



**HAL**  
open science

## De la nécessité pour l'acteur public d'entrer dans la "culture réseau" : élus et préfets dans les réseaux de villes

Frédéric Tesson

► **To cite this version:**

Frédéric Tesson. De la nécessité pour l'acteur public d'entrer dans la "culture réseau" : élus et préfets dans les réseaux de villes. Allinne Jean-Pierre et Carrier Renaud. Préfet et développement local, Dalloz, pp.199-206, 2002, Thèmes et commentaires. halshs-00010549

**HAL Id: halshs-00010549**

**<https://shs.hal.science/halshs-00010549>**

Submitted on 1 May 2006

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

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

TESSON Frédéric (2002). « De la nécessité pour l'acteur public d'entrer dans la "culture réseau" : élus et préfets dans les réseaux de villes », in *Préfet et développement local*, ALLINNE Jean-Pierre. et CARRIER Renaud (dir.), Paris, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, pp. 199-206.

## **De la nécessité pour l'acteur public d'entrer dans la "culture réseau" : Élus et préfets dans les réseaux de villes**

**Frédéric Tesson**

**Maître de conférences en géographie à l'université de Bordeaux 3**

**Chercheur au SET UMR 5603 du CNRS à Pau.**

On constate aujourd'hui que le rapport à l'espace de l'ensemble de la société se complexifie. L'accroissement de la mobilité, dans une économie dont on ne cesse de rappeler la mondialisation et la globalisation, conduit l'individu à rêver plus qu'à pratiquer le territoire local et à se propulser en revanche dans de multiples réseaux qu'il active en fonction de ses projets. Ces « territorialités nomades », pour reprendre l'expression de X. Piolle, induisent des liens moins forts que ceux qui régissaient jadis la « territorialité sédentaire » à l'œuvre dans le « territoire » continu. Ce dernier était fondé sur la proximité spatiale et le village pouvait en être considéré comme l'archétype. Mais l'individu s'affranchit aujourd'hui des règles contraignantes de ce territoire et lui préfère la géométrie variable et la souplesse des réseaux, plus efficaces relativement au projet de vie qu'il poursuit.

Cette remarque liminaire pose le contexte dans lequel nous nous sommes intéressés au préfet et au maire. Nous avons cherché à comprendre comment ce mouvement global de la société vers un mode de fonctionnement en réseau, fondé sur une territorialité plus urbaine, laissant de moins en moins de place à la continuité territoriale, affectait ces deux catégories d'acteurs publics pour lesquels le territoire, dans son acception la plus rigide (administrative et politique), est la référence quasi unique. En effet, le préfet est le représentant de l'Etat dans les départements et les régions. Pour le géographe que nous sommes, cette fonction fait de lui la figure archétypale du garant du territoire, la référence de la totalité territoriale de l'entité administrative et politique sur laquelle il exerce sa fonction. On peut même aller plus loin en considérant que son objectif, au moins implicite, consiste à en préserver l'unité. De son côté, le maire est dans une situation assez proche même si son attachement au territoire est soumis à une évaluation populaire qui n'affecte pas le préfet. Agir pour le bonheur de ses administrés constitue sa priorité explicite qu'il doit conjuguer nécessairement avec une priorité implicite : être réélu. Or la proximité de l'administré reste encore la meilleure façon de remplir ces deux objectifs prioritaires, les dernières élections municipales (mars 2001) l'ont rappelé à de nombreux(es) élu(e)s ou candidat(e)s trop distant(e)s. Ce paradoxe d'une société à la fois mobile, fonctionnant en réseau, mais attachée au local et aux racines qu'il confère à l'individu, place les acteurs publics dans une situation inconfortable. Comment être le garant de l'unité d'un territoire dont les habitants s'appliquent assez systématiquement à dépasser les frontières tout en l'érigant en référent identitaire ? Il s'agit là d'une gageure qui nous interroge nécessairement.

