



**HAL**  
open science

## Action publique locale et consensus politique. Les accords trompeurs de la petite musique territoriale

Alain Faure

► **To cite this version:**

Alain Faure. Action publique locale et consensus politique. Les accords trompeurs de la petite musique territoriale. L. Arnaud, C. Le Bart et R. Pasquier. Idéologies et action publique territoriale, Presses Universitaires de Rennes, pp.14, 2006, Presses Universitaires de Rennes. halshs-00113311

**HAL Id: halshs-00113311**

**<https://shs.hal.science/halshs-00113311>**

Submitted on 12 Nov 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.

Ouvrage collectif sous la direction de L. Arnaud, C. Le Bart et R. Pasquier

## LES IDEOLOGIES DES POLITIQUES TERRITORIALES

### ACTION PUBLIQUE LOCALE ET CONSENSUS POLITIQUE

LES ACCORDS TROMPEURS DE LA PETITE MUSIQUE TERRITORIALE

Alain Faure – CERAT PACTE – IEP Grenoble

Mars 2005

<i>La cristallisation des idées</i> .....	2
<i>Retour sur l'Etat territorial et les douces assonances de la gouvernance</i> .....	4
<i>Le jacobinisme apprivoisé et les tournois locaux</i> .....	4
<i>Les arts de la gouverne</i> .....	5
<i>Les nouvelles grammaires du pouvoir intercommunal</i> .....	7
<i>Les conditions de la centralité partagée</i> .....	8
<i>Les nouvelles expertises territoriales</i> .....	9
<i>L'affirmation des logiques de puissance</i> .....	10
<i>Des collectivités à l'épreuve de leur territorialité</i> .....	11

Dans les analyses contemporaines sur la place des idéologies comme levier de transformation sociale, l'humeur des experts politiques ès modernité est plutôt à la morosité, tant les élites politiques et administratives semblent prisonnières d'inerties gestionnaires et de contraintes électorales en décalage avec les perspectives de changement portées par les idéaux politiques. On retrouve cette impression de défaite du politique dans les enquêtes d'opinion. Sur tous les fronts de la socialisation politique, les indicateurs signalent une situation de crise : des taux de participation aux élections en baisse, moins d'adhésion aux partis et aux syndicats, une faible implication dans les formules de consultation publique, la progression d'un scepticisme affiché vis-à-vis des clivages partisans, une croyance affaiblie en la capacité des gouvernements à "changer la vie"... Le colloque de Rennes sur les idéologies territoriales (mars 2004) se situe au cœur de ce débat sur les formes contemporaines du désenchantement politique. Ses attendus partent en effet du constat que deux explications progressent dans les sciences du politique pour commenter l'évolution de la décentralisation en France depuis vingt ans. L'une consiste à souligner que les programmes publics locaux se standardisent à force de professionnalisation et d'interdépendances, et l'autre que la variable partisane n'apparaît guère significative pour expliquer comment les priorités d'action se hiérarchisent à l'échelon des différentes collectivités locales. La compétition politique perdrait de sa consistance idéologique et de son impact programmatique à l'épreuve de la territorialisation croissante des politiques publiques et des arrangements qui en découlent. Elle serait à la fois affaiblie par la multiplicité des demandes de proximité, noyée dans les rhétoriques convenues sur le développement local, diluée dans l'enchevêtrement des lieux de la décision, surdéterminée par la

professionnalisation des filières administratives, et en définitive reléguée à un simple théâtre d'ombres, celui des joutes politiques locales certes animées mais un peu vaines, dans un système de *gouvernance* surtout caractérisé par ses enchevêtrements *multi-level* et ses interdépendances avec les sphères privées. En France, jusque dans l'argumentaire des récentes mobilisations des milieux enseignant et culturel pour protester contre le démantèlement des services publics (débat sur le statut des personnels techniques de l'éducation nationale et des intermittents du spectacle), la décentralisation est d'abord présentée comme l'un des symptômes du tournant néolibéral pris depuis vingt ans dans les pays occidentaux. La question d'éventuelles idéologies territoriales (ou territorialisées) en formation apparaît donc pour le moins hypothétique ou marginale, les élites politiques locales devant faire face à la fois à la dépolitisation des dossiers sous l'effet de leur pragmatisme et à la standardisation (voire la privatisation) des missions sous l'effet de leur normalisation européenne. En science politique, les travaux contemporains sur la fragmentation des formes de l'action publique restent marqués par une approche nationale des idéologies sur le modèle classique de la légitimation par la domination légale rationnelle de l'Etat. Et les variations les plus stimulantes (comme les notions de *policy style* -Richardson 2000- ou de *réécrits de politiques publiques* -Radaelli 2000-) demeurent prisonnières d'une analyse qui place l'essence du pouvoir *a minima* sur une scène nationale.

Ces diagnostics a-territoriaux méritent pourtant discussion à l'heure où la différenciation territoriale fait rage et où, partout en Europe, les collectivités locales connaissent des mutations internes assez considérables. Sur le cas français par exemple, les pratiques d'intervention publique se renouvèlent profondément au sein des institutions en voie d'affirmation (les conseils régionaux) et de celles en cours d'invention (les communautés d'agglomération). Mais l'élargissement du champ des possibles touche aussi les échelons historiques de la commune et du conseil général, car l'apparente permanence de leurs missions masque des réorganisations parfois très importantes. Dans ce contexte brouillé, toute la question est de savoir quelles sont les lignes de tension et d'arbitrage qui caractérisent le fonctionnement des systèmes politiques locaux. La "densité idéologique" qui accompagne les recompositions en cours serait-elle plus structurante qu'il n'y paraît de prime abord? Pour paraphraser une belle formule de Mac Gregor Burns, nous discuterons cette hypothèse en prenant au sérieux "la politique dans le pouvoir local" (Burns 1978), c'est-à-dire l'épaisseur et la tonalité des affrontements, des clivages et des antagonismes qui s'expriment au sein des collectivités locales. La démarche s'inscrit dans une approche par les idées qui donnent aux discours une place privilégiée. Ces derniers ne véhiculent pas seulement des justifications, ils sont tributaires de croyances, ils nourrissent les diagnostics, ils se transforment au gré des conflits et des rapports de force, ils pèsent sur la division du travail administratif et sur la définition des problèmes concrètement traités. Fussent-elles en apparence le reflet de dérives personnalisées pour la seule conquête du pouvoir, les controverses territoriales expriment aussi l'affirmation de visions du monde qui changent la donne des positionnements idéologiques, au sens où elles se construisent au cœur des oppositions entre le conservatisme et le réformisme, les intérêts publics et les sphères privées, les biens collectifs et les droits de propriété, la représentation et la délibération...

