

En partant du travail réalisé par chaque équipe, nous avons donc pu reconstruire des récits de politiques publiques (tableau 2) qui ne sont ni identitaires, ni paradigmatiques, ni stylistiques et qui constituent un trame narrative autant tourné vers le passé que vers l'avenir. Ces récits constituent le cadre de délimitation de l'action publique régionale, c'est à dire les représentations dominantes chez les acteurs régionaux à partir desquelles ces derniers agissent. Les acteurs régionaux s'appuient sur ces discours pour revendiquer des orientations et des priorités d'action publique, et construisent ainsi des scénarios où ils évitent de jouer les seconds rôles. Au-delà de l'émergence globale des politiques régionales de transport ferroviaires, ces récits régionaux ouvrent la piste des différenciations internes qui marquent la vision et les objectifs attachés à la mise en œuvre de l'action publique au sein de chaque configuration territoriale. Ce que les monographies révèlent, c'est que les chemins tracés en région s'approfondissent au fur et à mesure de la longévité des politiques publiques. Ce faisant, les récits s'affirment et débordent peu à peu sur un terrain moins technique, plus politique : celui des valeurs. Les récits expriment des modes d'être régionaux qui bornent l'action, et pas seulement de manière symbolique. Les engagements européens, participationnistes, environnementaux et urbains diffèrent de région en région. Ils s'expriment avec des intensités plus ou moins accrues, et renvoient aux constructions différenciées de la politisation des politiques publiques. L'analyse des récits nous permet ainsi de porter un regard différent les fabriques locales du sens et du bien commun.

2. RESOUDRE L'EQUATION COGNITIVE DES RECITS REGIONAUX

L'identification de récits régionaux de politiques publiques nous a permis d'y voir plus clair dans l'abondance et la diversité des données d'enquêtes recueillies et donc d'orienter nos diagnostics dans une perspective cognitive. Rappelons que pour Claudio Radaelli, le fait d'isoler des récits de politique publique permet de saisir la manière dont les cadres cognitifs de l'action publique constituent à la fois des bornes et des ressources pour les acteurs. Un récit est une ressource qui permet à un acteur d'asseoir ou d'acquérir une domination, mais il peut également devenir une limite intellectuelle à son action, dans la mesure où cette domination exclue nombre d'alternatives. Dans cette perspective, notre analyse se démarque quelque peu de la voie tracée par Radaelli sur deux séries d'enseignements, les premiers internes et les seconds plus externes.

En interne, l'existence des récits révèle que les pouvoirs locaux sont susceptibles d'être perçus comme des lieux de production de sens à part entière. Si Radaelli identifie des récits au sein des Etats et de l'Union européenne (en d'autres termes en des lieux où la production de sens n'est pas contestée), dans le cas des régions, ce type d'identification semble plus discutable. Le poids financier persistant de l'Etat (Guéranger 2007) et les logiques de guichet encore très présentes laissent de nombreux chercheurs sceptiques devant la capacité d'une collectivité régionale à devenir le lieu de production de sens pour les politiques publiques. Les *récits* suggèrent pourtant cette capacité, et au-delà de cette production de sens, ils nous invitent à prendre en considération une série de facteurs isolés, dispersés mais structurants, dans l'étude de la territorialité des politiques publiques. C'est ce que nous illustrerons dans un premier temps en évoquant les tournois d'action publique et les sentiers de dépendance territoriaux.

En externe, les récits nous donnent des indications sur la façon dont les régions s'érigent peu à peu en tant qu'institution capable d'assumer une vision propre du bien commun et de la démocratie. Les récits conditionnent la manière dont chaque collectivité entre dans la ronde des autorités politiques aux côtés des grandes villes, des Etats et de l'Europe. Les récits permettent de mieux comprendre comment les régions assument et justifient des choix qu'elles revendiquent en cohérence vis-à-vis de *valeurs* progressivement construites. Ces résultats nous incitent notamment à être attentifs au *champ territorial de la concertation* qui se développe parfois et à l'*habitus démocratique* propre à chaque style politique régional.