Fondée sur des recherches antérieures concernant les élus locaux (Tesson, 1996), cette réflexion veut pousser le questionnement vers le rôle des préfets dans la politique des « réseaux de villes » lancée par la DATAR au début des années 1990. Les expériences nées de

cette politique montrent les maires dans un rapport à l'espace nouveau, rompant avec la continuité territoriale classique pour se projeter à l'extérieur de leur territoire et de leur champ de compétence dans un fonctionnement que nous avons rapproché de celui des individus et des chefs d'entreprises. Dans le cadre de ces expériences, les frontières de la commune sont dépassées, mais bien souvent aussi celles du département voire de la région. Ainsi, le préfet est touché par cette politique. D'autant que, sous l'impulsion de la DATAR, le Premier ministre a incité les services déconcentrés de l'Etat à accompagner ces alliances discontinues voire à les favoriser (circulaires du Premier ministre : Rocard, 1991 ; Jospin, 2001). Force est de constater que le préfet a souvent eu du mal à choisir entre la sauvegarde de l'unité de son territoire, et le risque d'éclatement qu'il voyait dans le réseau de villes.

Nous nous proposons ici, après avoir rappelé les principes et les réalités des expériences de réseaux de villes, de montrer la difficulté pour le préfet, comme pour l' élu local, d'entrer dans cette culture réticulaire qui n'est pas la leur. Pour autant, nous montrerons pour finir toute la puissance de ce mode de fonctionnement lorsqu'il est intégré par les acteurs publics.

## 1- Les expériences de réseaux de villes : des maires en réseau

Sans entrer dans le détail d'une politique souvent présentée durant la décennie écoulée<sup>1</sup>, on ne peut faire l'économie ici de rappeler les principes et les caractéristiques de ces expériences qui restent singulières. Le réseau de villes se définit comme une alliance à distance entre des maires le plus souvent, des présidents d'EPCI de plus en plus, qui se choisissent pour mener à bien un projet global pour un développement qui reste local mais sur un territoire élargi. Ce territoire n'est pas systématiquement respectueux du cadre politico-administratif classique et dépasse souvent les frontières des départements et des régions. Si cette alliance est discontinue, elle s'inscrit dans un « non-éloignement » plus qu'une proximité, au sein d'un « territoire » autre, plus géographique, qui est supposé faire système. L'idée de départ peut être traduite par cette parole d' élu : « *L'avenir de ma commune ne se joue pas exclusivement sur son territoire, ni même dans le cadre spatial d'une intercommunalité classique* ». Il se joue aussi dans des alliances avec des villes de taille, de niveau de fonction et de préoccupations similaires, et donc nécessairement distantes<sup>2</sup>. La logique est celle de la recherche de complémentarités entre ces villes mais aussi de la négociation des concurrences dans une alliance constituant, sur les projets communs, un « pacte de non-agression » réciproque, dans un objectif partagé de développement global.

Nées à la fin des années 1980 dans le local, en Poitou-Charentes et en Champagne-Ardenne, en réaction notamment au rapport Guichard de 1986 qui prônait un renforcement des pôles de croissance que sont les métropoles, ces initiatives ont été reprises par la DATAR qui voyait dans ces expériences un moyen de dynamiser ce qui est considéré comme la force du réseau urbain français : les villes moyennes. De l'incitation sont nées une vingtaine de réseaux de villes dans les années 1990. Aujourd'hui, entre ceux qui sont « morts », ceux qui renaissent et ceux qui entrent dans la logique, on peut estimer à une trentaine le nombre de

---

<sup>1</sup> Voir notamment :

Chevalier J., Réseau urbain et réseaux de villes dans l'Ouest de la France, Economica, coll. Anthropos-Ville, 1999 ;

Tesson F., Les expériences françaises de réseaux de villes : des dynamiques pour de nouveaux territoires, *Flux*, n°27/28, janv-juin 1997, pp. 25-40 ;

Tesson F. (1996 et 2000)

<sup>2</sup> Nécessairement distantes si on se réfère à la théorie des lieux centraux de W. Christaller (1933) pour laquelle l'émergence d'un lieu central (une ville) et des fonctions qui l'accompagnent, nécessite une distance relative au niveau de fonction et à la taille induite de cette ville. Voir sur ce point, D. Pumain, Les systèmes de villes, in Encyclopédie de géographie, A. Bailly, R. Ferras et D. Pumain dir., Paris : Economica, 1992, p.645-664.

réseaux, concernant une petite centaine de villes <sup>3</sup> (voir tableau en annexe). Difficile de ce faire une idée de la couverture du territoire, on peut même penser que ce nombre de réseaux est faible, mais en fait, on peut se rendre compte que pas moins de 60 départements et 20 régions sont concernés par ce phénomène. Certes, il faut relativiser, tous ces réseaux ne sont pas actifs, d'autres relèvent d'un certain opportunisme vis-à-vis de la procédure<sup>4</sup>, mais cela n'enlève rien au fait que les préfets sont quasiment tous en prise avec ces expériences.