### *La cristallisation des idées*

Nos recherches récentes nous incitent à défendre pour hypothèse que, derrière la mosaïque des expériences de décentralisation, se précisent les fondations d'une "démocratie différentielle" relativement inédite et beaucoup plus idéologique que ne le laissent supposer les apparences. C'est l'idée que les services publics et les idées politiques s'affirment dorénavant autour d'une "question territoriale" qui se pose de façon différenciée au sein des régions et des grandes villes (Faure 2002). L'hypothèse

est assurément fragile, ne serait-ce que parce que la régionalisation et la métropolisation des systèmes d'action publique n'en sont qu'à leurs balbutiements après un siècle de consolidation du territoire politico-administratif de l'État nation<sup>1</sup>. Bertrand Badie a ouvert une piste en montrant que la consécration de l'État nation était derrière nous, au sens où le territoire national ne permettait plus de formuler un ordre intelligible pour penser la paix à l'échelle internationale<sup>2</sup>. Mais en même temps, son diagnostic sur la multiplication des dynamiques communautaires déterritorialisées ne suffit pas à expliquer comment les politiques publiques *produisent du sens*<sup>3</sup> sur les services publics au quotidien, c'est-à-dire comment elles continuent à structurer notre représentation collective du bien commun. Tous les pays européens traversent une période où les dynamiques économiques et culturelles de déterritorialisation de l'action collective cohabitent avec des effets de territorialité à la fois multiples et contradictoires. En termes de régulation, il nous semble utile de mieux comprendre comment les idées produites localement se cristallisent en priorités collectives. Le questionnement consiste aussi à étudier autour de quels idéaux les problèmes et les valeurs traités par les collectivités locales deviennent des programmes et des symboles à portée plus générale. La territorialisation de l'action publique n'est pas seulement affaire de contractualisation et de financements croisés. Le mouvement de décentralisation touche aussi aux dimensions cognitives d'apprentissage des repères qui fondent l'action politique. C'est en tout cas dans cette perspective d'analyse que nous proposons d'ouvrir les débats.

Le propos sera organisé autour de deux arguments volontairement forcés pour la démonstration. Nous souhaitons d'abord revenir sur le tropisme étatique et gestionnaire qui marque les études portant sur l'évolution de la décentralisation en France. Tant du côté de la sociologie des organisations que de l'analyse des politiques publiques ou de la sociologie politique, l'évaluation des transformations de l'action publique locale est souvent appréhendée à partir de questions de management public et de "gouvernance territoriale". Ces analyses renouvèlent incontestablement les connaissances sur les formes de l'action publique locale, mais elles demeurent prisonnières de lectures sur "l'État territorial" et sur la fin des idéologies qui survalorisent plus ou moins consciemment les rouages et les processus au détriment d'investigations plus poussées sur les symboles et les idéaux. Dans un deuxième temps, nous évoquerons les résultats de recherches récentes portant sur l'émergence des intercommunalités urbaines et les nouvelles grammaires politiques qui en découlent. L'apparition des communautés d'agglomération permet d'observer un processus de hiérarchisation des priorités collectives dans lequel certains acteurs ou groupes d'acteurs influencent dorénavant directement les systèmes de gestion et de représentation du bien commun. Nous concluons le propos par une réflexion plus générale sur les grilles de lecture permettant d'expliquer pourquoi les collectivités locales sont dorénavant placées à l'épreuve de leur territorialité sur le plan démocratique. Pour filer une métaphore musicale<sup>4</sup>, l'objectif est d'aiguiser notre écoute de la petite musique territoriale en matière d'apolitisme et de pragmatisme afin de

---

<sup>1</sup> Dans son ouvrage sur "l'invention du territoire" en France, Paul Allès a superbement décrit le passage aux frontières nationales comme *project* de l'État, à la fois unifié par la médiation de l'administration et régulé par une doctrine juridique de mise en ordre de ses *espaces intérieurs* (les départements et les communes) (Allès 1980).

<sup>2</sup> Dans sa démonstration, le Traité de Versailles marque l'apogée de l'État nation comme prototype du pouvoir politique avec le découpage des territoires sur des bases nationales, la "fin des territoires" s'annonçant dorénavant avec le développement de communautés qui ne sont pas territorialisables, la domination politique s'exprimant sans qu'il ne soit nécessaire de revendiquer un ancrage territorial (Badie 1995).

<sup>3</sup> Cf l'ouvrage collectif réalisé à Grenoble suite aux travaux de Pierre Muller et Bruno Jobert sur «L'Etat en action» (Faure Pollet Warin 1995).

<sup>4</sup> La formule a été utilisée dans les années 70 par le sociologue Mark Kesselman à propos du pouvoir local en France pour décrire l'apolitisme affiché des maires ruraux, tels les chefs d'orchestre qui entretiennent un *consensus ambigu* sur l'harmonie *naturelle* produite par les musiciens (Kesselman 1972).

mieux décoder, derrière les accords programmatiques et les consensus gestionnaires, des choix idéologiques parfois conséquents.

