est pas au sens strict dans le Mezzogiorno, mais certainement dans la périphérie politique, économique et culturelle du nouveau royaume d'Italie. Un temps boursier, il commence des études de philosophie et de linguistique à l'Université de Turin et lit massivement : Marx et les marxistes, mais aussi Hegel, Sorel, Weber, Pareto, Péguy, Goethe, Bergson, Machiavel ou encore le philosophe libéral Benedetto Croce, qui restera à distance un de ses principaux interlocuteurs. Très vite, il s'engage dans l'aile gauche des socialistes italiens, et vit tant bien que mal de diverses chroniques et critiques théâtrales publiées dans *Avanti!*, le journal du parti. Pacifiste pendant la Première Guerre mondiale, enthousiasmé par la révolution russe de 1917, Gramsci est au premier rang des grandes grèves de 1919-1920, à Turin. Il publie à cette époque

ses premiers textes théoriques et, peu après, il est un des fondateurs du Parti communiste italien qu'il représente pendant dix-huit mois à Moscou, au sein de la nouvelle Internationale créée par Lénine (le Komintern). Après un bref séjour à Vienne, il rentre en Italie, où Mussolini a pris le pouvoir, et il arrive à la tête du parti début 1924. Plus précisément, il est choisi par les dirigeants soviétiques après qu'il a défait l'aile gauche, dans une très classique lutte d'appareil.

Pendant ces années, Gramsci apparaît donc comme un dirigeant discipliné, qui impose sans tergiverser la ligne arrêtée à Moscou. En ce sens, il est un parfait représentant de ces « révolutionnaires professionnels » qui peuplent l'Internationale : entièrement dévoués au combat politique, au service d'un parti hiérarchisé, généralement très minoritaire, toujours prêt pour la clandestinité. Et comme souvent, cet engagement ne laisse guère de place à la vie privée : Gramsci se marie lors de son bref passage à Moscou et a le temps de voir son premier fils, le second naissant après son départ. Femme et enfants resteront en Union soviétique et perdront progressivement tout contact avec leur époux et père.

Cependant, fin 1926, Gramsci signale une première réserve par rapport à Moscou. Après la mort de Lénine, deux ans plus tôt, un conflit brutal s'était engagé pour le contrôle du parti, conclu par l'éviction de Trotski des instances dirigeantes. Quelques semaines avant d'être arrêté, Gramsci rédige deux lettres dans lesquelles il soutient la position de Staline mais critique la violence avec laquelle l'opposition trotskiste a été réduite. Ces méthodes ne peuvent qu'affaiblir le mouvement communiste, dit-il, à la fois en Union soviétique et sur le plan international. Le nouveau pouvoir verra forcément ici un refus coupable de prêter allégeance.

Cette affaire ouvre le débat le plus délicat quant à l'évolution des positions mais aussi de la pensée politique de Gramsci. Est-il entré à la fin des années 1920 dans l'opposition à Staline ? Jusqu'à quel point s'est-il éloigné de l'orthodoxie marxiste-léniniste ? S'était-il rallié silencieusement, à la fin de sa vie, au réformisme et au parlementarisme des sociaux-démocrates jadis honnis ?

GRAMSCI ARRIVE À LA TÊTE DU PARTI COMMUNISTE DÉBUT 1924. PLUS PRÉCISEMENT, IL EST CHOISI PAR LES DIRIGEANTS SOVIÉTIQUES APRÈS QU'IL A DÉFAIT L'AILE GAUCHE, DANS UNE TRÈS CLASSIQUE LUTTE D'APPAREIL