Les expériences présentent, à l'évidence, de profondes différences, principalement démographiques. En effet, entre Mende et Nantes, les similitudes semblent difficiles à trouver. Mais on se rend compte que la différence porte sur la question de l'échelle, au-delà on remarque de grands invariants dans la mise en œuvre et les contenus des projets. L'objectif affiché est de créer une alliance susceptible de générer une dynamique de développement pour franchir un seuil de lisibilité auquel la ville seule ne peut pas avoir accès. De ce fait, la variable majeure concerne ce seuil.

- On trouve ainsi des villes qui s'allient pour une lisibilité européenne. C'est le cas de Nantes, associée à Brest, Rennes, Le Mans et Angers, ou de Caen associée à Rouen et Le Havre. Il s'agit ici de propulser des métropoles régionales française dans la dimension internationale.
- Pour des villes comme Poitiers, alliée à Niort, Angoulême et La Rochelle, ou encore Reims avec Troyes, Châlons-en-Champagne et Epernay, la quête est nationale.
- Si on considère Pau en réseau avec Tarbes et Lourdes, ou Mulhouse avec Belfort, Montbéliard, Héricourt et Saint-Louis, voire Dunkerque avec Calais, Boulogne-sur-Mer et Saint-Omer, la lisibilité recherchée est nationale mais aussi régionale.
- Enfin, pour Saint-Dizier, Bar-Le-Duc et Vitry-Le-François, ou Creil, Compiègne, et Noyon, la lisibilité locale et régionale est l'objectif premier de l'alliance.

Ainsi, les projets portés par ces réseaux concernent des niveaux de fonctions qui sont à leur mesure. Sur des dossiers tels que, par exemple, « la recherche et l'enseignement supérieur », quand les réseaux de la première catégorie travailleront sur la mise en réseau des grandes écoles concernées par l'agroalimentaire (pour les grandes villes de l'Ouest par exemple), dans la seconde catégorie, ils se mobiliseront pour faire reconnaître sur la scène nationale une école supérieure de l'image (pour AIRE 198 par exemple). Au troisième niveau, ils tenteront de décrocher l'implantation d'une école des Mines (pour Pyrénées métropole) et pour la dernière catégorie, sur ce type de projet, ils travailleront à mettre en cohérence les demandes de filières courtes post-baccalauréat de type BTS et IUT, avec pour objectif d'étoffer l'offre de formation locale et d'alimenter le tissu industriel en main d'œuvre qualifiée dans les branches d'excellence de la région.

Si le niveau de préoccupation diffère, les dossiers abordés sont similaires. Outre l'enseignement supérieur et la recherche, on trouve systématiquement des projets sur l'aide économique, sur les infrastructures de transport et sur les services à la population (culture, santé...). Globalement il s'agit des leviers classiques du développement local dont ces réseaux se saisissent à l'échelle de préoccupation qui est la leur. Cette différence d'échelle se traduit également par une distance variable entre les villes des différents réseaux. Pour des raisons strictement économiques, l'association de villes de 300 000 habitants supporte plus la distance qu'une alliance entre des villes de 20 000 habitants. En effet, la distance entre les villes dépend du niveau de fonction partagé<sup>5</sup>. Dit autrement, pour partager une réflexion sur une

---

<sup>3</sup> Le site internet [www.reseaux-de-villes.org](http://www.reseaux-de-villes.org), répertorie les expériences de réseaux de villes français et détaille leurs actions.

<sup>4</sup> On peut citer par exemple le réseau de villes Limousin axe majeur, créé à l'initiative de l'ancien maire de Tulle au moment où il était délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

<sup>5</sup> Cf. note 2

mise en complémentarité des BTS il ne faut pas que les villes soient trop distantes et cela n'a de sens que si cela représente un réel enjeu pour les villes en question. Ce type de projet ne concernera donc que des villes relativement petites dont l'offre est limitée et la distance faible.