## *Retour sur l'Etat territorial et les douces assonances de la gouvernance*

Le contexte intellectuel qui a accompagné la montée en puissance des collectivités locales depuis trente ans en France induit-il des orientations d'analyse qui seraient liées à une certaine spécificité du mode d'organisation du débat scientifique? Rappelons d'abord que les lois de décentralisation du début des années 80 s'inscrivaient dans un projet politique au sens fort du terme, à la fois marqué par mai 68 et par les mouvements sociaux urbains des années 70. Cependant, leurs développements ultérieurs (encadrés par les lois de 1991, 1995, 1999 et 2003) ont été un peu rapidement classés dans la catégorie des réformes techniciennes et des avancées managériales. Au fil des ans, les experts ont montré que la décentralisation se transformait en un vaste processus technique de simplification et de rationalisation de l'action publique pour tenter à la fois de rapprocher la décision publique du citoyen et de réaliser une meilleure articulation entre les rouages complexes des administrations locale, nationale et européenne. On peut se demander si ne se profilent pas, derrière ces analyses souvent éclairantes sur le plan organisationnel, les soubassements inconscients d'un consensus savant consistant à penser surtout les affrontements idéologiques au niveau des controverses nationales, et perpétuant ainsi un certain nombre de mythes produits par le grand récit républicain sur l'intérêt général<sup>5</sup>. Les sciences du politique ont toujours considéré la décentralisation sans sérieusement envisager que son aboutissement puisse remettre en question le modèle d'organisation de l'administration française et de son découpage sectoriel. Jusque dans les intitulés de contributions devenues des publications de référence dans les années 80 et 90, les travaux n'ont pas véritablement discuté les fondations de l'Etat providence. Ils ont préféré affiner le modèle autour de nombreuses déclinaisons sur "l'Etat territorial" en formation (qu'il soit "animateur", "réflexif" ou "en interactions")<sup>6</sup>. Les cercles universitaires ont en quelque sorte entretenu une tradition ancienne consistant à donner une place secondaire au pouvoir local dans les engagements partisans ou militants, au motif à la fois juridique et philosophique que la décentralisation s'apparentait avant tout à "un mode d'être de l'Etat"<sup>7</sup> et que les lignes de tension idéologiques demeuraient nationales ou sociétales. La posture mérite débat sur au moins deux présupposés.

### *Le jacobinisme apprivoisé et les tournois locaux*

Le premier a trait au caractère résolument résiduel que les auteurs ont réservé aux élites politiques locales en France dans les analyses sur l'évolution de l'action publique depuis vingt ans. Dans les années 60 et 70, il existait pourtant une grande variété de recherches systémiques, marxistes et structuralistes qui discutaient la question du degré politique d'autonomie des collectivités locales et des différents

---

<sup>5</sup> En étudiant la place du droit dans la formation des rapports sociaux, Jacques Caillosse montre bien comment la culture souvent nationaliste ou patriote du juriste a indiscutablement amplifié la fiction égalitaire de la pensée jacobine, cette esthétique particulière de la raison qui a donné les formes et la substance institutionnelle d'un territoire singulièrement fantasmé (Caillosse 2000).

<sup>6</sup> Les formules de l'Etat "animateur" (Donzelot Estèbe 1994), "en interaction" (Hassenteufel 1995) et "territorial" (Duran Thoenig 1996) ont connu dans la littérature spécialisée et dans les milieux experts un succès sans doute pour partie lié à cette façon d'énoncer l'évolution des apprentissages institutionnels et de "l'action publique hybride" émergente (Fontaine Hassenteufel 2002) comme des formes d'expression de l'Etat providence.

<sup>7</sup> Pour reprendre la formule du doyen Hauriou.

groupes sociaux qui les composaient. Les études s'inscrivaient souvent dans la dynamique ou la contestation des célèbres travaux de la sociologie des organisations sur la régulation croisée, le "préfet et les notables" et le "pouvoir périphérique". À cet égard, Pierre Grémion développe, dans les conclusions de sa thèse, une orientation critique concernant la tendance de ses pairs à ne discuter l'affirmation politique des villes qu'au prisme réducteur du "jacobinisme apprivoisé". Néanmoins, les années 80 et 90 n'ont pas prolongé cette discussion sur la fin potentielle du modèle alors même que la réforme de décentralisation entrait en application. Il faut dire que la période a été caractérisée par l'avènement d'études très convaincantes concernant le processus de sectorisation de l'action publique, dans la lignée des travaux fondateurs sur la planification et sous la pression salutaire des théories anglosaxonnes d'analyse des politiques publiques. Pour la jeune recherche de l'époque, ces avancées ont favorisé une perspective analytique centrée sur l'étude des fondations nationales et catégorielles de la "grande" politique. Les travaux se sont alors abondamment penchés sur les mécanismes de professionnalisation et de spécialisation de la médiation politique, détaillant les complexes mécanismes de régulation qui sous-tendaient le central questionnement "*Do policies change politics?*" développé par Pierre Muller et Bruno Jobert. Les recherches sur les politiques urbaines comme celles sur la construction d'un espace public européen ont validé une posture de management public où le "local" était d'abord le théâtre des procédures impulsées à l'échelon national ou européen. On retrouve les traces de cet engouement dans les nombreux programmes de recherche financés par les ministères sur la contractualisation, que le terrain porte sur la politique de la ville, la mise en application des politiques spécialisées ou l'impact des fonds structurels européens dans les régions et en milieu rural. Les travaux ont généré une littérature novatrice sur "l'institutionnalisation de l'action collective" (Duran Thoenig 1996) et les nouveaux "tournois" politico-administratifs en formation à l'échelon local (Lascoumes Le Bourhis 1998). Parallèlement cependant, des spécialistes du pouvoir local ont cherché à éviter ce débat trop institutionnaliste et trop proche du management public pour concentrer leurs analyses sur le "métier" d'élu local en termes de rôles et de symbolique politique (Fontaine Le Bart 1994, Le Bart 2003). Cette coupure s'est précisée dans deux directions : les recherches engagées dans une perspective constructiviste sur les notions d'entreprise et de domination politiques<sup>8</sup>, et celles qui s'aventurent sur le terrain de l'ethnologie politique<sup>9</sup>. Revenons aux idéologies : les multiples déclinaisons de la recherche sur "l'État territorial" ont favorisé *in fine* des avancées considérables sur la compréhension des mutations de l'administration pour "faire des politiques", mais elles ont presque toujours considéré la compétition politique comme un continent noir, continent potentiellement intéressant mais jamais étudié en tant que tel dans les faits. Le plaidoyer hâtif sur le "sacre des notables" rédigé par un collectif aux débuts de la décentralisation (Rondin 1983), puis les analyses plus tempérées sur les "héritiers" (Mabileau 1989) illustrent cette curieuse situation consistant à souligner avec force conviction l'empreinte croissante des élus locaux dans la hiérarchisation des priorités publiques sans jamais en prendre véritablement la mesure sur le plan empirique et dans ses conséquences théoriques.

