

ST30 « Analyser la confiance dans un contexte multiniveaux : récits scalaires, capacité politique et gouvernance territoriale »

Arnaud Brennetot, Université de Rouen, UMR CNRS 6266 IDEES. arnaud.brennetot@univ-rouen.fr

Clarisse Didelon-Loiseau, Université Paris 1-Panthéon-Sorbonne, UMR 8504 Géographie-Cités. Clarisse.Didelon-Loiseau@univ-paris1.fr

Claude Grasland, Université Paris 7-Denis Diderot, UMR 8504 Géographie-Cités. claud.grasland@parisgeo.cnrs.fr

Titre : Le « millefeuille territorial » français à l'épreuve des représentations sociales

Résumé

À partir d'une présentation des résultats préliminaires de l'enquête GlocalMap (2017), cette communication vise à analyser les perceptions de la gouvernance multiniveau qui s'est construite en France dans le sillage de la construction européenne et de la décentralisation. Il s'agit en particulier de mesurer la diversité sociale des représentations de la structure territoriale de l'action publique par la population, de tester l'hypothèse de liens de légitimité entre les différents niveaux territoriaux et de les comparer avec les transformations institutionnelles en cours.

Introduction

En France, l'affirmation institutionnelle de la gouvernance multiniveau s'est accompagnée d'un discours réprobateur au sein de la sphère politique et administrative, ce que la métaphore dépréciative du « millefeuille territorial », apparue il y a une dizaine d'années, résume de façon stéréotypée (Torre, 2015). Selon ce discours récurrent, l'empilement des couches d'action publique traduirait une incapacité à choisir entre deux trinômes concurrents : l'un ancien, hérité de la Révolution, s'articulerait autour de la commune, du département et de l'État (trinôme CDE) ; l'autre, plus récent, associerait les intercommunalités, les régions et les institutions européennes (trinôme IRE). Ce clivage réactiverait la vieille opposition idéologique entre « jacobins » centralisateurs et « girondins » décentralisateurs (Ohnet, 1995, Loughlin, 2007). Dans ce contexte, le thème de la simplification territoriale, bien qu'invoqué de façon répétée, semble avoir fait long feu (Béhar, 2015). Aucune des lois de réforme territoriale votées depuis 2010 ne conduit à une réduction du nombre de couches. Tout au plus assiste-t-on à l'élargissement de certaines mailles communales, intercommunales et régionales par fusion d'entités préexistantes, conformément aux effets de l'application du *new public management* à la gouvernance territoriale (Bezes, 2015)

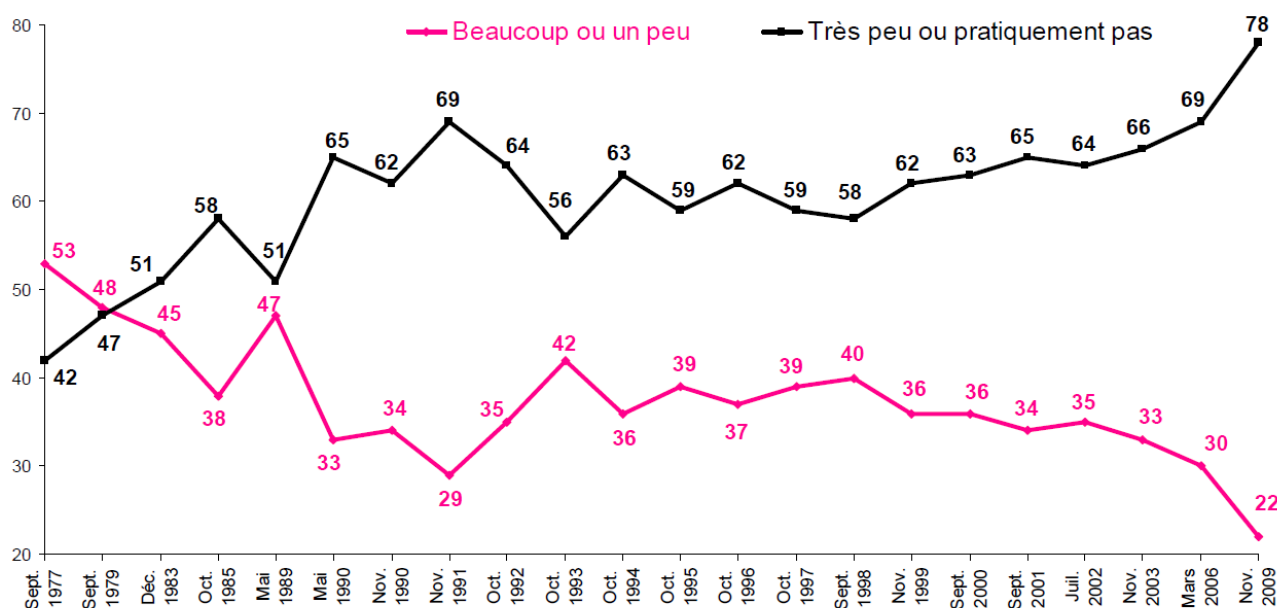
Sans revenir sur les raisons qui président à l'inertie de cette structure multiscalaire, l'impossible simplification territoriale de la France se produit dans un contexte structurel de défiance croissante de la part des populations vis-à-vis des institutions publiques (TNS-Sofres-Cevipof, 2009, Cevipof, 2019). Dans ce contexte que certains commentateurs présentent comme une « fracture » entre les élites politiques et le peuple (document 1), se pose alors la question de la sensibilité des différents niveaux d'action publique à cette montée de la défiance. Tous les échelons se trouvent-ils également affectés ? La réprobation du « millefeuille territorial » exprimée par une majorité des leaders d'opinions est-elle partagée par la population dans son ensemble ? Quelles formes sont associées à des améliorations ou des détériorations possibles de l'organisation territoriale ? Au-delà, existe-t-il un lien entre le profil sociologique des individus et leurs perceptions de l'architecture multiniveau ?