Après le caractère intermédiaire des villes concernées, on peut remarquer que la position « périphérique » des réseaux de villes constitue une autre constante. Là encore la périphérie est relative. Il s'agit d'une périphérie nationale et européenne pour les réseaux de la façade Atlantique, régionale pour tous les réseaux qui se développent loin des métropoles régionales et qui souvent franchissent la frontière de la région pour s'affranchir d'une tutelle et développer l'idée d'une métropolisation polycentrique. On peut également considérer la périphérie relativement aux grands pôles de développement que constituent d'une part l'Ile de France, pour les nombreux réseaux du bassin parisien, d'autre part la dorsale européenne pour les réseaux de villes de l'Est et du Nord (Rhin Sud, Côte d'Opale ou les réseaux Rhône alpins).

Ce premier point permet de poser le contexte de cette politique. Les réseaux de villes constituent des alliances à distance qui permettent un développement local différent, fondé sur un mode de fonctionnement qui associe, plus que substitue, à la permanence et à l'inertie du territoire, la souplesse et l'efficacité du réseau que la société dans son ensemble a adopté. On voit ici les élus entrer dans une logique qui n'est culturellement pas la leur. Cette nouvelle culture ne va pas sans poser de problèmes, que se soient aux élus, conseillers généraux, régionaux, voire aux maires eux-mêmes; à l'Etat, pourtant instigateur et premier soutien de l'outil; et, par voie de conséquence aux préfets, souvent mis en difficulté par ces alliances.

## 2- Les réseaux de villes : culture réticulaire versus culture territoriale

Force est de constater que pour des acteurs publics la culture du « territoire » demeure prégnante, les réseaux de villes représentent en fait un outil relativement marginal dont se saisissent des acteurs des périphéries pour faire face à une urgence de développement. Et parmi eux on note parfois une certaine difficulté à entrer complètement dans une « culture réseau ».

Les maires sont parfois très partagés entre l'intuition de l'importance de ce mode de fonctionnement et le questionnement de son efficacité à l'heure du bilan devant leurs administrés. Michel Lussault (1993) a bien montré le double langage de l'ancien maire de Tours, J. Royer, dont le discours sur les réseaux de villes masquait mal sa frilosité à s'engager complètement dans cette voie. La disparition des deux réseaux de villes dans lesquels il avait impliqué sa ville<sup>6</sup> témoigne du choix qu'il a fait au final. Dans un registre un peu différent on peut citer également le maire de Pau comme un exemple de ce doute. Au moment où, en 1995, il se présente à nouveau devant ses électeurs, il prend le soin, dans sa « lettre aux palois », de spécifier que « *Pau est leader du réseau de villes Pau-Tarbes-Lourdes.* (sic) ». On ne peut pas penser un instant qu'A. Labarrère n'ait pas compris la logique réticulaire, fondée sur l'horizontalité plus que sur le leadership. Cette phrase traduit plutôt, selon nous, une mise en doute de l'efficacité politique d'un tel engagement et rejoint la remarque liminaire de notre propos sur une société partagée entre des représentations sédentaires et des pratiques de l'espace mobiles. Ce discours marque aussi le fait que les élus sont partagés entre deux cultures, l'une liée à leur fonction, l'autre liée à leur intégration, exacerbée de surcroît, dans la société mobile.

---

<sup>6</sup> Tours-Alençon-Le Mans et Orléans-Blois-Tours

Outre ces hiatus dans le discours, d'autres manifestations de ce « partage » entre réseau et territoire, de cette hésitation perpétuelle entre deux modes de fonctionnement, apparaissent dans le comportement des municipalités et montrent toute la difficulté de cette aventure. L'absence de moyen humain est un indicateur particulièrement pertinent à ce propos. Pour faire vivre cet outil, le passage à l'animation est fondamental. En effet, le réseau de villes est une dynamique plus qu'une politique, il a donc sans cesse besoin d'être relancé. L'homme politique seul ne peut pas se charger de cette animation. C'est ainsi que la plupart des réseaux de villes existants ont délégué l'animation à un chargé de mission parfois pris au sein d'une municipalité et affecté au dossier, parfois recruté spécifiquement. Ce passage est significatif d'une volonté de faire fonctionner l'outil comme un lieu d'échange local, lieu d'émergence de projet. Mais cela ne va pas sans poser un cas de conscience à l' élu qui se voit, par ce biais, dépossédé de cet objet qu'il ne maîtrise déjà pas totalement du fait de son essence partagée dans l'alliance. Ce deuil est particulièrement délicat et on peut juger de la volonté de pérenniser cet outil à la capacité des élus à réaliser ce passage. Pour mieux comprendre cette importance on peut prendre l'exemple du réseau de villes Caen-Rouen-Le Havre (Normandie Métropole). Lorsque nous sommes allés enquêter en août 1994, cela faisait plus d'un an que le réseau était en sommeil. Pour expliquer cela, le directeur de cabinet du maire de Caen nous a simplement dit que depuis un an la priorité caennaise était la commémoration du cinquantième anniversaire du débarquement de Normandie et que toutes les forces vives de la mairie étaient mobilisées pour la préparation des festivités. De ce fait, sans animateur attitré, le réseau de villes était en sommeil. Il va sans dire que cet exemple n'est pas isolé, tout événement majeur génère les mêmes effets, les élections, quelles qu'elles soient, en sont évidemment le paroxysme. Localement, le réseau de villes ne peut pas être la priorité absolue de l' élu, il s'intègre dans la dynamique locale à partir du moment où quelqu'un le fait vivre. Il s'agit donc bien d'une culture.