### *Les arts de la gouverne*

Le second présupposé sur la place des idéologies locales dans les travaux de science politique apparaît avec le développement des études sur la gouvernance

---

<sup>8</sup> Démarche très présente au sein de la jeune et dynamique revue *Politix*.

<sup>9</sup> Marc Abélès fait ici figure d'exception avec sa recherche pourtant magistrale sur les élus locaux dans le département de l'Yonne, la communauté des politistes rechignant visiblement à considérer que cette variation disciplinaire puisse constituer une entrée canonique eu égard aux fondations juridique et sociologique de la discipline.

urbaine, dans une visée analytique où le rôle des élites politiques locales est souvent réduit à des visées instrumentales et stratégiques. Cette tendance se précise à la fin des années 80 dans le prolongement de la dynamique intellectuelle sur l'étude de l'émergence des gouvernements locaux, essentiellement urbains et accessoirement régionaux, au cœur des scènes politiques nationale et internationale<sup>10</sup>. La Revue Française de Science Politique publie par exemple en 1995 un article sur la "gouvernance urbaine" qui associe avec bonheur les avancées théoriques sur les régimes urbains et sur les coalitions de croissance (Le Galès 1995). L'originalité de la réflexion porte moins sur le diagnostic d'une banalisation ou d'une érosion de l'État que sur la mise en évidence du rôle dorénavant structurant des enjeux économiques et informels dans les rouages de la régulation publique. C'est l'idée que la fragmentation des espaces de pouvoir et la diversité des logiques de réseaux d'acteurs implique une attention nouvelle aux jeux du marché et à la compétition économique internationale. Construite sur des filiations néo-marxistes, la démarche montre toute la prégnance d'influences idéologiques qui sont pour partie a-territoriales et pour partie inscrites dans des effets de localité échappant aux périmètres et aux compétences des collectivités locales. L'apport des travaux de science économique sur les fameux "districts industriels" en Italie illustre cette démarche intellectuelle visant à souligner que l'ingouvernabilité apparente des enjeux locaux cohabite avec des effets de territoires où se réalisent des ajustements singuliers et novateurs entre les opérateurs et acteurs en présence. À cet égard, la "gouvernance" a rapidement conquis ses lettres de noblesse parce qu'elle condense les douces assonances et les enivrantes fragrances de l'ambivalence. En moins de vingt ans, la notion s'est en effet invitée dans presque tous les lexiques des mots savants, combinant sans complexe les arts de la gouverner, les vertus du réseau et les atours de la mobilité. C'est en quelque sorte la pensée triomphante d'une action collective qui s'émancipe des distances, se moque des instances, et la flexibilité encense. Ce faisant, comme pour les travaux sur l'État territorial, les analyses laissent peu de place à la dimension proprement politique de ces scènes d'action, en considérant sans doute un peu trop rapidement que le décentrement de l'État, la construction européenne et la mondialisation des marchés relèguent la politique locale à des enjeux de pouvoir en grande partie détachés des espaces concrets de la gestion des problèmes. Cette posture met en évidence un de ces redoutables effets de la spécialisation des savoirs : les chercheurs qui se penchent sur la gouvernabilité des collectivités locales ne possèdent visiblement ni les outils ni la sensibilité scientifique pour interroger les changements organisationnels en lien avec la culture politique et les processus de politisation propres à chaque contexte local. Les approches par la gouvernance permettent certes d'étudier les caractéristiques socio-politiques d'une nouvelle économie urbaine en émergence, mais la posture concentre le diagnostic de la différenciation territoriale sur les structures sociales des villes. Si les villes européennes marquent leur "retour" en tant qu'acteurs collectifs (Le Galès 2003), la dimension idéologique de cette évolution demeure marginale, au sens où la plupart des auteurs considèrent que les élus "territorialisent" essentiellement leur stratégie dans une perspective instrumentale.

Depuis vingt ans, les travaux français sur la territorialisation de l'action publique comme ceux sur la gouvernance urbaine favorisent une situation paradoxale : ils renouvèlent de façon stimulante les analyses sur les mécanismes d'institutionnalisation de l'action collective, mais ils sous-estiment en même temps la diversité d'attribution du sens que chaque acteur donne aux arrangements et autres ajustements institutionnels en formation dans les villes et dans les régions. Sans doute l'étude des idéologies territoriales implique-t-elle que la politisation soit aussi éclairée dans une perspective épistémologique de réconciliation entre les sociologies de l'action et de la représentation. Cette orientation intellectuelle est parfois explicitement présente dans

---

<sup>10</sup> Dominique Lorrain est un précurseur avec ses grandes enquêtes sur les services municipaux urbains (Lorrain 1989).

les intentions (Genieys Smith 2000) et souvent contenue dans les conclusions des travaux sur les nouvelles façons de “penser l’action publique” (Duran 1999), mais force est de constater pour l’instant la prégnance de spécialisations disciplinaires tenaces qui en limitent les effets méthodologiques et théoriques. Pour dire les choses de façon plus abrupte, peut-être oriente-t-on encore trop systématiquement la jeune recherche sur les sentiers (de dépendance...) d’un mythique “État territorial” ou de dynamiques économiques et sociales a-territoriales, comme si la décentralisation annonçait, avec la construction européenne et le néo-libéralisme, une période sans idéologie dès lors que le ciment républicain n’en fourbit pas les principaux arguments.

