

Faure Alain, « L'action publique locale entre territorialisation, territorialités et territoires. Pour une lecture politique des politiques locales », *Cahiers Lillois d'Economie et de Sociologie*, 1er et 2e sem. 2000, n° 35-36, p. 27-45.

L'action publique locale entre territorialisation, territorialités et territoires

Pour une lecture politique des politiques locales

Alain Faure – chargé de recherche au CNRS

Résumé.

La question du jeu politique n'occupe souvent qu'une place restreinte et incomplète dans les diagnostics portant sur les dynamiques locales de l'action collective. Un retour sur la littérature en sciences sociales permet pourtant de montrer que *les politiques locales changent la politique*, au sens où les programmes d'action mis en œuvre localement bouleversent de plus en plus souvent les règles d'action collective au sein du système politique dans son ensemble. On testera ensuite l'hypothèse selon laquelle *le pouvoir local change les politiques publiques*, au sens où les enjeux locaux de stratégie électorale et de politique *politicienne*, loin de se limiter à de simples joutes pour l'accès et le maintien au pouvoir dans les collectivités locales, révèlent tout à la fois de nouvelles formes de souveraineté politique et de nouvelles frontières d'intervention publique.

Introduction. Les sciences sociales dans la tourmente territoriale

Le développement contemporain des analyses portant sur les politiques publiques locales met en lumière de nombreuses pistes de recherche dans des disciplines variées (sociologie, droit, économie, géographie, science politique, histoire...). Ces travaux ont pour particularité de placer la question du *changement* au cœur de la réflexion. On tentera dans cette communication d'une part de mettre en évidence les principales clés de lecture qui sous-tendent ces discours scientifiques sur les dynamiques locales de l'action collective, et d'autre part d'évaluer, à partir de recherches récentes, la part ambiguë qu'occupent les enjeux strictement politiques dans ce contexte d'analyse. Bien que la thématique des politiques locales entre dans le champ plus large de la politique locale et des systèmes politiques locaux, il nous semble que la question du politique n'occupe qu'une place restreinte et incomplète dans ces diagnostics. Les sciences sociales semblent éprouver des difficultés conceptuelles à décoder la centralité du jeu politique qui mobilise les élus locaux dans les transformations contemporaines de l'action publique locale. Cet angle d'analyse, qui est souvent présenté sous le label péjoratif de "politique politicienne", semble sous-exploité pour au moins trois raisons. Tout d'abord, la tradition d'analyse qui prévaut dans les sciences du politique (science politique, sociologie politique, sociologie des organisations...) a en quelque sorte assigné la politique locale à quelques fondamentaux apolitiques (la dépolitisation des systèmes notabiliaires, la professionnalisation des outils de développement, l'essor des stratégies entrepreneuriales...). Ensuite, les spécialistes de certaines disciplines voisines (économie, géographie, droit, psychologie...) accompagnent volontiers l'analyse des enjeux de pouvoir local de présupposés dépréciatifs limitant le jeu politique à de simples problèmes de clientélisme, de baronnies, de fiefs ou de *querelles clochemerlesques*... Les chercheurs ne parviennent que rarement à se détacher du modèle rationnel de la "grande" politique (avec ses fonctions législatives et exécutives nationales), comme si le cas français interdisait d'étudier les incertitudes, les

confusions et les désordres de l'activité politique locale telle qu'elle s'affirme aussi sur l'idée anglo-saxonne de la *polity*. Enfin, l'ensemble des sciences sociales traverse une période intellectuelle où l'analyse du double mouvement de décentralisation des formes de l'intervention publique et de mondialisation des échanges socioéconomiques est marquée par une la moindre prégnance de *visions du monde* idéologiquement structurantes, et, par voie de conséquence, par le déclin de controverses substantialistes sur les enjeux de pouvoir et de domination. Dans ce contexte, on observe que les concepts intermédiaires qui émergent sur la scène intellectuelle (gouvernance, réseaux, institutionnalisation de l'action collective, communauté de politiques publiques, matrices institutionnelles, néo-localisme...) renoncent à traiter frontalement du jeu politique local en tant que catégorie analytique. Cette conceptualisation de l'action collective est en effet jugée le plus souvent comme anecdotique, impropre ou impossible. On tentera de montrer qu'il s'agit d'une voie discutable, dans la mesure où les sciences sociales sont belles et bien prises dans la tourmente politico-territoriale lorsqu'elles étudient les politiques publiques locales. Qu'il s'agisse des recherches sur la *territorialisation de l'action publique* (pour les spécialistes de l'administration), sur les *effets de territorialité* ou de *localité* qui imprègnent l'action collective (pour les spécialistes du développement économique), ou encore sur les *territoires légitimes* de la représentation et de la participation (pour les spécialistes des mouvements sociaux), le jeu politique occupe à chaque fois une place active et pour le moins déterminante.

Territorialisation, territorialités, territoires... Parce qu'elles mettent en débat la dimension intrinsèquement politique de la gestion de la cité, ces trois perceptions de l'action publique locale nous incitent à formuler deux hypothèses insistant sur la centralité politique de la question territoriale dans le champ des sciences sociales. Dans un premier temps, un retour sur la littérature en sciences sociales nous permet de discuter l'idée selon laquelle *les politiques locales changent la politique*, au sens où les programmes d'action mis en œuvre localement bouleversent de plus en plus souvent les règles d'action collective au sein du système politique dans son ensemble. Dans un second temps, on s'appuiera sur des controverses et des recherches récentes pour tester l'hypothèse selon laquelle *le pouvoir local change les politiques publiques*, au sens où les enjeux locaux de stratégie électorale et de politique politicienne, loin de se limiter à de simples joutes pour l'accès et le maintien au pouvoir dans les collectivités locales, révèlent tout à la fois de nouvelles formes de souveraineté politique et de nouvelles frontières d'intervention publique. Enfin, on se demandera en conclusion si le prisme déformant de la science politique ne permet pas de discuter les conditions d'émergence en France, via les politiques publiques locales, de pratiques et de repères d'action collective qui sont plus proches du fédéralisme et du principe de subsidiarité que du néo-corporatisme à la française.