A. L'ACTION PUBLIQUE ENTRE TOURNOIS, SENTIERS ET RECITS

Il faut tout d'abord souligner que, bien évidemment, les récits régionaux de politiques publiques ne sont pas les seules spécificités locales à avoir été repérées au cours de l'enquête. A de nombreuses reprises, chaque configuration régionale a révélé une série de caractéristiques politiques, économiques, administratives propres, caractéristiques susceptibles d'avoir influencé la trajectoire de chaque prise de compétence. Pourtant, si l'emprunte de ces éléments est indéniable, on constate qu'elle ne pèse que très faiblement face aux facteurs macro du transfert de compétence. Comme nous l'avons évoqué précédemment, il est possible de construire une lecture globale sur la régionalisation des transports grâce à la notion de référentiel (Jobert Muller 1987). Face à la puissance d'une explication d'ensemble en terme de référentiel, les bribes de facteurs locaux ne valident pas, dans un premier temps, l'hypothèse d'une spécificité (même relative) des configurations locales. La principale nouveauté entrevue au cours de la recherche est que la construction des récits régionaux change cet état de fait : l'étude des récits permet de regrouper une série d'éléments discursifs dispersés et de les constituer en outillage explicatif cohérent. En les qualifiant de récits, les paroles régionales acquièrent le statut de variable explicative. La construction de cette catégorie factorielle permet de mieux spécifier deux séries de facteurs : les *tournois d'action publique* et les *sentiers de dépendance*.

La notion du *tournoi* est mobilisée dans une perspective interactionniste pour qualifier l'ensemble des éléments ayant trait aux jeux politico institutionnel locaux (Lascoumes Le Bourhis 1998). Cette approche conçoit la production territorialisée du bien commun comme le résultat d'interactions entre des acteurs portant des identités et des intérêts contradictoires. Au sein de chaque tournoi politico administratif, les identités s'affrontent et entrent en négociation selon un mode particulier : « *le résultat ne se traduit pas par la victoire radicale d'un point de vue sur l'autre, mais organise plutôt un changement relationnel entre des positions à l'intérieur d'un système de relation stable* » (Lascoumes Le Bourhis 1998 p. 43). L'approche par les tournois est utile car elle permet de voir comment chaque région produit sa représentation des problèmes au gré de la mise en relation et en interaction des acteurs et des institutions. L'approche comparative montre que les régions fixent des priorités qui sont toujours étroitement liées à des enjeux de coordination interinstitutionnelle. Chaque exécutif régional n'hésite pas à intervenir dans les controverses locales en se faisant identifier comme un acteur autonome, un acteur porteur d'un intérêt qu'il qualifie lui-même de « régional ». Selon le contexte, la confrontation avec les intérêts urbains et départementaux fait osciller le degré de consensus et de conflictualité des échanges.

Nous avons aussi mobilisé une approche en termes de *sentier de dépendance* (Pierson 2000) pour comprendre pourquoi la séquence historique 1985-2000 constituait une période structurante pour les doctrines ferroviaires régionales. A l'orée des années 90, les relations se tendent entre la SNCF et les régions pour rédiger les premières ébauches de convention d'exploitation. L'opérateur (la SNCF) vit assez mal l'émergence de ses nouveaux interlocuteurs, et chaque région semble adopter une stratégie qui lui est propre pour surmonter cette difficulté de dialogue et s'affirmer dans sa légitimité d'Autorité Organisatrice de Transport (AOT). Chaque région entretient alors des relations techniques particulières avec la SNCF, plus ou moins tendues, plus ou moins collaboratives. Rétrospectivement, on s'aperçoit que l'état et l'histoire de ces relations ont durablement orienté la conduite de chaque politique régionale. Il en va de même pour l'influence des jeux politiques internes à la région. Des accents environnementalistes pris par assemblées (comme en Alsace et en Rhône-Alpes). D'autres plaident la primauté absolue du fer au terme d'un accord partisan entre le parti socialiste et le parti communiste (dans le Nord Pas de Calais) ou encore le primat d'une approche techniciste à faible densité politique (comme dans la région Centre).

On peut faire l'hypothèse que les récits, les tournois et les sentiers sont les composantes de base de toute configuration territoriale. C'est à partir de la connaissance fine de cette équation qu'il devient possible d'envisager frontalement la question des