On observe également des rugosités locales entre réseau et territoire dans les débats concernant les choix de développement local. Ainsi, les « départementalistes » voient souvent dans les réseaux de villes des concurrents désignés au même titre voire de façon plus prégnante que le "pays" que les acteurs s'accordent bien souvent à laisser dans le cadre des départements. Parfois, comme en Pays Basque, le réseau de villes devient un argument pour revendiquer une scission des Pyrénées-Atlantiques. En effet, si Pau se tourne vers Tarbes et Lourdes, d'une part cela signifie que le découpage départemental n'est pas pertinent puisque Pau et Bayonne ne collaborent pas, et d'autre part cela peut également signifier la pertinence d'une région Pays de l'Adour puisque Pau dépasse la frontière régionale pour chercher des partenaires. Dans un autre esprit, lors d'un colloque organisé à Maubeuge pour faire émerger l'idée d'un réseau de villes entre Maubeuge, Valenciennes et Cambrais, on a pu voir que ceux qui portaient le projet étaient remis en question par les élus de Cambrais qui expliquaient que le réseau était une fausse solution à un problème bien plus important : l'incohérence départementale du Nord. Ainsi, à ceux qui pensaient réseau de villes pour engager un développement, les autres répondaient scission départementale et création d'un département du Hainaut-Cambrésis pour rompre avec Lille et Dunkerque, deux villes avec lesquelles ils estiment ne rien avoir en commun. Ce sont bien là deux cultures qui s'opposent.

L'Etat lui-même, lors du débat sur l'aménagement du territoire, lancé en 1993 pour préparer la LOADT de 1995, a parfois hésité entre la généralisation de l'idée de réseau de villes et le redécoupage des entités régionales. Même s'il a finalement opté pour la première solution, la cartographie prospective qu'il propose est plutôt formatée. Il décide quels seront les réseaux de villes pertinents, on est bien loin de l'alliance choisie. Par ailleurs, le débat entre les tenants d'une quête mythique d'un optimum dimensionnel et ceux qui pensent que les frontières sont plus à traverser qu'à déplacer n'est pas clos. La DATAR elle-même, bien

qu'à l'origine de la démarche et s'orientant vers le polycentrisme maillée<sup>7</sup> qui reprend l'idée des réseaux de villes, n'est pas très claire aujourd'hui sur la façon de passer aux cinq grandes régions qui apparaissent dans tous les documents prospectifs actuels par Jean Louis Guigou. Cela se fera-t-il en favorisant l'interrégionalité ? Ou cela passera-t-il par un redécoupage ?

Entre territoire et réseau, le préfet est souvent du côté du territoire. Sa culture et son rôle l'y contraignent, on ne peut pas lui demander de provoquer l'explosion de l'entité qu'il administre. Mais là encore, porte-parole de l'Etat, les errements de ce dernier l'ont placé dans une situation délicate. Le cas des Pyrénées-Atlantiques est encore une fois intéressant. En 1993, alors que le ministère de l'aménagement du territoire est intégré au ministère de l'intérieur, le préfet recevait, de la « même main », des directives lui demandant de favoriser le développement des réseaux de villes et la consigne forte de ne pas favoriser l'isolement du Pays Basque. Ainsi, d'un côté il devait accompagner le plus loin possible le réseau de villes Pau-Tarbes-Lourdes qui en était à la phase d'étude alors que celui-ci écartelait le département et isolait le Pays Basque qui se tournait au même moment vers San Sébastian avec Hendaye et le consorcio et vers Guipuzcoa dans le cadre d'une formalisation de la conurbation Bayonne-San Sebastian. Ce malaise s'est traduit par la convocation de la chargée de mission de la DATAR afin de lui demander de tout faire pour intégrer Bayonne dans le réseau. Mais l'essence même du réseau de villes, reposant sur la volonté des élus de travailler ensemble, excluait cette éventualité puisque ni Pau, ni Bayonne ne souhaitaient collaborer.