Pour tenter d'apporter des éléments de réponse à ces divers questionnements, cette communication présente les résultats de l'enquête *Glocalmap* réalisée en 2017 dans le cadre du

programme ELLIPS (Étude Longitudinale par Internet Pour les Sciences Sociales) de l'Equipex DIME-SHS de Sciences Po. Visant à identifier et à analyser la variété des perceptions des niveaux territoriaux pertinents d'action publique par la population française (Grasland, 2019), le projet Glocalmap est porté par le Collège international des sciences territoriales (CIST), fédération de recherche CNRS FR2007 (<http://www.gis-cist.fr/>).

Document 1 - La lente montée de la « fracture » entre les « Français » et leur « élus »

Les hommes politiques se préoccupent-ils de ce que pensent les Français ?
à travers les enquêtes de TNS Sofres



Source : TNS-SOFRES-CEVIPOF, 2010, *Baromètre de la confiance politique*, vague 2009.

1. Présentation du corpus de données

L'enquête GLOCALMAP a été menée au cours de l'automne 2017, entre le 21 septembre et le 2 novembre, grâce au panel ELIPSS mis en place par le projet d'équipement public DIME-SHS depuis 2012 (<https://www.elipss.fr/fr/>). Conçu pour permettre la réalisation régulière d'enquêtes par questionnaire à l'échelle nationale sur des thèmes variés (pratiques numériques, situations familiales, mobilités spatiales...), cette enquête mobilise un échantillon représentatif de la population française métropolitaine d'environ 3000 personnes âgées de 18 à 79 ans. La représentativité est garantie par la prise en compte de critères sociodémographiques (âge, diplôme, sexe, nationalité) et géographiques (notamment par la localisation élargie du lieu de résidence à partir des zones d'étude et d'aménagement du territoire (ZEAT)). Des analyses complémentaires montrent aussi que l'échantillon ELIPSS présente une représentativité statistique satisfaisante des différentes régions françaises, la Corse exceptée. La réalisation de l'enquête s'est déroulée à distance, par Internet. Plus de 2300 personnes ont répondu à l'ensemble de l'enquête (soit un taux de réponse de 83%).

Cette communication s'appuie sur les réponses fournies à l'une des questions fermées de cette enquête portant sur la perception par les répondants de la gouvernance multiniveau en France. Celle-ci était formulée de la façon suivante : « pour permettre une meilleure efficacité de l'action publique, quels niveaux territoriaux mériteraient de voir leur pouvoir supprimé, renforcé, diminué ou conservé en l'état ? » (document 2).

Document 2 – Interface de réponse proposée au paln ELIPSS dans le cadre du projet Glocalmap

The screenshot shows a mobile application interface for ELIPSS. At the top, there is a status bar with signal strength, 4G, and the time 11:45. Below that, the app header displays 'EIPSS' with a green checkmark icon and the URL 'HTTPS://DEV.ELIPSS.FR'. A progress indicator shows '(134 / 156)' with a green bar. The main content area contains a text box with the question: 'Pour permettre une meilleure efficacité de l'action publique, quels niveaux territoriaux mériteraient de voir leur pouvoir diminué, renforcé, supprimé ou gardé en l'état ?'. Below the question is a table with four columns: 'Diminué', 'Renforcé', 'Supprimé', and 'Gardé en l'état'. The rows represent different territorial levels: 'Les quartiers / arrondissements', 'Les communes', 'Les intercommunalités', 'Les départements', 'Les régions', 'Le pays (État)', 'L'Europe (l'Union européenne, Schengen, zone Euro, etc.)', and 'Le monde (Nations Unies, G20, etc.)'. Each cell in the table contains a radio button. At the bottom of the form, there are two green buttons: 'PAGE PRÉCÉDENTE' on the left and 'PAGE SUIVANTE' on the right. The bottom of the screen shows the standard Android navigation bar.

	Diminué	Renforcé	Supprimé	Gardé en l'état
Les quartiers / arrondissements	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Les communes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Les intercommunalités	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Les départements	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Les régions	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Le pays (État)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
L'Europe (l'Union européenne, Schengen, zone Euro, etc.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Le monde (Nations Unies, G20, etc.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Sur 2382 individus ayant répondu à la question, seuls 37 n'ont répondu à aucun des items et ont en pratique refusé de se prononcer ; 28 autres ne se sont pas prononcés sur au moins deux items et 61 se sont prononcés sur 7 des 8 items. 2256 individus, soit près de 95 % de l'effectif, ont donné un avis sur chacun des huit niveaux. On trouve toutefois 236 réponses homogènes d'individus ayant coché la même réponse pour tous les niveaux, essentiellement en faveur du statu quo ou du renforcement de l'ensemble des niveaux territoriaux. Ces réponses sont difficiles à interpréter car elles peuvent relever aussi bien d'un authentique choix politique que d'une incompréhension de la question ou d'un refus de répondre. Dans la mesure où elles ne proposent aucune différenciation des niveaux, elles ont été éliminées de l'analyse. Il reste au total 2020 réponses complètes (84 %) exprimant un choix analysable en matière d'articulation des niveaux d'action publique.

