

# Les élus locaux changent-ils la politique ? Méthode, controverses, énigmes...

Alain Faure

▶ **To cite this version:**

Alain Faure. Les élus locaux changent-ils la politique ? Méthode, controverses, énigmes.... Christian Bidégaray, Stéphane Cadiou et Christine Pina. L'élu local aujourd'hui, Presses Universitaires de Grenoble, 240 p., 2009, Libre cours. halshs-00385683

**HAL Id: halshs-00385683**

**https://shs.hal.science/halshs-00385683**

Submitted on 26 May 2009

**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.

# Les élus locaux changent-ils la politique ? Méthode, controverses, énigmes…

Alain Faure
*Chercheur en science politique*
*CNRS PACTE Institut d'Études Politiques de Grenoble*

Le colloque de Nice « L'élu local, changements ou continuité ? » fait incontestablement écho à un Congrès de l'Association française de science politique qui se tint à Bordeaux en octobre 1989, au cours duquel le Professeur Albert Mabileau anima une Table Ronde sur « Les élites politiques locales » qui mettait explicitement à l'agenda scientifique le présent dilemme du changement dans la continuité (et vice versa).

À l'époque, les universitaires focalisaient volontiers l'attention sur la catégorie emblématique des « notables » en double référence aux travaux des historiens (comme Maurice Agulhon, Alain Corbin ou Jocelyne George) et aux recherches du Centre de Sociologie des Organisations sur le *système politico-administratif départemental* (autour des « classiques » signés par Jean-Pierre Worms, Michel Crozier, Jean-Claude Thœnig et Pierre Grémion). Au milieu des années 1980 est d'ailleurs paru l'ouvrage *Le sacre des notables*[1], rédigé par un collectif à la facétieuse signature « J. Rondin », sur l'idée que la réforme de décentralisation de 1982 renforçait le pouvoir des leaders politiques locaux sur un mode conservatoire bien plus qu'elle ne libérait l'esprit d'initiative ou ne renouvelait les façons de concevoir les politiques publiques et d'administrer les collectivités locales. Ce diagnostic concordait avec les travaux empiriques qui étudiaient alors spécifiquement l'activité des élites politiques rurales (comme Marc Abélès[2], Jean-Louis Briquet[3] ou Jean-Yves Nevers[4]) ou urbaines (comme Sylvie Biarez[5] ou Philippe Garraud[6]), enquêtes qui permettaient, chacune dans leur registre, de souligner l'étonnante capacité des *notables* et de leurs héritiers[7] à conforter des ordres établis tout en affirmant une certaine autonomie symbolique.

---

1. J. Rondin, *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard, 1985.
2. Marc Abélès, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, O. Jacob, 1989.
3. Jean-Louis Briquet, *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Paris, Belin, 1997.
4. Jean-Yves Nevers, "Grants Allocation to French Cities: The Role of Political Processes", *International Journal of Urban and Regional Research*, 1991, vol. 15, 3, pp. 366-382.
5. Sylvie Biarez, *Le pouvoir local*, Paris, Economica, coll. « Vie politique », 1989.
6. Philippe Garraud, *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 1989.
7. Albert Mabileau, « Les héritiers des notables », *Pouvoirs*, 1989, n° 49, pp.93-103.

Quoi de neuf vingt ans plus tard sur ce diagnostic de leaders politiques locaux, certes soucieux d'incarner une symbolique gestionnaire[8], mais sans que l'activité politique nationale en soit réellement affectée ? La question appelle une réponse nuancée que nous tenterons de structurer en deux temps. Une première partie s'intéressera à la banalisation des outils et cadres d'analyse mobilisés sur l'objet « élu local », avec des orientations méthodologiques et théoriques qui se démarquent dorénavant assez nettement de la double tradition localiste et statocentrée des recherches des années 1970 et 1980. Une seconde partie listera les résultats saillants des enquêtes les plus récentes et proposera quelques pistes et hypothèses sur l'émergence d'une *démocratie différentielle* dans laquelle les leaders des grandes collectivités locales jouent peut-être, dorénavant, une partition politique plus structurante.

