

Pouvoirs Locaux

LA REVUE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

■ Clarisse Aupit ■ Lou-Ann Biet ■ Jean-Luc Bœuf ■ Teddy Bernadotte ■ Louise Cambon ■ Léonie Finau ■ Luc Fournial ■ Swann Gayet ■ Pierre-Augustin Henry ■ Laurence Lemouzy ■ Marie Lernoud ■ Margaux Le Sciellour ■ Laly Meyblum ■ Louis Michel ■ Alain-Joseph Poulet ■ Margaux Prigent ■ Charlotte Renouil ■ Célian Royer ■ Bertrand Sergues ■ Carla Schmidt Mendez ■ Amandine Simard ■ Imane Simonin Ourag ■ Thaddée Tournant



Gouvernance, management et sociétés

Langage RH, emploi et fiction du réel



Ils ont fait la décentralisation

1926 : Raymond Poincaré décentralise par décret

Ce que l'espace public dit de nous...



Mobilités, discours et régulations



Ce que l'espace public dit de nous... (et de vous)

« Je monte, je valide », « bitume qui pense », « véhicule déplacé », « vivre sans friction, ce n'est plus vivre »... Autant de formulations singulières qui forment les éclats d'un miroir collectif : celui de l'espace public.

Ce numéro ne décrit pas l'espace public : il l'interroge. Il l'écoute. Car si l'espace public dit quelque chose de nous, encore faut-il savoir entendre ses modulations : la route qui anticipe, la publicité qui envahit ou s'efface, le végétal qui s'installe ou s'invente, la voix de l'autorité qui s'adoucit jusqu'à devenir parfois inaudible. Ce sont ces voix, à la fois techniques, poétiques et politiques, que nous avons choisi de suivre.

Le bitume devient système, doté d'intelligence embarquée, énergétique ou opérationnelle. Il ne se contente plus de porter nos déplacements : il les gouverne, parfois mieux que nous. Et ce n'est plus seulement le conducteur qui est mobile, mais le véhicule lui-même qui se déplace, au sens fort : il s'émancipe de son pilote, capte, anticipe, dialogue.

Dans ce mouvement, le GPS reconfigure notre rapport au territoire. Il optimise, mais il aplatit. Il guide, mais il prive de détour. L'expérience du lieu cède au flux ; la destination épuise le cheminement. Là où autrefois les cartes nous faisaient rêver d'itinéraires, le GPS nous impose une route unique, souvent commune, parfois absurde. Il rend la route performative, mais pour quelle expérience commune ?

La route, justement, n'est plus neutre. Elle fracture autant qu'elle relie. Se met au jour une ligne de faille entre mobilité subie et mobilité choisie, entre « chauffard rural » et « bobo métropolitain ». Derrière le volant, ce sont des statuts, des appartenances, des exclusions qui s'actualisent. La voiture n'est plus tout à fait un objet de liberté : elle devient parfois l'ultime condition d'accès à l'existence économique et sociale.

Dans cette topographie de tensions, la publicité extérieure émerge comme le bruit visuel de l'économie de l'attention. Loin d'être une ornementation neutre, elle participe à la bataille des récits urbains, entre les injonctions marchandes et le droit à un paysage lisible, respirable.

Face à ces formes d'occupation, une autre prend racine : la végétalisation. De la nature belle au vivant utile, les villes cherchent à renégocier leur contrat écologique, à réinventer leur rapport au vivant, non plus comme décor mais comme acteur. Le jardin devient processus. L'arbre, infrastructure.

Enfin, il est un langage qui change à bas bruit : celui de l'autorité. L'impératif se retire, remplacé par une première personne insidieuse, supposément douce. L'ordre est là, mais sans voix. L'espace public se meut en espace d'injonctions cachées, où la conformité devient autodéclarée, et où la grammaire reflète un basculement du pacte entre État et citoyen.

En tissant ces fils, ce numéro propose une invitation : penser l'espace public non plus comme un décor de nos pratiques, mais comme une scène active de nos mutations individuelles.

LAURENCE LEMOUZY

Le Comité et le Conseil de rédaction de *Pouvoirs Locaux*

Comité de rédaction

Jacques Caillousse, Université Paris II Panthéon-Assas – Laurence Lemouzy, Institut de la Gouvernance territoriale, Cersa, Université de Paris II Panthéon-Assas – Romain Pasquier, CNRS-CRAPE, IEP de Rennes – Alain-Joseph Poulet, Docteur en droit (Dauphine PSL), avocat au barreau de Paris.