différenciations territoriales. Pris séparément, ces trois facteurs ne peuvent être considérés comme des facteurs explicatifs satisfaisants. C'est bien l'interpénétration de ces trois ordres de réalité, artificiellement reconstruits, qui permet d'appréhender les effets de territorialité sur les politiques publiques. Cette façon de raisonner n'est pas sans rappeler le « schéma des 3 i » développé en France par Bruno Pallier et Yves Surel (2004). Récits, tournois et sentiers peuvent en effet faire écho au triptyque idée, intérêt, institutions. Notre recherche s'en est inspirée en de nombreux points pour identifier et séparer l'influence des normes, des agents et des idées dans la mise en place des politiques régionales en matière de transports. La recherche a notamment permis de dater et de différencier un certain nombre de facteurs clés qui structurent la carte mentale des acteurs étudiés. Mais malgré ces similitudes, nous nous sommes aperçus que le foisonnement incessant du terrain auquel nous étions confrontés ne permettait plus une catégorisation systématique en termes d'idées, d'intérêts et d'institutions. Le schéma appliqué présentait une certaine rigidité qui écartait de nombreux éléments cruciaux et pourtant difficilement classables dans une des trois catégories sur deux constats en particulier. De notre point de vue, le changement d'échelle de l'action publique soumet les catégories et outils scientifiques en politiques publiques à une sorte d'opération quantique. Face au changement de leur échelle d'analyse, la physique ou la chimie ont dû remettre en cause leurs concepts analytiques classiques pour développer une gamme de théories et de disciplines spécifiquement adaptées à l'étude de l'infiniment petit, appelés *quantiques*. Ces champs de connaissance, spécifiques aux petites échelles, sont pourtant des domaines scientifiques complexes, toujours ardu à définir. C'est bien dans cet esprit d'une recherche théorique difficilement cernable et spécifique à l'étude du « local » que nous abordons les *ingrédients identitaires* et les *idéaux démocratiques* qui marquent les configurations territoriales.

Premier constat : force est de constater que de nombreux *ingrédients identitaires* sont présents dans chaque configuration territoriale. Dans notre étude comparative, les régions sont appréhendées sur des trajectoires institutionnelles et en tant qu'espaces d'interactions. Mais ce sont aussi des espaces symboliques où circulent des valeurs communes. La politisation des échanges et l'affrontement entre les intérêts sont pour partie décodables à la condition que l'observateur ait une connaissance fine de chaque contexte politico-culturel. La question identitaire ne fait pas ici référence à des mobilisations idéologiques de nature régionaliste ou ethnique portées par des groupes sociaux. Elle évoque plutôt la notion de configuration territoriale dans la perspective fixée par Norbert Elias : une communauté de valeurs reliées par des formes incorporées dans des modes institutionnalisés et une pensée de l'interdépendance (Chevalier Privat 2004). A l'échelon national, on admet en général que l'affirmation identitaire est un préalable à toute intégration dans le jeu politique. Il nous semble que ce travail collectif sur l'estime de soi et sur le rapport à autrui se développe aussi, mais plus souterrainement, dans les grandes collectivités territoriales, avec des convergences de type culturel et économique qui sont différentes d'une région à l'autre. Ces bribes d'ingrédients identitaires sont repérés dans les travaux monographiques et ne doivent pas être ignorés.

Second constat : les régions étudiées, à l'instar d'autres grandes collectivités territoriales, s'aventurent dans l'énonciation non pas d'un bien commun, mais des principes démocratiques de sa production. Il peut s'agir des stigmates encore incertains d'*idéaux démocratiques* régionaux, qui complètent les travaux affirmant la diffusion d'un *pragmatisme raisonné et standardisé* des idéologies professionnelles au sein des gouvernements locaux (Arnaud Le Bart Pasquier 2006). Les acteurs rencontrés évoquent une façon de concevoir le jeu démocratique qui n'est pas réductible à l'être et au faire de l'Etat. Nous émettons l'hypothèse que ces sentiers idéologiques naissants, qui prennent souvent l'aspect d'une promotion de la démocratie participative par les régions (comparable à ce qui a pu être observé dans les agglomérations - Jouve 2005), entraînent les collectivités vers des pratiques démocratiques différenciées. Dans cette perspective, c'est en étudiant la position qu'adoptent les acteurs vis-à-vis des principes historiques du consentement et de la