## ENJEUX DE MÉTHODE

Le bilan sur l'évolution des travaux de recherche concernant les élus locaux montre que la rupture avec la connaissance spontanée permet sans doute, plus que par le passé, une mise à distance avec certains poncifs sociopolitiques sur la personnalisation du pouvoir, la politique politicienne, la corruption clientéliste et les querelles clochemerlesques. Pour autant, il ne faut pas oublier que la construction de l'objet n'existe que par le système de relations conceptualisées que chaque politiste bricole dans son propre « atelier »[9]. Ainsi la discipline décline-t-elle une grande variété de postures épistémologiques. L'animation depuis quelques années du groupe « Local & Politique » au sein de l'Association française de science politique m'a permis de mesurer cette dimension « théorétique » de la recherche, c'est-à-dire le processus à partir duquel une communauté scientifique organise la structuration des connaissances et formate la jeune recherche. De cette expérience, je tire schématiquement (et assurément subjectivement) trois constats qui suggèrent des décalages importants par rapport à la culture scientifique des années 1980.

Le premier constat concerne la forte augmentation des études consacrées (pour partie au moins) aux élus locaux depuis une quinzaine d'années. De façon paradoxale, cet engouement s'accompagne d'une quasi-disparition des cursus de science politique uniquement consacrés à ce champ d'analyse. L'élu local est certes un objet d'étude convoité et légitime, mais il n'y a plus de champ disciplinaire où les connaissances des « localistes » sont collectivement capitalisées et discutées.

Aux derniers « spécialistes » français en science politique formés dans les années 1980 (comme Christian Le Bart ou Patrick Moquay) succède une génération de chercheurs

8. Alain Faure, « Maires ruraux : de la gestion des symboles à la symbolique gestionnaire », *Politix*, 1991, n° 15, pp. 68-72.

9. Pierre Favre, Olivier Fillieule, Francis Jobard, *L'atelier du politiste : Théories, actions, représentations*, Paris, La Découverte, 2007.

qui étudient les élus locaux pour alimenter des réflexions plus larges (l'action publique, les partis, la citoyenneté, la parité, les alternances…), pour approfondir des thématiques (la protection de l'environnement, les politiques culturelles, le développement économique…) et pour conforter des hypothèses liées à des questionnements théoriques (le néo-institutionnalisme, l'approche cognitive, le choix rationnel, le constructivisme…). On s'aperçoit ainsi que les élus locaux ne sont pas étudiés en tant que catégorie d'analyse mais parce qu'ils constituent des terrains féconds pour renouveler les travaux sur l'agencement des trois « i » (les institutions, les idées, les intérêts) et de bien d'autres encore (les idéologies, les identités, les instruments…).

Les travaux s'alimentent de l'observation des élites politiques locales plus qu'ils ne théorisent le pouvoir local (hormis, à la marge, le champ des études électorales[10]). L'effervescence des enquêtes favorise donc une dilution des connaissances et une perte de visibilité de la science politique dans ce domaine par rapport aux autres disciplines. Il semble en effet que la sociologie, l'ethnographie, la géographie et l'histoire, pour ne citer que ces sciences, entretiennent toujours une tradition d'analyse spécifiquement centrée sur le fonctionnement des systèmes politiques locaux, ce qui n'est plus le cas de la science politique.

Le deuxième constat est que la science politique française a rejoint le concert international des analyses sur la « *multi level governance* »[11]. Ce tournant a été accéléré avec la construction européenne et la montée en puissance en France de deux nouveaux échelons institutionnels (les régions et les intercommunalités urbaines). Le mouvement, d'abord timidement organisé à partir de travaux inédits sur les élus locaux et le « métier politique »[12], s'est progressivement amplifié avec les nombreuses thèses consacrées à la territorialisation des politiques publiques et à l'enchevêtrement croissant des compétences et responsabilités communales, intercommunales, départementales, régionales, nationales et européennes. Les avancées théoriques sur le « *new public management* »[13] et sur le *partenariat public privé* ont encore diversifié les approches.

Au sein de l'Association française de science politique, le groupe « Local & Politique » a tenté de publiciser le mouvement en soutenant les colloques qui questionnaient cette dynamique sur les nouvelles politiques locales[14], le leadership territorial[15], les idéologies

10. Lire dans cet ouvrage les contributions d'Élisabeth Dupoirier et de Patrick Lehingue.

11. Expression utilisée pour désigner les changements d'échelle dans l'action publique (de la commune à l'Europe) et ainsi qualifier les articulations entre les différents niveaux de gouvernement et le secteur privé.

