



**HAL**  
open science

## Comment penser la territorialité des politiques publiques ? Retour sur les idées en interaction

Alain Faure, Guillaume Gourgues

### ► To cite this version:

Alain Faure, Guillaume Gourgues. Comment penser la territorialité des politiques publiques ? Retour sur les idées en interaction. 2ème Congrès International des Associations Francophones de Science Politique, Université de Laval, Québec, Atelier 15: “ Les approches cognitives en science politique ”, May 2007, Québec, Canada. halshs-00196557

**HAL Id: halshs-00196557**

**<https://shs.hal.science/halshs-00196557>**

Submitted on 13 Dec 2007

**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.

2<sup>ème</sup> Congrès International des Associations Francophones de Science Politique  
Université de Laval, Québec, Canada, 26-27 mai 2007  
Atelier 15 : « Les approches cognitives en science politique »

COMMENT PENSER LA TERRITORIALITE  
DES POLITIQUES PUBLIQUES ?  
RETOUR SUR LES IDEES EN INTERACTION

*Alain Faure (chercheur CNRS) & Guillaume Gourgues (doctorant)*  
PACTE – Institut d'Etudes Politiques de Grenoble  
([Alain.faure@upmf-grenoble.fr](mailto:Alain.faure@upmf-grenoble.fr) - [guillaume.gourgues@hotmail.com](mailto:guillaume.gourgues@hotmail.com))



UMR 5194

PACTE Politiques publiques, ACtion politique, Territoires  
<http://www.pacte.cnrs.fr>

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble - B.P. 48  
38040 Grenoble Cedex 9 - France  
Tél 33 (0)4 76 82 60 00 – Fax 33 (0)4 76 82 60 98  
[pacte@iep.upmf-grenoble.fr](mailto:pacte@iep.upmf-grenoble.fr)



Centre de recherche associé à la F N S P

# COMMENT PENSER LA TERRITORIALITE DES POLITIQUES PUBLIQUES ? RETOUR SUR LES IDEES EN INTERACTION

1. RESULTATS D'ENQUETE SUR SIX REGIONS A L'EPREUVE DU FER.....	5
APPROCHE PAR L'HISTOIRE : L'EMERGENCE DES DOCTRINES .....	5
Empreintes institutionnelles et mondes techniques en tension .....	6
Atouts et limites du Path Dependence .....	7
APPROCHE PAR LES INTERACTIONS : A CHAQUE REGION SON STYLE .....	8
Tournois et médiations .....	8
Atouts et limites d'une lecture interactionniste.....	9
APPROCHE PAR LES VALEURS : LES RECITS SUR LE BIEN COMMUN.....	10
Les vertus de la Narrative Policy Analysis .....	11
2. L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : UNE EQUATION A PLUSIEURS INCONNUES .....	12
PENSER LES CREUX ET LE REENCHANTEMENT .....	13
Au-delà des palmarès territoriaux .....	13
Par-delà les rhétoriques .....	14
DECODER LES MOTS DE LA DEMOCRATIE .....	15
Modèles et mobilisations .....	15
Le champ territorial de la concertation .....	16
INTEGRER LES IDENTITES ET L'IDEOLOGIE.....	17
Ingrédients identitaires.....	18
Idéal démocratique .....	19
 BIBLIOGRAPHIE.....	 22

Dans le champ des politiques publiques en Europe, les analystes mobilisent fréquemment depuis quelques années des objets d'étude centrés sur des processus de territorialisation ou de déterritorialisation de l'action publique. Les recherches sont ici confrontées à une question sans doute insuffisamment approfondie jusqu'alors dans les approches cognitives, celle de la *territorialité* potentielle des mouvements d'idées. Le questionnement n'est certes pas tout à fait nouveau dans les sciences sociales, il possède même en France une histoire singulière qui est pour partie liée aux usages restrictifs du terme de « territoire » dans la littérature spécialisée (Faure 2005). En science politique par exemple, des travaux canoniques ont dénoncé dans les années 70 et 80 la fausse naturalité du territoire lorsque ce dernier était réduit à l'expression de la puissance publique d'Etat (Grémion 1976, Allières 1980). Par la suite, des études approfondies ont été consacrées aux jeux politiques des scènes localisées de pouvoir (Abélès 1989, Briquet 1997, Sawicki 1997) et aux dynamiques gouvernementales infra-nationales (Le Galès 1997, Négrier 1999). Les années 2000 ont aussi été marquées par l'entrée en force des travaux de socio-histoire reformulant les connaissances sur les systèmes politiques locaux (Payre Pollet 2005). Depuis quelques années cependant, l'étude du processus de territorialisation des politiques publiques semble susciter, au sein de la jeune recherche, un déplacement de focale et de méthode : les thèses se saisissent en effet des objets « décentralisation », « construction européenne » et « mondialisation » en empruntant souvent la triple voie des enquêtes empiriques lourdes, du comparatisme international et des décloisonnements théoriques. Cette évolution a pour principal effet de renouveler les controverses académiques en les émancipant à la fois de la tentation statocentrée chère à la tradition française et des travaux localistes focalisés sur la compétition politique ou la régulation croisée. Il apparaît alors que la question territoriale s'affirme comme un enjeu scientifique à part entière, elle devient le terreau de controverses stimulantes sur les formes contemporaines de l'action publique et sur ses nouveaux paradigmes.

Dans ce contexte d'ouverture intellectuelle, les thèses de science politique les plus récentes permettent de repérer une opposition assez distincte entre les *Anciens*, qui diagnostiquent un mouvement global de standardisation et d'uniformisation de l'action publique, et les *Modernes*, qui insistent plutôt sur l'émergence de processus diffus de différenciation métropolitaine ou régionale (Faure Négrier 2007). Ce débat entre en écho avec la thématique de cet atelier dans la mesure où les jeunes chercheurs l'abordent en général dans sa triple dimension méthodologique, théorique et épistémologique. On trouve par exemple au début des années 2000 un collectif de politistes rennais qui plaide avec vigueur pour un « *refroidissement théorique* » afin de raison garder face aux turbulences trompeuses de la territorialisation des politiques publiques (Fontaine Le Bart 2002). D'autres chercheurs appellent dans un colloque à Bordeaux à une confrontation plus frontale entre *policies* et *politics* pour mettre à jour les enjeux émergents (et parfois structurants) de leadership territorial (Sciences de la Société 2001, Smith Sorbets 2003). Certains analystes cherchent aussi à comprendre pourquoi la décentralisation et la déconcentration brouillent les *référentiels* nationaux et ils s'interrogent sur un *retour du politique* spécifiquement porté par les élites des collectivités locales (Faure Douillet 2005). Un colloque est consacré en 2004 aux idéologies territoriales, avec le constat que le processus de territorialisation annonce sans doute la fin des grands récits partisans (Sciences de la Société 2005) et qu'il préfigure un *pragmatisme raisonné et standardisé* des idéologies professionnelles au sein des gouvernements locaux (Arnaud Le Bart Pasquier 2006). Dans le prolongement de ces avancées, trois colloques de science politique à Lyon, Lausanne et Grenoble sont consacrés en 2005 et 2006 à l'impensé politique des changements d'échelles dans l'action publique (AFSP 2005, C4P 2005) et à la nécessité d'une critique de la territorialisation pour prendre toute la mesure des formes territorialisées de pilotage de l'action publique (AFSP 2006). Enfin un ouvrage collectif vient de paraître qui propose une stimulante réflexion théorique sur la notion de « gouvernance territoriale » (Pasquier Simoulin Weisbein 2007).

Pour la science politique française, l'ensemble de ces controverses permet sans doute de combler un retard conséquent par rapport aux embellies théoriques apparues dans les années 80 et 90 au sein de la communauté scientifique internationale. Ces avancées provenaient du postulat néo-institutionnaliste selon lequel chaque contexte institutionnel

pesait puissamment sur la décision des acteurs. La dynamique s'est traduite par un renouveau de l'analyse institutionnelle (Hall Taylor 1997) et par l'apparition de travaux importants sur la gouvernance (Jessop 1997), sur les régimes urbains (Harding 1994), sur la régionalisation (Keating Loughlin 1996), ou encore sur le *Political Rescaling* (Brenner 1999). Il faut noter que le *retard à l'allumage* des politistes français possède une exception si l'on pense aux recherches originales menées sur *l'Etat en action* (Jobert Muller 1987, Muller 1995). *A posteriori*, on constate que leurs travaux ont eu l'avantage d'éviter aux jeunes thésards de s'inscrire de façon trop univoque dans les *traces intellectuelles* de tel ou tel courant d'analyse (Hassenteufel 2002). Si bien que la jeune recherche contemporaine tente surtout de passer les différentes approches cognitives au banc d'essai des outils théoriques anglo-saxons. Les thèses récentes sont souvent entreprises avec une démarche critique salutaire, et c'est dans cet état d'esprit que nous souhaitons aussi contribuer au présent atelier. Le propos sera organisé en deux temps.

Dans une première partie, nous allons présenter en les hiérarchisant les résultats tirés d'une recherche comparative récemment consacrée à la régionalisation des politiques de transports ferroviaires en France. Cette enquête a permis de mettre en évidence l'intervention parfois structurante des élites locales (élus, fonctionnaires, experts...) et des gouvernements locaux (régions, métropoles) dans le travail de formulation et de mise sur agenda des problèmes. Elle a aussi montré que de nouvelles pratiques et de nouvelles représentations du bien commun se dessinaient dans les arènes régionales pour appréhender les enjeux classiques de l'expertise, de la communication, de la concertation et de la compétition politique. Ces stigmates territorialisés de la construction durkheimienne d'une *institution intégratrice de substitution* (Durkheim 1893) ne sont pas nouveaux en soi, mais le comparatisme sur leur expression régionalisée et métropolitaine révèle des évolutions qui diffèrent, peut-être, des mutations nationales ou transnationales du *policy making*. Cette hypothèse bute cependant sur des impasses analytiques qui seront évoquées au terme de la présentation des différents résultats. En effet, que la grille de lecture retenue privilégie une entrée par l'histoire, par la gouvernance ou par les valeurs, l'approche cognitive favorise certes des dévoilements sur le rôle des institutions mais elle éclaire insuffisamment certaines des énigmes territoriales que l'enquête a mises à jour.