distinction exposés par Bernard Manin que l'on peut mieux comprendre le processus de différenciation à l'œuvre (Manin 1996). Pour expliquer la rapidité avec laquelle le gouvernement représentatif est devenu un principe fondateur de la démocratie dans les systèmes politiques américain, français et britannique il y a deux siècles, l'auteur souligne la combinaison réussie entre deux représentations du politique : le principe du consentement d'une part (« les individus ne sont obligés que par ce à quoi ils ont consenti ») et le principe de distinction d'autre part (« le gouvernement représentatif a été institué avec la claire conscience que les représentants élus seraient et devraient être des citoyens distingués, socialement distincts de ceux qui les éalisaient »). Cette combinaison constitue un socle idéologique qui a été conforté au 20^{ème} siècle avec l'apparition des partis de masse et qui a même été légitimé par les théories élitistes. Et Bernard Manin de montrer que cette croyance articule depuis deux siècles quatre grands principes qui sont toujours d'actualité : des élections à intervalle régulier, l'indépendance des gouvernés, la liberté d'opinion publique et la décision après discussion (Manin 1996). Les données de notre recherche montrent que ni le principe du consentement par l'élection ni celui de la distinction des élites ne sont plus des principes intangibles pour les régions. A l'instar des autres échelles de gouvernement, de l'Etat aux communes, elles osent s'aventurer dans la construction d'une nouvelle praxis démocratique, issue d'une critique du modèle représentatif traditionnel.

Ces deux constats, qui sont au cœur de l'équation entre les sentiers, les tournois et les récits de l'action publique, font écho à l'heureuse formule de Sylvain Barone constatant que l'action publique territoriale n'est visiblement pas soluble dans le néo-institutionnalisme (Barone 2007). Les empreintes institutionnelles et les sentiers sont incontestables mais imprévisibles. Ils participent à la production des doctrines sans pour autant se conformer à des trajectoires connues, et ils ne nous informent pas suffisamment sur la compréhension des décalages d'un territoire à l'autre. Il en va de même pour l'approche par les tournois d'action publique : cette dernière permet de décrypter un ordre de réalité qui sous-estime toujours la compétition politique territoriale, qui dépolitise et qui fonctionnalise les idées en interaction.

B. L'EXERCICE DEMOCRATIQUE, UN INDICATEUR DE DIFFERENCIATION

Au final, les récits régionaux ont pour avantage et pour qualité de permettre la comparaison entre les monographies. Chaque trajectoire régionale est marquée par ces productions cognitives qui se diffusent et qui encadrent peu à peu l'action publique territoriale. Pour illustrer l'impact de ces récits sur la différenciation territoriale, nous avons cherché à analyser les engagements « participatifs » des six régions étudiées. Lors du transfert de compétence, ces dernières ont toutes saisi l'opportunité de mettre en place des instances de concertation des usagers des transports ferroviaires (des « comités de ligne »)¹⁸. Si le constat premier est bien celui d'une diffusion généralisée d'une norme d'action (la démocratie participative), l'approche par les récits permet d'appréhender de façon plus contrastée ces processus territoriaux et de disséquer le constat premier auquel nous aurions tort de nous arrêter. Les pratiques participatives qui accompagnent l'émergence des politiques de transport dans chaque région constituent un terrain propice à la réflexion sur l'autonomisation intellectuelle des territoires d'action publique. Il apparaît en effet rapidement que les régions cherchent à *tenir un discours* sur la démocratie, qui, sans révolutionner les cadres du républicanisme hexagonal, pose néanmoins avec acuité la question d'un morcellement des représentations attachées à l'exercice démocratique.

¹⁸ Sur le sujet spécifique des comités de ligne, voir G. Gourgues, « Comprendre la différenciation par la concertation », in Ollivier-Trigalo M. (dir.) *six régions à l'épreuve des politiques de transports*, PREDIT, 2007.

Promue par le courant du *Political Rescaling*, la lecture constructiviste du territoire (MacCann 2003) nous permet de théoriser les origines de la production de discours territoriaux sur la démocratie. Le territoire y est perçu comme l'enjeu des luttes entre acteurs (et pas seulement comme le réceptacle passif des relations entre groupes sociaux). Il s'apparente à un construit social véhiculant des représentations du monde, affrontant d'autres représentations spatialement situées. Traditionnellement, cette grille de lecture est surtout utilisée pour alimenter la thèse d'un « Etat stratège » s'adaptant au tournant néolibéral par le biais d'un réétalonnage politique (Brenner 1999). Il nous semble possible de la mobiliser aussi sans vision stato-centrée englobante. Le postulat constructiviste s'avère utile dans notre compréhension des jeux politiques locaux : en empruntant quelques éléments de la sociologie de Pierre Bourdieu, on pourrait par exemple construire une théorie du *champ territorial de la concertation*. L'hypothèse part du constat d'une prolifération d'initiatives visant à favoriser la concertation et la participation des citoyens dans l'élaboration des politiques locales, et ce à toutes les échelles de gouvernements (villes, agglomérations, départements, cantons, provinces, Lander, régions...). Certains auteurs qualifient cette tendance comme un glissement de la légitimité politique de l'adoubement électoral des décideurs vers l'ouverture du processus décisionnel (Manin 2002).