L'analyse des styles de réponse ne révèle pas de biais social majeur en fonction de l'âge, du niveau de diplôme et des régions géographiques de sondage. Mais elle met en valeur deux biais fréquents dans ce type d'enquête. D'une part un biais de connaissance et de mobilisation, qui conduit

les personnes déclarant s'intéresser à la politique à fournir des réponses plus différenciées, c'est-à-dire à significativement moins utiliser la modalité statu quo et à beaucoup plus fréquemment employer les modalités « diminuer » et « supprimer ». D'autre part un biais de genre, qui se traduit par une tendance des femmes à surreprésenter les réponses en faveur du statu quo et sous-représenter la modalité « supprimer ». Bien que statistiquement significatifs, ces biais ne sont toutefois pas de nature à affecter sensiblement l'interprétation des réponses et ne nécessitent pas de redressement particulier.

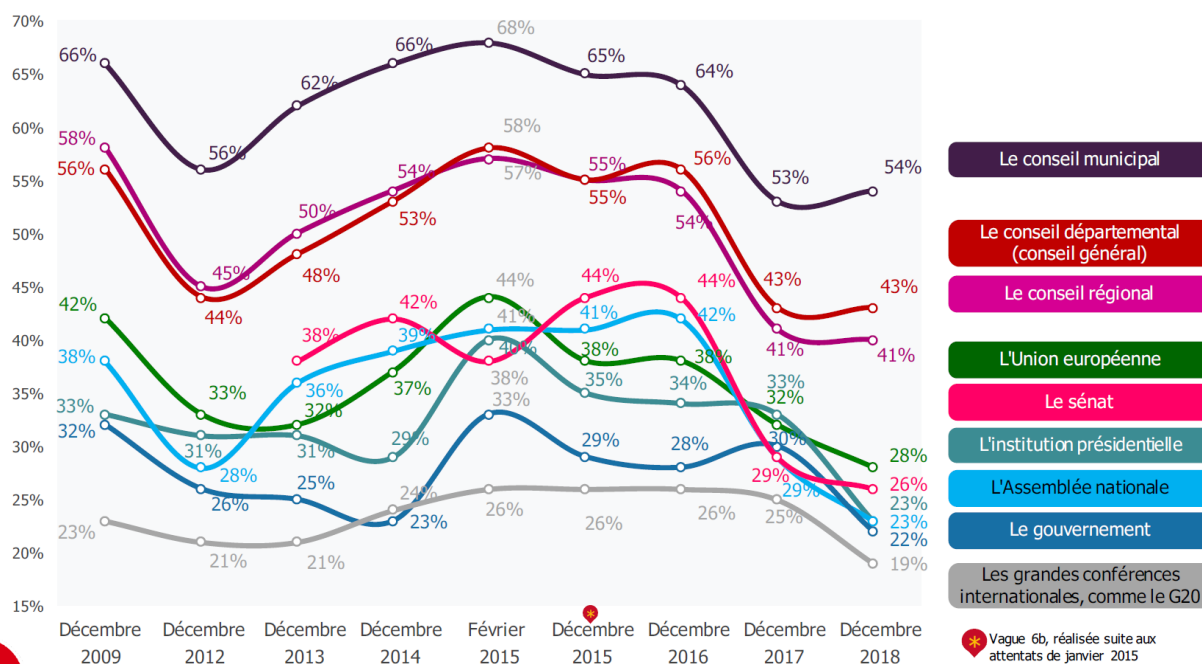
2. Des échelons inégalement légitimes

L'analyse des fréquences brutes (document 3) confirme certains des résultats des enquêtes menées sur la confiance dans les institutions, notamment celles du Cevipof (Cevipof, 2010 à 2018), à savoir que les niveaux locaux de la commune et du département sont ceux qui suscitent le plus de confiance (document 4).

Document 3 : Réponses à la question sur l'efficacité des différents niveaux d'action publique

%	Supprimé	Diminué	Gardé en l'état	Renforcé
1. Quartier	9,68	9,21	40,14	40,97
2. Commune	3,57	8,19	32,10	56,13
3. Intercommunalités	14,81	13,80	34,59	36,80
4. Département	9,33	10,76	39,81	40,10
5. Région	4,64	13,01	43,22	39,12
6. Etat	2,83	15,96	48,14	33,07
7. Union Européenne	9,69	27,06	35,18	28,07
8. Monde	8,95	18,69	45,73	26,63
Moyenne	7,94	14,58	39,87	37,61
Ecart-type	4,01	6,12	5,66	9,22

Document 4 - Évolution du niveau de confiance dans les institutions politiques



Source : Cevipof, Baromètre de la confiance politique, vagues 1 à 10, janvier 2019.

https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr/cevipof/files/CEVIPOF_confiance_vague10-1.pdf

Ce résultat est par ailleurs cohérent avec ceux rappelés régulièrement par les enquêtes menées dans le cadre de l'Eurabaronètre qui indiquent que la population française a une propension structurelle à accorder une confiance locale plus grande aux institutions locales que les autres opinions européennes (sondages Eurobaromètres). Au contraire, les institutions internationales, macrorégionales ou mondiales, sont celles pour lesquelles la défiance est la plus accentuée, ce qui fait écho aux enquêtes ayant montré le poids de la défiance des Français vis-à-vis des institutions européennes ou à l'égard de la mondialisation.