p. **104**

De fait, les témoignages de camarades emprisonnés avec lui ont alimenté la thèse d'une divergence sérieuse avec l'Internationale. Il semble aussi que les deux partis, italien et soviétique, ne se sont pas empressés de négocier un échange de prisonniers avec Mussolini, auquel Gramsci se serait apparemment prêté. Dans les dernières années, les communications avec le monde extérieur sont passées de plus en plus par sa famille et par son ami Piero Sraffa (par ailleurs professeur d'économie à Cambridge et ami de Keynes). Romain Descendre et Jean-Claude Zancarini [voir p. 535] relèvent enfin que le thème de la dictature du prolétariat, omniprésent dans les années 1920, disparaît presque totalement par la suite. Aussi, pour Leszek Kolakowski, dans son ouvrage classique sur les grands courants du marxisme, il n'y a guère d'ambiguïté : s'il était sorti de prison, Gramsci aurait été au mieux exclu et marginalisé, et sinon assassiné, comme tant d'autres opposants à Staline. Malgré toutes ces suspicions, il reste pourtant jusqu'à sa mort le secrétaire général (muet) du parti, avant de devenir sa figure tutélaire, après 1945 et jusqu'aux années 1980. Il y a peu de congrès du Parti communiste italien (PCI), dans ces années, où son portrait ne trône pas sur l'estrade où siège le Bureau politique. Gramsci, c'est d'abord une image sainte.

Une œuvre colossale

Que penser, donc, de ces indications de désaccord, à la fois convergentes et pas entièrement conclusives ? Que nous disent en particulier les *Cahiers de prison*, rédigés entre 1929 et 1935, et qui restent de loin son œuvre la plus importante ? Sans elle, la réputation de Gramsci aurait été comparable à celle d'un Thorez ou d'un Thaelmann qui dirigeaient à l'époque les partis communistes français et allemand.

Il reprend là des débats théoriques et politiques majeurs, parfois abordés pendant les années turinoises, et auxquels il va donner une tout autre ampleur. Cet homme était très sûr de ses capacités, qui ont impressionné nombre de ses contemporains, y compris Mussolini. Pendant toutes ces années de prison, l'œil de la censure ne l'a jamais lâché, si bien qu'il a dû euphémiser et biaiser. Si jamais, par exemple, vous croisez le nom d'un certain Giuseppe Bessarione, sachez qu'il s'agit de la translittération italienne de Iossif Vissarionovitch, mieux connu sous le pseudonyme de Staline. Donc, faites attention. Après la

guerre, cette œuvre a été longtemps appropriée et contrôlée par le Parti communiste italien. Comme dans l'Eglise catholique, il ne fallait pas laisser les textes sacrés dans les mains des simples croyants. Les *Cahiers* n'ont ainsi été publiés intégralement qu'en 1975 et traduits lentement, si bien que Gramsci n'a été reconnu comme l'un des grands penseurs politiques du siècle que plusieurs décennies après sa mort.

Il est vrai que la structure de l'œuvre est elle-même un obstacle : colossale (la version italienne fait plus de 3 500 pages), fragmentaire, faite de notes personnelles plus que de développements structurés, prêts pour la publication. Beaucoup de thèmes sont abordés de manière a priori éparses, éventuellement contradictoires, tandis que d'autres, qui feront parfois l'objet de longs commentaires, ne tiennent parfois qu'en un ou deux paragraphes [sur cette philologie des *Cahiers*, voir le chapitre XVIII de Descendre et Zancarini].

Au fil des pages, on passe donc d'une discussion engagée sur Marx, Sorel ou Croce à un développement sur les courants modernistes dans l'Eglise italienne, la peinture futuriste, le folklore paysan ou telle pièce de Pirandello. Aucune construction doctrinale, aucune grande démonstration ne vient guider ou embarrasser le lecteur.

En simplifiant, on peut voir cependant au départ des *Cahiers* une question centrale pour tout militant communiste de l'entre-deux-guerres : pourquoi les révolutions de 1919-1920, au lendemain de la Première Guerre mondiale, ont-elles toutes échoué – en Allemagne, en Autriche, en Hongrie et donc, aussi, en Italie ? Y a-t-il eu erreur de diagnostic ? Ou bien faut-il mettre en cause la stratégie du mouvement révolutionnaire, aveuglé par le succès incroyable de 1917 en Russie ? Vient aussi, à l'arrière-plan, cette question lancinante pour une génération qui ne plaisantait pas avec la doctrine : pourquoi cette grande révolution a-t-elle eu lieu en Russie, alors que Marx et ses héritiers avaient répété sans relâche que la « transition au socialisme », inévitable selon les lois de l'histoire, commencerait dans les pays capitalistes les plus « avancés » – en Angleterre, en France ou en Allemagne ?