12. Joseph Fontaine, Christian Le Bart, *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, 1994.

13. Notion apparue dans les années 1980 pour décrire les pratiques managériales de gestion publique au-delà des simples enjeux d'administration.

14. Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau, *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po., 1999.

15. Andy Smith, Claude Sorbets, *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, PUR, Coll. Res Publica, 2003.

territoriales[16], les rhétoriques de la proximité[17], l'action locale[18], les changements d'échelles[19], la gouvernance territoriale[20], la métropolisation[21], la régionalisation[22]…

Le troisième constat enfin concerne la façon dont les élus locaux sont étudiés : en science politique, l'heure est résolument au comparatisme depuis une décennie, que ce soit en interne (des élus locaux et des collectivités locales de statut comparable) ou de façon plus verticale ou diagonale (les élus impliqués dans certains types de programmes publics).

Mais la nouveauté la plus décisive concerne le champ de la comparaison internationale. Le système local français possède une série de particularismes socio-historiques qui a souvent découragé *de facto* les comparaisons, ou, dans le meilleur des cas, qui a limité la démarche à des considérations politico-institutionnelles et juridiques[23]. En même temps que s'amenuise la tradition analytique « localiste » et que se multiplient les angles théoriques d'étude des évolutions de l'action publique locale, les jeunes chercheurs n'hésitent pas à engager des travaux empiriques qui portent simultanément sur plusieurs pays[24].

Cette ouverture internationale a un effet salutaire : elle permet une prise de distance avec les notions qui ont formé le socle historique des analyses françaises sur les élus locaux entre juristes, politistes et sociologues des organisations. Il apparaît ainsi que les entrées incontournables des années 1980 (le préfet et les notables, l'invention du territoire, le jacobinisme apprivoisé, le système départemental, la décentralisation comme mode d'être de l'État, la coproduction de l'action publique…) sont dorénavant totalement

16. Lionel Arnaud, Christian Le Bart, Romain Pasquier (dir.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, PUR, 2006.

17. Christian Le Bart, Rémi Lefebvre (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, 2005.

18. Alain Faure, Emmanuel Négrier (dir.), *L'action locale à l'épreuve des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 2007.

19. Alain Faure, Jean-Philippe Leresche, Pierre Muller, Stéphane Nahrath (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007.

20. Romain Pasquier, Vincent Simoulin, Julien Weisbein (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., 2007.

21. Bernard Jouve (dir.), Colloque « La participation politique et ses défis : territoires, action collective et registres », Chaire UNESCO « Politiques urbaines et citoyenneté », École Nationale des Travaux Publics de l'État, 10 & 11 décembre 2007, Lyon.

22. Caitriona Carter, Romain Pasquier, Workshop "Regions as 'Spaces' For Politics: Analysing Change Through New Paradigms", Colloque ECPR, Department of Political Science, University of Rennes, 11-16 avril 2008.

23. Richard Balme, Philippe Garraud, Vincent Hoffmann-Martinot, Evelyne Ritaine, « Les politiques territoriales en Europe de l'ouest », *Revue Française de Science Politique*, vol. 48, n° 6, 1998, pp. 725-755.

24. Voir par exemple deux thèses : Anne Mévellec, *La construction politique des agglomérations au Québec et en France*, Québec, Presses de l'Université de Laval, 2008 ; Sabine Menu, *La formation des mobilisations économiques et le rôle de l'identité régionale dans trois régions européennes*, Paris, CEVIPOF, 21 février 2008, 488 p.

réévaluées à l'aune de notions plus génériques (le pouvoir, la subsidiarité, l'expertise, les ressources politiques, la circulation des idées, la citoyenneté…).

Au final, il convient donc de souligner que « l'après Grémion » est d'abord caractérisé par le fait que les travaux de science politique sont bousculés sur les trois fronts de la banalisation, de la dispersion et du comparatisme.

## PRINCIPAUX RÉSULTATS ET NOUVEAUX CHANTIERS

Même si le tournant s'accompagne de zones d'ombre persistantes (comme le déficit en approches quantitatives, l'absence de travaux pluridisciplinaires ou encore la discrétion des études électorales comparées…), ces transformations dans les façons d'observer les élus locaux ont un impact important sur les résultats qui sont actuellement débattus dans la discipline. Nous concentrerons ce bilan sur la description de deux controverses scientifiques qui semblent émerger et sur l'évocation de trois énigmes entrouvertes concernant la présente dialectique sur les processus de continuité et de changement dans l'action publique.