Dans une seconde partie, nous défendrons pour hypothèse que la territorialisation des politiques publiques implique un travail critique sur les outils et sur les concepts d'analyse des politiques publiques. Au terme de l'étude, il est apparu en effet que les six régions étudiées ont franchi *l'épreuve du fer* avec des singularités territoriales dont les schémas d'analyse traditionnels ont du mal à prendre toute la mesure. Pour reprendre une formule heureuse, la territorialisation des politiques publiques n'est pas complètement « soluble dans le néo-institutionnalisme » (Barone 2007), elle dessine une évolution des formes de l'action publique où plusieurs inconnues subsistent. Nous suggérerons dans cette seconde partie trois orientations de recherche pour mieux résoudre cette équation cognitive. La première concerne des avancées méthodologiques dans la façon de dévoiler le *decision making process* des politiques publiques avec un regard plus affûté sur les formes territoriales du réenchâtement politique. La deuxième orientation porte sur l'analyse des idées en interaction et la question des fondations démocratiques que ces interactions confortent ou bousculent. La troisième orientation enfin concerne des amendements au schéma des « trois i » (les institutions, les intérêts et les idées) avec l'ajout de deux autres « i », les identités et l'idéologie. Nos travaux montrent que le processus de territorialisation des politiques publiques préfigure peut-être les temps incertains d'une *démocratie différentielle*, au sens où l'étude de l'action publique révèle des pratiques et des représentations différentes d'une configuration territoriale à l'autre. Nous faisons l'hypothèse que cette évolution implique de confectionner un cocktail dialectique d'approches cognitives pour en saisir toute la complexité.

## 1. RESULTATS D'ENQUETE SUR SIX REGIONS A L'EPREUVE DU FER

Le chercheur est contraint de changer en permanence les verres de ses lunettes pour identifier dans un même élan les trésors de l'empirie et la cohérence de leur mise en ordre et en intelligibilité, les conditions de leur mise à distance aussi. A cet égard, le présent retour d'enquête risque de donner un peu le mal de mer (ou de train, ou d'avion) au lecteur et nous nous en excusons par avance. Nous avons choisi de concentrer la présentation des résultats sur une étude de cas articulant six monographies régionales et sur un type d'intervention publique en particulier, les politiques de transports. Nous avons volontairement choisi de ne pas comparer ces résultats, dans un premier temps, avec d'autres enquêtes sur les transports ou portant sur des thématiques et des problématiques comparables. Ce choix restrictif est essentiellement motivé par le souhait de donner à la réflexion une tournure didactique d'abord centrée sur le lien qui peut s'établir entre les enquêtes empiriques approfondies et les montées en généralité qu'elles autorisent. Sur le plan formel, deux commodités d'écriture ont été adoptées : d'une part, l'identité des collectivités étudiées a été remplacée par des noms d'emprunts (les régions PROSPERE, AUTONOME, PRUDENTE, CLASSIQUE, TECHNIQUE et COMPOSITE) ; d'autre part, trois grilles de lecture (sur les sentiers, les styles et les valeurs de l'action publique) ont été successivement mises au banc d'essai. Ce déroulé nous permet d'insister, à la fin des trois sous-parties, sur l'efficacité analytique des courants théoriques mobilisés mais aussi sur les inconnues que chaque approche a laissées en suspens, sur les énigmes territoriales que nous ne sommes pas vraiment parvenus à résoudre.

Concernant la recherche à proprement parler, il s'agit d'une enquête réalisée en 2005 et 2006 autour d'un partenariat mobilisant onze chercheurs (issus de plusieurs spécialités disciplinaires) et six laboratoires de recherche. L'étude a été réalisée en réponse à une commande publique proposée par un ministère et une agence parapublique sur le double thème de la régionalisation des transports et du développement durable. Nous avons étudié comment six collectivités régionales (choisies par nos soins) s'étaient saisies de la compétence des transports ferroviaires depuis les années 80. L'enquête s'est déroulée en deux parties, avec dans un premier temps la réalisation de six monographies détaillées (à partir de documents, rapports et entretiens) puis dans un deuxième temps des travaux de synthèse thématiques par type de problématique (l'expertise, la concertation, les financements, le fret, la planification, la métropolisation, les enjeux politique...). Au final, un ouvrage (Olivier-Trigalo 2007) et six rapports (un par région) ont été adressés au commanditaire et mis à disposition sur Internet (<http://www.pacte.cnrs.fr/sixregionsalepreuve/>). Ces résultats ont aussi fait l'objet d'un colloque de restitution le 14 mai 2007 à Grenoble en présence des chercheurs et de praticiens (notamment ceux rencontrés lors de l'enquête). Il n'est pas inutile de souligner ici que les modalités de ce dispositif de recherche n'ont pas été faciles à mettre en place, à la fois parce que le sujet mobilise des connaissances techniques très pointues, et parce que ses attendus sont au cœur de l'actualité politique de la décentralisation, du tournant néo-libéral et de la construction européenne. La façon dont les autorités publiques se saisissent des questions de transports, de déplacements, d'environnement et d'aménagement du territoire illustre une impressionnante imbrication d'enjeux et révèle des mécanismes complexes de définition des règles du *vivre ensemble*. L'entrée par les transports ferroviaires et par leur territorialisation régionale constituait donc un poste d'observation à la fois privilégié et difficile à maîtriser. Le présent récit n'a d'autre ambition que de multiplier les regards sur les mystères de cette boîte noire.

### APPROCHE PAR L'HISTOIRE : L'EMERGENCE DES DOCTRINES

En France, les collectivités régionales sont des institutions de création récente (début des années 60) qui ont connu, à partir des années 80, une montée en puissance progressive dans les dispositifs de pilotage de l'action publique. Au départ de l'enquête, nous avons cherché à comprendre comment le dossier des transports ferroviaires s'articulait à la

question sensible du « rééquilibrage » avec les transports routier et autoroutier. Sur la séquence 1985-2000, le travail de terrain a consisté à repérer les empreintes institutionnelles pouvant expliquer le *path dependence* (Pierson 2000) des régions. Chaque configuration territoriale a emprunté un chemin et mobilisé des héritages institutionnels pour se représenter le problème et pour rédiger une doctrine régionale inscrite dans une procédure de planification contractuelle avec l'Etat. Ce regard rétrospectif sur les fondations d'un référentiel des transports propre à chaque région a été réalisé d'une part à l'aide de l'abondante littérature grise produite par les Ministères concernés et par chaque contexte régional (collectivités, administrations, expertises...), et d'autre part à partir d'une série d'entretiens auprès des acteurs impliqués dans ce dossier (avec la double difficulté classique des effets de mémoire et de la disparition de certains témoins).

### *Empreintes institutionnelles et mondes techniques en tension*

L'enquête a permis de constater que les doctrines ferroviaires régionales se formaient sous l'influence de facteurs multiples et selon des temporalités variées. Nous verrons aussi que la mise en tension des expertises techniques a été loin d'être uniforme d'une région à l'autre.

Dans la région AUTONOME, nous avons constaté l'apparition précoce des transports comme un enjeu fort d'aménagement du territoire. Cette orientation s'explique par plusieurs sentiers institutionnels : l'étroite complicité que cette région a toujours entretenue avec l'Etat pour les projets structurants, la présence d'un leader nationalement impliqué sur les politiques de transport (et notamment auteur d'un rapport parlementaire déterminant dans la régionalisation de la compétence ferroviaire au début des années 1990), la sensibilité affichée des élus régionaux pour le « pragmatisme », sensibilité qui rejette toute idée de schéma ou de planification commandée par l'Etat. Les transports constituent dans cette région une matrice de l'équilibre entre un dialogue étroit avec l'Etat et le refus de se plier aux figures imposées de la planification territorialisée.

Dans la région PROSPERE, le débat des transports s'est d'abord posé dans des termes urbains et départementaux. Il a conduit la collectivité régionale à adopter une position d'arbitre en confiant la gestion des transports à un organisme géré par les départements (la région se limitant à un apport financier et laissant aux départements le soin d'initier les projets). Au début des années 90, les élus régionaux adoptent une vision plus régionale et volontariste sous la double influence de son vice-président en charge des transports (plusieurs fois secrétaire d'Etat et très mobilisé sur l'idée d'une grande liaison routière reliant la métropole régionale à celle du pays voisin), et de forts accents environnementaux du fait de l'action des élus écologistes, charnière de la majorité régionale, à partir de 1992.

Dans la région TECHNIQUE, ce sont le poids des infrastructures très denses et la présence des deux principales industries de construction de matériel ferroviaire (un grand groupe français et un grand groupe nord-américain) qui expliquent la grande proximité de la région avec le monde cheminot. Cette proximité est entérinée par une alliance politique entre le Parti Socialiste et le Parti Communiste, ces derniers étant en parfaite phase avec la Société Nationale des Chemins de Fer (SNCF). Ce contexte explique la focalisation sur le dossier du Train à Grande Vitesse et l'implication nationale des deux principaux auteurs du premier schéma régional en 1978 (respectivement président de la région et préfet). Ces élites furent ensuite à l'origine (cette fois-ci en tant que premier ministre et directeur de la SNCF) de la loi instituant la décentralisation en matière de transports, loi qui redistribue les compétences de transport (route, ferroviaire et fluvial) entre les collectivités locales et l'Etat. Il faut noter que cette région est aussi soumise à deux empreintes : la forte mobilisation des écologistes contre un grand projet autoroutier et la prégnance des enjeux de transports de la principale métropole régionale.

Dans la région CLASSIQUE, c'est plus une analyse en creux qui nous éclaire sur les fondations de la doctrine : après s'être vue refusé son schéma de transport par l'Etat en 1978, la région semble « traumatisée » et rappelle sans cesse cette expérience malheureuse. La question des transports, abordée prudemment, porte surtout sur les réseaux routiers à l'échelon départemental, la région étant tiraillée entre trois problématiques incompatibles (le Nord, un axe et le Sud) et sans aiguillon environnementaliste en raison de l'absence d'élus écologistes dans son enceinte. Dans la région COMPOSITE, le territoire est contrasté et congestionné, plaçant les élus régionaux sur la défensive et dans l'incapacité de formuler des priorités consensuelles. Dans la région PRUDENTE enfin, le déséquilibre structurel en faveur du routier de cette région très vaste dominée par une métropole, limite l'engagement des élus (sans représentation écologiste). Ces derniers ne pensent le ferroviaire qu'à partir d'aides exceptionnelles sollicitées auprès de l'Etat, et la région est la seule (dans notre panel) à ne pas avoir été région expérimentatrice en 1997, ne prenant la compétence transport qu'en 2002, lors de la généralisation du transfert de compétences (en 1995, une loi d'aménagement du territoire avait instauré le principe d'une expérimentation du transfert de la compétence des

transports ferroviaires à quelques régions sur une durée de six ans, au terme de laquelle la généralisation du transfert serait envisagée).

Une seconde façon de planter le décor des fondations initiales de chaque doctrine consiste à étudier la séquence historique 1985-2000 comme une période de mise en tension de deux mondes techniques. Il semble en effet qu'un processus de différenciation se précise dès lors que les conseils régionaux, l'Etat et la SNCF adaptent leurs expertises aux nouvelles données de la gestion décentralisée des transports ferroviaires. 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 adopte des stratégies particulières pour surmonter cette difficulté de dialogue et s'affirmer dans sa légitimité d'Autorité Organisatrice de Transport (AOT).