### *Les nouvelles grammaires du pouvoir intercommunal*

Ce constat nous entraîne à tenter de discuter différemment des résultats de recherches menées récemment sur les conditions d’organisation des communautés d’agglomération en France. La création de ces nouvelles collectivités a été rendue possible avec la mise en application des lois Joxe (1991) et Chevènement (1999), lois qui ont fortement augmenté le champ d’autonomie des villes en les dotant d’une fiscalité propre et de compétences d’intervention assez étendues. À l’étude des enjeux de pouvoir apparus dans leur fonctionnement et leurs orientations, il semble possible de dépasser les premiers diagnostics qui insistent surtout sur la dépolitisation des enjeux de gestion et le déficit démocratique du niveau intercommunal. Ces collectivités s’éloignent certes du classique clivage droite-gauche, en raison de leur fonctionnement collégial qui favorise les transactions techniques et qui se déroule loin des enjeux électoraux et du suffrage universel. Cependant, au fil de nos enquêtes, il nous est apparu que les compromis passés entre les communes et la technocratie intercommunale pour inventer un “intérêt communautaire” (juridiquement inédit dans la tradition française) révélaient des stratégies de transgression tout à fait originales en termes partisans et politiques. Derrière le consensus apparent sur l’apolitisme des négociations communautaires, les institutions d’agglomération mobilisent leurs propres experts et prennent parfois des positions tranchées sur des questions sensibles au plan idéologique.

Les débats sur les conditions du partage des charges de centralité entre les villes centre et leur périphérie constituent un bel exemple de ces nouvelles controverses d’apparence technique mais qui expriment dans les faits de réels choix sur la solidarité et l’aménagement du territoire. De la même façon, les options effectuées en matière de transferts de compétences reflètent des prises de position sur des champs d’intervention sensibles comme les politiques culturelles, l’exclusion sociale, la sécurité publique, le développement économique... Et jusque dans la façon dont les agglomérations envisagent les règles d’intergouvernabilité avec leurs “partenaires” (les autres intercommunalités, le département, la région, l’Europe...), on perçoit des stratégies politiques qui dépassent largement le seul registre des “arrangements institutionnalisés”. Les nouvelles grammaires du pouvoir intercommunal vont au-delà d’une simple pragmatisme de l’action publique. La formulation de chaque “contrat d’agglomération” exprime par exemple une vision du monde qui véhicule des idéaux concernant à la fois le rôle des autorités locales dans l’organisation des services publics et la nature des arbitrages entre l’action publique urbaine, périurbaine et rurale. Dans cette perspective, il semble possible de répertorier des variations idéologiques qui expliquent la façon dont les communautés d’agglomération réinterprètent des priorités sectorielles et affirment des “logiques de puissance”.

En matière d’intercommunalité urbaine, le vocable technocratique et professionnalisé des réformes surdimensionne les finalités vertueuses du management

public local et euphémise du même coup les rapports de domination en présence. Comme les experts insistent à l’envi sur les changements techniques introduits par la loi Chevènement, la réforme véhicule des diagnostics conformes et insistants sur la modernité du *projet de territoire* et de la *charte*, sur les atouts du *partenariat* et de la *gestion de proximité*, sur les ressorts de *l’action partagée* et des stratégies *co-construites*, sur les bons usages de la *gouvernance* et du *développement durable*... Pourtant, il semble que *l’invention politique* des agglomérations ait été finalement assez limitée en termes de nouveaux registres d’action (Baraize Négrier 2001). Si les règles du jeu qui sont codifiées sous le label d’*intérêt communautaire* donnent cette apparence d’une standardisation ambitieuse diffusée par le haut, les analyses plus précises indiquent un “*Triomphe peu glorieux*” de l’institution avec peu d’innovations gestionnaires. Sur le plan territorial en revanche, François Baraize et Emmanuel Négrier montrent que les villes ont presque toutes adopté la formule des communautés d’agglomération en optant pour un périmètre volontairement inscrit en forte dépendance avec le chemin précédemment emprunté par les communes concernées. Leur analyse met ainsi en évidence que l’intégration intercommunale s’est d’abord déroulée sous le signe de chaque culture territoriale et des styles de négociation s’y rapportant. Il y a là un retour en grâce du politique, une *invention*, au sens où les villes deviennent d’authentiques territoires politiques. Elles sont dorénavant dotées de moyens et de ressources qui confèrent une capacité politique redoutable à ceux des acteurs qui parviendront à agencer collectivement, sur cet espace limité, les prescriptions, les contraintes et les opportunités de l’action publique. Quelle est la place des idéologies dans cet aggiornamento métropolitain avant tout caractérisé par la souplesse des négociations et la flexibilité des règles? Les recherches comparatives que nous avons pu mener récemment nous incitent à mentionner des évolutions potentielles sur trois registres de politisation: les conditions de hiérarchisation des priorités, la nature du dialogue engagé avec la société civile, et l’énoncé d’une “*politique extérieure*” à forte densité symbolique.