Evidemment, la réponse apportée ici aurait une résonance toute particulière en Italie, où une base industrielle étroite allait

S'IL ÉTAIT SORTI DE PRISON, GRAMSCI AURAIT ÉTÉ AU MIEUX EXCLU ET MARGINALISÉ, ET SINON ASSASSINÉ, COMME TANT D'AUTRES OPPOSANTS À STALINE



p. **106**

aussi de pair avec une large paysannerie pauvre, encadrée par un clergé nettement réactionnaire – comme en Russie. Pour Gramsci, ce parallélisme allait de soi.

Il développe sur ce point une réponse originale, dont les implications se déroulent ensuite, pas à pas. D'abord, en bon marxiste, il part de la Révolution française, modèle canonique d'une révolution bourgeoise ouvrant la voie à la construction d'un Etat libéral, adéquat à une économie capitaliste (code civil, propriété privée, marché libre du travail, etc.). En somme, la

France de Balzac et de Zola. Mais, ajoute-t-il, cette révolution avait été préparée de longue date par l'extension des idées libérales et démocratiques parmi les intellectuels au sens large (on aurait parlé

dans les années 1960 des « cadres » du pays, aujourd'hui de ses « élites »). Bien avant 1789, ces idées avaient déjà conquis les institutions de la société civile – presse, éducation, académies provinciales, réseaux intellectuels, chambres de commerce, etc. En un mot, dit Gramsci, les idées de la Révolution étaient déjà hégémoniques dans la société française, ce qui expliquerait pourquoi les institutions de l'Ancien Régime se sont effondrées aussi vite et aussi radicalement. On peut voir ici un parallélisme inattendu avec les thèses classiques de Tocqueville dans *L'Ancien Régime et la Révolution*.

En Russie, en revanche, les bolcheviks ont pris le pouvoir par une « guerre de mouvement », comme dit Gramsci, menée comme une opération militaire, sans le long préalable de la « guerre de position », à caractère culturel, observée en France. Mais Lénine et son parti se sont trompés, ensuite, en croyant pouvoir répliquer à l'Ouest la stratégie russe de 1917 : l'insurrection dans deux ou trois centres urbains, suivie d'un audacieux coup de main, ne pouvait pas réussir face à des sociétés civiles beaucoup plus structurées, où l'hégémonie bourgeoise restait forte. Face à la menace dans la rue, les classes dominantes ont donc fait alliance avec l'extrême droite, en Italie d'abord, en Allemagne ensuite. Toute une génération de militants a fini dans les camps et les prisons, Gramsci compris.

L'hégémonie n'est donc pas un *soft power*, même si elle se forme dans la société civile. Surtout, elle vient avec une idée de consentement, ou bien (dans des termes non gramsciens) des

formes de légitimité, même partielles, sans doute aussi avec l'idée d'un espace public qui ne serait pas entièrement contrôlé et policé d'en haut. Quelles que soient leurs limites, on peut ainsi reconnaître la spécificité d'un régime parlementaire, de la liberté de la presse ou de l'association politique. Mais l'hégémonie n'exclut jamais la coercition qui, à des degrés divers, est présente par définition dans toute société de classe et qui relève de l'appareil d'Etat – armée, police, justice, etc. L'articulation des deux est l'enjeu théorique et politique majeur dans cette conception de la société civile.

Gramsci ouvre ainsi un vaste espace théorique dans lequel questionner à nouveaux frais le politique dans des sociétés capitalistes. Toujours divisées et porteuses de violence politique, elles sont bien plus complexes que l'admettait l'orthodoxie marxiste-léniniste, avec son déterminisme économique étroit et sa foi dans les lois de l'histoire. Les stratégies de terrain et l'*agency* reviennent au premier plan, y compris dans leurs composantes culturelles ou symboliques. Le combat politique est plus subtil, plus incertain et appelle une nouvelle intelligence collective.