L'enquête Glocalmap révèle cependant que la prise en compte du niveau intercommunal, habituellement ignoré dans les sondages de confiance, permet de mettre en évidence deux points significatifs. Tout d'abord, la confiance dans les niveaux d'action publique n'est pas strictement proportionnelle à leur proximité avec les répondants : la confiance dans le niveau intercommunal apparaît ainsi plus faible que celle accordée aux niveaux départemental, régional et étatique. Ce constat remet en cause l'un des arguments traditionnels en faveur de la décentralisation, à savoir le lien supposé plus fort entre les populations et les institutions locales (Ohnet, 1995, Thomas, 2003). Un tel résultat peut s'expliquer en partie par les difficultés d'appréhension cognitive qu'entraîne aujourd'hui le fait intercommunal en France, les EPCI suscitant des phénomènes d'identification et des sentiments d'appartenance particulièrement faibles (Loubet, 2017).

En outre, les niveaux caractérisés par un fonctionnement fédératif, l'intercommunalité et le niveau européen, sont ceux qui suscitent la confiance la plus faible, ce qui peut être rattaché au caractère récent et instable de ces nouveaux modes de gouvernance mais aussi au manque de lisibilité de l'action engagée dans un cadre « fédératif » ou « communautaire ». Un tel résultat pourrait venir confirmer certains travaux de sociologie politique critique qui interprètent l'affirmation du niveau intercommunal comme une forme de confiscation politique permettant aux notables locaux d'extraire une partie des enjeux de l'action publique local du débat démocratique pour les confiner à des sphères d'initiés libres de procéder aux marchandages de leur choix (Desage, 2011). L'homologie entre la défiance exprimée à l'égard des structures intercommunales et les reproches fréquemment adressés aux institutions européennes, accusées de dérive technocratique et d'opacité politique (Eurobaromètres standard, 1988 à 2019, Pache, 2001), autorise à relativiser le poids des échelles dans la structuration des degrés de confiance et à émettre l'hypothèse d'un lien entre la forme du lien démocratique, en fonction de la désignation directe ou indirecte des gouvernants notamment, et la confiance politique. Au-delà, ces résultats invitent à interroger la compatibilité des formes d'interterritorialité que préconisent certains commentateurs (Vanier, 2008, Estèbe, 2008) et la réalité actuelle des capacités d'appropriation de la gouvernance multiniveau par les populations.

Dans la pyramide des niveaux d'action publique, l'échelon étatique apparaît en position intermédiaire en matière de confiance, situé entre le local et l'international. Il occupe cependant une position ambiguë puisqu'il apparaît comme le niveau que les répondants souhaitent le plus voir conservé en l'état (48,1 %), celui dont la suppression est la moins souhaitée (2,8 %) mais pour lequel un renforcement des prérogatives n'est pas particulièrement désiré. Le rapport au niveau étatique traduit un attachement certain des populations, sans pour autant atteindre la confiance reconnue aux niveaux communal et départemental. Un tel résultat tient sans doute au fait que le niveau étatique est à la fois bien identifié (on sait ce qui s'y joue grâce aux médias politiques centraux) et qu'il est un échelon privilégié à partir duquel se construit la politisation des opinions des individus, comme en témoignent la participation et l'importance accordée aux élections présidentielles et législatives par exemple.

Contrairement au couple très contrasté communes/intercommunalités, les niveaux intermédiaires, le département et la région, présentent des caractéristiques similaires : ils bénéficient tous deux d'un soutien modéré, équivalent à la moyenne à la confiance accordée à l'ensemble des autres échelons, avec une légère surreprésentation des répondants favorables au « statu quo » ou au « renforcement ».

Comme le montrent les enquêtes du Cevipof (2019), la population française ne semble dessiner aucune tendance notable en faveur du départementalisme ou du régionalisme. Comme l'avait déjà remarqué autrefois P. Grémion (1979), l'archaïsme souvent reproché au département par les partisans du réformisme territorial ne se retrouve pas dans les opinions qu'exprime la population française à son endroit. Inversement, les vertus de modernité parfois prêtées à la région par ses défenseurs ne semblent pas transparaître ici, les institutions régionales bénéficiant d'une acceptabilité politique positive sans pour autant être reconnues et identifiées comme un type d'acteur réellement pertinent et crédible¹. Ce relatif consensus permissif à l'égard des régions confirme des résultats anciens sur leur difficulté à s'affirmer dans l'imaginaire politique de la population française comme un niveau stratégique d'action publique (OIP, 2004). Cette faible attention portée au fait régional se retrouve également dans la perception des limites régionales également interrogée dans le cadre de l'enquête Glocalmap : 81,7% de personnes interrogées ne souhaitent pas modifier les limites de leur région².

Dans l'ensemble, ces résultats indiquent par ailleurs que la population française n'est pas fondamentalement hostile à l'égard de l'actuel système de gouvernance multiniveaux. 40 % des réponses données sont favorables au maintien du *statu quo*. 8 % seulement préconisent la suppression d'un ou de plusieurs niveaux et 15 % la réduction de leur rôle. Au contraire, dans 37,6 % des réponses exprimées, l'amélioration de l'efficacité du système passerait par un renforcement de certains échelons institutionnels actuels plutôt que par des suppressions. Bien qu'abondamment évoqué dans les rapports d'experts au cours des vingt dernières années (Mauroy, 2000, Camdessus, 2004, Attali, 2008, Balladur, 2009, Krattinger, 2013), le thème de la simplification de l'architecture territoriale ne semble donc pas particulièrement souhaité au sein de l'échantillon interrogé. Les deux trinômes habituels (CDE, IRE) sur lesquels s'articule le débat des experts concernant les articulations interscalaires à promouvoir n'apparaissent pas de façon distincte dans les représentations de la population françaises. Dans un contexte institutionnel mouvant, le trinôme historique commune-département-État apparaît même comme un socle rassurant pour l'échantillon interrogé, confirmant l'hypothèse d'une certaine inertie des attachements scalaires (Antonsich, 2014).