Dans la région AUTONOME, l'administration régionale segmente l'expertise et se montre très soucieuse d'associer la SNCF et la Direction Régionale de l'Équipement (administration déconcentrée de l'Etat attachée au Ministère de l'Équipement et des Transports) aux actions programmées et à leur opérationnalisation, sans entrer dans une logique de confrontation. Dans la région PROSPERE, face au refus de la SNCF d'envisager une expertise partagée, le conseil régional fait appel à des bureaux d'étude indépendants puis internalise l'expertise acquise au sein des services, accompagnant ce processus d'un recrutement important de jeunes diplômés sans lien avec l'opérateur. Les exercices de planification sont alors l'occasion de consolider cette expertise renouvelée, d'où une forte implication des services dans la rédaction des différents documents. Dans la région TECHNIQUE, les services doivent se structurer en une direction conséquente et autonome au regard des priorités fixées par la région, tout en confirmant la forte proximité de l'alliance entre socialistes et communistes avec le monde cheminot. Dans la région CLASSIQUE, la culture technique d'une administration dominée par les cadres de la SNCF demeure assez spécialisée, c'est-à-dire centrée sur les compétences régionales, avec une mise à distance volontaire des outils de planification de l'Etat, suite au fiasco du schéma de 1978. Dans la région COMPOSITE, la double saturation des villes et du réseau ferroviaire crée un climat de tension entre la région et la SNCF. Cette tension n'empêche pas la région de recourir aux personnels détachés de l'opérateur, le recrutement se faisant uniquement dans ce vivier de professionnels. Enfin, dans la région PRUDENTE, c'est la modération et la spécialisation qui font loi chez les techniciens régionaux, ces derniers concentrant surtout leur expertise sur le dossier du passage du train à grande vitesse sur leur territoire.

### *Atouts et limites du Path Dependence*

Avec ce recul historique, il apparaît que les exécutifs politiques et les services techniques sont parvenus à développer une expertise sur les transports en affirmant d'abord des compétences qui étaient cohérentes et en accord avec les priorités formulées par les opérateurs nationaux et sectoriels. La centralisation des diagnostics financiers a aussi permis à l'Etat de conserver une certaine influence sur les orientations d'ensemble. Pour autant, les conflits de diagnostics et de solutions semblent avoir amorcé de 1985 à 2000 un processus de différenciation entre les doctrines. Chacune avec leur histoire, les régions sont progressivement intervenues pour valider, coopter ou contester les énoncés techniques de leurs partenaires de négociation. Même si elles n'ont pas échappé aux contraintes institutionnelles lourdes qui structurent les milieux politico-techniques, ces institutions de création récente ont posé les premiers jalons d'une conception régionale des priorités techniques. D'une scène régionale à l'autre, on retrouve certes à peu près les mêmes ingrédients (les référents nationaux, les diagnostics spécialisés, les affrontements partisans...) qui s'ordonnent à chaque fois selon de puissants effets de *policy feedback* (Pierson 1996). L'apprentissage social s'appuie en effet sur des fondamentaux inscrits dans le temps long de certaines institutions (la SNCF, les services de l'Etat, des forums techniques) et l'innovation n'est énonçable que si les *entrepreneurs politiques* (Kingdon 1989, Teske Schneider 1994) intègrent les changements au sein d'une trame balisée par des instances de production des idées (le parlement, les grands corps, l'univers académique, les syndicats...).

Néanmoins, l'approche par le *path dependence* ne résout que partiellement une énigme de taille : les rails de dépendance des régions semblent obéir à des mécanismes d'isomorphisme pour le moins aléatoires. En d'autres termes, les empreintes institutionnelles sont incontestables mais imprévisibles, elles participent à la production des doctrines sans pour autant se conformer à des trajectoires connues, elles ne nous informent pas

suffisamment sur la compréhension des décalages d'un territoire à l'autre. C'est le premier indice de territorialité qui contrarie la grille d'analyse néo-institutionnaliste : il semble qu'il n'y ait plus de *communauté de politiques publiques* en matière de transports ferroviaires mais plutôt une mosaïque d'agencements qui proviennent de priorités spatialement et temporellement différenciées d'un contexte régional à l'autre.

#### APPROCHE PAR LES INTERACTIONS : A CHAQUE REGION SON STYLE

Si les observations sur la période 1985-2000 permettent d'identifier les fondations de chaque doctrine régionale et leurs principaux déterminants institutionnels, une deuxième façon d'aborder notre objet consiste à étudier les premiers pas des régions vers l'opérationnalisation des priorités affichées et la mise à l'épreuve des *référentiels* initiaux. L'enquête montre que plusieurs facteurs inédits se précisent au début des années 2000 qui transforment les doctrines régionales. Le plus visible concerne l'apparition d'un opérateur technique, Réseau Ferré de France, créé en 1997 par l'Etat avec pour mission d'aménager et de développer le réseau ferré national. Il s'agit d'un établissement public qui devient propriétaire et gestionnaire des infrastructures ferroviaires, mais qui doit gérer en contrepartie la dette ferroviaire de la SNCF. Nous verrons plus loin que cette nouvelle institution perturbe tout à la fois la doctrine nationale de la SNCF, les ambitions d'aménagement du ministère de l'Equipement et les routines professionnelles et financières d'exploitation des lignes régionales. Les autres nouveautés sont liées aux premières applications concrètes de la compétence régionale sur les transports (la gestion des trains express régionaux) et au renouvellement de plusieurs conseils exécutifs à l'issue des élections régionales de mars 2004 (à l'occasion d'une « vague rose » qui permet à la gauche de conquérir la quasi-majorité des conseils régionaux). Dans chaque région, la gestion de ces différents paramètres dessine les contours de *styles* d'action publique qui ne correspondent pas totalement aux doctrines précédemment élaborées et qui ne se résument pas non plus à une simple logique de gouvernance entre les enjeux publics et les intérêts privés. L'enquête montre que le pilotage régional favorise l'affirmation de jeux politiques singuliers d'arbitrage et de médiation.

#### *Tournois et médiations*

Les règles de la gouvernabilité régionale s'expriment dans un premier temps par la construction d'une focale spécifique pour débattre des problématiques de transports : chaque région tente de délimiter la géographie des problèmes de transports à *son échelle*, en dessinant le plan des solutions collectives à imaginer pour y répondre le plus efficacement. Pour étudier ce processus de construction et de diffusion d'une focale spécifiquement régionale (et pas seulement sectorielle comme c'était le cas auparavant), nous avons mobilisé la notion du *tournoi d'action publique* (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* » (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.

Dans la région AUTONOME par exemple, c'est d'abord la spatialité des problèmes qui conditionne la gouvernance entre les acteurs et les institutions. Le fret routier est très prégnant et s'organise sur un territoire étroit dont la position apparaît stratégique pour la traversée d'un massif montagneux. La région possède aussi une identité transfrontalière particulière. Dans ce contexte, la collaboration entre la région, les départements, la principale agglomération et l'Etat s'oriente presque mécaniquement sur la construction d'une problématique régionale.

Dans la région PROSPERE, le nouvel exécutif de gauche (élu en 2004) approfondit les priorités fixées dans les années 1990 par l'alliance entre la droite et les écologistes. Il exige cependant que les services techniques étudient explicitement les enjeux de transports à partir d'une vision régionale

des problèmes. Un phénomène de « tourniquet » accélère cette responsabilisation de l'expertise régionale : nous nous sommes aperçus que le *turn over* dans le recrutement des élites techniques plaçaient les hauts fonctionnaires régionaux au cœur des réseaux d'acteurs de la SNCF, de RFF et des services centraux de l'Etat. L'exécutif s'attaque aussi aux conflits internes d'articulation entre les projets de territoire. Il milite à la fois pour une meilleure prise en compte des enjeux périurbains et pour l'établissement de contrats originaux de coopération interinstitutionnelle. Un projet audacieux voit même le jour qui regroupe, à l'initiative de la région, les présidents de deux départements, de trois communautés d'agglomération, d'un syndicat de transport, de la SNCF et de RFF. Son objectif officiel porte ni plus ni moins sur « le développement coordonné des transports en commun » autour de la principale métropole de la région.

Dans la région TECHNIQUE, le territoire se définit volontiers comme le *hub* de l'Europe, mais il doit aussi composer en interne avec pas moins de seize autorités organisatrices de transport, tout en entretenant un dialogue privilégié avec la principale métropole qui canalise et médiatise de nombreux débats stratégiques. Dans la région CLASSIQUE, l'unité régionale tarde à s'affirmer en raison d'une part de la forte attractivité des villes situées aux contours de son territoire, et d'autre part de la forte dichotomie entre l'urbain et le rural en interne. Cette dichotomie rend particulièrement difficile la synthèse des problématiques à l'échelon régional. Dans la région COMPOSITE, le territoire est dans une phase de perte d'attractivité et il nourrit un complexe vis-à-vis de sa dynamique voisine régionale (la région PROSPERE). En interne, sa densité urbaine l'expose à des tensions très vives entre les villes. Dans la région PRUDENTE enfin, l'exécutif arbitre des débats intenses sur les connexions avec l'extérieur tandis que les articulations internes sont focalisées sur les liaisons inter-villes et sur les atouts environnementaux à protéger (parcs naturels et contrats de rivières).

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. Chaque région expérimente ainsi un style d'action publique sur les enjeux de transport. Un point original mérite d'être souligné : des fragments de ce style naissant sont parallèlement testés et adaptés à l'occasion de la mise en place de dispositifs de concertation avec les usagers. Sur le plan formel, ces dispositifs ont été imposés par la loi avec la création de « comités de ligne » pour associer les usagers à l'amélioration des dessertes ferroviaires régionales. L'enquête montre que l'opérationnalisation de ces dispositifs emprunte des voies très différentes d'une région à l'autre.