### *Les conditions de la centralité partagée*

En termes de médiation politique, on peut en premier lieu se demander si la création des conseils communautaires n’ouvre pas la voie à une forme expérimentale de parlementarisme territorial. À la différence des assemblées municipales ou départementales, la présence mécanique d’élus représentant toutes les communes et la nécessité de dégager des consensus sur les grands dossiers semblent avoir favorisé des controverses assez ouvertes sur la place et le rôle des différentes communes dans la gestion métropolitaine. Il apparaît notamment que l’activité politique de négociation visant à établir des alliances et des accords préalables entre les petites et les grandes communes a officiellement mis en débat différentes conceptions de la “*centralité partagée*” des services publics urbains. Les transactions ont pour effet d’énoncer des asymétries communales sur deux registres sensibles. D’une part, les règles de représentativité des communes ne sont pas les mêmes partout. Certaines agglomérations sont attachées au principe “*une commune = une voix*”, d’autres fonctionnent sur des équilibres partisans, d’autres optent pour un système majoritaire, d’autres encore préfèrent une approche centrée sur le nombre d’usagers par commune. Ces différences produisent des variations entre les systèmes décisionnels qui reflètent différentes formes de collégialité, et donc différentes conceptions de l’action politique. D’autre part, les conditions financières et techniques de la solidarité urbaine s’organisent très différemment d’une agglomération à l’autre. Il suffit d’étudier des dossiers aussi divers que le logement social, les équipements culturels, les plans de déplacement urbain ou la protection des espaces naturels pour mesurer la diversité des orientations adoptées en conseil communautaire. S’il est difficile d’expliquer cette variété des options au seul prisme des affrontements partisans, il n’en demeure pas

moins qu'elle illustre des positions idéologiques sur le vaste continuum entre les idéaux social-démocrate et néo-libéral. Le fait par exemple de "culturiser" la politique de la ville ou au contraire d'orienter les politiques culturelles sur des objectifs de rayonnement international ne relève pas que d'un choix gestionnaire (Faure Négrier 2001). La décision reflète assurément des options idéologiques en tant que telles, même si leur énoncé véhicule des rhétoriques consensuelles sur la compétitivité et le développement urbain.

### *Les nouvelles expertises territoriales*

Sur un registre voisin, les conditions dans lesquelles les agglomérations organisent le dialogue avec la société civile offrent un panel contrasté de situations et de stratégies. On peut en mesurer la densité idéologique de plusieurs façons. La plus classique consiste à étudier comment se construisent les expertises sectorielles qui préparent les décisions, que ce soit par filière ou par problème. Certaines intercommunalités adoptent un système de médiation très proche des rouages classiques du corporatisme à la française, sur le principe que la construction des référentiels est d'abord une affaire de spécialistes dont la culture professionnelle provient d'un même corps administratif, et donc d'une perception historiquement partagée de l'intérêt général par filière. D'autres agglomérations cherchent au contraire à susciter des demandes transversales qui réduisent le champ d'influence des corps constitués au profit de forums plus proches du monde politique, des collectifs d'usagers ou des sphères privées. À cet égard, le recours aux bureaux d'étude, la création d'observatoires locaux et l'apparition de missions prospectives sont des évolutions à prendre au sérieux. Elles nous informent sur des options qui vont bien au-delà du simple *leitmotif* de l'efficacité managériale et de la connaissance statistique. C'est aussi l'expression d'une stratégie des administrations d'état-major des agglomérations pour atténuer l'isomorphisme institutionnel qui régit la plupart des grands secteurs de l'expertise publique. L'émancipation vise certes la parole des administrations de l'État et des représentations catégorielles, mais elle procède aussi d'une volonté de formuler différemment la question sensible des critères qui distinguent l'intervention publique de l'initiative privée. Enfin, la loi Chevènement a ouvert un grand chantier en institutionnalisant la consultation avec la création obligatoire des "conseils de développement" pour éclairer la décision politique des villes et des "pays". La philosophie de cette formule rappelle certes les conseils économiques et sociaux présents depuis vingt ans dans les régions et à l'échelon national, mais force est de constater que chaque configuration territoriale s'est appropriée cette obligation avec l'objectif éminemment politique d'en instrumentaliser les attendus. Malgré leur jeunesse, les conseils de développement sont déjà le miroir grossissant des cultures politiques territoriales. Ils mettent en scène des registres de négociation (clientélisme, corporatisme, sondage, démocratie participative...), ils légitiment des objets de controverses (le quartier, l'entreprise, la sécurité, l'écologie...) et ils externalisent le cas échéant certains débats de société (la citoyenneté, la culture, l'identité...). Derrière les rhétoriques convenues sur *l'action publique conjointe* et *la participation citoyenne* se précisent des tensions et des conflits qui portent en réalité sur des idéaux contrastés concernant les conditions de traduction des intérêts organisés et de la demande sociale en politiques publiques. Dans chaque ville, la variation du degré d'intégration ou de fragmentation des organisations et des groupes dépend certes de la nature fluctuante des arrangements et des interactions que chaque contexte génère, mais nos recherches sur les communautés d'agglomération nous incitent à faire l'hypothèse que leurs élus et leurs cadres administratifs possèdent dorénavant dans ces *tournois* une fonction d'orchestration tout à fait structurante.

## *L'affirmation des logiques de puissance*

Le troisième registre de politisation concerne le champ classique de la compétition électorale et partisane. Quelle est la place des idéologies dans les luttes personnalisées pour la conquête et la préservation du pouvoir intercommunal? Quel est le sens de la "logique de puissance" que les agglomérations expriment par l'intermédiaire de leurs leaders dans les grandes controverses publiques? Les travaux récents de sociologie qui portent sur l'accès aux responsabilités politiques à l'échelon intercommunal (présidences et vice-présidences) montrent que le capital politique de ces *éligibles* enregistre quelques variations par rapport aux trajectoires municipales, départementales ou régionales. L'accès au mandat de président intercommunal urbain apparaît plus *prévisible* que pour d'autres mandats (Le Saout 2000), au sens où il traduit certaines positions dominantes déjà établies (comme le poids démographique de la commune d'origine ou la stature politique nationale). L'intercommunalité favorise aussi des vocations politiques qui sont en rapport avec le monde technique des services publics urbains: les élus communautaires sont des élites intermédiaires souvent plus diplômées et plus techniciennes que la moyenne, elles acquièrent facilement leur légitimité à partir de leur compétence supposée en management public. Cette nécessité d'une *régulation prophylactique* (Guéranger 2003) basée sur des croyances techniques (le projet, l'efficacité, l'action rationnelle) interdit apparemment les positionnements trop partisans, ou plus exactement elle entraîne une obligation à l'euphémisation des conflits. Plus les élus intercommunaux sont en situation de responsabilité et plus ils doivent fournir des gages d'apolitisme et affirmer des compétences d'animation.