On voit ici que le préfet est souvent pris entre deux cultures et que sa position est délicate. Dans ce contexte peut-il jouer un rôle dans l'animation des réseaux de villes ? Peut-il intervenir dans la mise en place de cette politique si éloignée culturellement de son rôle ? Les lois récentes de 1999 et 2001 (loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale, LOADDT ou la loi SRU) introduisent ce mode de fonctionnement sur projet, cette possibilité de souplesse. Cela n'impose-t-il pas au préfet une évolution de son rôle ? Ne peut-il pas se déconnecter de son territoire pour intégrer dans son action un soutien à des politiques plus souples, introduisant la transgression potentielle de la frontière ? Par-delà les difficultés présentées ici, les réseaux de villes montrent aussi comment l'intégration de ce mode de fonctionnement par les acteurs publics, élus ou préfets, confèrent à ces outils une efficacité plus grande.

### 3- L'acteur public animateur potentiel du développement local

Si le passage au réseau est difficile, nous venons de le voir, certains maires ont aussi montré, dans le cadre de ces expériences, une volonté très forte de changer leur rapport à l'espace et leur mode de fonctionnement. Ainsi, à côté des « élus partagés » que nous évoquons plus haut, on trouve des élus intégrant parfaitement la culture du réseau. Nous ne reprendrons pas ici une démonstration qui a été développée par ailleurs (Tesson, 1996 et 2000), mais nous pouvons prendre comme exemple le réseau de villes AIRE 198, et le maire de Poitiers, qui au moment où le maire de Pau affirmait son leadership sur Pyrénées Métropole en se présentant devant ses électeurs, présentait un programme qui mettait en avant d'une part les acquis des réseaux dans lesquels était inscrit Poitiers, mais aussi le projet d'agglomération. Ce dernier s'appuyait d'ailleurs sur un discours très réticulaire dans lequel le projet passait avant le périmètre, soulignant qu'il s'agit bien là d'une culture et que celle-ci peut venir se nourrir du territoire continu.

---

<sup>7</sup> Voir à ce sujet les récentes publications de la DATAR dans le cadre de sa nouvelle prospective « Territoire 2020 » qui font du polycentrisme maillé le scénario idéal pour le développement de la France de demain.

En ce qui concerne l'Etat, on trouve une dynamique identique qui n'est pas neuve. Jacques Donzelot et Philippe Estèbe parlaient en 1994 de l'état animateur pour signifier le caractère incontournable de l'évolution vers une animation des réseaux actifs. Plus qu'un gestionnaire, l'Etat doit de plus en plus se positionner en animateur. Déjà dans les années 1950, le plaidoyer d'Edgar Pisani pour la création d'une administration de mission aux côtés de l'administration de gestion existante allait dans le sens d'une prise de conscience de la nécessité d'agir sur projet. La création de la DATAR en 1963 allait dans ce sens. Les lois récentes sont une étape supplémentaire dans le fonctionnement en réseau sur projet. Les nouvelles structures créées ou redéfinies (communautés de communes, d'agglomération ou urbaine, Pays, Parcs) sont fondées sur une démarche novatrice partant d'une culture nouvelle. Les préfets jouent un rôle moteur dans cette dynamique et ils ont déjà montré, dans le cadre des expériences de réseaux de villes, que lorsqu'ils entrent dans ce mouvement, ils lui apportent une grande efficacité.