Incidemment, on aperçoit ici la référence gramscienne que la droite et l'extrême droite françaises aiment aujourd'hui agiter pour donner des quartiers de noblesse à leurs tentatives de police intellectuelle. On a bien sûr à l'esprit les campagnes contre le « wokisme » et « l'islamo-gauchisme », ou contre les institutions académiques qui diffuseraient des idées folles, ou simplement étrangères au « récit national ».

On peut lire aussi, par exemple, la biographie récente de William Buckley, intellectuel public et grand journaliste qui a accompagné, influencé et soutenu inlassablement la droite américaine, depuis les années 1950 jusqu'aux années Reagan et Trump. Ce livre éclaire ainsi la stratégie culturelle et politique de l'actuelle administration américaine, qui affiche sa rupture avec nombre de valeurs et d'institutions américaines classiques, dans une « guerre de mouvement » culturelle : les attaques contre les grandes universités, les institutions judiciaires et les *law firms* s'inscrivent clairement dans une stratégie d'hégémonie, de même par exemple que la volonté d'afficher son sens de l'impunité et de terroriser l'adversaire.

**L'HÉGÉMONIE N'EST PAS UN SOFT POWER.
ELLE VIENT AVEC UNE IDÉE DE CONSENTEMENT,
ET SANS DOUTE AUSSI D'UN ESPACE PUBLIC
QUI NE SERAIT PAS ENTIÈREMENT CONTRÔLÉ
ET POLICÉ D'EN HAUT**



p. **108**

On peut aussi rappeler les déclarations du vice-président américain J. D. Vance à Munich, en février 2025, où il affirmait que les problèmes avec la démocratie ne se posent pas tant en Chine ou en Russie qu'en Europe. Par ces quelques mots, il annonçait la fin de cette « communauté de valeurs » qui, en termes gramsciens, formalisait depuis 1945 le consentement européen à l'hégémonie américaine. Dès lors, tout le monde l'a compris, il ne reste plus que le rapport de force, tout cru : guerre commerciale et chantage géopolitique.

La « Question méridionale »

Revenons cependant sur ce point : pour Gramsci, l'hégémonie est attachée à un lieu et un moment historique précis. Elle est contingente et appelle une connaissance très informée des conditions politiques dans chaque pays, en Russie et en Allemagne, en Italie et en France. De fait, cela met en question le projet d'une internationale communiste dans laquelle

on décide depuis Moscou la stratégie que devront suivre sans broncher tous les partis affiliés : rupture avec les socialistes au début des années 1920, alliance de classes dans les années ultérieures, puis opposition « ouvrière » aux sociaux-démocrates à partir de 1928, et retour à une stratégie de front populaire après 1933.

Dans le cas de Gramsci, cet ancrage national est évidemment l'Italie d'après l'unification (1861). Il ne cessera de l'interroger dans les *Cahiers*, faisant d'elle un lieu théorique nouveau, comme d'autres l'avaient fait de la France ou de l'Angleterre. Comment penser un pays construit et gouverné par une élite minoritaire, issue du Nord industriel et financier, et qui domine une large périphérie pauvre, qualifiée par Gramsci de féodale, donc de précapitaliste ? Cinquante ans après l'unification italienne, le Nord et le Sud vivent toujours dans des âges différents, dessinant une géographie sociale discontinue, fluide, sans équivalent en Europe, dans laquelle l'hégémonie bourgeoise est partielle, donc vulnérable (lisez *Le Guépard*, de Lampedusa !). Cette Question méridionale, sur laquelle il revient depuis les années 1920, ne renvoie pas ainsi à une simple inégalité de développement entre régions plus ou

moins « avancées ». Elle démarque pour lui une discontinuité qualitative, ou structurelle, dans l'articulation entre modes de production, classes sociales, Etat et élites.