L'observation des dispositifs destinés à la participation des usagers des transports régionaux dans les six régions de l'étude montre que les participants, faute d'être les « usagers » souvent annoncés, sont la plupart du temps les élites locales (associatives, politiques, économiques) déjà incluses dans les cercles décisionnels élargis (Gourgues 2007). L'adoption de ces pratiques ne correspond donc pas uniquement à la construction d'une légitimité « par les procédures » dans le cadre d'une relation gouvernants/gouvernés. En instituant les dispositifs, chaque pouvoir adopte le rôle de l'institution qui encadre la lutte entre agents. Dans notre enquête, les régions n'imposent pas leurs pratiques, mais cherchent plutôt à structurer les représentations cognitives communes qui serviront de base aux échanges. Pour autant, cette posture n'est pas exercée avec la même intensité dans toutes les régions : les dispositifs de participation sont mis en place et médiatisés avec une conviction et un discours très variables d'une région à l'autre. Alors qu'ils restent circonscrits au statut d'aide à la décision dans certaines régions, d'autres les présentent comme de véritables leviers de renouveau démocratique. Si les pratiques s'homogénéisent, l'entrée symbolique dans la participation reste très différente d'une région à l'autre. Toutefois, en s'engageant dans ses démarches de participation/concertation, chaque région adopte un rôle d'organisation et de déclenchement du débat local dont elle était peu coutumière. Pierre Bourdieu notait que l'État n'a pas nécessairement besoin « de donner des ordres, et d'exercer une coercition physique pour produire un monde social ordonné : cela aussi longtemps qu'il est en mesure de produire des structures cognitives incorporées et accordées aux structures objectives » (Bourdieu 1995 p. 92-93). Même si le comparatif entre l'Etat et la région peut sembler exagéré (ou prématuré) sur le cas français, il nous apparaît pertinent de rapprocher les postures.

La notion de *rôle* (ou de posture régionale) nous permet d'esquisser une théorie du *champ territorial*. Le champ territorial de la concertation serait composé de l'ensemble des pratiques de concertation instituées par les différentes échelles de gouvernement. Dans un premier temps, ces pratiques favorisent des représentations attachées au territoire et partagées par les élites politiques (Le Bart Lefebvre 2005). Les intérêts et les représentations s'alimentent : chaque agent en lutte partage la croyance dans les vertus du territoire, croyance apparentée à la « proximité », à la « concertation » voir à la « démocratie participative », toutes notions qui constituent une sorte de capital territorial¹⁹. Dans le même temps, l'agent se positionne au sein de ce champ dans le but d'acquiescer tout ou partie de ce *capital* pour l'utiliser ensuite dans le champ politique (Bourdieu 1981)²⁰. Mais ce type

¹⁹ Le succès d'une notion comme celle de « proximité » nous semble le plus proche de ce que nous entendons par capital territorial.

²⁰ On pourrait résumer ce transfert du champ territorial vers le champ politique sur l'enchaînement logique : « je suis proche de mon territoire et de mes électeurs donc j'ai plus de chance d'être réélu ».

de pratiques lui permet également de redéfinir les limites du capital à partir d'habitus existants. Ces habitus territoriaux se constituent pour partie de représentations héritées ou de lieux communs (Purcell 2005) : la commune est la cellule de base de la démocratie (Paoletti 1999), le département est légitime du fait de son ancienneté, la région est un niveau intermédiaire permettant des ajustements... Malgré leur poids, ces représentations n'empêchent pas une évolution des positions au sein du champ, entraînant par là même la constitution d'un habitus nouveau. Dans notre cas « régional », cet habitus serait constitué de la diffusion progressive de l'idée selon laquelle la région est une échelle de gouvernement à part entière qui est capable de tenir un discours sur la démocratie, et plus seulement un guichet