Pyrénées Métropole offre un bel exemple de leur capacité à passer les frontières et ce en dépit des difficultés évoquées plus haut et des lourdeurs protocolaires ayant provoqué quelques situations parfois grotesques relevant de l'anecdote. Mais ce n'est sans doute pas le meilleur exemple de réussite si on considère que ce réseau est aujourd'hui dans un sommeil profond. En Rhône-Alpes, l'action du préfet, dans le sillage de la COURLY (communauté urbaine de Lyon) et du conseil régional, a été très importante dans la constitution de la conférence des villes de Rhône-Alpes que beaucoup s'accordent à considérer aujourd'hui comme un exemple à suivre au sein d'une région. Mais le caractère régional de ce réseau rend plus aisée l'action du préfet de région. En revanche, le Triangle (Saint-Dizier, Bar-le-Duc, Vitry-le-François), à cheval sur Champagne-Ardenne et Lorraine, est un des exemples les plus probants de la pertinence de l'intervention de l'administration préfectorale dans le cadre des réseaux de villes. Les préfets des trois départements et des deux régions et le sous-préfet de Saint-Dizier désigné comme coordinateur du réseau de villes ont largement contribué à l'émergence, mais aussi à l'animation de ce réseau de villes. Dans ce contexte interrégional, où les pratiques des conseils régionaux, notamment en termes de contractualisation, étaient très différentes, c'est bien l'institution préfectorale et notamment le sous-préfet qui a assuré, de la naissance en 1989 jusqu'au recrutement d'un animateur en 1993, l'animation locale. Cet exemple est particulièrement intéressant dans la mesure où il montre que l'Etat, par l'intermédiaire de ses relais locaux, détient un levier très important de l'animation du développement local. Cela montre aussi que la dissociation, voulue par E. Pisani, de l'administration de gestion et de l'administration de mission n'est pas un passage obligé. Dit autrement, le gestionnaire, dont la vision globale et la légitimité d'arbitrage sont des atouts indéniables, peut s'avérer un bon animateur, pour peu, une fois de plus, qu'il trouve au sein de son équipe la personne ressource à même de mener à bien une mission qui ne peut être que temporaire. La capacité du préfet à rassembler, la légitimité qu'il a auprès des instances politiques mais aussi consulaires (CCI notamment) sont des atouts déterminants dans ce type de dynamique. Ainsi, l'expérience du Triangle donne des clés pour une nouvelle dimension du rôle du préfet et du sous-préfet, plus animateur, passeur de frontières, opérateur des réseaux locaux qui le plongent inévitablement dans une autre culture, moins territoriale mais peut être plus efficace. Le sous-préfet de Saint-Dizier s'appelait J-L. Marx, son expérience lui a permis également de publier un "Que sais-je ?" sur les territoires de l'Etat (1997).

En guise de conclusion, on peut dire que la politique des réseaux de villes, surtout à travers les expériences qui en sont issues, est un outil intéressant pour comprendre les tensions entre les logiques territoriale et réticulaire. Les élus, l'Etat et les préfets sont ici mis en scène dans leurs pratiques du développement local. L'enjeu est celui d'un accompagnement de la société dans le mouvement qu'elle a choisi. Nous avons pu nous rendre compte de la difficulté



d'un tel changement de logique et le chemin est sans doute encore long si on tient compte des retours en arrière successifs et des réticences parfois fortes, à tous les niveaux. Ces difficultés témoignent avant tout, selon nous, de l'hésitation préalable à tout changement. Force est de constater que, quelque soit le domaine, partir d'une autre hypothèse, proposer une autre logique, voire un autre paradigme est toujours une entreprise délicate. Dans une sphère aussi normée que l'administration du territoire, le cheminement est sans doute encore plus délicat. On a pu voir tout de même que l'institution préfectorale était une clé essentielle, au moment de fêter son bicentenaire, dans l'acceptation et l'efficacité du changement. Le préfet peut se poser comme acteur, au sens de Cl. Neuschwander (1991) : "*celui qui soutient les ruptures et organise le changement.*"

### Bibliographie

LUSSAULT Michel (1993), *Tours : images de la ville et politique urbaine*, coll. Sciences de la ville, n°3, Tours : Maison des sciences de la ville, 415 p.

TESSON Frédéric (1996), *Les réseaux de villes en France, recherche sur le rapport de l'élu local à l'espace*, Thèse nouveau régime, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 400p.

TESSON Frédéric (2000), Le réseau de villes, in *La ville et l'urbain l'état des savoirs*, Th. Paquot, M. Lussault, S. Body-Gendrot (dir.), Paris : La découverte, pp. 255-266.

DONZELOT Jacques, ESTEBE Philippe (1994), *L'Etat animateur*, Paris : Esprit, coll. Villes et société, 238 p.

MARX Jean Luc (1997), *Les territoires de l'Etat*, Paris : PUF, coll. Que sais-je ?, n°38, 127 p.

NESCHWANDER Claude (1991), *L'acteur et le changement*, Paris : Seuil, 243 p.