La question centrale pour Gramsci, comme pour les dirigeants soviétiques des années 1920, était celle des alliances de classes qu'appelait ce capitalisme inabouti. Pour lui, rien n'aurait été pire qu'une coalition muette des prolétaires et des capitalistes du Nord pour imposer au Sud des politiques d'exploitation de type colonial – le terme apparaît à plusieurs reprises dans son premier essai sur *La Question méridionale* [1926] puis dans les *Cahiers*. Il défendra donc avec constance le principe d'une alliance des prolétaires piémontais et lombards avec les paysans « subalternes » du Sud, conçus comme archaïques, dépourvus de conscience de classe et aux formes de mobilisation très éloignées de celles du mouvement ouvrier.

Plutôt que d'en appeler à un mouvement de masse plus ou moins confus, il s'en remet avant tout aux intellectuels propres au mouvement ouvrier, ses « intellectuels organiques » : il leur revient d'assurer l'hégémonie du prolétariat sur cette alliance et de détacher les paysans de l'emprise d'un clergé « inter-classiste », proche des villages et des campagnes mais aussi, à Naples et à Palerme, des élites politiques et culturelles. La sociologie politique des intellectuels s'inscrit chez Gramsci dans un questionnement constant de l'Eglise catholique, institution longtemps hégémonique, et dont il suit attentivement les débats internes.

Un biais europocentriste

De fait, Gramsci est beaucoup plus attentif à ces dimensions culturelles du travail politique que, par exemple, à la redistribution des terres ou à la recherche d'un modèle de développement économique adéquat à cette alliance de classes improbable. Les *Cahiers de prison* contiennent des passages intéressants sur l'économie italienne, le fordisme américain ou le libre-échange, mais on ne trouvera pas là un traité d'économie politique, même embryonnaire.

Guère de traces non plus de la question coloniale en général et, par exemple, des essais sur l'impérialisme de Lénine et Rosa Luxemburg, très discutés de son temps. A bien y regarder, Gramsci reste un intellectuel européen, voir



européocentriste. On trouve dans les *Cahiers* de brèves notes sur l'Inde, le Japon ou la Libye, mais sur le fond ses références principales sont les mêmes que celles de Marx – la France, l'Angleterre, l'Allemagne ou les Etats-Unis –, plus la Russie, qu'il décrit toutefois, de manière un peu curieuse, comme une société « *gélatineuse* ».

Il est frappant à cet égard qu'à partir des années 1960 les courants hétérodoxes en économie du développement n'ont quasiment jamais fait référence à la Question méridionale. On pense en particulier aux théoriciens latino-américains de la *Dependencia*, qui posaient eux aussi, dans un contexte postcolonial, la question des alliances de classes, de la construction de l'Etat et des modèles de croissance (Fernando Henrique Cardoso, Celso Furtado, etc.). Face aux héritiers lointains de Lénine, il leur fallait à leur tour retrouver une compréhension des situations locales, cette fois-ci en Argentine ou au Brésil, et tenter de restaurer une *agency* des acteurs politiques et des intellectuels.

Il faudra attendre encore une génération pour que la Question méridionale rejoigne la problématique du *Global South*. Edward Said s'est ainsi réclamé de Gramsci (*Culture and Imperialism*, 1994, chapitre I). Plus nettement encore, les *Subaltern Studies*, depuis les années 1980, s'inspirent de lui pour étudier les groupes sociaux périphériques dans les sociétés post-coloniales, notamment en Inde : paysans marginaux, minorités ethniques, *dalits*, femmes, migrants. En d'autres termes, les « Primitifs de la révolte » à la Hobsbawm, le vieux *Lumpenproletariat* de Marx et, plus encore, ces pages nombreuses où Gramsci observe le politique par en bas, par les franges de la société : la religion des « âmes simples », la langue des paysans, le folklore, ou encore les romans-feuilletons dans la presse populaire italienne. A son époque, les ethnologues commençaient tout juste à se saisir de ces objets, mais pour un théoricien du politique, c'était inédit.