L'analyse comparée de la confiance accordée aux différents niveaux d'action publique ne permet cependant pas de mesurer les liaisons d'association ou d'exclusion entre eux.

3. Associations et oppositions binaires entre niveaux territoriaux

L'hypothèse d'une interdépendance entre les réponses apportées par les individus aux différents items peut être appréhendée en termes de corrélation positive ou négative entre les différentes modalités scalaires choisies. La transformation des quatre modalités qualitatives (« Supprimer », « Diminuer », « Garder en l'état », « Renforcer ») en variable quantitative ordinaire (-2, -1, 0, 1) fournit une première approximation des liaisons éventuelles.

Les résultats obtenus révèlent des associations et des oppositions nettes entre certains échelons (document 5). Les corrélations positives les plus fortes indiquent les couples dont l'appréciation par les répondants est similaire, qu'il s'agisse de « supprimer », « diminuer » ou « renforcer » les niveaux en question, Ceci concerne en premier lieu la paire UE-Monde ($r = +0,47$) et la paire commune-département ($r = +0,38$), Mais cela peut aussi concerner les associations entre

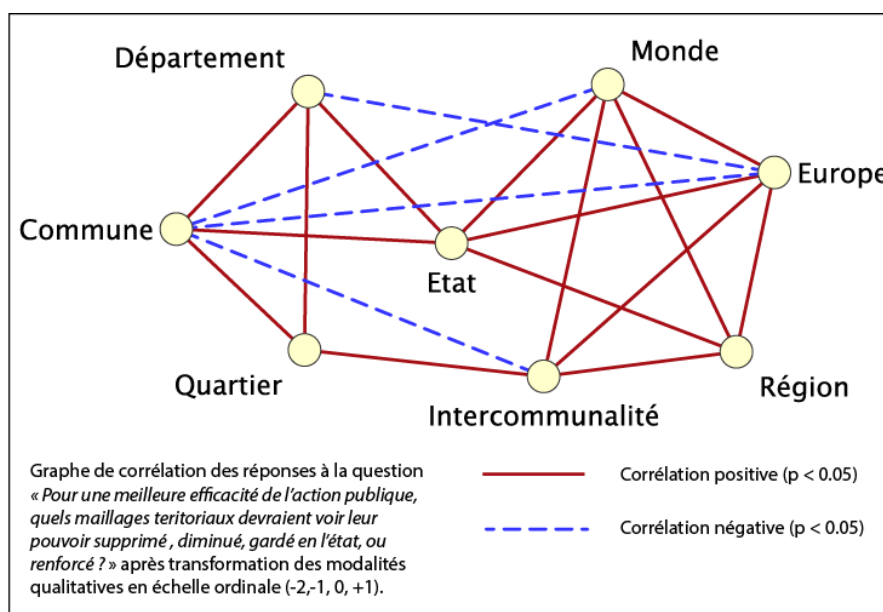
¹ L'hypothèse d'un lien éventuel entre la confiance dans la région et le fait de résider dans une région fusionnée en 2015 sera testé prochainement.

² L'appréciation de la légitimité des limites régionales diffèrent cependant selon la situation géographique des répondants. Les régions que les enquêtés ont le plus souhaité modifier sont le Grand Est (35,8%) et la Bretagne (32,5%), suivies de loin par la Nouvelle Aquitaine (23,8%) et l'Occitanie (22,5%). Inversement, les régions dont les limites ont été le moins remises en cause sont l'Ile-de-France (8%), la Normandie (9,4%), le Centre-Val-de-Loire (10,6%) et Provence-Alpes-Côte-D'azur (11,6%). Ces résultats sont à la fois conformes aux stabilités des découpages régionaux (Ile-de-France, Centre, PACA), aux mouvements de contestation les plus importants (manifestations à Nantes pour le rattachement de la Loire-Atlantique à la Bretagne, opposition au regroupement de l'Alsace avec la Lorraine et Champagne-Ardenne, Occitanie) et/ou aux changements de découpage les plus attendus (Normandie).

UE et intercommunalités (+0,16), UE et régions (+0,17) ou régions et intercommunalités (+0,21), Les corrélations négatives sont plus rares mais néanmoins très significatives sur le plan politique, Elles opposent en effet précisément le couple UE-Monde au couple Commune-Département, les plus fortes oppositions se faisant entre l'UE et le département ou la commune ($r = -0,16$) mais aussi à un degré moindre entre l'intercommunalité d'une part et la commune ou le département d'autre part (-0,08).

Document 5 : Associations et oppositions binaires entre niveaux territoriaux

	qua	com	int	dep	reg	eta	eur	mon
qua	1.000	0.234	0.084	0.190	-0.002	-0.009	-0.033	-0.005
com	0.234	1.000	-0.074	0.358	-0.038	0.021	-0.163	-0.089
int	0.084	-0.074	1.000	-0.076	0.207	0.006	0.154	0.089
dep	0.190	0.358	-0.076	1.000	-0.007	0.066	-0.164	-0.076
reg	-0.002	-0.038	0.207	-0.007	1.000	0.081	0.167	0.079
eta	-0.009	0.021	0.006	0.066	0.081	1.000	0.166	0.208
eur	-0.033	-0.163	0.154	-0.164	0.167	0.166	1.000	0.472
mon	-0.005	-0.089	0.089	-0.076	0.079	0.208	0.472	1.000



On observe que le niveau étatique occupe une position « neutre » et ne participe pas véritablement à ces deux oppositions fondamentales. Il serait plutôt corrélé aux niveaux supérieurs (Europe, Monde) mais sans pour autant s'opposer aux niveaux infranationaux. Ce résultat est intéressant car il contredit la théorie du *rescaling* qui prophétise l'affaiblissement du niveau de l'État au profit des niveaux globaux (Europe, Monde) et de l'échelon urbain, sous l'effet des processus conjoints de mondialisation et de métropolisation (Brenner, 2004).