### Deux nouvelles controverses sur l'agenda scientifique

De façon subjective, il nous paraît possible de regrouper certaines des avancées sur l'objet « élu local » autour de deux questionnements qui dynamisent les débats de la discipline depuis quelques années : le premier sur l'impact de la professionnalisation des mandats sur la politisation des enjeux et le second sur les diagnostics controversés d'une standardisation des politiques publiques locales.

Comment analyser les responsabilités croissantes que le processus de décentralisation confère progressivement, partout dans le monde, aux élites politiques urbaines et régionales ? Dans les années 1990, un renouveau analytique est apparu avec la thèse du « retour » des grandes villes[25], ouvrant notamment des pistes de réflexion sur le rôle des « élus entrepreneurs » dans la gouvernance urbaine émergente.

Dans la veine des analyses sur les métamorphoses de la régulation politique[26], de nombreux travaux ont cherché à mieux comprendre comment la professionnalisation des bureaucraties métropolitaines et régionales s'accompagnait d'un renouvellement du rôle des élites politiques locales. Il est souvent apparu dans les résultats que les compétences de type technique et managérial étaient en forte progression, accréditant l'hypothèse d'une professionnalisation des postes de responsabilité sur des profils gestionnaires.

25. Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

26. Jacques Commaille, Bruno Jobert, « La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance ? », in J. Commaille, B. Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J. Collection « Droit et société », vol. 24, 1998, pp. 11-32.

Le constat, qui entrait en écho avec des travaux sur l'évolution du profil des élites politiques nationales, a cependant alimenté une controverse concernant la place des enjeux partisans dans cette évolution. La professionnalisation entraîne-t-elle une dépolitisation des arbitrages ou structure-t-elle de nouvelles formes de domination orchestrées par les leaderships territoriaux[27] ? Toute la question est de savoir si les joutes du pouvoir local ne reflètent en définitive qu'un simple théâtre d'ombres ou si elles pèsent sur la hiérarchisation des priorités publiques et sur la structuration des groupes d'intérêts. Au début des années 2000, des chercheurs ont plaidé pour un « refroidissement théorique » dans ce domaine afin de ne pas céder aux sirènes du management public salvateur, notamment sur les objectifs d'excellence bruyamment revendiqués par les collectivités locales[28].

D'autres travaux ont néanmoins tenté de prendre au sérieux cette effervescence managériale, fut-elle en apparence surtout rhétorique. Des études ont par exemple montré que les discours des leaders politiques locaux sur la performance publique locale, pour consensuel que soit leur affichage, s'accompagnaient d'intenses jeux de pouvoir et rapports de force au sein des arènes politiques infranationales[29]. En France par exemple, la montée en puissance des institutions d'agglomérations et des régions a incontestablement accéléré ce brouillage des arbitrages professionnels et politiques, favorisant les partenariats public/privé et une progressive autonomisation des expertises des grandes collectivités locales. Il y a donc ici un premier débat en cours concernant l'impact de la professionnalisation des mandats électifs locaux sur les modes de politisation des enjeux publics.

La seconde controverse provient des travaux mesurant le degré de standardisation ou de différenciation des programmes publics initiés ou encadrés par des collectivités locales. Certains auteurs ont tenté d'évaluer l'impact potentiel des cultures politiques locales dans la traduction des problèmes en solutions de politiques publiques. Des bilans ont pu montrer que les élus locaux étaient parfois « contaminés » par le pragmatisme raisonné et standardisé des idéologies professionnelles[30].

Mais les chercheurs ont surtout souligné la difficulté méthodologique pour avancer sur la question classique, dans l'analyse des politiques publiques, du lien entre *policies*, *politics* et *polity*. Ce problème a généré par exemple des thèses stimulantes axées sur les effets en trompe l'œil de l'innovation intercommunale urbaine[31]. Cette posture de