Les politiques locales changent la politique

Comment résumer aujourd'hui, à gros traits, les différentes façons d'analyser les politiques locales dans les sciences sociales ? Pour réaliser cet exercice, il semble possible d'utiliser différentes approches classiques qui ont permis de caractériser les programmes d'action mis en œuvre à l'échelon local. On retiendra arbitrairement les trois registres d'analyse de l'action collective centrés respectivement sur les versants de l'administratif (la territorialisation de l'action publique), de l'économique (les effets de territorialité ou de localité), et du politique (les territoires de la légitimité représentative). Ces trois entrées en matière proviennent de champs disciplinaires assez différents, mais on observe que l'analyse des politiques locales permet de dynamiser chaque problématique en bousculant notamment un certain nombre de frontières disciplinaires. Les approches s'émancipent en quelque sorte des cadres canoniques du pouvoir périphérique (Grémion 1976), des coalitions d'acteurs (Stone 1989) et de la reproduction élitiste (Hunter

1953). Les enjeux territoriaux modifient-ils les règles de l'action collective ? Il semble que les travaux sur les politiques locales permettent de mieux qualifier les normes d'organisation, les valeurs de développement et les priorités collectives produites par chaque territoire et intégrées par le système politique dans son ensemble.

Versant administratif : des normes d'organisation de plus en plus territorialisées

Une première piste d'analyse, la plus visible en sciences sociales et la plus prégnante en science politique, concerne l'étude des modes de régulation, de contractualisation et de coopération qui caractérisent l'action publique dans une double dialectique entre l'État et le local et entre l'administratif et le politique. Cette perspective, importée des Etats-Unis et fortement marquée en France par la sociologie des organisations et le modèle de la "régulation croisée", s'enrichit aujourd'hui de réflexions sur les normes politico-administratives que les politiques locales territorialisent de façon substantielle. Au moment où d'éminents représentants de la sociologie des organisations engagent une relecture de l'Etat territorial (Duran Thoenig 1996) ou se détachent du territoire pour penser les ordres locaux (Friedberg 1993), une abondante littérature nous informe sur la façon dont ces normes, ardemment négociées par les collectivités locales, pèsent dorénavant sur la construction d'un "possible" intérêt général (Lascoumes Le Bourhis 1998). Ces contributions, qui s'intéressent aussi aux singularités historiques qui structurent des "matrices institutionnelles" propres à chaque contexte local (Borraz 1998), insistent prioritairement sur l'efficacité administrative que la territorialisation de l'action publique révèle et questionne. Cette évolution contribue-t-elle à l'émergence d'une "action publique moderniste" (Padioleau 1991) ? Dans cette perspective, on peut dire que les politiques locales changent la politique parce que la double dialectique centre/périphérie et politique/administratif n'est plus tout à fait la même, que ce soit dans ses composantes juridiques (Caillosse 1999), urbaines (Biarez 1999), transfrontalières (Saez Leresche 1997), européennes (Quermonne Muller 1995) ou participatives (Warin). Mais cette posture alimente un paradoxe sur le cas français : d'un côté, la plupart des analyses cherchent à relativiser la place et le rôle que jouent dorénavant les acteurs de l'État dans ce mouvement (qu'il s'agisse du gouvernement, des administrations centrales ou des services déconcentrés), mais de l'autre, les postures restent fortement marquées par une lecture de "l'État en interaction" (Hassenteufel 1995) dans laquelle la question territoriale reste dépendante d'un modèle d'administration régulé par ses composantes professionnalisées et gouvernementales.

Versant économique : des valeurs de développement soumises à des effets de territorialités

Une seconde piste, plus récente dans ses développements en science politique, concerne l'analyse des mouvements d'idées et des systèmes de pensée qui influencent les modes de gouvernabilité des systèmes locaux. L'étude des vertus locales de notions comme la proximité, la flexibilité et le réseau permet de se pencher sur les multiples "effets de localité" qui orientent les modes d'organisation des systèmes locaux. L'origine anglo-saxonne de ces débats ne fait, ici aussi, pas de doute (Stone 1992, Marsh et Rhodes 1995) mais il faut souligner que l'animation des controverses scientifiques en Europe a été activement investie par les sciences économiques, notamment à l'étude des districts industriels. Il est intéressant de souligner qu'en France, à côté de l'économie et de la géographie sociale (Pecqueur 1996, Di Méo 1999), c'est le champ de la sociologie politique qui a inauguré les passerelles les plus originales dans ce domaine (Le Galès 1995). De nombreuses contributions, qui portent aussi bien sur des espaces vécus, des réseaux de politiques ou des valeurs d'action collective, proposent ainsi des avancées théoriques autour de concepts intermédiaires comme les systèmes productifs locaux, le néo-localisme ou la gouvernance urbaine... Ces avancées mettent frontalement en débat de nouvelles formes de régulation résultant en même temps du jeu des groupes sociaux au sein de l'acteur collectif ville et des enjeux déterritorialisés des services urbains sur la scène internationale (Le Galès 1998, Lorrain 1991). En passant, elles soulignent que le développement économique et le développement social ne trouvent pas toujours dans le politique les points d'équilibre