Conseil de rédaction

Daniel Béhar, Institut d'urbanisme de Paris, Université de Paris XII Val-de-Marne – Alain Cluzet, Grand Avignon – Florence Crouzatier-Durand, Université Côte d'Azur – Bruno Depresle, Administrateur général – Christophe Doubovetzky, Université Toulouse 1 Capitole – Marc Dumont, Université de Lille – Patrice Duran, ENS Cachan – Thomas Frinault, Université de Rennes – Nicolas Gaubert, Université Paris XII, France Stratégie – Cynthia Ghorra-Gobin, CNRS, Université de Paris IV, Sorbonne, Iep Paris – Jean-Bernard Gilles, Région Nouvelle-Aquitaine – Patrick Le Lidec, Centre d'Études Européennes, Sciences Po – Jacques Lévy, École polytechnique fédérale de Lausanne – Hélène-Sophie Mesnage, Union nationale des centres communaux d'action sociale – Pierre-Emmanuel Portheret, Sous préfet – Nicolas Portier – Jean-Paul Raymond, (Andass)



■ Sur-le-champ

- Réinventer la voix de l'État par la rédaction. 5
- Handicap : État, CNSA, conseil départemental Organiser pour mieux agir par le Cercle de la Réforme de l'État. 8
- Intégrer les littératures en langues régionales dans les programmes scolaires par la rédaction. 10

■ Ils-elles font (ont fait) la décentralisation

- 1926 : Poincaré décentralise par décret par Jean-Luc Bœuf. 13

■ Droit et curiosités juridiques

- L'assimilation législative, source d'inefficacité des politiques publiques ? par Teddy Bernadotte, . . . 23
- Actualités juridiques par Alain-Joseph Poulet. 34
- Responsabilité pénale des décideurs publics : vers une refondation du régime de responsabilité ? 34
- Le droit au silence dans une procédure disciplinaire 36

■ Dossier – Ce que l'espace public dit de nous

- Du bitume qui pense au véhicule déplacé : itinéraire critique de la route. par Laurence Lemouzy. 39
- Dis-moi comment tu te déplaces... :
fractures et figures de la France qui conduit par Léonie Finau, Lou-Ann Biet, Louise Cambon et Margaux Le Sciellour. 48
- Le pouvoir du GPS sur notre expérience des lieux : entre flux et destination. la rédaction. 52
- Publicité extérieure et régulation urbaine : entre enjeux fiscaux et bataille pour le paysage. La rédaction. 59
- Entrepôts XXL : l'emprise croissante d'une logique de flux sur les espaces de vie. La rédaction. 66
- De la *nature belle* au *vivant utile*, enjeux de la végétalisation urbaine La rédaction. 70
- « Je monte, je valide »,
à la recherche de l'impératif présent par Clarisse Aupit, Swann Gayet, Laly Meyblum et Louis Michel. 79

■ Management territorial

- Oppositions politiques locales : *entre stratégie de la conflictualité
et de la constructivité* par Bertrand Sergues. 85

■ Gouvernance et sociétés

- Langage RH et fiction du réel :
quand les offres d'emploi écrivent autre chose que le travail par Marie Lernoud. 90
- Les modalités du contrôle citoyen des *démocraties exécutives*. par Luc Fournial. 96

■ Kiosque

106

■ Livres

- La souveraineté numérique : entre nouveaux enjeux de pouvoir et permanences des structures traditionnelles
. par Pierre-Augustin Henry, Imane Simonin Ourag, Célian Royer, Thaddée Tournant. 108
- La régulation : contre-culture ou nouvelle culture de gouvernement ?
. par Margaux Prigent, Charlotte Renouil, Amandine Simard, Carla Schmidt Mendez, . . . 113

Handicap : État, CNSA, conseil départemental Organiser pour mieux agir

par
LE CERCLE
DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

La loi du 11 février 2005 fut présentée comme une « grande loi » destinée à ouvrir l'accès à tout pour tous et instaurer une compensation individualisée pour les personnes en situation de handicap. Vingt ans après, force est de constater que les espoirs initiaux n'ont pas été entièrement réalisés. Certes le succès des Jeux paralympiques qui ont mis en lumière les performances de sportifs en situation de handicap, a été l'occasion d'une prise de conscience accrue dans l'opinion, mais la réalité quotidienne demeure marquée par de nombreuses insuffisances.

Les difficultés restent multiples

L'accessibilité des transports, des espaces publics, culturels et sportifs est partielle et près de la moitié des établissements recevant du public demeurent inaccessibles. Le taux de chômage des personnes en situation de handicap reste deux fois supérieur à celui de la population générale. Les dispositifs comme l'emploi accompagné progressent mais leur déploiement reste inégal selon les territoires. Pour ce qui concerne les enfants et les jeunes en situation de handicap, le constat est contrasté. Près de 470 000 enfants sont scolarisés en milieu ordinaire, bénéficiant pour certains d'un accompagnement spécialisé issu d'une coopération accrue entre le secteur éducatif et le médico-social. Toutefois, malgré ces avancées vers des pratiques inclusives, de nombreux défis persistent dans l'enseignement : le rythme de scolarisation, les modalités de compensation pédagogique, l'organisation de la collaboration entre enseignants, personnels médico-sociaux et parents et l'accès à un matériel adapté. Ainsi chaque rentrée est l'occasion de protestations des mouvements parentaux sur le nombre d'enfants mal ou non scolarisés.