27. Andy Smith, Claude Sorbets, *op. cit.*

28. Joseph Fontaine, Patrick Hassenteufel, *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, PUR, 2002.

29. Alain Faure, Anne-Cécile Douillet (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, 2005.

30. Lionel Arnaud, Christian Le Bart, Romain Pasquier (dir.), *op. cit.*

31. Voir par exemple deux thèses : David Guéranger, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Éléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales*, Thèse de Science Politique, dir. G. Pollet, IEP de Grenoble, 2003 ; Fabien Desage, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences*

démystification a mis en évidence la capacité de la jeune recherche à engager un travail critique sur la réalité des changements induits par le processus de décentralisation, avec une grande variété de travaux pour dévoiler les illusions rhétoriques, lister les réformes territoriales sans portée réelle ou encore repérer les résistances techniques invisibles[32]. Ce travail intellectuel de vigilance (cette capacité à déconstruire les mises en scène de l'action publique locale) n'a cependant éclairé qu'à la marge les éventuels processus de différenciation territoriale.

Les controverses professionnalisation/politisation et standardisation/différenciation posent la question des médiations politiques qui accompagnent la définition du bien commun, avec une forte dimension épistémologique à approfondir dans la mesure où c'est *l'atelier intellectuel* des politistes qui établit (ou non) d'éventuelles connexions entre les enjeux dits « locaux » et les évolutions plus générales de l'activité politique.

## Les nouvelles énigmes de la démocratie différentielle

La décentralisation entraîne-t-elle, en profondeur, une modification des registres d'action publique et concourt-elle à ce que certaines élites des grandes collectivités locales imposent progressivement une représentation spécifique des problèmes collectifs et de leur traitement public ? Peut-on identifier des systèmes d'acteurs métropolitains ou régionaux qui codifient le triangle entre la confiance politique, le lien social et l'efficacité publique ? Les dispositifs de démocratie participative mis en place par certaines collectivités locales peuvent-ils modifier l'équation reliant les idées aux intérêts et aux institutions ? Avec quels outils peut-on mesurer si les élus locaux changent la politique, c'est-à-dire si leur activité au sein des métropoles et des régions joue dorénavant un rôle structurant dans la mise en tension des intérêts ? Dit autrement, toute la question est de savoir si les leaders politiques locaux sont « producteurs de sens » en matière de priorités sectorielles et de représentations sur l'intérêt général.

Nous évoquerons pour conclure trois énigmes de science politique dont la résolution pourrait éclairer ce questionnement, énigmes qui émergent de façon dispersée dans les travaux actuels de la jeune recherche.

La première se situe dans une perspective diachronique : elle concerne l'importance de la variable historique dans la compréhension de la fonction d'élu local. Depuis quelques années, les politistes font des incursions prometteuses dans quatre directions.

La plus visible concerne la sociohistoire, avec des travaux sur l'évolution du municipalisme, sur les carrières et sur les trajectoires des élus locaux[33].

---

*et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université de Lille 2, 2005.

32. Alain Faure, « Conclusion générale : une nouvelle critique territoriale ? », in Alain Faure, Emmanuel Négrier (dir.), *L'action locale à l'épreuve des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 2007.

33. Voir la contribution de Bruno Dumons et les travaux de Jean Joana et Renaud Payre.

Des recherches inédites sont aussi engagées concernant l'entrée en politique des individus[34] dans la lignée des travaux d'ethnologie politique consacrés à la façon dont chaque société locale génère ses critères d'*éligibilité* pour désigner ses représentants[35].

La jeune recherche remet aussi parfois au goût du jour les cadres analytiques conceptualisant les notions de *configurations territoriales*[36] et de *districts locaux*[37], travaillant sur l'hypothèse que des *effets de territorialité* peuvent orienter les régulations collectives.

Enfin, chez les néo-institutionnalistes où un courant historique décortique le « chemin précédemment emprunté » des institutions[38], des travaux s'intéressent aux *sentiers de dépendance* des institutions locales et aux variations qui en découlent en matière d'innovation publique.

Avec la montée en puissance des collectivités locales, ces incursions sur les trajectoires, sur *l'éligibilité*, sur les *configurations* et sur les *sentiers de dépendance* produisent des données précieuses concernant l'histoire contextualisée de l'action publique infra-nationale. Elles permettent de mesurer la place des filiations, des réseaux et des histoires de vie dans l'agir politique des élus locaux. La première énigme consiste ici à décrypter cette épaisseur historique et à tenter de retracer les incidences de cette socialisation politique sur l'activité contemporaine des leaders politiques locaux (le style d'autorité, la place des partis, les liens privilégiés, les familles politiques, les influences intellectuelles, les événements fondateurs…).