Mais que l'on ne s'y trompe pas: ce *pouvoir inachevé*, même s'il reflète une dynamique consensuelle quasi-fonctionnelle, masque des enjeux de domination qui ont des répercussions directes et conséquentes sur la définition du bien commun urbain. Des travaux ont montré que le *gouvernement des villes* s'affirmait parce que ses élites politiques parvenaient à s'autonomiser par rapport à leurs formations partisans tout en tissant des liens plus consistants avec la bourgeoisie urbaine tertiaire (Jouve Lefèvre 1999). Le diagnostic est encore plus prononcé à l'étude des *échanges politiques territorialisés* qui relient les communes (Négrier 2001) ou encore à l'étude du *génie territorial* que déploient les leaders politiques locaux pour articuler la complexité des cadres territoriaux de l'action publique (Vanier 1999). La personnalisation du pouvoir, qui a longtemps marqué les scènes locales (l' élu reconnu à partir de son statut et de la complicité politico-administrative qu'il instaurait avec les représentants de l'État) semble progressivement supplantée par une personnification du pouvoir (l' élu reconnu à partir des projets territoriaux qu'il pilote et des réseaux opérationnels qu'il tisse avec les acteurs du développement local). Si l'évolution n'empêche nullement la permanence de régulations clientélistes et corporatistes, elle prend cependant deux dimensions politiques particulières quand l' élu est placé à la tête d'une collectivité à la fois puissante et opaque.

D'une part, on constate qu'en interne, les leaders intercommunaux donnent très souvent le *tempo* à leur institution. Pour filer la métaphore musicale, ils s'apparentent à des chefs d'orchestre autoritaires lorsque leur collectivité doit choisir des partitions et décider des conditions de l'interprétation de la mélodie. Nos recherches comparatives sur les politiques culturelles et sur la planification urbaine ont ainsi, par exemple, clairement pu mettre en lumière la forte empreinte des présidents d'agglomération pour ouvrir, filtrer ou restreindre l'espace du champ des possibles au terme des expertises et des arbitrages sectoriels. S'il semble que ces attitudes doivent être mises en relation avec la culture politique propre à chaque configuration territoriale, il faut aussi prendre en compte la densité politique de cette alchimie, c'est-à-dire les postures idéologiques qui sous-tendent les choix effectués. Les élus *font de la politique* chaque fois qu'ils arbitrent (ou refusent d'arbitrer) des débats d'orientation sur les politiques

communautaires en matière d'intégration sociale, de développement économique ou d'aménagement urbain.

D'autre part, nos travaux ont permis de repérer la position toujours très offensive des présidents d'agglomération dans les dossiers publics impliquant l'image et le rôle de leur collectivité vis-à-vis de l'extérieur. Tant pour les négociations avec les espaces périurbains limitrophes que pour les contractualisations croisées, les communautés d'agglomération ne se privent pas d'engager des bras de fer avec les autres intercommunalités, le département, la région, les grandes administrations nationales et les instances de l'union européenne pour baliser leur souveraineté territoriale émergente. Leur "politique extérieure" apparaît d'autant plus offensive qu'elle permet d'affûter un imaginaire territorial dont les leaders deviennent les porte-parole. Multipliant les initiatives qui vantent la spécificité et l'unité de leur territoire, les présidents construisent des espaces politiques de référence qui instrumentalisent souvent les partenariats à l'aune de ce défi identitaire. Il reste à savoir si, sur le plan idéologique, la démarche *fait sens*, c'est-à-dire si elle entre en écho avec les mouvements d'idées qui traversent les enjeux territoriaux en présence. Chaque ville puise en effet (avec plus ou moins de maturité et de réussite) ses indices de grandeur et de cohésion dans le vivier des controverses locales. L'invention du territoire se joue sans doute toujours, selon la belle formule de Paul Allières, sur le temps long des imbrications entre "l'organisation ostentatoire de l'espace du pouvoir politique" et "l'investissement primitif et silencieux de l'espace social par les détenteurs de fonction de gestion". Mais l'étude du pouvoir d'agglomération montre qu'en perdant son centre de gravité national et départemental, cette imbrication bouscule potentiellement en profondeur les fondations corporatistes du modèle républicain.

### *Des collectivités à l'épreuve de leur territorialité*

Dominique Lorrain a ouvert une voie d'analyse stimulante sur les dynamiques politiques urbaines contemporaines en soulignant que "sans le vouloir, les élus locaux se trouvent au cœur de l'exercice de la démocratie politique" faire tenir ensemble les parties du corps social" (Lorrain 2000). En guise de conclusion prospective, nous tenterons de prolonger cette hypothèse sur les transformations pour partie involontaires qui marquent l'exercice de la démocratie urbaine et régionale en France et en Europe depuis une vingtaine d'années. Pour forcer le trait, la question est de savoir si les grandes collectivités locales (agglomérations, départements, provinces, régions) deviennent les vecteurs d'idéologies territoriales chaque fois qu'elles se retrouvent en position de faire à la fois de la politique et des politiques publiques. Quelle est la nature du "marquage territorial" qu'elles impriment à l'action politique au gré des actions qu'elles initient, qu'elles co-pilotent ou qu'elles incarnent? Bien que loin de la politisation des priorités sur le classique registre de la bi-polarité partisane (que le cumul des mandats entretient depuis un demi-siècle), ces stratégies reflètent peut-être la progression d'une *démocratie différentielle* susceptible de perturber en profondeur d'une part l'agencement du complexe mécano des politiques publiques sectorielles et d'autre part le rapport que les individus entretiennent avec la politique (Négrier 2003). Cela revient à faire l'hypothèse que les grandes collectivités locales sont dorénavant placées à l'épreuve de leur territorialité, au sens où les tensions politiques qu'elles abritent et qu'elles traduisent en priorités publiques reflètent des affrontements idéologiques qui touchent à la fois au contenu des services publics et aux symboles de l'altérité en politique. L'engouement croissant pour les

expérimentations participatives et les nouvelles formules de consultation publique<sup>11</sup> traduit cette intrusion de la démocratie délibérative dans le champ des politiques publiques. L'engouement désordonné des altermondialistes sur l'horizon du "penser global pour agir local" et la multiplication des "démarches citoyennes" revendiquées par tous les partis politiques en donnent des illustrations d'actualité.