Ces dispositifs ont d'abord eu pour effet d'institutionnaliser un dialogue régulier avec les associations d'usagers, mais aussi avec les collectivités infra régionales et avec la SNCF. Les régions se sont ainsi bricolées un rôle de médiation et de coordination. Elles en ont parfois profité pour marquer leur différence par rapport aux autres autorités organisatrices de transports (AOT) en s'invitant dans les controverses locales avec un discours décalé par rapport aux autres collectivités locales (la légitimité régionale étant argumentée sur le refus d'imposer des solutions - Gourgues 2007). Les débats ont souvent favorisé la production d'une représentation partagée du rôle et de la pertinence de l'échelon régional chez les participants. Au final, l'investissement dans ces dispositifs s'est réalisé avec plus ou moins d'énergie et d'ambition, favorisant l'expression de deux styles de concertation. Pour le premier style, les dispositifs sont vigoureusement portés par les exécutifs régionaux. L'institution régionale cherche ici à médiatiser la concertation comme un outil primordial d'élaboration de ses politiques publiques, voire comme une forme explicitement « participative » de démocratie (c'est le cas des régions PROSPERE et COMPOSITE). Dans le second cas, les dispositifs se font plus discrets et sont simplement présentés comme des outils d'écoute et de prise en compte des doléances usagères. Ils sont alors surtout utilisés en cas de conflits exceptionnels afin de renouer les fils d'un dialogue déficient ou de circonscrire une situation de crise (c'est le cas des régions AUTONOME, TECHNIQUE et PRUDENTE). La région CLASSIQUE se situe entre ces deux postures, dotant progressivement son dispositif de régulation des micro-tensions d'ambitions régionales plus globales.

### *Atouts et limites d'une lecture interactionniste*

L'étude des premières séquences d'opérationnalisation de la compétence régionale sur les transports ferroviaires permet de mettre au banc d'essai la notion de *policy style* (Richardson 1982). Les six régions s'investissent-elles dans leur politique des transports comme un Etat s'engage dans une politique de protection sociale, c'est-à-dire à partir d'un modèle national qui oriente la pratique gouvernementale (vers la réaction ou l'anticipation)

et qui imprègne la stratégie (vers le consensus ou l'imposition de solutions) ? L'enquête de terrain nous invite à inverser la démarche adoptée dans *Policy Style in Western Europe* : la classification par le style ne semble pas possible à partir d'une typologie définie au préalable. En revanche, elle permet de pointer, dans les résultats, certaines données politiques qui expliquent *a posteriori* les styles régionaux, avec des luttes de pouvoir dont la spécificité culturelle et territoriale paraît souvent déterminante. En d'autres termes, l'approche par les tournois régionaux nous éloigne des modèles explicatifs invoquant des effets de gouvernance. Ces derniers insistent en effet volontiers sur la dépolitisation des problèmes et sur le poids des dynamiques de marché. Elles soulignent aussi les défaillances des gouvernements et le rôle des réseaux entre secteurs et entre groupes organisés.

Nous sommes là au cœur de la deuxième énigme que les approches classiques ont du mal à résoudre : la dimension politico-territoriale des joutes entre acteurs brouille les cartes et invalide les schémas d'analyse qui dépolitisent et qui fonctionnalisent trop mécaniquement les idées en interaction. Le constat que chaque région configure son style d'action publique oblige non seulement l'observateur à étudier l'imaginaire spatial des changements institutionnels (Jessop 2004), mais il impose aussi une attention renouvelée aux conditions de politisation territoriale des dossiers (que ce soit par l'affrontement entre les élites régionales et métropolitaines ou par la montée en puissance des diagnostics participatifs). Outre le débat sur la place et le rôle des élus (*local representative government*) dans les systèmes politiques locaux en mutation, notamment vis-à-vis d'une citoyenneté toujours plus active (Andrew Goldsmith 1998), c'est la spécificité des ressources politiques et les capacités d'action auxquelles elles donnent accès qu'il convient d'interroger et de décrypter. En d'autres termes, il apparaît indispensable de repenser le gouvernement dans la gouvernance.

#### APPROCHE PAR LES VALEURS : LES RECITS SUR LE BIEN COMMUN

Ce constat nous entraîne sur une troisième façon de décrypter l'épreuve régionale du fer en étudiant les valeurs produites et diffusées par les institutions. Il s'agit ici notamment de mesurer la capacité des régions à produire un discours sur le *bien commun*, que ce dernier soit formulé en interne et à usage externe. Pour explorer cette piste, nous avons mobilisé la notion de *récit de politiques publiques* (Radaelli 2000). L'approche nous a semblé utile parce qu'elle permet d'expliquer d'une part comment les problèmes sociaux deviennent intelligibles et d'autre part à quelles conditions ils se chargent de sens sous l'effet d'une médiation publique (ici régionale). Chaque région avait réagencé (ou *a minima* discuté) les monopoles d'expertise et de définition de problèmes dans la phase de planification des politiques régionales. Les controverses étaient alors essentiellement techniques et spécialisées. L'étape de mise en œuvre des premiers programmes opérationnels a ensuite permis d'observer une inflexion profonde des discours et des stratégies de communication. Les régions s'attachent en effet moins à publiciser leurs capacités techniques sur les questions de transport qu'à afficher des valeurs incarnant cette phase de prise de responsabilités. En d'autres termes, l'étude permet de constater que certaines régions abordent sans complexe le registre du bien commun et de l'idéal républicain à l'occasion de la communication sur leur politique en faveur des trains express régionaux. Cette capacité est au cœur des questionnements de l'approche cognitive dans la mesure où elle révèle le poids des coalitions discursives dans un contexte général de panne des compromis historiques et de recul des arrangements consociationnels (partis, syndicats, mouvements sociaux...). L'enquête montre ici que les régions testent des stratégies de réenchantement politique appuyées sur leurs compétences techniques mais résolument portées par des récits. Dans la perspective adoptée par Radaelli, ce type de discours permet en effet de transcender les éléments techniques, de fixer l'ordre temporel des événements (le développement durable étant par exemple naturalisé comme une mission régionale) et de garantir les hypothèses nécessaires à la prise de décision.

Dans la région AUTONOME, l'image d'une « petite région agissante » est souvent mise en avant, avec des accents prononcés sur les dimensions écologique et européenne de la posture. La communication s'appuie aussi sur la figure d'un pragmatisme ancestral, alimenté avec quelques

dossiers-phare comme celui d'un péage routier ou de l'affirmation du principe des pollueurs-payeurs (que ce soit dans l'agriculture ou dans le fret routier). La personnalité du président de cette région, fervent militant de la cause régionale, alimente cette médiatisation d'une collectivité dynamique et indépendante. Dans la région PROSPERE, l'exécutif socialiste élu en 2004 affiche avec force une région « éco-citoyenne ». Le message porte sur l'idée du laboratoire environnemental et démocratique, avec des discours citant volontiers l'exemple des transports comme le symbole des positions vertueuses sur l'environnement, la solidarité et la durabilité. Dans la région TECHNIQUE, c'est l'image d'une région « en pointe » qui domine dans les discours. Le plaidoyer est argumenté sur la position de carrefour européen de la région, position qui impose une responsabilité particulière en matière de coordination et de développement durable. Dans la région CLASSIQUE, les discours sont moins focalisés sur les enjeux de transports que sur les atouts touristiques du territoire et sur la nécessité d'affirmer une stratégie avec l'État de développement économique. Dans la région COMPOSITE, la communication institutionnelle présente la collectivité « aux avants postes » en matière de transports et n'hésite pas à placer la durabilité au centre de ses préoccupations. Dans la région PRUDENTE enfin, la collectivité concentre ses plaidoyers sur les transports autour de la notion de service public. Plusieurs thématiques appuient cette posture : l'égalité pour tous, le maintien des services existants (en particulier en zone rurale), la qualité de l'air... On observe aussi que la thématique de la « démocratie participative » enregistre une embellie croissante au fur et à mesure que se développent les plaidoyers pour la défense du service public.

### *Les vertus de la Narrative Policy Analysis*

La rhétorique régionale est une variable qui nous informe puissamment sur les formes de diffusion des représentations du bien commun et sur l'accès qu'ont les individus aux scènes de l'espace public. Les grands récits portés par les six régions étudiées donnent d'abord des indications sur l'essence du pouvoir régional tel qu'il est imaginé par ses élites politiques. Dans ses analyses sur les *Advocacy Coalition Framework*, P.A. Sabatier a montré que les changements de systèmes de croyances provenaient soit de perturbations venues d'autres secteurs, soit de périodes de sortie de conflit (Sabatier 1999). Notre cas d'étude présente une situation intermédiaire où la perturbation n'est pas seulement sectorielle et où la *crise* reste mal identifiée. Les régions s'émancipent du noyau secondaire des croyances professionnelles (celles produites par le secteur des transports, et accessoirement par les secteurs de l'environnement ou du développement économique) mais elles se permettent aussi d'adapter le noyau central en fonction de considérations qui diffèrent d'une région à l'autre. La thématique de l'égalité devant les services publics prime parfois, dans d'autres régions c'est le paradigme de la performance économique qui structure les argumentaires, ailleurs encore c'est l'injonction écologique et citoyenne qui prend le dessus.

Le décryptage de cette diversité est au cœur des controverses académiques entre les différentes approches cognitives. Comment dépasser la critique souvent avancée selon laquelle l'approche par les idées donne trop d'importance à des éléments abstraits (les croyances) au détriment de données plus solides (et plus sociologiques) sur les conflits d'intérêts ? Notre enquête nous a incité à mobiliser l'approche par la *Narrative Policy Analysis* pour éclairer cette dernière difficulté. A la lumière des travaux d'E. Roe (travaux qui ont l'avantage d'insister sur les méta-récits favorisant les consensus - Roe 1994), on constate aussi que certaines des régions étudiées ont surtout conçu le dossier des transports comme une ressource politique d'essence narrative en développant un contre-récit en matière de priorité publique (la citoyenneté, la solidarité, la durabilité...). Chaque contre-récit a eu pour fonction de réduire l'incertitude en énonçant des valeurs qui déplacent ou travestissent les problèmes traités. Ce constat nous entraîne cependant sur la troisième énigme territoriale de notre enquête : la politique régionale des transports propose un découpage du réel qui entretient une redoutable interdépendance entre les secteurs et les territoires, mais sans que l'on parvienne à savoir si la vision du monde des acteurs en présence se construit d'abord sur des problèmes multiformes ou sur des savoirs spécialisés. Il en va de même pour la diffusion de ces contre-récits. La dichotomie opérée par Vivien A. Schmidt (2000) entre un discours de « coordination », circulant au sein d'une élite décisionnelle restreinte, et un discours de « communication », affectant la population dans son ensemble, s'applique difficilement aux contre-récits régionaux. Ceux-ci s'adressent dans le même temps aux cercles décisionnels polycentriques locaux (Ostrom Tiebout Warren 1961) et à une communauté indéterminée nommée « société civile ».

\* \* \*

L'enquête s'est appuyée sur une batterie d'outils que l'on retrouve dans la plupart des travaux proposant des entrées par les idées et par les institutions. Au final, la mise au banc d'essai de plusieurs de ces courants d'analyse nous a permis d'avancer sur trois questionnements.

Premièrement, l'approche par le *path dependence* donne un éclairage indispensable concernant l'influence des empreintes institutionnelles et le rôle des *entrepreneurs politiques* dans l'apparition et la reproduction des doctrines sectorielles. Pour autant, cette grille de lecture laisse dans le flou les logiques territoriales d'agencement entre ces empreintes et elle parvient mal à hiérarchiser les influences qui imprègnent chaque contexte régional.