Une deuxième énigme concerne le rapport des élus locaux à leur électorat et la façon dont cette relation influe (ou non) sur l'organisation des systèmes politiques locaux et sur les prises de décision. Curieusement, cette question n'a guère été investie de façon empirique ces dernières décennies.

Sur le versant quantitatif, les élections locales souffrent d'un déficit en outils performants pour le recueil et la comparaison des données, mais c'est surtout « l'inégale dignité des objets d'étude » qui relègue les élections locales à une place subalterne en science politique[39]. Sans doute la tendance est-elle accentuée par le développement des enquêtes par sondage qui ont souvent pour effet de déterritorialiser et de décontextualiser l'analyse du rapport des individus à la politique[40].

---

34. Par exemple, Thibault Marmont, *En quête de compétences. Le personnel politique local et l'intercommunalité en milieu rural (Hautes Côtes d'Or)*, Thèse de sociologie, Université de Bourgogne, Dijon, 2007.
35. Marc Abélès, *Jours tranquilles en 89. op. cit.*
36. Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, La Tour d'Aigues, Éd. De l'Aube, 1991.
37. Arnaldo Bagnasco, Carlo Triglia, *La construction sociale du marché. Le Défi de la troisième Italie*, Éditions de l'École Normale Supérieure de Cachan, 1998.
38. Peter Hall, Rosemary Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de Science Politique*, vol. 47, n° 3/4, 1997, pp. 469-495.
39. Voir, dans ce même ouvrage, la contribution de Patrick Lehingue sur le cas français.
40. Voir également la contribution d'Élisabeth Dupoirier.

Sur le versant qualitatif, l'essentiel des travaux sur la compétition politique locale concerne le dialogue des élus avec les administrations et avec les corps intermédiaires de la société civile, sur l'idée souvent théorisée d'une *régulation croisée* limitée à des sphères expertes entre les instances politiques et bureaucratiques[41]. L'influence des logiques partisanes et militantes dans la compétition politique locale reste un continent noir alors que les partis politiques jouent souvent un rôle décisif en amont des élections[42]. Mais l'on observe néanmoins depuis quelques années un double renouveau des travaux sur la question électorale.

D'une part, des politistes reprennent la tradition d'analyse sur les relations de clientèle en montrant comment la demande privée des individus aux élus (pour un logement, un emploi…) caractérise une forme d'obligation et de confiance qui est au cœur de l'activité politique locale. Si des études ont déjà revisité les diagnostics convenus sur le clientélisme dans des territoirs et des contextes spécifiques[43], la nouveauté provient des travaux situés en milieu urbain et périurbain, autour du constat que ces pratiques d'échange sont plus souvent publicisées que par le passé[44] et que l'enchevêtrement des compétences rend la distribution des ressources assez aléatoire[45].

D'autre part, l'engouement analytique récent de la science politique pour les expériences de démocratie participative[46] profite, par ricochet, aux travaux sur les élections locales. Dans la diversité des enquêtes empiriques centrées sur les nouvelles formes d'échange entre les autorités publiques et les « usagers », les collectivités locales occupent souvent une place de choix, révélant des indications précieuses sur les apprentissages croisés entre élus et électeurs pour mettre en débat la décision publique[47].

La deuxième énigme consiste à décrypter cette équation électorale à trois dimensions (la sélection du personnel politique, les rapports de clientèle et les dispositifs participatifs) afin de mieux comprendre comment, dans chaque contexte territorial, les ressorts de l'obligation et de la confiance sont codifiés entre l'élu et ses électeurs.

Enfin, la troisième énigme concerne la place du langage dans l'activité politique locale et l'évolution des registres de légitimation mobilisés par les élus locaux. Nous avons vu que de nombreux travaux ont adopté une lecture critique sur les effets trompeurs

41. Voir la contribution de Rémi Le Saout.

42. Voir la contribution de Rémi Lefebvre.

43. Jean-Louis Briquet, Frédéric Sawicki, Le clientélisme dans les société contemporaines, Paris, PUF, 1988.

44. Cesare Mattina, « Mutations des relations clientélaires et constructions des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », *Politix*, 2004, vol. 17, n° 67, pp. 129-155.