permettant des compromis sociaux acceptables (Autès 1996). On peut donc dire que ces mouvements d'idées et ces effets de territorialité changent la politique dans la mesure où les auteurs soulignent, de façon unanime, que l'instance politique n'est plus dans ce contexte qu'un protagoniste parmi d'autres (parfois marginal, parfois *fixateur*, parfois à l'origine de médiations majeures...). D'un côté, les scènes locales sont de plus en plus hermétiques à des corps de doctrine importés unilatéralement par le politique, mais de l'autre, elles peuvent efficacement véhiculer des idées nouvelles en matière de développement, idées qui favorisent alors l'émergence effective d'une culture d'action collective encadrée par des autorités publiques sur un territoire donné.

Versant politique: des priorités collectives ancrées sur des territoires légitimes

Enfin, une troisième piste concerne les repères de légitimité qui permettent aux élites politiques des collectivités locales d'appréhender et de formater les programmes publics à l'aune de territoires électifs structurants. La France véhicule, depuis longtemps, un modèle d'administration qui donne aux frontières des collectivités locales des contours singulièrement imbriqués entre le juridique, l'administratif et l'électif (Alliès 1980). Cette singularité semble avoir en quelque sorte bridé les recherches comparatives qui auraient pu s'appuyer sur les approches en termes de gouvernement local (Dahl 1971), d'élitisme (Hunter 1993) ou encore de leadership (Stone 1995). Il existe certes, à partir des années 50, des études proposées par des sociologues américains ayant séjourné en France (Wylie 1964, Kesselman 1972), par des "ruralistes" privilégiant les réseaux sociaux ou l'histoire (Mendras 1977, Agulhon 1986, Deyon 1995) ou encore par des sociologues décodant les permanences du pouvoir local à la lumière des écoles de pensée systémique, marxiste ou structuraliste (Mabileau 1985). On observe aussi une spécialisation sur la sociologie électorale et sur le champ particulier des élections locales. Mais il faut attendre la fin des années 80 pour trouver un ouvrage d'ethnologie politique entièrement consacré à l'éligibilité territoriale (Abélès 1989). Cette réflexion, qui souligne l'importance des filiations politiques et des représentations symboliques dans l'appréhension territoriale des enjeux de pouvoir, se situe à une période charnière où la réforme de décentralisation commence à produire des effets sur les mécanismes d'organisation des systèmes politiques locaux (Gaillard 1998, Lugan 1999). Curieusement, malgré l'essor des études sur le pouvoir local et les politiques locales (Mabileau 1993, Biarez Nevers 1993, Balme Faure Mabileau 1999, Biarez 2000), le renouveau théorique pour penser "la politique dans le pouvoir" plutôt que "la politique en tant que pouvoir" (Burns 1998) tarde à s'affirmer. Les études centrées sur cette question proviennent moins du champ de l'analyse des politiques publiques que de travaux partant des échanges politiques territorialisés (Négrier 1995, Jouve Négrier 1998), du leadership territorial (Briquet Sawicki 1998, Genieys Smith et al 2000) ou du métier d'élus local (Fontaine Le Bart 1994, Faure 1997). On voit bien, dans ces travaux, comment la territorialisation croissante de l'action publique modifie la donne politique pour les élites locales : ces dernières produisent de nouvelles représentations du territoire qui sont certes dépendantes des échanges accrus de ressources liés aux politiques locales, mais qui sont aussi étroitement imbriquées dans les configurations territoriales lentement formatées par le temps long de chaque société locale.

Les réflexions sur la territorialisation, les territorialités et les territoires permettent de faire avancer l'hypothèse selon laquelle les politiques locales bousculent la donne politique sur des registres importants de l'action collective. De manière schématique, on peut dire que l'autorité du public, la prégnance de l'économique et la légitimité de l'électif deviennent trois thématiques que l'essor des politiques locales questionne frontalement. Le phénomène est d'autant plus visible qu'il fait écho à des débats d'actualité sur le *dépérissement de l'État*, la *fin des territoires* et le *retour du local*. Bien que provenant initialement de courants d'analyses assez hermétiquement délimitées, ces trois grilles de lecture sur les politiques locales possèdent la double particularité de favoriser des échanges interdisciplinaires en leur sein et d'ouvrir de stimulantes perspectives théoriques. Toutefois, on ne peut que constater le gouffre qui sépare toujours ces trois *visions du local*, comme si la communauté scientifique se refusait (inconsciemment ?) à donner de la

chair politique à l'analyse de l'action publique... Pour tenter de contourner cet obstacle récurrent, on cherchera, dans une deuxième partie, à évaluer à partir de recherches récentes dans quelle mesure le jeu politique des élus locaux ne modifie pas, aussi, les conditions d'énonciation des programmes publics. Bref, on fera l'hypothèse que le pouvoir local change les politiques publiques chaque fois que des collectivités locales expérimentent, via des politiques locales plus autonomes, de nouvelles formes de souveraineté et de nouvelles frontières d'intervention.