Bien qu'elle soit éclairante d'un point de vue théorique, l'analyse des corrélations introduit une perte d'information en neutralisant l'effet singulier de la modalité qualitative « supprimer » pour en faire un simple renforcement de la modalité « diminuer »³. Dès lors, il apparaît judicieux

³ L'échelle -2 / -1 / 0 / 1 postule en effet qu'il existe le même écart entre les modalités « supprimer » et « diminuer » qu'entre les modalités « diminuer » et « statu quo » ce qui est discutable. Il y a de bonnes raisons de penser que la modalité « supprimer » introduit politiquement un saut supplémentaire (dans l'inconnu ...) mais qui est impossible à chiffrer quantitativement (-3 ? -5 ?).

d'entreprendre une synthèse des systèmes de réponses des individus en conservant l'ensemble des modalités sous leur forme initiale en quatre modalités⁴. On peut alors mettre à jour non pas deux mais trois dimensions structurantes des attitudes de réponse des individus enquêtés face au système des maillages territoriaux :

- **L'opposition entre partisans du *statu quo* et partisans du changement** est clairement la première dimension et elle correspond à ce que l'on peut interpréter soit comme une tendance structurelle à l'inertie, soit comme un authentique attachement au « millefeuille territorial » français, soit enfin comme une inhibition face à la question posée et un refus de prendre parti.

- **L'opposition entre maillages globaux ou récents et maillages locaux et traditionnels** constitue la seconde dimension fondamentale des oppositions entre les réponses, Elle est très fortement déterminée par le jugement porté sur l'Union Européenne. D'un côté, les individus partisans du renforcement de l'Union Européenne sont en général aussi partisan d'un renforcement du niveau mondial, de l'État et des nouvelles mailles d'action publique (régions, intercommunalités). De l'autre côté, les partisans d'une diminution du rôle politique de l'Union Européenne sont partisans d'un renforcement des mailles locales anciennes et tout particulièrement de la commune et du département.

- **Un troisième axe oppose radicaux et réformistes**, c'est-à-dire des individus partisans de la suppression de la plupart des niveaux territoriaux d'action publique à ceux qui proposent uniquement des ajustements. Le positionnement radical peut concerner aussi bien des partisans de la suppression de l'action de l'UE que des partisans d'une suppression des communes et départements au profit des régions ou intercommunalités.

4. Typologie des attentes concernant l'organisation des niveaux de l'action publique

La combinaison des trois dimensions précédentes permet de dresser une typologie des réponses faisant apparaître cinq groupes⁵ ayant des caractéristiques sociales, politiques et territoriales différenciées⁶ :

- **Le type « *statu quo* » (32,1 %)** constitue le groupe le plus important et se caractérise par un refus significatif de modifier le rôle politique des huit niveaux territoriaux existants. Ils sont par exemple 66,4 % à souhaiter que les institutions européennes conservent leur rôle actuel contre 30,1 % dans l'ensemble de la population. Leur principale spécificité est de comprendre un nombre significativement plus élevé de femmes que l'échantillon dans son ensemble (56,1 % contre 49,7 %).

- **Le type « global » (19,8 %)** se caractérise par un soutien beaucoup plus élevé que la moyenne en faveur du renforcement d'une action politique au niveau mondial (81 %), au niveau européen (82 %) et, à un moindre degré, aux niveaux étatique (62 %) et régional (51 %). Ils sont plus nombreux que la moyenne à proposer une diminution du niveau communal ou départemental, sans pour autant appeler à les supprimer. Ce profil est surreprésenté chez les diplômés du supérieur, les personnes déclarant s'intéresser beaucoup à la politique et les personnes localisées à Paris ou en Ile-de-France.

⁴ En recourant à une analyse des correspondances multiples puis une classification selon la méthode de Ward sur les axes de cette ACM.

⁵ Résultat d'une CAH selon le critère de Ward appliquée aux axes factoriels issus de l'ACM.

⁶ Le commentaire des profils des classes se base sur une série test du chi-2 sur les tableaux croisant la typologie et les variables explicatives ou de cadrage. Seuls les relations significatives au seuil de 0,01 sont mentionnées dans le commentaire.

- **Le type « local » (27,4 %)** offre un profil opposé au précédent, rassemblant des individus qui souhaitent renforcer les niveaux communaux (85,4 %) et départementaux (69,2 %) tout en diminuant, mais sans les supprimer, les actions relevant du niveau mondial (58,9 %) et surtout du niveau européen (75,1 %). Leur attitude apparaît plus ambiguë vis-à-vis du niveau intercommunal et du niveau régional qu'ils sont plus nombreux que la moyenne à vouloir soit augmenter, soit diminuer. Ce profil est caractéristique des personnes de 35-49 ans, résidant en milieu rural ou dans des agglomérations de moins de 20 000 habitants, titulaires du baccalauréat et déclarant un intérêt modéré pour la politique. Tout comme le précédent type, ils se caractérisent par un rejet des solutions radicales (suppression de niveau) et ne sont pas corrélés avec le positionnement politique déclaré sur l'échelle droite-gauche.