45. Voir la contribution de Christian Bidégaray et Christina Pina, ainsi que celle d'Aurélia Troupel.

46. Martine Revel, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Dubreuil Hériard et Rémi Lefebvre Rémi (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007.

47. Voir la contribution de Pierre Sadran.

de la rhétorique territoriale vertueuse qui accompagne la décentralisation (proximité, projet, solidarité, développement durable…)[48].

Certains chercheurs tentent cependant d'établir une relation entre le langage et ses effets sur les pratiques de l'action publique. Les discours territoriaux véhiculent des mots d'ordre et des figures de style qui évoquent une symbolique politique locale et qui participent à l'affirmation ou au rappel de vecteurs identitaires et d'idéaux collectifs[49]. De manière ostensible (un discours sur l'intérêt général) ou plus détournée (via des expertises ou des dispositifs de concertation), les leaders politiques locaux construisent parfois des récits qui remplacent l'idée par l'essence, c'est-à-dire qui suggèrent 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, à des groupes d'acteurs en particulier.

Le phénomène, qui pourrait très bien être appréhendé avec les outils du *storytelling*[50], semble particulièrement observable lorsque les stratégies discursives concernent la promotion des collectivités intermédiaires (les intercommunalités rurales ou périurbaines, les agglomérations et les métropoles, les départements ou régions). On voit apparaître de nouveaux registres de justification qui participent au processus de politisation des énoncés de politiques publiques, à l'instar des *récits* étudiés à l'échelon national ou européen[51]. Mais la difficulté analytique pour décoder cette évolution provient du fait que ces discours jouent sur une importante pluralité de registres[52] et qu'ils paraissent peu dépendants des médiations sectorielles et catégorielles nationales. L'entrée par le langage et par ses interactions discursives met donc à jour une rationalité cognitive dans la façon territorialisée dont se fait le chaînage entre un problème et la solution publique adoptée[53].

Ainsi, la troisième énigme consiste-t-elle à décrypter cette équation cognitive lorsque le récit des leaders politiques locaux s'émancipe des styles politiques nationaux pour produire ses propres valeurs et ses propres repères sur l'altérité en politique.

Retour à la question de départ : les élus locaux changent-ils la politique ?… Sans doute est-ce en tentant de résoudre conjointement les trois énigmes du temps long, des élections et du langage que se dessineront, demain, les cadres théoriques les plus stimulants

48. Voir par exemple : Fabien Desage et Jérome Godard, « 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, 2005, pp. 633-661.

49. Voir la contribution de Stéphane Cadiou.

50. Christian Salmon, *Storytelling, la machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits*, Paris, La Découverte, 2007.

51. Claudio Radaelli, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue Française de Science Politique*, vol 50, n° 2, avril 2000, pp. 255-275.

52. Voir la contribution de Christian Le Bart.

53. Philippe Zittoun, « Policy Change as discursive approach », *Journal of Comparative Policy Analysis* (à paraître en 2008).

pour éclairer ce questionnement. Les bilans de politique comparée consacrés au pouvoir local soulignent que tous les États sont soumis au « gouvernement de la fragmentation », c'est-à-dire à une division croissante du travail politique, avec des collaborations entre les niveaux et une logique permanente de contre-pouvoirs[54]. À cet égard, les travaux comparatistes engagés ces dernières années sur les collectivités locales dans une perspective cognitive semblent montrer que l'autonomie du politique s'observe moins dans les trames institutionnelles ou dans les styles politiques nationaux que dans les capacités politiques, et tout particulièrement à l'échelon métropolitain et régional.

Le constat d'une démocratie qui serait plus « différentielle »[55] avec la montée en puissance de la décentralisation revient à faire l'hypothèse que les leaders politiques locaux possèdent dorénavant une place privilégiée dans la mise sur agenda des problèmes et même dans l'énoncé des principes démocratiques qui codifient la production du bien commun. Les enquêtes empiriques de la jeune recherche sont particulièrement attendues sur ce terrain ardu pour proposer des avancées tant méthodologiques que théoriques. À suivre…

54. Yves Mény, Yves Surel, *Politique comparée. Les démocraties (Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie)*, Paris, L.G.D.J., 2004.

55. Alain Faure, « Politiques publiques et gouvernements urbains : le temps venu de la démocratie différentielle ? », *Télescope – Revue d'analyse comparée en administration publique*, ENAP, Université du Québec, n° 3, printemps 2007.