Le pouvoir local change les politiques publiques

Il existe actuellement plusieurs réformes institutionnelles qui portent explicitement sur de possibles transformations de l'administration territoriale, que ce soit en termes d'intercommunalité, d'aménagement du territoire, de régionalisation, de politique de la ville ou de fonds structurels européens. Cette effervescence législative et gouvernementale favorise les prises de positions où des chercheurs commentent ces évolutions en confrontant leurs points de vue avec ceux d'experts et de praticiens de la décentralisation. Dans la longue liste des publications qui peuvent illustrer ces controverses intellectuelles naissantes (Ascher 1998, Centre Jacques Cartier 1998, Catuhe Piolle Tesson 1999, Friedberg 1996, Gleizal 1995, Lévy 1998, Loinger Némery 1998, Mény 1992 1999, Montagnes Méditerranéennes 1999, Pour 1998, Projet 1998), il apparaît que l'hypothèse d'une autonomisation croissante de certaines collectivités "intermédiaires" comme les communautés d'agglomérations ou les régions est surtout envisagée dans sa dimension managériale. D'une part, l'essentiel des diagnostics avance des conclusions marquées par une pensée "territorialement correcte" (la simplification institutionnelle, l'efficacité programmatique, la démocratie participative...). D'autre part, les plaidoyers réformateurs présentent la réorganisation des gouvernements locaux sur un mode politiquement désincarné, l'analyse des processus de recomposition et de négociation étant souvent privilégiée au détriment de réflexions sur les mécanismes de représentation, de légitimité et de concurrence qui animent les milieux politiques. Tout se passe comme si les discours scientifiques sur la réforme territoriale souhaitent légitimer un référentiel modernisateur faisant l'impasse sur l'épaisseur politique et symbolique des "archaïsmes" fondateurs des collectivités locales (Le Bart).

À vrai dire, ce contexte, qui est orienté sur des visées prescriptives (fussent-elles inconscientes), apparaît en concordance avec le milieu universitaire. Les chercheurs et enseignants en sciences sociales ont en effet toujours entretenu une certaine complicité intellectuelle avec les hauts fonctionnaires du Plan, de la DATAR et des grandes administrations lorsque ces derniers étaient confrontés, dans les réformes administratives, aux inerties des systèmes locaux en France. Qu'il s'agisse de planification contre la "société bloquée" des années 70 (Nizard 1974), du "sacre des notables" de la décentralisation des années 80 (Rondin 1985) ou de la mondialisation des échanges économiques des années 90 (Veltz 1996), la modernité a toujours été conçue contre (ou malgré) les élites politiques locales. Pourtant, les travaux comparatifs engagés à l'échelon européen montrent qu'il devient aujourd'hui urgent de couper le cordon ombilical avec les référentiels républicains de l'exception française. La première étape, animée par des spécialistes de management public, a consisté à reconnaître que les politiques publiques changeaient la politique (Cobb Elder 1975, Lacasse Thoenig 1995, Muller 1995). Nous avons vu dans la première partie que de très nombreux auteurs élargissaient le constat en admettant que les politiques locales changeaient à leur tour les conditions de validation des problèmes politiques sur les scènes d'action collective. Il s'agit maintenant de savoir si l'on ne peut pas songer à renverser la perspective en se demandant dans quelle mesure c'est dorénavant le pouvoir local qui change, très concrètement, les conditions de codification et d'énonciation des programmes d'action publique. Cette hypothèse est alimentée par des études empiriques récentes dans différents domaines (culture, développement local, urbanisme) et par des débats au sein de forums en science politique. En reprenant le cadre proposé dans la première partie, nous discuterons

successivement l'émergence de scènes régionales de négociation sans *État d'âme* (versant administratif), d'enjeux de gouvernance urbaine revisités par les gouvernements locaux (versant économique), et enfin de territoires intermédiaires de plus en plus autonomes (versant politique).

Des négociations régionales sans État d'âme

En matière de politiques comparées européennes, plusieurs ouvrages collectifs ont montré que les scènes infranationales dans lesquelles se développent de nouveaux compromis sociaux possèdent un centre de gravité régional assez structurant (Balme 1997, Jouve Négrier 1998, Le Galès Lequesne 1997). Cependant, le cas français semble toujours marqué par les singularités administratives et politiques qui imprègnent son organisation territoriale. Les spécialistes de l'évaluation des politiques publiques ont par exemple tendance à proposer des diagnostics soulignant que la territorialisation de l'action publique résonne comme une tentative de réponse à la crise dans laquelle l'État joue une partition certes plus modeste que par le passé mais toujours décisive pour coordonner et orienter les décisions publiques (Béhar 1998, Donzelot Estèbe 1994, Hassenteufel 1998, Ion 1990, Jacquier 2000, Loinger Némery 1998, Wachter 1999). Sur le plan théorique, plusieurs essais traduisent cette perception en décrivant la progression d'une action publique "conventionnelle" (Gaudin 1999) ou "conjointe" (Duran 1999), travaux qui ne manquent pas d'insister simultanément sur le rôle central d'intermédiation que jouent les administrations et sur les vertus toujours déterminantes de l'État régulateur (Commaille Jobert 1998).