- **Le type « conservateur » (10,6 %)** se définit par une volonté très supérieure à la moyenne de supprimer le niveau européen (76,6 %) et le niveau mondial (69,0 %), mais aussi le niveau intercommunal (42,7 %) ou le niveau régional (18,1 %) et même, de façon atténuée, le niveau étatique (23 %). Seuls mériteraient d'être renforcés le niveau communal (75,4 %), le niveau départemental (50,9 %) et le niveau du quartier (48 %). Ce positionnement radical est caractéristique de personnes faiblement diplômées, déclarant ne pas s'intéresser à la politique et se situant plutôt à l'extrême-droite. Il est également spécifique aux hommes (61 % dans ce groupe) et aux habitants de la zone Méditerranée⁷.

- **Le type « moderne » (10,0 %)** se présente comme l'antithèse du précédent, caractérisé par une volonté non moins radicale de supprimer les niveaux locaux traditionnels, en particulier le département (69,6 %). Les individus de ce groupe sont 36 % à vouloir supprimer les communes (contre 5 % dans l'ensemble de la population) et 33 % à vouloir les réduire. Ils sont en revanche favorables à un renforcement des niveaux récents de l'intercommunalité (75,3 %) et de la région (71,9 %). Bien qu'ils soutiennent le renforcement de l'Union Européenne (59 %) ils ne doivent donc pas être confondus avec les partisans du global puisqu'ils revendiquent avant tout une refonte des maillages infranationaux. Les membres de ce groupe se caractérisent par des niveaux de diplôme élevés et un intérêt marqué pour la politique. Mais ils se localisent de façon préférentielle dans les grandes villes plutôt qu'à Paris proprement dit et on y trouve une nette surreprésentation des personnes de plus de 65 ans (30 % contre 20 % dans l'ensemble de l'échantillon).

5. La perception des compétences légitimes : l'exemple du niveau européen⁸

Si l'on confronte la typologie précédente aux réponses concernant la pertinence des niveaux territoriaux en fonction du domaine d'intervention politique on voit apparaître des variations considérables de jugement sur l'utilité politique des institutions européennes (document 6). D'une manière générale, l'Europe est retenue comme l'un des trois niveaux territoriaux les plus pertinents dans 33 % des réponses. Son action est toutefois jugée pertinente par moins de 20 % des personnes dans le domaine du chômage ou de la protection sociale tandis qu'elle est reconnue pertinente par plus de la moitié des personnes enquêtées dans les domaines de la défense, des Droits de l'homme et de la lutte contre les crises financières. Les autres domaines d'action (sécurité, compétitivité, alimentation, environnement) accordent une pertinence limitée à l'action européenne (25 à 30 % des répondants).

Ces valeurs moyennes dissimulent cependant des variations considérables selon les types d'attitude face aux maillages territoriaux. La pertinence de l'action au niveau européen augmente régulièrement selon les types « réactionnaire » (15,8 %), « local » (25,5 %), « statu quo » (31,5 %),

⁷ La ZEAT Méditerranée regroupe l'ancienne région de Languedoc-Roussillon et la région PACA.

⁸ La mesure de la légitimité des autres niveaux territoriaux pour les compétences mentionnées dans le tableau 3 sera menée prochainement et conduira à une comparaison scalaire plus aboutie.

« global » (41,6 %) et « moderne » (50,8 %), Cet ordre se retrouve exactement pour chacun des domaines d'intervention politique. Ainsi les « conservateurs » ne sont que 6,1 % à reconnaître une utilité à l'Europe dans la lutte contre le chômage contre 37,5 % pour les « modernes ». L'utilité de l'Europe en matière de lutte contre les crises financières est reconnue par les trois-quarts des « modernes » et deux tiers des « globaux », mais par moins de la moitié des « locaux » et à peine plus d'un quart des « conservateurs ».

Document 6 : Appréciation des domaines d'intervention pertinents de l'Europe en fonction de l'attitude face au système des niveaux territoriaux

% de réponse ou l'Europe fait partie des trois niveaux les plus pertinents pour ...		Type de réponse sur les systèmes de niveaux territoriaux					Moy,
		"conservateur"	"Local"	"Statu quo"	"Global"	"Moderne"	
Type d'action publique	... la lutte contre le chômage	6,1	5,6	13,4	26,3	37,5	17,8
	... la protection sociale	10,2	12,7	20,7	23,4	31,8	19,8
	... assurer la sécurité	6,7	19,9	24,4	39,0	38,3	25,7
	... la protection de l'environnement	9,9	23,6	26,3	35,8	40,8	27,3
	... l'innovation et la compétitivité	14,8	20,5	25,0	39,4	46,4	29,2
	... une alimentation de qualité	13,5	22,1	26,2	34,2	51,7	29,5
	... la défense des droits de l'homme	35,3	50,2	56,6	63,8	77,6	56,7
	... la lutte contre les crises financières	29,5	49,5	59,5	71,1	81,9	58,3
	Moyenne	15,8	25,5	31,5	41,6	50,8	33,0

L'attitude face à l'Union Européenne apparaît donc comme un élément central de structuration des représentations que se font les Français des maillages territoriaux et des domaines d'intervention de l'action publique. Les attitudes de soutien ou de rejet de ce niveau s'inscrivent dans un système de représentation des échelles de l'action publique lié à plusieurs dimensions sociologiques (genre, niveau d'éducation), territoriales (niveau urbain, région) et politiques (intérêt, polarisation droite-gauche).