D'un point de vue théorique, ces évolutions interpellent autant les modèles d'analyse du politique focalisés sur *l'État territorial* que ceux qui décrivent les nouvelles données de la gouvernance. Les dimensions idéologiques du jeu politique local sont complexes à décoder parce que l'analyse doit conjointement appréhender les territoires de représentation, les espaces d'action, et l'esprit des lieux et des compromis qui expliquent les logiques d'enracinement, de trajectoire et d'identité des leaders politiques urbains et régionaux. Que ce soit en termes de normes politico-administratives, de mouvements d'idées ou d'enjeux de pouvoir, l'action publique est bousculée sur les bases historiques qui ont fait l'originalité politico-administrative du *jardin à la française*. La logique territoriale a longtemps véhiculé une vision romancée du droit perpétuant les illusions du grand récit sur la souveraineté nationale, avec le territoire comme *mode d'être de l'État* pour innover le subconscient bien ordonné des autorités publiques. L'intrusion des *effets de territorialité* dans l'action publique oblige à se pencher sur les significations beaucoup plus désordonnées et chaotiques de localisation et d'expression des phénomènes sociaux. De nombreux anthropologues, géographes et autres économistes ont depuis longtemps ouvert la voie en montrant que l'excessive focalisation sur les institutions et le pouvoir empêchait de voir les *mondes sociaux locaux*, leurs *rhizomes*, leurs *archipels*, leurs flux et leurs combinaisons identitaires fluctuantes (Bourdin 2000). Le temps est à la réconciliation interdisciplinaire, car les villes et les régions écrivent peut-être les premières pages d'une démocratie différentielle où les règles de la domination politique s'affirment à l'aune de ces ajustements toujours contingents...

---

<sup>11</sup> En France, le Parti Socialiste vient de labelliser ces orientations dans son programme sous le curieux terme de "démocratie territoriale".

- Abélès (M), 1989, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob
- Alliès (P), 1980, *L'invention du territoire*, volume 49 n° 1, Grenoble, PUG, 186 p.
- Badie (B), 1995, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, 280 p.
- Baraize (F), Négrier (E), 2001, *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan
- Bourdin (A), 2000, *La Question locale*, Paris, PUF, 200 p.
- 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
- Caillosse (J), Hardy (J), 2000, *Droit et modernisation administrative*, Paris, Documentation française, 123 p.
- Duran (P), 1999, *Penser l'action publique*, Paris, Maison des Sciences de l'Homme, 210 p.
- Duran (P), Thœnig (JC), août 1996, "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue Française de Science Politique*, volume 46 n° 4
- Faure (A), Pollet (G), Warin (P), 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan
- 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, CERAT, rapport
- Faure (A), Négrier (E) dir., 2001, *La politique culturelle des agglomérations en France*, La Documentation française, Paris, La Documentation française, 198 p.
- Faure (A), octobre 2002, *La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique(s)*, Grenoble, Habilitation à diriger des Recherches, 257 p.
- Fontaine (J), Le Bart (C), 1994, *Le métier d'élu local*, L'Harmattan, 369 p.
- Fontaine (J), Hassenteufel (P), 2002, *To change or not to change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 305 p.
- Genieys (W), Smith (A) et al., novembre 2000, "Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire", *Pôle Sud*, n° 13
- Grémion (P), 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système français*, Seuil, 477 p.
- Guéranger (D), 2003, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Eléments pour une analyse néo-institutionnaliste*, Grenoble, Thèse de science politique, Université Pierre Mendès-France de Grenoble, 422 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
- 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
- Kesselman (M), 1972, *Le consensus ambigu. Etude sur le gouvernement local*, Cahiers de l'IEP de Grenoble - Cujas, 180 p.

Lascoumes (P), Le Bourhis (JP), 1998, "Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures", *Politix*, n° 42

Le Bart (C), 2003, *Les maires. Sociologie d'un rôle*, Lille, Presses Universitaires Septentrion, 219 p.

Le Galès (P), 1995, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Science Politique*, Vol. 45, n° 1

Le Galès (P), 2003, *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 454 p.

Le Saout (R), juin 2000, "L'intercommunalité, un pouvoir inachevé", *Revue Française de Science Politique*, volume 50 n°3

Lorrain (D), 1989, "La montée en puissance des villes", *Economie et Humanisme*, n°305

Lorrain (D), novembre 2000, "Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche", *Pôle Sud*, n° 13

Mabileau (A), 1989, "Les héritiers des notables", *Pouvoirs*, n°3

Négrier (E), octobre 2001, "Municipalités 2001 - les nouveaux fiefs", *Politix*, n°15

Négrier (E), novembre 2003, *Changer d'échelle territoriale. Une analyse politique comparée*, Montpellier, Habilitation à diriger des Recherches, 301 p.

Radealli CM), avril 2000, «Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne», *Revue Française de Science Politique*, n°50, p. 255-275

Richardson (JJ), 2000, «Government, Interest Groups and Policy Change», *Political Studies*, n° 48, p. 1006-1025

Rondin (J), 1985, *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Fayard, 336 p.

Vanier (M), 1999, "La recomposition territoriale. Un grand débat idéal", *Espaces et sociétés*, n° 96