Dans la Question méridionale, ces chercheurs du Sud reconnaissent surtout la géographie sociale déstructurée, ambiguë, d'un pays périphérique qui échappe aux modèles classiques du capitalisme et de l'Etat-nation, formés à partir de l'expérience européenne. Et plus que le travail salarié, ils mettent en question l'accès à l'espace et à la parole publique : la domination symbolique et l'exclusion sociale plutôt que l'exploitation.

Sortir du marxisme ?

Bien sûr, personne ne peut assurer aujourd’hui que Gramsci se serait reconnu dans les *Subaltern Studies*, dont la page Wikipédia affiche pourtant la photo légendaire. Il est loisible aussi de s’interroger sur l’analyse qu’il aurait pu proposer des régimes de Sécurité sociale, après 1945, et de leur effet sur le consentement populaire à une économie capitaliste. On peut en revanche imaginer qu'il aurait pu être troublé par la diversité des horizons politiques de ceux qui, aujourd’hui, se réclament de lui.

Rappelons plutôt ce point, avant de finir : Gramsci n'a jamais renoncé à Marx. En prison, après une décennie de militantisme incessant, il reprend immédiatement son travail intellectuel et affirme très vite le projet de construire en grand à partir de cette œuvre fondatrice. Mais voilà, les lecteurs n'ont pas nécessairement suivi l'auteur, ce qui est le destin des classiques. Pour des générations d'intellectuels et de chercheurs, tout s'est passé comme si les *Cahiers de prison* ont servi en fait à s'extraire du marxisme, en particulier de sa représentation sommaire des conflits sociaux et de sa pensée économique frustre. En ouvrant sur les questions de l'engagement culturel et de la société civile, le thème de l'hégémonie a aspiré le travail théorique très loin du matérialisme économique hérité de Marx et Engels.

Pour ses lecteurs, Gramsci a souvent été une maïeutique pour rompre avec cet héritage intellectuel, mais sans renoncer à l'idée d'une société divisée, donc conflictuelle, qui appelle une lecture critique, politiquement informée. Ses héritiers ne sont aucunement iréniques, ils ne croient pas à la pacification sociale. Si le consentement est bien au cœur de l'ordre politique, il n'écarte jamais la menace de la répression ; et *a contrario* la domination n'épuise pas l'*agency* des acteurs et des militants, et donc l'intelligence de l'action politique.

La richesse de cette problématique aurait sans doute suffi à assurer la réputation de Gramsci, à cela près, toutefois, qu'il n'en a pas l'exclusivité : la relation entre déterminismes socio-économiques, représentations collectives et mobilisation politique (pour résumer) est un thème majeur de la sociologie politique du XX^e siècle. Sur ce même terrain, par exemple,

**GRAMSCI OBSERVE LE POLITIQUE PAR
EN BAS, PAR LES FRANGES DE LA SOCIÉTÉ :
LA RELIGION DES « ÂMES SIMPLES »,
LA LANGUE DES PAYSANS, LE FOLKLORE,
OU ENCORE LES ROMANS-FEUILLETONS**



Pierre Bourdieu a produit un cadre théorique bien plus abouti. Sauf que chez lui le troisième terme, l'engagement politique, est plutôt une *afterthought*, un commentaire *a posteriori* de la théorie qui elle-même présente une tonalité bien plus déterministe que chez Gramsci – cet exemple inégalé de l'intellectuel engagé, à la fois homme de concepts et homme d'action.

Pour une bonne part, la séduction qu'il continue d'exercer tient sans doute à ce qu'il est un des tout premiers à être entré sur ce terrain théorique, avec une fraîcheur qu'on ne retrouve pas dans les générations suivantes. On rejoint ici le côté expérimental de cette œuvre à nulle autre pareille, ouverte à tous les vents. Dans cette somme d'esquisses et de fragments que Gramsci a déposée dans les *Cahiers*, chacun peut prendre ce qu'il veut pour son propre usage, en plus de l'icône. ■

Bibliographie.

Anderson P., 2017, *The Antinomies of Antonio Gramsci*, Verso.

Descendre R. et Zancarini J.-C., 2023, *L'œuvre-vie d'Antonio Gramsci*, La Découverte.