Conclusion

Les résultats préliminaires de l'enquête Glocalmap font apparaître une forte hétérogénéité sociale en matière de perception de la gouvernance multiniveau en France et laissent entrevoir l'existence d'un lien entre le « capital social » des individus et la confiance qu'ils sont susceptibles d'accorder aux différents niveaux d'action publique. Ces perceptions s'organisent sans lien direct avec les postures évaluatives adoptées habituellement au sein du débat politique par les leaders d'opinion (chefs de partis politiques, experts, éditorialistes), en particulier la condamnation du « millefeuille territorial », l'opposition entre départementalistes et régionalistes ou entre partisans des différents trinômes CDE-IRE. L'enquête Glocalmap souligne l'existence d'un décalage important entre la légitimité démocratique des niveaux territoriaux et leur affirmation fonctionnelle. La confiance populaire accordée à l'échelon communal tranche ainsi avec le discours normatif en faveur de l'échelon intercommunal, présenté par les experts comme mieux adapté à la gestion des affaires locales (adéquation spatiale avec les bassins de vie, effets de seuils en matière de capacité d'action publique, économies d'échelle sur les fonctions support, etc.). Cet attachement social à la proximité laisse entrevoir une tension potentielle avec la puissante dynamique d'élargissement des EPCI à fiscalité propre (Mainguéné, 2019) opérée suite la loi NOTRe (7 août 2015) et le mouvement de fusions communales, inédit dans la V^{ème} République, impulsé par la loi relative à l'amélioration du

régime de la commune nouvelle (16 mars 2015) et par la réduction des dotations de l'État à destination des institutions du bloc communal (AMF, 2017, Pasquier, 2017). Ce découplage de confiance entre les communes et les EPCI fait écho à celui observé depuis les années 1990 entre l'État et les institutions européennes, soulignant la difficulté des échelons de coopération interterritoriale à affirmer leur légitimité face à une population restant majoritairement attachée au fonctionnement de la représentation démocratique directe.

Ces premiers constats ne signifient pas que les Français seraient irrémédiablement conservateurs ou réfractaires au changement. Les résultats de l'enquête Glocalmap montrent une très grande diversité sociale des perceptions de la gouvernance territoriale. Au-delà des facteurs classiques (genre, âge, niveau de diplôme), cinq postures de jugement géoéthique sont repérables, laissant apparaître autant de façons d'envisager l'architecture territoriale idéale mais aussi de propensions à évaluer les réformes territoriales récentes ou à venir. Une telle pluralité d'opinions invalide les nombreuses analyses exprimées en termes de « fractures » binaires, qu'elles reposent sur des considérations sociales, politiques ou spatiales. Le fait que la société française soit travaillée par des dynamiques représentationnelles plus complexes invite alors à tenter d'approfondir la compréhension de la diversité des clivages et à mieux saisir la teneur des systèmes de conceptions individuelles de la justice territoriale.

Références

- Antonsich M., Holland E.C., 2014. "Territorial attachment in the age of globalization: the case of Western Europe", *European Urban and Regional Studies*, 21 (2), pp.206-221.
- Association des Maires de France, 2017, *Panorama des communes nouvelles*.
- Attali J., 2008, *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, Paris, La Documentation française.
- Balladur É., 2009, *Comité pour la réforme des collectivités locales - « Il est temps de décider » - Rapport au Président de la République*, Paris, La documentation française.
- Bezes P. Musselin C., 2015, « Le new public management. Entre rationalisation et marchandisation ? », L. Boussaguet éd., *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po, 125-152.
- Béhar D., 2015, « Réforme territoriale : la fin d'un cycle ? », *L'Économie politique*, vol. 68, no. 4, 36-46.
- Brenner N., 2004, *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- Camdessus M., 2004, *Le sursaut, Vers une nouvelle croissance pour la France*, Paris, La Documentation française.
- Cevipof, 2010 à 2019, « Le baromètre de la confiance politique », vagues 1 à 10.
- Desage F., Guéranger D., 2011, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Éditions du Croquant.
- Estèbe P., 2008, *Gouverner la ville mobile. Intercommunalité et démocratie locale*, Paris, PUF.
- Grasland C., Didelon-Loiseau C., Brennetot A., Pecout H., Pistre P., de Ruffray S., Berroir S., 2019, *Premiers résultats de l'enquête Glocalmap, Hiérarchisation, délimitation et identification des échelles territoriales en France*, Dossier du CIST (en cours d'édition).

Grémion P., 1976, *Le pouvoir périphérique, Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil.

Krattinger Y., 2013, *Des territoires responsables pour une République efficace*, Paris, Rapport fait au Sénat.

Loubet L., 2017, « Les services urbains, vecteurs de construction intercommunale ? », *Flux*, vol. 107, no. 1, 53-73.

Loughlin J., 2007, *Subnational Government: the French Experience*, Basingstoke, Macmillan Palgrave.

Mainguené A., Sebbane L., 2019, « Au 1^{er} janvier 2019, poursuite de la baisse du nombre de syndicats et stabilité des EPCI à fiscalité propre », *Bulletin d'Information Statistique de la DGCL*, n° 134.

Mauroy P., 2000, *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre*, Paris, La documentation française.

Ohnet J.-M., 1995, *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Le Livre de poche.

Observatoire Interrégional du Politique, 1985 à 2004, *Enquête interrégionale des phénomènes politiques*.

Pasquier R., 2017, « Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale », *Revue française d'administration publique*, vol. 162, no. 2, 239-252.

Pache R., 2001, « L'insatisfaction croissante des opinions publiques européennes », Dominique Reynié éd., *L'opinion européenne 2001. Espaces européens*, Presses de Sciences Po, 239-248.

Thomas O., 2003, « Participation des citoyens et démocratie de proximité en France: la permanence d'un mythe », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 36, n° 4, 813-833.

Torre A., Bourdin S., 2015, *Big Bang Territorial : La réforme des régions en débat*, Paris, Armand Colin.

Vanier M., 2008, *Le pouvoir des territoires, Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Anthropos.