Olivier Nay a bien décrit l'apprentissage des rôles et l'institutionnalisation des comportements au sein des arènes politiques régionales (Nay 1997). Ces routines peuvent être à l'origine d'une nouvelle socialisation institutionnelle des élus, qui à leur tour, se positionnent au sein du champ territorial. Ces derniers cherchent à acquérir tout ou partie du capital disponible, en diffusant l'idée de la pertinence du cadre territorial dont ils sont porteurs auprès des agents présents dans le jeu (sans pour autant adopter une revendication d'autorité ou de leadership). Au-delà d'un renforcement incrémental des régions (Pasquier 2004), il apparaît donc que les acteurs politiques régionaux²² entrent dans la course aux vertus symboliques du territoire, mais sans brusquer les cadres du champ, sans sortir du rôle que leur ont attribué jusqu'à présent les autres agents. En tenant un discours sur la démocratie, en organisant les concertations, en affirmant leur lien aux « citoyens », les leaders politiques régionaux tentent d'obtenir tout ou partie d'une légitimité par la souveraineté populaire, légitimité qui n'est donc pas seulement tirée des *outputs* des politiques publiques mais qui se construit aussi avec *les inputs* (Fritz Scharpf 1999).

Pour autant, l'entrée par le champ territorial n'est ni un automatisme, ni une stratégie nécessairement explicite. Les facteurs poussant telle ou telle région à s'engager plus qu'une autre dans le champ de la concertation relèvent d'une multitude de déterminants politiques, administratifs et sectoriels, dont nous n'avons jusqu'à présent appréhender que quelques éléments²³. Toutefois, l'entrée dans le champ territorial s'effectue bel et bien sous l'influence d'un ensemble de facteurs propres à chaque configuration. Le cheminement des pratiques participatives régionales témoigne à lui seul des trajectoires différenciées des configurations territoriales : frappés du sceau d'une apparente standardisation, les récits régionaux sur les pratiques participatives montrent que chaque région entre dans la participation sous une posture et avec une visée spécifique. Autrement dit, les récits affectent la façon dont chaque région balise (ou ignore) le champ de la concertation. Sans être le seul facteur explicatif²⁴, les récits permettent de comprendre ces trajectoires : les trois régions où s'est exprimé avec le plus de prégnance le recours à l'idée de démocratie participative pour qualifier la concertation (Midi-Pyrénées, PACA, Rhône-Alpes) sont également celles dont le récit ferroviaire revendique une légitimité d'action, que ce soit auprès des autres régions (MP, PACA), des acteurs intra régionaux (PACA, RA) ou de la SNCF (PACA, RA). Dans les autres régions, ce souci d'affirmation est moins présent, soit parce qu'il est plus ancrée (Alsace, NPDC), soit au contraire qu'il semble trop fragile (Centre), deux raisons pouvant expliquer son absence dans les récits régionaux. La construction réflexive des positions et histoires régionales, partagée par les différents acteurs impliqués dans le processus se sédimentent jusque dans des domaines inattendus comme celui de la pratique démocratique. Chaque région s'engage dans le champ de la concertation en s'appuyant sur les cadres cognitifs qui bornent son action. Ces cadres cognitifs peuvent devenir une ressource, lorsqu'ils sont employés pour justifier la nécessité de concerter, mais

²² On pourrait vraisemblablement ce même type de propos pour les élus urbains.

²³ La question du poids des déterminant locaux dans l'adoption de pratiques participatives est l'objet de la thèse de Guillaume Gourgues, débutée en octobre 2006.

²⁴ Plusieurs autres facteurs ont pu expliquer localement l'entrée en participation, mais aucun n'a pu être véritablement généralisable.

également comme une limite, lorsque que les acteurs régionaux disqualifient eux-mêmes une pratique démocratique jugée « trop ambitieuse ».

CONCLUSION

Si l'intérêt de mobiliser tel ou tel courant de recherche est bien d'être renseigné sur ses résultats d'enquête, *d'apprendre quelque chose que l'on ne savait pas a priori*, alors la mobilisation de l'approche dite « cognitive » de l'analyse des politiques publiques sur le terrain des transports régionaux n'aura pas été vaine. L'outillage analytique des récits de politiques publiques nous ont permis d'approfondir une piste de recherche séduisante mais complexe, issue d'un protocole d'enquête très libre. En appréhendant notre terrain de recherche par la focale d'une interrelation entre les idées et les intérêts, il a été possible de mettre à jour des signes manifestes de différenciation territoriale. Les déterminants nationaux, départementaux et urbains restent bien sûr des colonnes vertébrales de l'action publique régionale. Mais l'approche par les récits nous offre une ligne de fuite pour penser un réagencement des équilibres interinstitutionnels du pouvoir décentralisé. Prêter attention aux récits, c'est comprendre comment chaque configuration locale donne du sens à l'action publique. La matrice d'une différenciation à venir est encore incertaine, mais elle n'est pas invisible. Un même transfert de compétence peut déboucher sur différentes combinaisons intellectuelles et différents programmes d'action.