Deuxièmement, la perspective interactionniste se révèle très utile pour étudier la phase d'opérationnalisation des programmes. Pour caractériser les jeux d'acteurs et la rationalité des tournois d'action publique, la notion de *policy style* permet de qualifier la nature des conflits d'intérêts et l'intensité des joutes de coordination interinstitutionnelle. Au final cependant, s'il semble que différents régimes régionaux d'action publique se dessinent (avec des façons différenciées de traiter les problèmes de transport et de recourir aux instruments d'action publique), l'approche bute sur les formes de politisation des dossiers et sur la spécificité des ressources territoriales que chaque gouvernement régional mobilise pour asseoir sa légitimité d'action.

Troisièmement enfin, nous avons adopté une entrée focalisée sur les *récits de politiques publiques* pour comprendre la façon dont les valeurs sont publicisées au sein de chaque contexte territorial. En mobilisant les outils de la *Narrative Policy Analysis*, il apparaît que les *coalitions discursives* produites par les institutions régionales portent moins sur des savoirs spécialisés et sur des compromis techniques que sur l'affirmation d'une vision du monde constituée de problèmes multiformes. Des contre-récits régionaux se précisent parfois qui proposent un découpage du réel imbriquant étroitement la sectorialité et la territorialité des problèmes collectifs à traiter. Cette imbrication se révèle difficile à appréhender, notamment du fait que les balises de la production et de la diffusion des récits régionaux sur le bien commun diffèrent visiblement en fonction des critères d'accès que les citoyens adoptent pour investir les différentes scènes de l'espace public.

## 2. L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : UNE EQUATION A PLUSIEURS INCONNUES

Les éclairages proposés grâce aux approches par les *sentiers*, par les *styles* et par les *récits* d'action publique ont donc permis de souligner des acquis (le poids des institutions, la dynamique des tournois régionaux, la régulation par les coalitions discursives) mais ils ont aussi laissé en suspens une série d'énigmes territoriales. Il s'agit de difficultés déjà rencontrées dans nos travaux consacrés à d'autres domaines d'action publique (la culture, l'urbanisme, la cohésion sociale, le développement rural...) comme dans ceux centrés sur d'autres types de questionnements (l'entrée en politique, les changements d'échelle, la concertation...). Ces difficultés montrent, de notre point de vue, que les méthodes et les concepts mobilisés dans les approches cognitives sont insuffisamment armés pour décrypter les effets de territorialité qui interfèrent dans la définition et dans la conduite des politiques publiques. Pour progresser sur cette voie, nous souhaitons esquisser l'ouverture de trois chantiers sur la méthode. Le premier portera sur la capacité du chercheur à collecter des informations « cachées » et à repérer des entreprises territoriales de réenchèvement politique. Le deuxième suggèrera une approche par le « champ territorial » afin de prendre toute la mesure des enjeux de compétition politique et du rôle des dispositifs de concertation dans la production d'un bien commun territorial. Le troisième enfin proposera deux amendements au schéma canonique des « trois i » pour mieux prendre en compte les dimensions identitaire et idéologique des processus de territorialisation de l'action publique.

Comme c'est souvent le cas dans les recherches sur les configurations territoriales, le foisonnement des données empiriques donne un peu le vertige à ses observateurs. Au fur et à mesure de l'enquête, les curseurs de différenciation et de standardisation se sont en effet multipliés en nous obligeant sans cesse à faire des tris, à opérer des regroupements et à extraire des informations que nous jugions déterminantes. A l'étude des expérimentations, des généralisations, des différences, des similitudes entre gouvernements locaux et de l'enjeu politique de leur affirmation, nous avons dû affronter des questionnements souvent non résolus entre le dicible et l'indicible, le visible et l'invisible. L'exercice de recueil des données, qui n'est ni évident ni naturel, menaçait sans cesse de nous entraîner sur deux pentes : soit concentrer notre énergie sur les cas d'études les plus riches et les plus exemplaires, soit à l'opposé focaliser l'attention sur les faux semblant des « vitrines » politiques et catégorielles. Ces écueils nous invitent à évoquer deux défis méthodologiques indispensables à relever pour décrypter les potentiels effets de territorialité des politiques publiques. Le premier concerne une attention particulière à l'action publique « en creux », celle qui s'exprime par l'absence ou l'évitement de décisions. Le second concerne la nécessité de prendre au sérieux les tentatives de réenchantement politique portées par les collectivités locales et ne pas s'arrêter aux exercices de dévoilement sur leurs ressorts purement rhétoriques.

#### *Au-delà des palmarès territoriaux*

L'analyse des politiques publiques s'est en partie présentée comme une discipline capable d'appréhender ce que décident et ce que font les gouvernements. Les modèles du *Garbage Can* (Cohen March Olsen 1972) ou de l'*Agenda Settings* (Kingdon 1989) ont certes travaillé sur les solutions écartées, mais la plupart des travaux se concentrent sur le fait que l'acte de gouvernement s'apparente à un choix qui sélectionne et qui hiérarchise des problèmes et des solutions. Le comparatisme est souvent conçu dans les limites du *Decision Making Process*, et les enquêtes sur les formes du gouvernement local n'échappent pas à cette tendance. Pourtant, l'hétérogénéité des situations entraîne souvent un biais pour l'observateur : celui de précipiter l'analyse de la territorialité dans l'ornière d'un *guévarisme* méthodologique consistant à privilégier l'étude des foyers d'insurrection. La recherche empirique se concentre alors exclusivement sur des agents actifs, plus ou moins reliés entre eux et moteurs du changement social. Dans cette perspective, la compréhension des déterminants de la différenciation risque de se confondre avec l'étude des « différenciés », c'est-à-dire des pouvoirs locaux qui produisent de l'action publique ou qui tiennent des discours.

Ce piège est particulièrement présent avec l'approche qui procède par entretiens individualisés. Dans notre recherche sur les six régions par exemple, nous avons été en permanence confrontés à l'écueil de la profusion des signes de modernité et de changement. Il nous est alors apparu, au fil de l'enquête, que l'action publique « en creux » méritait aussi une attention particulière. Un gouvernement local qui ne fait rien ou ne semble rien faire livre autant d'enseignements sur les ressorts de la territorialisation qu'un gouvernement qui fait ou qui s'emploie activement à le faire croire. Ce constat, qui entre en écho avec l'analyse des différenciations régionales en termes de « performances institutionnelles » (Putnam 1993), permet de construire une grille d'évaluation commune des différences constatées entre des territoires jugés *actifs* et d'autres *passifs*. Pour autant, penser la territorialité ne peut se limiter à la construction de « palmarès » territoriaux. Aux notions de succès et d'échecs, nous préférons celles de « plein » et de « creux » parce que ces notions permettent d'appréhender l'absence comme un choix à part entière et de remonter aux facteurs qui ont déterminés ces choix, qu'ils échappent ou non au contrôle des acteurs, et qu'ils produisent ou non du changement. La territorialisation de politiques publiques a cette particularité qu'elle permet sans cesse aux collectivités locales de filtrer et d'infiltrer les programmes publics. En mesurer la territorialité implique de pouvoir mesurer la capacité des collectivités locales à résister, à réinterpréter et à travestir des réformes et des orientations publiques. A ce stade, les enquêtes empiriques approfondies se révèlent indispensables pour faire avancer l'analyse.

## *Par-delà les rhétoriques*

Le second défi méthodologique suggéré au fil de l'enquête concerne les variables de compétition politique qui expliquent l'émergence et la mise en place des doctrines sur les transports. Dans un climat de gouvernance multiniveaux, chaque strate de l'édifice territorial des gouvernements trouve un intérêt certain à faire « valider » scientifiquement son autonomie et son existence. Les outils du constructivisme méthodologique nous semblent ici indispensables pour mieux révéler la part de construit social contenue dans toute « réalité » à un moment politique donné (Berger Luckmann 1996), et pour maintenir ainsi une distance entre la compréhension d'un processus et la revendication politique portée par des « objets d'étude » actifs et concernés. La qualification même de « territorial » est le résultat d'une construction collective de la réalité qu'il est nécessaire d'avoir à l'esprit pour faire la part des choses entre cette représentation et les processus qui la sous-tendent ou l'invalident. Toutefois, prêter une oreille attentive aux enseignements du constructivisme peut conduire à se focaliser sur les dévoilements et à limiter l'analyse à la mesure de l'écart séparant les entreprises de construction de « réalités » de la froide mécanique du maintien des cadres de l'action publique. Plusieurs travaux adoptent clairement cette voie, que ce soit sur la mise à jour des ressorts juridiques et financiers de la domination de l'Etat (Guéranger 2007), sur l'impuissance des politiques économiques étatiques (Crouch Streek 1996), sur la standardisation de l'action publique par sa managérialisation (Pollitt Bouckaert 2000), sur les « pilotes invisibles » de l'action publique (Lorrain 2004) ou sur le réenchantement mythique des politiques locales (Desage Godard 2005). En général, ces analystes alimentent de façon convaincante l'idée d'une déconnection entre les discours symboliques et les réalités de l'impuissance des pouvoirs publics. Nous plaçons ici pour aller plus loin dans la démarche de dévoilement. Fussent-ils masquants ou déformants, les discours tenus par les élites politiques locales constituent néanmoins des entreprises de réenchantement du politique, et leur analyse peut éclairer les mécanismes de la gouvernance locale et des réseaux d'action publique. Le *leadership*, même lorsqu'il n'est pas une réalité décisionnelle, doit être étudié comme un rôle politique à disposition des élus : « le pouvoir local n'est pas que l'affaire de ressources décisionnelles, il repose aussi sur des croyances » (Le Bart 2003, p. 147).

De notre point de vue, penser la territorialité des politiques publiques implique certes de dévoiler les rhétoriques territorialisées mais surtout de décrypter plus finement les entreprises de politisation qu'elles sous-tendent. Les leaders politiques régionaux et métropolitains possèdent certes un pouvoir décisionnel incertain, mais leur façon d'énoncer les problèmes et les solutions n'en bouscule pas moins, dans bien des cas, le monopole des corps techniques étatiques dans l'exercice de traduction et de médiation des priorités de politiques publiques. Nous rejoignons, pour le coup, le postulat méthodologique que suggère Philippe Corcuff lorsqu'il écrit que « Nos disciplines pourraient [alors] faire appel, alternativement et/ou de manière combinée, à une herméneutique du dévoilement (critique vis-à-vis des représentations et des illusions des acteurs) et à une phénoménologie de l'ordinaire (compréhensive à l'égard de ce qui se donne à voir dans l'action et du sens que les acteurs donnent à leur action) » (Corcuff 2006, p. 44-45). Le visible des discours et le caché de la répartition des ressources entre acteurs s'alimentent. C'est dans leur mise en tension permanente qu'une compréhension fine des politiques locales paraît accessible.