Pour piloter il faut des données fiables. On parle de 12 millions de personnes concernées, de 4,3 millions de 20 à 59 ans vivant à domicile, de 510 000 personnes en établissement spécialisé, de 501 700 enfants scolarisés mais le retard dans la collecte d'informations entrave la capacité des décideurs à piloter de manière pertinente et à ajuster les moyens en fonction des besoins réels.

La répartition des responsabilités dans la prise en compte du handicap est fragmentée. Chaque acteur, qu'il s'agisse des ministères concernés ou des collectivités locales, suit son sillon et les initiatives telles que les appels à projets « territoires 100 % inclusifs » n'ont permis de structurer ni un véritable suivi ni une capitalisation des bonnes

pratiques. Ainsi, même si certains dispositifs témoignent d'une volonté d'agir, l'ensemble reste morcelé, sans vision globale ni coordination efficace entre les différents acteurs.

En priorité, clarifier, simplifier, décloisonner

Face à ces constats, l'action publique doit être repensée de manière globale et transversale.

Au plan national, les sujets sont trop souvent cantonnés au ministère spécifiquement chargé de la politique du handicap – celui de la santé et des affaires sociales – alors qu'il s'agit de scolarisation, d'emploi, de logement, de vie quotidienne. Il faut un portage interministériel de la politique, par exemple par une reconfiguration et un repositionnement de la direction générale de la cohésion sociale, qui relève aujourd'hui du ministère de la santé et des affaires sociales, réorganisation qui devrait comporter aussi un regroupement de diverses instances.

Au niveau territorial, la multiplication des instances de coordination qui totalisent aujourd'hui plus de 1 840 dispositifs dans le champ de l'accompagnement à l'autonomie, illustre l'éparpillement des moyens et la lourdeur administrative qui freinent une action réellement efficace. Ces structures, qui mobilisent environ 7 300 équivalents temps plein pour un budget de près de 870 millions d'euros, pourraient être rationalisées afin de rediriger ces ressources vers l'amélioration de la vie des personnes quelle que soit leur vulnérabilité.

En 2021, la création d'une « branche autonomie » de la Sécurité sociale au sein de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a paru ouvrir une perspective. Elle gère une partie des 42 milliards d'euros consacrés à la politique en faveur de l'autonomie et son existence pouvait représenter une opportunité de dépasser la logique des financements cloisonnés. Elle est un lieu de concertation. Mais il faut renforcer sa capacité d'action en lui confiant un rôle opérationnel plus fort, avec la possibilité de verser directement des dotations aux établissements et services et de s'appuyer sur la branche « famille » déjà active dans les départements et qui gère l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Clarifier et simplifier le partage des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales est indispensable.



Crédit : AdobeStock logopiks

Pour ce qui concerne les enfants et les jeunes en situation de handicap, le constat est contrasté. Près de 470 000 enfants sont scolarisés en milieu ordinaire, bénéficiant pour certains d'un accompagnement spécialisé issu d'une coopération accrue entre le secteur éducatif et le médico-social.

Une meilleure coordination entre les Agences régionales de santé et l'Éducation nationale, avec ses services de l'école inclusive, permettrait de réduire les coûts de coordination et de renforcer l'efficacité des actions sur le terrain. Un comité de suivi de l'école inclusive existe mais son impact est en réalité réduit. Plus globalement, il faudrait un comité de pilotage départemental transversal, regroupant les acteurs majeurs qui serait un levier pour fédérer les initiatives et assurer un suivi cohérent des politiques d'insertion scolaires et sociales. Les conseils départementaux pourraient avoir la responsabilité de mettre en œuvre la société inclusive sur leur territoire.

Le cadre pour aller plus fortement vers une société inclusive comporte ainsi trois éléments : un portage politique pour la conception et le pilotage transversal au niveau national ; un opérateur acquérant une réelle capacité d'action et une plus grande proximité du terrain tout en apportant une simplification des financements ; un portage politique départemental transversal.

Le besoin prioritaire n'est ni d'une nouvelle loi ni des règlements supplémentaires, mais bien de clarifier, simplifier, décloisonner. En s'appuyant sur les associations représentant les personnes en situation de handicap et leurs familles. Il faut un nouvel élan pour atteindre les ambitions fixées par la loi du 11 février 2005 : donner aux personnes concernées un accès réel aux droits c'est-à-dire tout simplement du pouvoir sur leur vie.

LE CERCLE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT*

* Le Cercle de la réforme de l'État réunit 130 chercheurs, universitaires, experts des politiques publiques, responsables d'administrations centrales et déconcentrées, de services des collectivités territoriales et du secteur hospitalier et médico-social.