Ce diagnostic annonce les temps incertains d'une *démocratie différentielle* : dans une période marquée par les incertitudes et les concurrences, les grandes bureaucraties locales sont mobilisées et sollicitées pour énoncer non pas le bien commun mais les principes démocratiques de sa production. Les habitus territoriaux jouent un rôle dans la définition des formes de l'action publique parce qu'ils encadrent et parce qu'ils transforment les repères de citoyenneté. Le terme de *Differential Democracy* a été évoqué pour qualifier l'influence des questions de genre dans le *State Initiative Process* (Jacobson Manweller 2002). Il nous semble aussi adapté pour désigner l'éclatement des espaces de production de sens. Le temps venu de la démocratie différentielle, c'est en définitive un double constat qui appelle d'autres recherches comparatives : l'action publique est conditionnée par les sentiers, les tournois et les récits produits dans les grandes collectivités régionales et métropolitaines ; chaque équation territoriale construit dorénavant une vision du monde social qui codifie pour partie les règles de la représentation et de la délibération politiques.

BIBLIOGRAPHIE

- Abélès M. (1989), *Jours Tranquilles en 89 : ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob.
- Alliès P. (1980), *L'Invention du territoire*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Arnaud L., Le Bart C., Pasquier R. (dir.) (2006), *Idéologies et action publique territoriale : la politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, Presse universitaire de Rennes.
- Barnajee S. (1998), "Narratives and interaction: a constitutive theory of interaction and the case of the all-India Muslim League", *European Journal of International Relations*, n°4, vol. 2, pp 178-203.
- Bongrand P., Laborier P. (2006), « L'entretien dans analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue Française de Science Politique*, vol.55, n°1, pp. 73-111.
- Bourdieu P. (1981), « La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 36/37, pp.3-24.
- Bourdieu P. (1995), « L'Etat et la concentration du capital symbolique », in Théret B. (dir.), *L'Etat, la finance et le social : souveraineté nationale et construction européenne*, Paris, La Découverte, pp. 73-105.
- Brenner N. (1999), "Beyond State-Centrism? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies", *Theory and Society*, vol. 28, n° 1, pp. 39-78.
- Briquet J. L. (1997), *La tradition en mouvement : clientélisme et politique en Corse*, Paris, Belin.
- Brubaker R. (2001), « Au-delà de l'«identité» », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°3, 139, p. 66-85.
- Calhoun C. dir. (1994), *Social Theory and the Politics of Identity*, Oxford Cambridge, Blackwell.
- CERTU (1999), *La régionalisation des transports ferroviaires*, rapport d'étude.
- Chevalier S., Privat J.M., (2004), *Norbert Elias et l'anthropologie. "Nous sommes tous si étranges..."*, CNRS Editions, Collection Anthropologie
- Claudio M. Radaelli (2000) « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, n°2, Vol. 50, pp. 255-276.
- Crozet Y., Herouin E. (1999), " Le transport régional de voyageurs : régionalisation et nouvelles incitations à la performance ferroviaire ", in *Politiques et Management Public*, Vol. 17, n°3, pp. 171-193.
- Delori M. (2007), « Coopération binationale, changements d'arène et grands Récits », In Faure A., Leresche J. P., Muller P. & Nahrath S. (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politiques*, pp. 135-146.
- Faure A. (1995), « Les politiques locales, entre référentiel et rhétorique », in Faure A., Pollet G., Warin P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan.
- Faure A. (2005), « Territoire/Territorialisation », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, p. 430-436