Cette première suggestion pour aller au-delà des palmarès et pour mieux comprendre les entreprises de réenchantement politique nécessite, sur le plan de la méthode, deux orientations. Elle exige d'une part que l'observation s'appuie sur des enquêtes empiriques très approfondies, avec une attention soutenue au temps long de la décision publique et à l'épaisseur des trajectoires individuelles et institutionnelles. Elle montre d'autre part que les récits territoriaux de politiques publiques et les mises en scène de l'action politique doivent être pris au sérieux pour le sens qu'ils produisent, qu'ils suggèrent ou qu'ils alimentent. Si la territorialisation se manifeste comme un concept écran, un signe normatif de modernité (Godard 2007), ce premier dévoilement ne dispense pas les observateurs d'une analyse sur le lien entre ces rhétoriques et les problèmes sociaux. Les sciences du politique n'ont visiblement pas assez investi l'étude des mots qui composent les discours, l'agencement et la circulation des énoncés de politiques publiques. A l'instar de Philippe Zittoun, nous faisons l'hypothèse que le langage peut avoir un impact substantiel en tant que filtre façonnant la

réalité sociale (Zittoun 2007). Dans chaque configuration régionale ou métropolitaine, les mots qui permettent de surmonter les dilemmes de l'action publique ne sont pas nécessairement les mêmes et ne s'enchaînent pas toujours selon les mêmes schémas de causalité.

## DECODER LES MOTS DE LA DEMOCRATIE

Cette orientation de recherche nous conduit vers une deuxième proposition pour mieux appréhender les énigmes territoriales sur la question des changements d'échelle dans l'action publique. Les transferts de compétences et de responsabilités du niveau national vers le *supra* (union européenne, banque mondiale...) comme vers l'*infra* (collectivités locales, agences...) modifient visiblement le spectre des interrogations concernant la structuration des réseaux locaux d'action publique (Faure Leresche Muller Nahrath 2007). Il apparaît que les transferts entraînent simultanément un mouvement de standardisation et des définitions différenciées sur les problèmes et les alternatives d'action collective. Dans cette phase de réorganisations multiples, notre enquête a mis en évidence l'avènement de pratiques et de discours territorialisés sur les règles de la gestion publique. La démocratie se conçoit et se discute traditionnellement dans les limites de l'Etat-Nation et sous sa forme représentative. Or on observe depuis quelques décennies des débats portés par des institutions supra et infranationales sur ce qui doit être compris sous les termes de « légitimité démocratique » et de « participation des citoyens ».

### *Modèles et mobilisations*

A l'échelle de l'Europe par exemple, il apparaît que la recherche d'un modèle de *Participatory Governance* exprime moins la volonté d'adapter la légitimité électorale représentative à l'échelle supranationale, que le souhait d'inventer de nouveaux critères d'implication des citoyens et d'exigence démocratique applicable au processus décisionnel supranational (Grote Gbipki 2002). Philipp Schmitter suggère même que la participation citoyenne au *Decision Making* européen soit déconnectée de la « citoyenneté » comme statut abstrait attribuable à l'ensemble des individus et attachée plutôt aux porteurs d'intérêts, les *holders* (Schmitter 2002). Ces différents travaux montrent que la transparence du processus décisionnel, son ouverture aux *holders*, à l'*accountability* et à la probité des membres de la commission, deviennent des critères de « démocratisation » (Laffan 2002).

A l'échelle des villes et des régions, les discours sur la démocratie prennent place dans un contexte politique différent : contrairement à la commission européenne, la plupart des pouvoirs locaux disposent d'une légitimité électorale traditionnelle. Cependant, cette légitimité tend à s'effacer derrière la promotion d'un modèle de démocratie aux contours assez flous. La « démocratie locale » s'exprime par des relations plus étroites et plus intenses entre pouvoir politique et citoyens, mais elle se développe aussi avec la mobilisation des acteurs de la « société civile » dans la construction collective d'un bien commun territorial, ou encore par la redéfinition du rôle des élus au sein des nouvelles « formes » du politique (John 2001). Au cœur de ces chantiers démocratiques, les gouvernements locaux adoptent une posture qui varie d'un territoire à l'autre : les régions et les agglomérations sont plus ou moins visibles selon les contextes, tantôt initiatrices et motrices d'un modèle démocratique qu'elles revendiquent, tantôt en retrait dans le pilotage d'un « dialogue social » local. On observe une tendance commune à dépasser les seuls arguments d'une légitimité électorale, mais chaque pouvoir local se situe de manière spécifique dans la redéfinition des règles de l'échange démocratique territorialisé.

Ce constat nous entraîne sur l'énigme de l'imaginaire spatial propre à chaque configuration territoriale, et sur la question de savoir si les bureaucraties et les élites politiques locales (plus particulièrement celles des villes et des régions) parviennent à énoncer les conditions démocratiques de la production d'un intérêt général territorialisé. Pour appréhender les déclinaisons territoriales des pratiques et des discours démocratiques, la voie tracée par Robert Dahl reste à l'ordre du jour. L'auteur de *Who governs ?* notait que

l'observation de l'échelon local constituait le meilleur moyen d'appréhender le fonctionnement concret d'un régime dit démocratique : « Peut-être n'est-ce pas tout à fait par hasard si les deux théoriciens de la politique qui ont le plus contribué au développement d'une science politique descriptive furent Aristote et Machiavel qui l'un et l'autre, à dix-huit siècles de distance, observèrent le fonctionnement de la politique à l'échelle plus réduite et plus humaine de l'Etat-Cité » (Dahl 1971, p. 2). A l'instar de Sartori ou de Bobbio, Robert Dahl a cherché à concevoir la démocratie à partir des régimes actuels et non pas d'un idéal démocratique (Yturbe 1997). C'est cette posture réaliste et descriptive qui est au fondement de la réflexion engagée sur les modèles démocratiques en construction. Plutôt que de partir de théorisations sur ce qu'est ou doit être la démocratie, c'est l'observation concrète des modes de gouvernement locaux et des mots d'ordre des gouvernants qui permet d'appréhender le fonctionnement d'un système local « démocratique ».

### *Le champ territorial de la concertation*

Dans cette optique, il est nécessaire de s'attarder sur la place de la question démocratique dans l'affirmation des pouvoirs locaux. Promue par le courant du *Political Rescaling*, la lecture constructiviste du territoire a par exemple cherché à théoriser les origines de la production de discours territoriaux sur la démocratie (MacCann 2003). 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. Ce socle constructiviste est essentiellement utilisé par les approches du *Political Rescaling* pour alimenter la thèse d'un « Etat stratège » s'adaptant au tournant néolibéral par le biais d'un réétalonnage politique (Brenner 1999). Sans doute est-il utile de se détacher de cette vision stato-centrée et englobante mais d'en conserver le postulat constructiviste dans notre compréhension des jeux politiques locaux. En empruntant quelques éléments de la sociologie de Pierre Bourdieu, on pourrait par exemple imaginer une théorie du *champ territorial de la concertation* (Bourdieu 1981). L'hypothèse part du constat d'une prolifération d'initiatives prétendant favoriser la concertation et la participation des citoyens aux politiques locales. Toutes les échelles de gouvernements (villes, agglomérations, départements, cantons, provinces, landers, régions) adoptent ce type de pratiques, alimentant l'idée d'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 montre ici que les participants étaient non seulement des usagers mais également des élites locales (associatives, politiques économiques) déjà incluses dans les cercles décisionnels élargis. 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.

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'État et la région peut sembler exagéré (ou prématuré) sur le cas français, il nous apparaît pertinent de rapprocher les postures. Ici, le *champ territorial* est 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 » ou à la « démocratie participative ». Mais dans le même temps, l'agent se positionne au sein de ce champ dans le but d'acquiescer tout ou partie de ce « capital territorial ». Ce type de pratiques lui permet de redéfinir les limites du capital à partir d'habitus existants. Ces « habitus territoriaux » se constituent donc 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. 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 entrant 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 faut donc dorénavant prendre acte que les acteurs politiques urbains et régionaux 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 (semblables aux *inputs* de Fritz Scharpf (Scharpf 1999) et plus seulement par les politiques publiques (les *outputs*).

Cette évolution suggère que les approches cognitives doivent parvenir à proposer un décryptage du « champ territorial » à deux niveaux. L'exercice de dévoilement doit mettre en lumière l'étendue des stratégies de captation, de manipulation, de subversion, de résistance et de diffusion de l'information qui conditionnent, dans chaque configuration territoriale, les modalités de la mise en œuvre des politiques publiques. Les observateurs mobiliseront ici une posture critique sur les figures du changement telles qu'elles sont mises en scène dans les discours, les réformes et les instruments d'action publique. En utilisant une métaphore cycliste d'actualité, on pourrait dire que l'observateur doit sans répit débusquer les *produits masquants* qui interdisent de connaître l'ampleur du dopage dans la compétition territoriale. Mais les dévoilements méritent à leur tour une révélation, de nature épistémologique, afin de ne pas lâcher la proie (du pouvoir et de la domination) pour l'ombre (de leur mise en scène et de leur euphémisation). Dévoiler les dévoilements, c'est s'interroger sur les fondamentaux du pouvoir que les rhétoriques, les réformes et les outils sur l'action publique territoriale mettent en relation.

### INTEGRER LES IDENTITES ET L'IDEOLOGIE

Cette ambition plus dialectique nous entraîne en conclusion sur une discussion critique du « schéma des trois i » (Hall Taylor 1997, Palier Surel 2005). Cette approche a permis des avancées conséquentes en adoptant une position intermédiaire pour explorer les processus cognitifs et la dimension culturelle des 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. Ce modèle a notamment permis de dater et de différencier un certain nombre de facteurs clés qui structurent la carte mentale des acteurs étudiés.