À ce titre, la montée en puissance des contrats de plan État-Région offre un terrain privilégié d'analyse en raison de la "régulation référentielle" que l'État est censé conserver à partir de ses leviers de financement (Leroy 1999). Cette influence financière paraît de prime abord renforcée avec les réformes récentes sur l'aménagement du territoire et sur l'intercommunalité. Mais le constat mérite d'être discuté à plus d'un titre. Un travers bien français consiste par exemple à ne décoder ces enjeux de territorialisation qu'à la lumière du clivage national distinguant les *bobo* des *lili*, soit deux conceptions de l'intervention publique certes contradictoires, mais qui ont pour point commun de valider l'idée que la politique reste affaire de politiques publiques (et donc d'arbitrages nationaux). Or le vrai débat concerne plutôt, dans chaque région, les stratégies concurrentielles qui mettent aux prises des élus majors (et leurs *followers*) pour instrumentaliser la *doxa* gouvernementale. Ces derniers abordent en effet de façon offensive les négociations avec l'État, cherchant à capter des ressources et à peser sur les arbitrages financiers concernant à la fois des hiérarchies sectorielles (entre l'équipement, l'agriculture, les universités, l'insertion...) et des compétitions territoriales (entre les départements, les régions urbaines, les petites villes...). Les négociations régionales révèlent certes de nouveaux arrangements institutionnels caractérisés par des incertitudes moins structurées que par le passé, mais elles mettent surtout en scène des affrontements où les représentants des collectivités territoriales s'affranchissent de plus en plus ouvertement des corps de doctrine formulés par les représentants de l'État et des corporations professionnelles. Pour faire un mauvais jeu de mots, ces négociations ont de moins en moins d'*État d'âme*, au sens où le jeu politique cristallise à l'échelon régional une activité d'intermédiation qui instaure ses propres règles, produisant une véritable logique de changement social (Nay 1997). La construction institutionnelle de la région expérimente des échanges que l'on pourrait qualifier, pour reprendre Goffman, de "bizarres, intenable et dépourvus de dignité". Cependant, contrairement au système notabiliaire départemental mais aussi aux modèles procéduraux décrivant la contractualisation croissante des programmes publics, cette construction conflictuelle de nouvelles règles n'est plus centrée sur les activités d'intégration et de reconnaissance des contradictions en présence. Elle s'exprime en premier lieu dans l'affirmation d'intérêts locaux qui s'affranchissent des priorités de l'État pour promouvoir un intérêt général aux frontières territoriales limitées (la région, un département, un pays, une communauté d'agglomération...). Les joutes politiques qui s'expriment sur la scène régionale visent à alimenter un processus d'autonomisation des collectivités territoriales dans lequel s'opère une instrumentalisation croissante des "référentiels" de l'intervention publique. Le pouvoir régional change les politiques publiques parce que les élites des collectivités locales réfutent ou transforment frontalement les priorités

d'action codifiées par les élites politiques et administratives de *l'État en action* (Jobert Muller 1989). Même si cette évolution a été fortement ralentie par un système électif proportionnel ne permettant pas aux Régions d'affirmer un exécutif politique puissant, la tendance semble aujourd'hui inéluctable : les grandes collectivités territoriales sont en passe de structurer des administrations d'état-major qui contestent frontalement les référentiels du corporatisme à la française.

La gouvernance urbaine revisitée par les gouvernements locaux

Une autre façon d'envisager l'influence des pouvoirs locaux dans les phénomènes de recomposition de l'action publique consiste à s'interroger sur la place qu'occupent les collectivités locales dans l'évolution contemporaine des enjeux de compétitivité économique à l'échelon local. On s'intéressera notamment à la controverse, devenue récurrente, concernant les phénomènes de gouvernance qui brouillent les repères traditionnels de l'action collective et invalident pour partie la portée des politiques engagées par les gouvernements locaux. Certaines analyses, constatant une crise de la gouvernabilité des villes, estiment que la notion de gouvernance urbaine permet d'exprimer un "moment historique" pour les villes et les régions au cours duquel s'affirment simultanément la transformation du rôle des États, la généralisation des pratiques de coordination et de nouvelles articulations entre les sphères publiques et privées (Le Galès 1997, Borraz Le Galès 2000). D'autres analyses réfutent en revanche le diagnostic sur l'État creux et la marginalisation du politique en montrant que la *modern governance* des grandes agglomérations reste à la fois marquée par une classe dirigeante des villes centre qui instrumentalise les grandes réformes institutionnelles (sans réel dialogue avec les acteurs économiques) et par des États qui "constituent toujours un lieu essentiel du politique" (Jouve Lefèvre 1999). Dans les deux cas, les auteurs soulignent, sur des registres différents, qu'il n'y a pas à proprement parler de territorialisation politique des mouvements d'idées portés par les acteurs du développement économique.

Pourtant, plusieurs exemples urbains et ruraux semblent attester que le système politique local peut s'avérer relativement réactif lorsqu'il s'agit d'accompagner des porteurs de projet déjà organisés sur un territoire (Beslay 1998, Faure 2000, Gerbaux 2000, Eme Laville 1997). Pour utiliser le vocable des économistes du développement, les élus locaux peuvent se révéler très prompts à capter les "effets de localité" qui animent les différents milieux professionnels implantés sur leur terre d'élection. Mais paradoxalement, l'émergence d'une culture de développement propre à un territoire (une région urbaine, un pays rural, un réseau de villes...) semble à la fois assez accessible (au vu du potentiel d'acteurs dynamiques impliqués sur chaque territoire) et très lointaine (en raison de l'absence d'espaces communs pour confronter ces "visions du monde"). Tout le problème réside donc dans la capacité de certaines collectivités locales à structurer les tribunes susceptibles d'accueillir et d'intégrer les controverses en présence. Ce défi est sans doute affaire de temporalité mais aussi de gouvernance territoriale : un territoire, aussi riche en acteurs fût-il, ne s'affirme que s'il parvient à traduire politiquement quelques repères communs pouvant transcender les clivages existants. Y-a-t-il aujourd'hui d'autres instances de médiation que les gouvernements locaux pour parvenir à cette subtile équation identitaire et communautaire ?... On avancera pour hypothèse, à la lumière de recherches récentes, que c'est précisément dans ce domaine que certains élus majors concentrent dorénavant une part importante de leur énergie et de leurs ressources politiques. La démarche n'a rien de vertueux mais procède d'une stratégie communicationnelle visant à incarner la (ré)conciliation entre des filières administratives et des enjeux de développement (Faure 1999c). Qu'il s'agisse d'une municipalité, d'une structure intercommunale ou d'un conseil général, la collectivité locale est alors présentée comme le niveau de gouvernement local susceptible de revisiter globalement les repères de l'action collective (tant publique que privée). L'évolution paraît plus marquée en milieu urbain, sans doute parce que la ville concentre de nombreux problèmes de société sur un même espace réduit. Les élites politiques du pouvoir urbain changent les politiques publiques chaque fois qu'ils parviennent à reformuler cette "territorialité" des problèmes au sein des compétences et des responsabilités de leur collectivité.