**Tableau récapitulatif des réseaux de villes recensés en France  
— en grisé : les réseaux de villes de la première génération (avant 1995) —**

<i>Nom du réseau</i>	<i>Villes concernées</i>	<i>Départements concernés</i>	<i>Régions concernées</i>
AIRE 198	Poiters, Niort, Angoulême, La Rochelle	Charente, Charente Maritime, Deux Sèvres, Vienne	Poitou-Charente
Albi-Castres-Mazamet	Albi-Castres-Mazamet	Tarn	Midi-Pyrénées
Alpes Sud	Château-Arnoux, Digne les Bains, Gap, Manosque, Sisteron	Hautes-Alpes, Alpes de Haute Provence	Provence-Alpes-Côte d'Azur
Association Limoges-Poitiers	Limoges, Poitiers	Haute Vienne, Vienne	Limousin, Poitou-Charente
Beaune-Chalon-Tournus	Beaune, Chalon, Tournus	Côte d'Or, Saône et Loire	Bourgogne
Cognac Océan	Cognac, Rochefort, Saintes	Charente, Charente Maritime	Poitou-Charente
Comité de promotion du triangle	Bar le Duc, Saint Dizier, Vitry le François	Marne, Haute Marne, Meuse	Champagne-Ardenne, Lorraine
Conférence des villes centres des grandes agglomérations de Rhône-Alpes	Lyon, Grenoble, Valence, Annecy, Chambéry, Bourg en Bresse, Roanne, Saint Etienne	Ain, Isère, Loire, Rhône, Haute Savoie, Savoie, Drôme,	Rhône-Alpes
Côte d'Opale	Dunkerque, Calais, Boulogne, Saint Omer	Nord, Pas de Calais	Nord-Pas-de-Calais
Estelle	Aurillac, Mende, Rodez, Le Puy en Velay	Aveyron, Cantal, Lozère	Auvergne, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Grandes villes de l'Ouest	Nantes, Le Mans, Rennes, Brest, Angers	Loire-Atlantique, Maine et Loire, Sarthe, Ille et Vilaine, Finistère	Pays de Loire, Bretagne
La Rochelle-Rochefort	La Rochelle, Rochefort	Charente Maritime	Poitou-Charente
Le Triangle d'Oc	Narbonne, Béziers	Aude, Hérault	Languedoc-Roussillon
Limousin axe majeur	Limoges, Brive, Tulle, Guéret	Corrèze, Creuse, Haute Vienne	Limousin
Montluçon-Moulin-Vichy	Montluçon, Moulin, Vichy	Allier	Auvergne
Normandie Métropole	Caen, Rouen, Le Havre	Calvados, Seine Maritime	Basse Normandie, Haute Normandie
Nouvelle Guyenne	Villeneuve sur Lot, Marmande, Périgueux, Agen, Libourne, Bergerac	Dordogne, Gironde, Lot et Garonne	Aquitaine
Oise-la-Vallée	Creil, Compiègne, Noyon	Oise	Picardie
Pyrénées Métropole	Pau, Tarbes, Lourdes	Pyrénées Atlantique, Haute Pyrénées	Aquitaine, Midi-Pyrénées
Réseau culturel des villes de Picardie	Abbeville, Amiens, Beauvais, St Quentin	Aisne, Oise, Somme	Picardie
Rhin Sud	Belfort, Colmar, Mulhouse, Saint Louis, Héricourt, Montbéliard	Doubs, Haut Rhin, Territoire de Belfort	Alsace, Franche Comté
Reims-Troyes-Châlons-Epernay	Reims, Troyes, Châlons, Epernay	Aube, Marne	Champagne-Ardenne
Sillon alpin	Annecy, Chambéry, Annemasse, Aix les Bains, Grenoble, Genève	Savoie, Haute Savoie, Suisse	Rhône-Alpes, Suisse
Sillon Lorrain	Metz, Nancy, Epinal, Thionville, CU Nancy	Meurthe et Moselle, Moselle, Vosges	Lorraine
Villes d'Oc et du Quercy	Cahors, Brive, Montauban, Gourdon, Souillac	Corrèze, Lot, Tarn et Garonne	Limousin, Midi-Pyrénées
Villes Moyennes de Bretagne	Saint Brieuc, Vannes, Saint Malo, Quimper	Côte d'Armor, Finistère, Ille et Vilaine, Morbihan,	Bretagne