- Faure A., Négrier E. dir. (2007), *Critiques de la territorialisation. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, Paris, L'Harmattan, à paraître
- Fontaine J., Hassenteufel P. (dir.) (2002), *To change or not to change : les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Frémont A. (2006), « la Région française comme espace d'action publique », in Quaderni, n° 59, 2006, pp. 53-64.
- Garvin T., Eyles J. (1997), "The sun safety metanarrative: translating science into public health discourse", *Policy Sciences*, n°30, pp 47-70.
- Gourgues G. (2007), « Comprendre la différenciation par la concertation », in Olliver-Trigalo M. (dir.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport*, Synthèse INRETS n°55, pp. 111-132.
- Grémion P. (1976), *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Éditions du Seuil.
- Guéranger D. (2007), « Les enjeux financiers de la régionalisation ferroviaire : une autonomisation sous contraintes », in Olliver-Trigalo M. (dir.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport*, Synthèse INRETS n°55, pp. 135-141.
- Guérin M. A. (2007), « Patrimoine culturel : L'autonomisation des récits identitaires locaux ? » In Faure A., Leresche J. P., Muller P. & Nahrath S. (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politiques*,
- Hall P (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", in *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (Apr., 1993), pp. 275-296
- Hayward Jack (1982), "Mobilising Private Interests in the Service of Public Ambitions: The Salient Element in the Dual French Policy Style," in Richardson J. dir., *Policy Styles in Western Europe*, Londres, Allen & Unwin, pp. 118-27.
- Jacobson R. D., Manweller M. (2001), "Differential Democracy: Elites, Mass Opinion and Gender in the State Initiative Process", *Northwest Political Science Association Conference*, Boston
- Jobert B., Muller P. (1987), *L'Etat en action*, Paris, PUF.
- Lascoumes P., Le Bourhis J.P. (1998), « Le bien commun comme construit territorial, identités d'action et procédures », *Politix*, n° 42, p. 37-66
- Le Bart C., Lefèvre R. (2005), « Introduction », in Le Bart C., Lefèvre R. (dir.), *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Le Galès P. (1997), « Gouvernement et gouvernance des régions : faiblesse structurelle et nouvelles mobilisations », in Lequesne C., Le Galès Patrick (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, la Découverte.
- Mac Cann E. J. (2003), « Framing space and time in the city: urban policy and the politics of spatial and temporal scale », *Journal of urban affairs*, N°23, vol.4.
- Manin B. (1996), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 319 p.
- Manin B. (2002), « L'idée de démocratie participative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques », *Politix*, n°57, pp. 37-55.

- Melucci A. (1995) « The Process of Collective Identity », in Johnston H., Klandermans B. dir., *Social Movements and Culture*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Nay O. (1997), *La région, une institution : la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, l'Harmattan.
- Négrier E (2005), *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, collection Symposium
- Olliver-Trigalo M. dir. (2007), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport : décentralisation, régionalisation et différenciation territoriale*, Synthèse INRETS n°55.
- Ostrom V., Tiebout C. M., Warren R. (1961), "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry", in *American Political Science Review*, vol. 55, n° 4, pp. 831-842.
- Palier B., Surel Y. (2005), « Les trois « I » et l'analyse de l'Etat en action », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 55, n°1, p 7-32
- Paoletti M. (1999), «La démocratie locale française : spécificités et alignement », in CURAPP, CRAPS, *La démocratie locale : représentation locale, participation et espace public*, Paris, PUF, pp. 45-61.
- Pasquier R. (2004), *La capacité politique des régions*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Payre R., Pollet G. (2005), « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n°1, pp. 133-156.
- Pierson P. (2000), "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics", *American Political Science Review*, juin, vol 94, n°2, juin, p. 251-267
- Purcell M. (2005), "Scale, urban democracy and the right to the city", communication lors de la conférence annuelle de l'association "Studies in political economy", York University.
- Richardson J. dir. (1982), *Policy Styles in Western Europe*, Londres, Allen & Unwin
- Roe E. (1994), *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*, Durham Duke University Press.
- Sawicki F. (1997), *Les réseaux du Parti socialiste. Sociologie d'un milieu partisan*, Paris, Belin
- Scharpf F. (2000), *Gouverner L'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Schmidt V. A. (2000), « Values and discourse on the politics of adjustment », in Schmidt V. A., Scharpf F. (dir.), *Welfare and work in open democracy*, Oxford, Oxford University press.
- Sciences de la Société* (2005), n° 65, mai.
- Stone D. A. (1989), « Casual stories and the formation of Policy Agenda », *Political Science Quarterly*, n°104, vol. 2, pp. 281-300
- Tournon J., Kukawka P. (2001). « Emergence d'une identité ». In Warin P., Jouve B., et Spenlehauer V, *La région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, p. 113-127.
- Zembri P. (2004), *La planification des transports au niveau régional : une lecture des évolutions des 25 dernières années*, CERTU, coll. Dossiers, n° 155.