Frétigné J.-Y., 2017, *Antonio Gramsci. Vivre, c'est résister*, Armand Colin.

Gomez Gutiérrez J., Verri C. et Baris T. (eds), 2025, *Gramsci and the Southern Question*, Routledge.

Gramsci A., 2021, *Cahiers de prison. Anthologie*, édition de J.-Y. Frétigné, Folio essais n° 674, Gallimard.

Gramsci A., 1926/2015, *The Southern Question*, Bordighera Press.

Kolakowski L., 1978, « Antonio Gramsci: Communist revisionism », *Main Current of Marxism*, Oxford UP, vol. 3, p. 220-252.

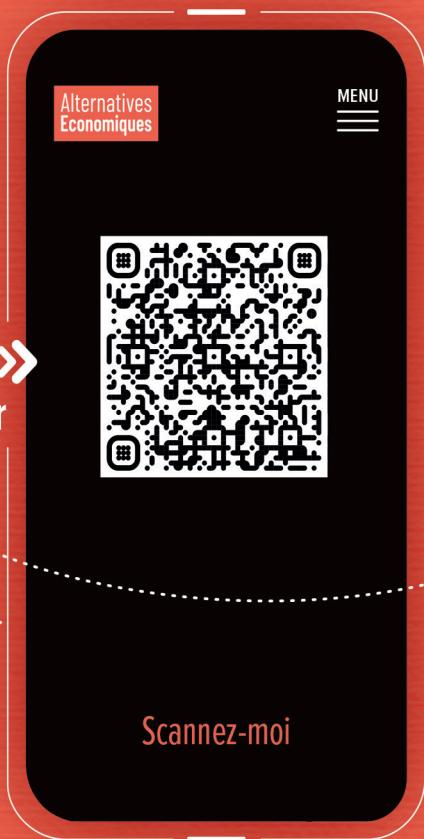
Spivak G. C., 1988/2020, *Les subalternes peuvent-elles parler ?*, traduit de l'anglais par J. Vidal, éd. Amsterdam.

Tanenhaus S., 2025, *Buckley: The life and the Revolution That Changed America*, Penguin-Random House.



Chaque jour à 17h
un autre regard sur l'actualité
économique et sociale

Inscrivez-vous ➤ à notre newsletter



Alternatives
Economiques .fr

alternatives-economiques.fr/newsletter

L'Economie politique n° 109

Action locale, missions impossibles ?

« La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire. » François Mitterrand, deux mois après son élection en mai 1981, annonce un programme de décentralisation qui sera en partie réalisé. Les compétences locales ont été progressivement étendues pour rapprocher les services publics des citoyens et leur permettre de participer directement aux décisions politiques de leur lieu de vie.

Rompre avec notre culture politique jacobine s'avère cependant difficile. Depuis le début des années 2000, nous assistons même à une recentralisation de fait : les réformes fiscales successives ont réduit les ressources propres des communes et accru leur dépendance à l'égard de l'Etat central.

Ce dossier fait le constat d'une contradiction permanente entre des moyens politiques et financiers qui se réduisent et des défis sociaux et environnementaux qui se multiplient : accès aux transports, offre scolaire et périscolaire, prise en charge d'une population vieillissante, construction de logements, adaptation au dérèglement climatique... Les territoires sont inégaux face à tous ces enjeux : si un certain nombre de métropoles, zones périurbaines ou communes rurales se développent et attirent de jeunes actifs, d'autres territoires vieillissent rapidement et se vident de leurs habitants.

Ces fractures territoriales sont connues mais l'Etat tend à fermer les yeux, et les collectivités concernées manquent de moyens pour y répondre efficacement. Aider les élus locaux à remplir leurs missions est un enjeu démocratique central, car les citoyens leur accordent bien plus de confiance qu'à la politique nationale. ■

12 € (France métropolitaine)



9 782352 403746

L'Economie politique est publiée par
Alternatives Economiques et l'*Institut Veblen*.

Photo de couverture:
© Nicolas Portnoi / Divergence