La datation a mis sans équivoque en lumière certains *sentiers de dépendance* (l'expertise d'Etat, la SNCF, le secteur du transport routier à l'échelon départemental, celui des transports en commun dans les zones urbaines). L'approche historique a aussi permis d'éclairer la différenciation qui s'opérait d'une région à l'autre en fonction de l'interaction initiale entre les normes et les intérêts en présence, en fonction aussi de transactions directement liées à la compétition politique (les écologistes et les communistes plaçant par exemple deux modèles opposés de développement). L'enquête a montré que deux régions produisaient des idées directrices au terme de la combinaison entre des normes et des intérêts, tandis que les quatre autres fonctionnaient de façon plus défensive ou mimétique. Mais la période d'opérationnalisation des programmes a aussi révélé une institutionnalisation par la pratique qui modifiait les compromis originaux et transformait les premiers programmes contractualisés. Il apparaît d'abord que, sous la pression de normes et d'intérêts imbriqués, les transports ferroviaires deviennent le premier poste de dépenses budgétaires dans toutes les régions. Pour autant, les régions se sont engagées de façon graduelle et différenciée dans le ferroviaire (au détriment du routier). On constate qu'elles ont parfois mis en place des dispositifs de concertation pour faire face à des arbitrages difficiles à trancher. Leur échelle de gestion des problèmes est devenue un élément capital pour comprendre ces luttes dans une période où l'Etat voulait fermer des lignes pour s'alléger de services publics très déficitaires et

où l'Union européenne s'engageait sur un référentiel de marché et de dérégulation. Les associations d'usagers ont parfois joué un rôle décisif d'alerte ou de blocage sur certaines normes. Dans chacun des *tournois* étudiés, les régions ont agencé les enjeux différemment, plaidant, selon le cas, l'une des trois priorités suivantes : la protection de l'environnement, le désenclavement économique ou les services publics pour tous. L'entrée par les récits de politiques publiques a aussi mis en évidence, paradoxalement, que les élections de 2004 avaient eu pour effet de dépolitiser les débats, les *coalitions discursives* étant focalisées sur des grammaires consensuelles qui délaissaient les arbitrages techniques au profit de contre-récits sur le développement durable et la citoyenneté.

Cependant, l'approche par les « trois i » bute sur un obstacle de taille : elle ne permet pas de déterminer si les effets de territorialité sont constitutifs des intérêts, des normes et des idées. En d'autres termes, elle se révèle insuffisamment discriminante pour mesurer l'impact du langage et des habitus territoriaux sur la construction des rôles institutionnels émergents aux niveaux régional et métropolitain. En guise de conclusion prospective, nous souhaitons amender le schéma de Hall et Taylor dans deux directions : d'une part en étudiant la façon dont les questions d'identité territoriale peuvent modifier la relation entre les intérêts sociaux et les enjeux de compétition politique, et d'autre part en analysant comment les normes démocratiques des gouvernements locaux s'affirment de façon différenciée selon chaque contexte idéologique.

### *Ingrédients identitaires*

Dans la première partie de cette communication, nous avons tenté de montrer que les approches par l'histoire et par les interactions butaient sur des difficultés d'analyse lorsqu'il fallait spécifier, de façon comparative, les mécanismes de hiérarchisation et de politisation des problèmes étudiés. Si la posture dialectique visant à articuler les institutions, les intérêts et les idées opère une subtile réconciliation entre trois registres d'analyse assez éloignés (le choix rationnel, le néo-institutionnalisme et le constructivisme), il nous semble que ce schéma gomme ou sous-estime encore trop la dimension culturaliste de cette équation, qu'il ne prend pas toute la mesure de la réalité anthropologique du *vivre ensemble* territorialisé. Dans notre étude comparative, les régions ont été appréhendées sur des trajectoires institutionnelles et en tant qu'espaces d'interactions. Pour autant, de nombreux indices ont mis en évidence qu'il fallait aussi les concevoir comme des espaces symboliques où se propagent 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). À 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.

Le problème vient du fait que ces dynamiques identitaires locales jouent une partition difficile à décrypter, même lorsque les enquêtes approfondies fourmillent d'indices sur les particularités de chaque culture politique locale, sur chaque « petite musique territoriale » (Faure 2006). L'approche comparatiste parvient, au mieux, à identifier des différences d'intensité selon chaque configuration urbaine ou régionale : les institutions transgressent plus ou moins les normes sur le temps long, les habitus sociaux orientent plus ou moins les intérêts sur le temps court, les cycles de diffusion d'idées nouvelles sont plus ou moins espacés... Notre diagnostic sur l'utilité méthodologique de penser les creux et le réenchèvement de l'action publique locale fournit une première clef pour faire face à cette difficulté analytique : chaque configuration territoriale procède à un habillage des politiques publiques (y compris dans l'inaction) qui révèle des liens singuliers entre les rhétoriques et les problèmes sociaux. Notre plaidoyer pour mieux décoder les mots de la démocratie part du même diagnostic empirique : les réseaux d'acteurs produisent des définitions différenciées des problèmes à traiter et des alternatives à envisager. Dans chaque région, nous avons cru percevoir un *champ territorial de la concertation*, c'est-à-dire une façon de

concevoir et d'argumenter les croyances sur la modernité locale (la proximité, la participation, le projet...). Par rapport aux discours classiques sur les priorités des politiques publiques, ces énoncés territoriaux formulent les objectifs des collectivités locales en remplaçant souvent l'idée par l'essence, c'est-à-dire en suggérant une conception de l'action publique attachée à des repères de mémoire, à des événements fondateurs, à des valeurs communautaires, à une histoire politique et sociale locale. C'est l'idée que les nouvelles grammaires du politique qui sont produites dans les grandes collectivités locales ne sont pas seulement des attributs de marketing territorial et de mimétisme institutionnel, mais qu'elles contribuent aussi à faire tenir ensemble les parties du corps social.

Dans la littérature scientifique, et particulièrement chez les néo-institutionnalistes, il existe toute une série de bonnes raisons pour minimiser cette possible influence des identités politico-territoriales dans les enjeux de gouvernance. A l'instar d'Emmanuel Négrier dans son analyse sur les dynamiques métropolitaines (Négrier 2007), il nous semble pourtant nécessaire de revenir sur ce diagnostic d'une apparente panne territoriale en affrontements politico-culturels. Si le politique n'est pas toujours visible dans les arènes du pouvoir métropolitain ou régional, c'est sans doute parce qu'il s'est transformé et qu'il revêt dorénavant des formes moins catégorielles et moins partisans, des formes entremêlées que toute entrée analytique exclusive ne permet pas de déceler. Une contingence territoriale temporelle et spatiale se dessine, contingence qui favorise des compromis toujours provisoires entre les différents acteurs en tension et en compétition dans le contexte instable de chaque « régime » urbain ou régional. Dans ce contexte, les effets de territorialité affectent les mécanismes de légitimation de l'action publique au sens où les grandes collectivités régionales et urbaines orientent pour partie la nature des rapports qui se nouent entre les intérêts et les idées. Les transferts de compétences et de responsabilités ne sont pas seulement une évolution logistique mécaniquement liée au tournant néo-libéral des années 80 et aux réformes institutionnelles des années 90 et 2000. Il faut aussi les analyser comme un réagencement identitaire sur la certification et la stabilisation des croyances.

### *Idéal démocratique*

Ces hypothèses nous orientent sur la seconde proposition d'amendement du schéma de Hall et Taylor. Les grandes collectivités locales paraissent particulièrement mobilisées depuis quelques décennies pour énoncer non pas le bien commun mais les principes démocratiques de sa production. Nous avons vu par exemple avec le dispositif des « comités de ligne » que lorsque des acteurs ou des groupes d'acteurs territorialisent les controverses, leur inventaire de la situation et leur panoplie d'interventions bousculent certains des principes de la médiation sectorielle. Il semble qu'il ne s'agit pas seulement de *forums hybrides* et d'une *démocratie technique* (Callon Lascoumes Barthe 2001). Les expériences de démocratie participative transforment de façon plus conséquente le processus de décision publique. Des enquêtes réalisées en France ont déjà montré que la fonction délibérative adressée ou captée par des groupes d'usagers peut modifier les conditions de diffusion des idées (Castagna et al. 2004). Dans une perspective comparatiste, d'autres travaux ont cherché à mesurer si la démocratie participative transformait l'ordre politique dans les métropoles (Jouve 2005). De nouvelles formes d'expertise et de dialogue social s'expérimentent visiblement dans les grandes collectivités locales. Ces formes expriment un agir démocratique non réductible à l'être et au faire de l'Etat. Cette perspective nous entraîne sur un cinquième « i », celui de l'idéologie qui guide le fonctionnement démocratique des gouvernements dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Le terme de démocratie possède une redoutable diversité de sens, nous l'utiliserons ici dans son acception classique en science politique qui fait écho au triomphe de l'élection comme source de la légitimité et de l'obligation politiques. Les historiens ont montré qu'il s'agissait là d'un solide sentier de dépendance apparu avec les trois révolutions anglaise, américaine et française alors que le tirage au sort constituait, chez tous les théoriciens du politique, le seul modèle de démocratie. Pour expliquer la rapidité avec laquelle le gouvernement représentatif est devenu un principe fondateur de la démocratie dans trois systèmes politiques nationaux pourtant fort différents, Bernard Manin 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 élisaient »). Cette combinaison constitue un socle idéologique conforté (bien que contesté au départ) avec l'apparition des partis de masse et plus tard mis en équation avec 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).

Pour notre analyse, toute la question est de savoir si la démocratie participative et la territorialisation des politiques publiques (soit deux phénomènes indépendants mais qui s'imbriquent parfois) peuvent bousculer ce socle de croyances sur les fondations de la démocratie. Sur le premier volet, on assiste en France depuis quelques années à une profusion de propositions savantes qui alimentent différentes controverses intellectuelles. Certaines sont centrées sur la crise du politique et l'émergence d'une citoyenneté de la défiance (Rosanvallon 2006). D'autres visent à promouvoir un nouvel esprit d'action publique et une « utopie concrète » portées par les dispositifs participatifs (Blondiaux 2005, Sintomer 2006). D'autres encore insistent sur les nouveaux déterminants individuels et sociétaux de l'idéal démocratique (Gauchet 2002, Boudon 2006). Mais curieusement, le second volet (la territorialisation des politiques publiques) ne paraît connecté ni à la question démocratique ni aux grands débats de société sur le *vivre ensemble*. Tout se passe comme si la montée en puissance des gouvernements régionaux et métropolitains pouvait répercuter ces dynamiques et ces passions mais en aucun cas les organiser, les structurer ou les orienter. Or nous faisons l'hypothèse que la variable idéologique de l'idéal démocratique est souvent liée aux expérimentations participatives et délibératives dans les collectivités locales. 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 que l'on peut mieux comprendre le processus de différenciation à l'œuvre. Ni le premier (le consentement par l'élection) ni le second (la distinction des élites) ne sont plus des principes intangibles : le dialogue social local ne se construit pas nécessairement sur le modèle des gouvernements représentatifs et les nouvelles institutions intermédiaires (les métropoles et les régions) ne se sentent pas liées à cette citoyenneté politique encadrée par les Etats nations.