Des fiefs intermédiaires de plus en plus autonomes

Enfin, il est nécessaire de se pencher sur l'évolution des enjeux de représentation politique modifiant la question territoriale. Depuis trente ans, le métier d'élu local connaît de réelles transformations qui sont liées à l'évolution des critères d'éligibilité dans les villes et dans les régions, mais aussi et surtout à une professionnalisation croissante des compétences requises pour administrer ces collectivités. Pour autant, les figures de l'élu local (particulièrement celles du maire et du conseiller général) restent attachées à des valeurs symboliques valorisant toujours l'image classique de la représentation territoriale par rapport aux compétences de management public local. À cet égard, le frémissement intercommunal des années 90 offre un terrain d'étude privilégié parce qu'il permet d'observer comment les élus investissent des "projets de territoire" aux frontières explicitement extra municipales (Vanier 1999). En milieu urbain par exemple, l'intercommunalité met en évidence l'affirmation d'un pouvoir d'agglomération qui affiche des ressources propres et des compétences de plus en plus étendues. Les élus majors qui construisent leur "fief politique" sur ces bases territoriales élargies modifient peut-être les conditions de formulation et de publicisation des problèmes politiques. Des études récentes montrent certes que les présidents de structures intercommunales engagent prudemment le travail d'intégration des particularités communales (Le Saout 2000) et que les discours en faveur de l'intercommunalité possèdent encore de nombreuses zones d'ombre (Faure 1999b). Pour autant, le modèle des communautés d'agglomération révèle des enjeux politiques tout à fait inédits, notamment parce qu'il confère aux élus locaux de premier plan une légitimité originale combinant la représentation du territoire, l'articulation des intérêts communaux et la médiation des groupes organisés. Le phénomène, qui semble prendre une ampleur tout à fait considérable avec la mise en place d'une fiscalité intégrée, montre l'imbrication croissante des enjeux de souveraineté territoriale et d'autorité politique. Dans de nombreux domaines de politiques publiques, la structuration de ces "territoires intermédiaires" (à mi-chemin entre la commune et le département) offre à leurs leaders une position unique pour inventer un "intérêt communautaire" propre à leur collectivité. Bien que de nombreux auteurs insistent sur les impératifs de rationalisation et d'économie d'échelle qui expliquent ce mouvement, on retiendra d'abord que les grands élus saisissent cette évolution sous l'angle de l'autonomie politique qu'elle procure et des équations électorales et partisanes qui accompagnent cette nouvelle forme de compétition politique locale. Les "super maires d'agglomérations" (pour reprendre une formule du rapport Sueur) se saisissent d'abord de la question intercommunale pour accroître leurs ressources politiques, le leadership communautaire permettant de modifier les conditions de captation et d'utilisation des ressources du pouvoir d'agglomération. On peut donc dire que le pouvoir intercommunal change les politiques publiques au sens où il permet à quelques leaders intercommunaux (urbains, périurbains et ruraux) d'accéder directement et légitimement aux forums régionaux de la contractualisation (CPER, politique de la ville, "pays", zonages européens...).

Conclusion. Les ingrédients politiques de la question territoriale

En définitive, le développement des politiques locales permet d'observer la place singulière que jouent les enjeux territoriaux dans la formation et l'organisation du jeu politique. Que ce soit en termes de normes politico-administratives, de mouvements d'idées ou de mécanismes de représentation, l'action publique apparaît manifestement bousculée par les ingrédients politiques de l'action collective. La *territorialisation de l'action publique* concourt à la formulation d'un intérêt général en permanence négocié avec les collectivités locales, les *effets de territorialité* dessinent les contours incertains d'une gouvernance urbaine, et les territoires intercommunaux révèlent de nouveaux mécanismes d'organisation des leaderships politiques locaux. C'est précisément la mise en relation de ces trois problématiques qui offre des pistes d'analyse inédites sur la *question territoriale*. Le croisement des questionnements offre une occasion unique pour tester, grandeur nature, un modèle d'action collective en gestation et en devenir. On fera pour conclure

l'hypothèse qu'à l'instar des systèmes fédéraux, les systèmes locaux expérimentent en France des règles d'échanges éminemment subsidiaires, au sens où ces dernières impliquent qu'il faut énoncer et faire valider des priorités collectives n'ayant d'autre légitimité que celle que leur confèrent les acteurs en présence (Faure 1999a). L'évolution porte à la fois sur des défis d'intermédiation et de souveraineté. D'un côté on demande aux fonctionnaires territoriaux d'inventer des modes de gestion bousculant les référentiels de métier de la haute fonction publique. De l'autre, on exige des élus locaux de premier plan qu'ils construisent des espaces politiques de référence permettant de promouvoir un intérêt communautaire à la fois entendable par l'extérieur et reconnu en interne. Le principe de subsidiarité apparaît comme une *référence molle* susceptible de mieux réguler ces réflexes politiques négociés. Et il faut souligner que cette façon renouvelée de faire de la politique consacre la dimension irrationnelle et paradoxale du pouvoir local, dans la mesure où l'on confie aux élites territoriales la mission d'agencement des contraires et d'intégration des attentes subjectives. Leur savoir-faire repose dorénavant sur des négociations où s'expriment, à l'opposé de l'Etat Providence cartésien et volontariste, des prises de position en constante recherche de points d'équilibre et de solutions provisoires. L'étude des politiques locales permet d'entrevoir quelques repères et quelques valeurs d'action collective qui constitueront peut-être, demain, la toile de fond territoriale d'une action publique à la fois plus flexible, plus controversée et plus contingente que par le passé.