Le cinquième « i » du schéma, la démocratie comme référent idéologique, se distingue ici du registre des idées parce que cette variable permet d'approfondir la distinction proposée par Bruno Jobert entre les forums et les arènes d'action publique (Jobert 1995, 2004). Pour comprendre les tournois et les récits de l'action publique métropolitaine ou régionale, il semble dorénavant nécessaire de prendre aussi en compte le référentiel civique qui guide la relation des acteurs à la sphère publique. Les principes canoniques du consentement et de la distinction sont contestés par certains acteurs comme par certains décideurs, et l'accès aux différentes scènes de l'espace public ne se déroule pas de la même façon d'une configuration territoriale à l'autre. De nouvelles croyances démocratiques s'affirment et s'agencent les unes par rapport aux autres (la participation, la proximité, la vigilance, l'expertise technique...), avec parfois un impact structurant sur la vision du monde des acteurs et sur la codification des normes du dialogue social local.

Cette évolution nous invite en définitive à prendre en compte une deuxième acception du terme de démocratie, plus philosophique, qui insiste sur la tension constitutive que les régimes démocratiques renouvèlent en permanence entre les impératifs d'ordre et de liberté, entre les postures d'obéissance et de résistance (Lenoir 2006). Notre enquête avait buté sur l'énigme des styles régionaux d'action publique parce que ni l'approche par les interactions, ni celle par les valeurs n'avaient permis de mesurer l'impact de la concertation sur la production de recettes ou d'orientations stratégiques. Les contre-récits territoriaux esquissent une cohérence des événements qui révèle cet essence du pouvoir et qui met en scène les fondations conflictuelles, consensuelles ou délibératives du jeu politique local

\* \* \*

Les différentes énigmes territoriales que notre enquête a débusquées dans la première partie nous ont incités à ouvrir une discussion sur les méthodes et les concepts d'analyse mobilisées dans les approches cognitives des politiques publiques. Cette escapade nous a incités à pointer des orientations assurément fragiles, désordonnées et fragmentaires, dans le seul but de mieux saisir l'impact des effets de territorialité sur l'analyse des politiques publiques. Cette entreprise hasardeuse a d'abord cherché à prendre au sérieux sur le plan méthodologique l'étude des expressions territorialisées du réenchantement politique ; elle a ensuite plaidé pour une conceptualisation des habitus territoriaux qui orientent l'expression des intérêts ; elle a enfin suggéré d'intégrer les variables de l'identité et de l'idéologie à l'approche dialectique des « trois i ».

En guise de conclusion, nous souhaitons évoquer la progression d'une *démocratie différentielle* que ces regards croisés nous incitent à diagnostiquer. Dans une période marquée par les incertitudes et les concurrences, les grandes bureaucraties locales semblent donc 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 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 métropoles et dans les régions ; chaque équation territoriale construit 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.
- AFSP (2005), Table Ronde « Villes, régions, Etat, Europe : l'action publique à l'épreuve des changements d'échelle », Lyon, 8<sup>ème</sup> congrès de l'Association Française de Science politique, 14-16 septembre 2005
- AFSP (2006), « Les politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale », Grenoble, *Colloque de l'Association Française de Science Politique*, 15-16 juin 2006
- Alliès P. (1980), *L'Invention du territoire*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Andrew C., Goldsmith M. (1998), "From Local Government to Local Governance: And beyond ?", *International Political Science Review*, vol. 19, n° 2, pp. 101-117.
- 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.
- Barone S. (2007), « L'action publique territoriale soluble dans le néo-institutionnalisme ? », in Faure A., Négrier E. (dir.), *Critiques de la territorialisation. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, Paris, L'Harmattan, à paraître.
- Berger P., Luckmann Th. (1996), *La construction sociale de la réalité*, Collection Références Sociologie, Armand Colin, 288 p.
- Blondiaux L. (2005), « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Sintomer Y., Bacqué MH. (dir.), *Gestion de Proximité et Participation démocratique*, Paris, La Découverte, p. 119-138.
- Boudon R. (2006), *Renouveler la démocratie, Eloge du sens commun*, Odile Jacob, 2006.
- 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.
- C4P (2005), Atelier « L'action publique à l'épreuve des changements d'échelle », Lausanne, *1er Congrès commun des associations suisse, française, belge et québécoise de science politique*, 18-19 novembre 2005
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil
- Castagna B., Gallois S., Ricaud P., Roy JP. (2004), *La situation délibérative dans le débat public*, PUF, Coll. Rabelais, 829 p.
- Chevalier S., Privat J.M., (2004), *Norbert Elias et l'anthropologie. "Nous sommes tous si étranges..."*, CNRS Editions, Collection Anthropologie
- Cohen M. D., March J. G., Olsen J. P. (1972) "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, n° 1, pp. 1-25.
- Corcuff P. (2006), « De quelques impensés de la rupture épistémologique : interrogations et pistes à partir de pratiques de recherche en sciences sociales », in Rude-Antoine E., Zaganiaris J. (dir.), *Croisée des champs disciplinaires et recherches en sciences sociales*, Paris, PUF.
- Crouch C, Streeck W. (dir.) (1996), *Les capitalismes en Europe*, Paris, la Découverte,
- Dahl R. A. (1971), *Qui gouverne ?*, Edition française, Paris, Armand Collin.
- Godard J. (2005), "Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales. Retour critique sur le rôle des idées dans l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55 n° 4
- Durkheim E. (1893), *De la division du travail social*, édition 2004, Paris, PUF.

- 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. (2006), « Action publique locale et consensus politique. Les accords trompeurs de la petite musique territoriale », in Arnaud L., Le Bart C., Pasquier R. (2007), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes (Coll. Res Publica), 320 p.
- Faure A., Douillet A-C. (dir.) (2005), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- Faure A., Leresche JP., Muller P., Nahrath S. dir. (2007), *L'action publique à l'épreuve des changements d'échelles*, Paris, L'Harmattan, à paraître
- 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.
- Gauchet M. (2002), *La démocratie contre elle-même*, Gallimard , Coll. Tel
- Godard (2007), « La mise en ordre de l'action pour l'emploi par la territorialisation », in 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
- Gourgues G. (2007), «Les régions françaises façonnent-elles leur territoire par la concertation ? », Communication, 4<sup>ème</sup> Colloque de la Relève, Montréal, 17 et 18 mai 2007.
- Grémion P. (1976), *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Éditions du Seuil.
- Grote J. R., Gbikpi B. (dir.) (2002), *Participatory governance: political and societal implications*, Opladen, Leske+Birdich.
- Guéranger D. (2007), « Les enjeux financiers de la régionalisation ferroviaire. Une autonomisation politique sous contraintes », in Ollivier-Trigalo M. (dir.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transports*, synthèse INRETS n°55, pp.
- Hall P. A., Taylor R. C. (1997), « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, Volume 47, n°3, pp 469 – 496
- Harding A. (1994), "Urban Regimes and Growth Machines. Towards a Cross-National Research Agenda", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 29, no 3, 1994, p. 356-382
- Hassenteufel P. (2002), « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques à la française », *Revue Française de Science Politique*, Vol 52 n° 1, p. 53-73
- Jacobson RD., Manweller M. (2001), "Differential Democracy: Elites, Mass Opinion and Gender in the State Initiative Process", *Northwest Political Science Association Conference*, Boston
- Jessop B. (1997) "The governance of complexity and the complexity of governance", in Amin A. Hausner J. (dir.), *Beyond markets and hierarchy: interactive governance and social complexity*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 111-147
- Jessop B. (2004), "Critical semiotic analysis and Cultural Political Economy", *Critical Discourse Studies*, 1
- Jobert B., Muller P. (1987), *L'Etat en action*, Paris, PUF.
- Jobert B. (2004), « Une approche dialectique des politiques publiques : l'héritage de l'Etat en action », *Pôle Sud*, n° 21, p.43-54
- John P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, London, Sage Publications.
- Jouve B. (2005), La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté, *Revue française de science politique*, Vol. 55 n° 2, p. 317-337
- Keating M., Loughlin J. (dir.) (1996) *The Political Economy of Regionalism*, London, Frank Cass.
- Kingdon (1989), *Agendas, alternatives and Public Policies*, édition 2003, Longman Publishing Group.
- Laffan B. (2002), "The European commission: Promoting EU governance", in Grote J. R., Gbikpi B. (dir.), *Participatory governance: political and societal implications*, Opladen, Leske+Birdich, pp. 121-139.

- 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. (2003), « Le leadership territorial, au-delà du pouvoir décisionnel », in Smith A., Sorbets C. (dir.), *Le leadership politique et le territoire, les cadres d'analyses en débat*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- 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.
- Lenoir N. (2006), *La démocratie et son histoire*, PUF, 248 p.
- Lorrain D. (2004), « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique », in Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, pp.
- 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.
- Muller P. (1995), *Les Politiques publiques*, PUF, Que-sais-je, 128 p.
- Nay O. (1997), *La région, une institution : la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, l'Harmattan.
- Négrier E. (1999), "The Changing role of French Local Government", *West European Politics*, Vol.22, n°4, pp.120-140
- Négrier E (2005), *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, collection Symposium
- Olivier Trigalo M. (dir.) (2007), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Paris, 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.
- Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. dir. (2007), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, LGDJ, Coll. Droits et Société, n° 44, 236 p.
- 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. (1996), « The path to European integration. A historical institutionalist analysis », *Comparative Political Studies*, 29(2)
- 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
- Pollitt C., Bouckaert G. (2000), *Public Management Reform : a comparative perspective*,. New York, Oxford University Press.
- Purcell M. (2005), "Scale, urban democracy and the right to the city", communication, *Conférence annuelle de l'association "Studies in political economy"*, York University.
- Putnam R. (1993), *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton university press.
- Radaelli C. (2000), « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, Volume 50, Numéro 2, pp. 255-276.

- 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.
- Rosanvallon P. (2006), *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 352 p.
- Sabatier P. A. (1999), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press
- Sawicki (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.
- Schmitter P.C. (2002), "Participation in governance arrangements: is there any reason to expect it will achieve "sustainable" and innovative policies in a multi-level context"?", in Grote J. R., Gbikpi B. (dir.), *Participatory governance: political and societal implications*, Opladen, Leske+Birdich, pp. 51-69.
- Sciences de la Société* (2001), n° 53, mai
- Sciences de la Société* (2005), n° 65, mai
- Sintomer Y. (2006), *Le pouvoir au peuple*, La Découverte, 178 p.
- Smith A., Sorbets C. (dir.) (2003), *Le leadership politique et le territoire, les cadres d'analyses en débat*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Teske P., Schneider M. (1994), « The Bureaucratic Entrepreneur: The Case of City Managers », *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 4, pp. 331-340
- Yturbe C. (1997) "On Norberto Bobbio's Theory of Democracy", *Political Theory*, Vol. 25, n° 3, pp. 377-400.
- Zittoun Philippe (2007), « La carte parisienne du bruit, la fabrique d'un nouvel énoncé de politique publique », *Politix*, vol. 20, n° 78, pp. 157-178