Références bibliographiques

- Abélès (M), 1989, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob
- Agulhon (M), Girard (L), Robert (JL), 1986, *Les maires en France, du Consulat à nos jours*, Paris, Sorbonne, 46 p.
- Alliès (P), 1980, *L'invention du territoire.*, volume 49 n° 1, Grenoble, PUG, 186 p.
- Ascher (F), 1998, *La République contre la ville: essai sur l'avenir de la France urbaine*, Paris, XX
- Autès (M), juin 1996, "Le résistible retour du politique", *Pouvoirs locaux*, n° 29
- Balme (R), Faure (A), Mabileau (A), 1999, *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 484 p.
- Béhar (D), Estèbe (P), Epstein (R), décembre 1998, "Les détours de l'égalité. Remarques sur la territorialisation des politiques sociales en France", *RFAS*, n° 4, p. 81-94
- Beslay (C) et al., 1998, *La construction des politiques locales: reconversions industrielles et systèmes locaux d'action publique*, L'Harmattan, 220 p.
- Biarez (S), 1987, *Le pouvoir local*, Paris, Economica
- Biarez (S), Nevers (JY), 1993, *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT
- Biarez (S), 2000, *Territoires et espaces politiques*, Presses Universitaires de Grenoble, 126 p.
- Borraz (O), 1998, *Gouverner une ville: Besançon 1959-1989*, Rennes, PUR, 227 p.
- Borraz (O), Le Galès (P), 2000, "Gouvernement et gouvernance des villes", in *ouvrage à Paraître*
- Briquet (JL), Sawicki (F) dir., 1998, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, PUF, 325 p.
- Burns (J), 1978, *Leadership*, New York, Harper and Row
- Caillousse (J), décembre 1999, "Remarques sur la juridicité du territoire", *Pouvoirs Locaux*, IV n° 43
- Catuhe (M), Piolle (X), Tesson (F) dir., juin 1999, *Développement et territoires: chance ou illusion?*, CPAU n° 25 HEGOA n° 21, 59 p.
- Centre Jacques Cartier, 1998, *Les découpages du territoire: 10èmes entretiens*, Lyon, Colloque 8-10 octobre 1997, 415 p.
- Cobb (RW), Elder (C), 1975, *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda Building*, Baltimore, John Hopkins University Press
- Commaille (J), Jobert (B) dir., 1998, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ
- Dahl (R), 1971, *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin
- Deyon (P), 1995, *L'État face au pouvoir local. Un autre regard sur l'histoire de France*, Editions locales de France
- Di Méo (G), 1999, *Géographie sociale et territoires*, Nathan, 318 p.
- Donzelot (J), Estèbe (P), 1994, *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit
- Duran (P), 1999, *Penser l'action publique*, Paris, Maison des Sciences de l'Homme, 210 p.
- Duran (P), Thoenig (JC), août 1996, "L'Etat et la gestion publique territoriale", *RFSP*, volume 46 n° 4
- Eme (B), Laville (JL) dir., 1997, *Cohésion sociale et emploi*, Desclée de Brouwer,
- Faure (A), novembre 1997, "Les apprentissages du métier d' élu local : la tribu, le système et les arènes", *Pôle Sud*, n° 7, p. 72-79
- Faure (A), mai 1999a, *Territorialisation de l'action publique et subsidiarité. La fin annoncée du 'jardin à la française'*, Boulogne : Institut de la Décentralisation, 40 p. (Les Cahiers de l'Institut de la Décentralisation, n° 2)
- Faure (A), juin 1999b, "Les zones d'ombre du prêt-à-penser intercommunal", *HEGOA*, n° 21 / *Bulletin CPAU*, n° 35, p. 48-50
- Faure (A), septembre 1999c, "La culture et le développement local en quête de (ré)conciliations", *Pour*, n° 163, p. 31-38
- Faure (A), 2000, *L'urbanisme en attente d'intercommunalités. À propos de la révision du schéma directeur de la région urbaine grenobloise en 1999*, Grenoble, INUDEL, 60 p. à paraître
- Fontaine (J), Le Bart (C), 1994, *Le métier d' élu local*, L'Harmattan, 369 p.
- Friedberg (E), 1993, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Seuil
- Friedberg (E), juin 1996, "Il faut accompagner le polycentrisme naissant de la société française", *Pouvoirs Locaux*, n° 32
- Gaillard (M), 1998, *Institutions et territoire*, PUL, 280 p.
- Gaudin (JP), 1999, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences-Po, 233 p.
- Genieys (W), Smith (A), Baraize (F), Faure (A), Négrier (E), novembre 2000, "Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire", *Pôle Sud*, n° 13, p. 103-120
- Gerbaux (F) dir., 2000, *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* Paris, Ed. de l'Aube, 190 p.
- Gleizal (JJ) dir., 1995, *Le retour des préfets?*, Grenoble, PUG, 253 p.
- Grémion (P), 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, 477 p.
- Hassenteufel (P), 1995, "Do policy Network Matter ? Lifting, descriptif et analyse de l'État en interaction", in Le Galès (P), Thatcher (M) dir., 1995, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 272 p.
- Hassenteufel (P), septembre 1998, "Think social, act local. La territorialisation comme réponse à la crise de l'Etat-providence", *PMP*, n°3 volume 16
- Hunter (F), 1953, *Community power structure : a study of decisions makers*, University of north Carolina Press
- Ion (J), 1990, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse, Privat, 174 p.

- Jacquier (C), mars 2000, “ L’État territorial et la négociation des contrats d’agglomération ”, *Pouvoirs Locaux*, n° 44
- Jobert (B), Muller (P), 1989, *L’Etat en action*, Paris, PUF
- Jouve (B), Lefèvre (C), décembre 1999, “ De la gouvernance au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l’action publique en Europe ”, *Revue Française de Science Politique*, vol. 49 n° 6
- Jouve (B), Négrier (E) dir., 1998, *Que gouvernent les régions d’Europe? Echanges politiques et mobilisations régionales*, L’Harmattan, 335 p.
- Kesselman (M), 1972, *Le consensus ambigu. Etude sur le gouvernement local*, Grenoble, Cujas
- Lacasse (F), Thœnig (JC), dir., 1996, *L’action publique*, Paris, L’Harmattan, 406 p.
- Lascoumes (P), Le Bourhis (JP), 1998, “ Le bien commun comme construit territorial. Identités d’action et procédures ”, *Politix*, n° 42
- Le Galès (P), Lequesne (C), 1995, *Les paradoxes des régions en Europe*,
- Le Galès (P), 1995, “ Les réseaux d’action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée ”, in Le Galès (P), Thatcher (M) dir., *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L’Harmattan, 272 p.
- Le Galès (P), 1998, “ Régulation, gouvernance et territoire ”, in Commaille (J), Jobert (B) dir., 1998, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ
- Leroy (M), octobre 1999, “ La négociation de l’action publique conventionnelle dans le CPER ”, *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n° 4-5
- Le Saout (R), 2000, *Le pouvoir intercommunal. Sociologie des présidents des établissements intercommunaux*, Orléans, Cahiers du laboratoire des collectivités locales, 103 p.
- Loinger (G), Némery (JC) dir., 1998, *Construire la dynamique des territoires: acteurs, institutions, citoyenneté active*, L’Harmattan, 287 p.
- Lorrain (D), 1991, “ De l’administration républicaine au gouvernement urbain ”, *Sociologie du travail*, n° 31
- Lugan (JC), 1999, *Essai sur la décision dans les systèmes politiques locaux*, Toulouse, Presses de l’Université des Sciences Sociales, 265 p.
- Mabileau (A) dir., 1993, *A la recherche du “ local ”*, L’Harmattan, 231 p.
- Mabileau (A), 1985, “ Les institutions locales et les relations centre-périphérie ”, in Grawitz (M), Leca (J), *Traité de science politique*, tome 2, PUF
- Marsh (D), Rhodes (R), 1995, “ Les réseaux d’action publique en Grande-Bretagne ”, in Le Galès (P), Thatcher (M) dir., *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L’Harmattan, 272 p.
- Mendras (H), 1977, “ Y-a-t-il encore un pouvoir au village ? ”, *Futuribles*, n° 10
- Montagnes Méditerranéennes, 1999, “ Territoires et développement: le nouveau dispositif législatif au crible ”, *Montagnes Méditerranéennes*, n° 9, 125 p.
- Muller (P), 1995, *Les politiques publiques*, Paris, PUF Que-sais-je
- Nay (O), 1997, *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l’espace régional*, Paris, L’Harmattan, 376 p.
- Négrier (E), automne 1995, “ Intégration européenne et échanges politiques territorialisés ”, *Pôle Sud*, n° 3
- Nizard (L) dir., 1974, *Planification et société*, Grenoble, PUG
- Padioleau (JG), septembre 1991, “ L’action publique urbaine moderniste ”, *Politiques et Management Public*, n° 3
- Pecqueur (B), 1996, *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, L’Harmattan
- Pour, décembre 1998, “ Territoires et compétences ”, *Pour*, n° 160
- Projet, 1998, “ La dynamique des territoires ”, *Projet*, n° 254
- Quermonne (JL), Muller (P) dir., 1995, *Politiques publiques en Europe*, Paris, L’
- Rondin (J), 1985, *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard, 336 p.
- Saez (G), Leresche (JP) et al., 1997, *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, Paris, L’Harmattan
- Stone (C), 1989, *Regime Politics ; Governing Atlanta 1946-1988*, Laurence, University Press of Kansas
- Stone (C), 1995, “ Political leadership in Urban Politics ”, in Judge (D), Stoker (G), Wolman (H), *Theories of Urban Politics*, London, Sage Publications
- Stone (A), 1992, “ Le néo-institutionnalisme ”, *Politix*, n° 20
- Vanier (M), 1999, “ La recomposition territoriale. Un grand débat idéal ”, *Espaces et sociétés*, n° 96
- Veltz (P), 1996, *Mondialisation, villes et territoires*, PUF
- Wachter (S), 1999, *Economie politique de la ville. Les politiques territoriales en question*, Harmattan, 206 p.
- Warin (P), février 1999, “ Les ressortissants dans les analyses de politiques publiques ”, *RFSP*, volume 49 n° 1
- Wylie (L), 1964, *Un village du Vaucluse*, Paris, Gallimard, 405 p.