



**HAL**  
open science

# Les motifs dés)enchantés de l'action publique régionale à Lyon et à Naples

Alain Faure

► **To cite this version:**

Alain Faure. Les motifs dés)enchantés de l'action publique régionale à Lyon et à Naples. Sylvain Barone. Les politiques régionales en France, La Découverte, pp.207-233, 2011, Recherches. halshs-00643781

**HAL Id: halshs-00643781**

**<https://shs.hal.science/halshs-00643781v1>**

Submitted on 22 Nov 2011

**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 MOTIFS (DÉS)ENCHANTÉS  
DE L'ACTION PUBLIQUE RÉGIONALE  
À LYON ET À NAPLES

---

Alain Faure

Si la notion de « gouvernance territoriale » est abondamment utilisée depuis quelques années dans les cercles savants pour qualifier les évolutions de l'action publique et des gouvernements locaux à l'échelon des régions et des métropoles, il faut reconnaître que l'usage de la formule entraîne bien des ambiguïtés sur les possibles changements qu'elle est censée expliquer ou incarner. L'ambiguïté la plus évidente est de nature linguistique : le terme possède des assonances trompeuses tant la gouvernance évoque inconsciemment des ressorts collectifs vertueux, une forme de douceur pluraliste qui pourrait faire oublier le sang, les larmes et la sueur des joutes politiques chers à Winston Churchill. Une autre ambiguïté est d'ordre plus académique : l'entrée par la gouvernance favorise certes des dialogues interdisciplinaires inédits mais elle débouche, dans l'élan de ces décloisonnements des savoirs, sur une évidence fort discutable : l'idée que l'État et les institutions restent immuablement au centre des dynamiques sociopolitiques contemporaines. Une autre ambiguïté provient encore du silence qui accompagne la notion sur ses composantes identitaires : sans doute par crainte de souffler sur les braises de la célèbre (et controversée) thèse culturaliste du sociologue Robert Putnam concernant le *rendement institutionnel* comparé des territoires [Putnam, 1993], la plupart des analystes pensent la gouvernance en se tenant à bonne distance des travaux consacrés à l'épaisseur sociohistorique des sociétés locales et aux particularismes sociopolitiques infranationaux. Ces ambiguïtés, qui entraînent des postures d'euphémisation, de survalorisation et d'évitement dans les débats académiques, concourent à brouiller (autant qu'à dévoiler) les ressorts politiques de mise en œuvre des politiques régionales. À l'aide d'une métaphore cycliste sur les problèmes de dopage, on pourrait dire que la notion de *territorial governance* fait office de produit masquant : on croit pouvoir repérer dans ces dynamiques collectives des indices de citoyenneté, de coopération et de pluralisme, mais il apparaît finalement que ces indices ne nous disent pas grand-chose sur les enjeux spatialisés de domination,

de légitimité et d'identité en présence. Insidieusement, les approches par la gouvernance ont donc tendance à évacuer la question du sang, des larmes et de la sueur du politique en gommant les dimensions culturelles de type conflictuel et passionnel. Or, ces mécanismes jouent peut-être un rôle central dans la cristallisation des idées en solutions collectives. Nous souhaitons approfondir cette hypothèse à partir d'une approche comparée sur des politiques publiques menées dans deux régions (une en France et une en Italie) en focalisant l'attention sur les transactions qui s'opèrent à l'échelon de leur principale métropole.

L'argument sera construit en deux temps. Une première partie présentera des résultats empiriques tirés de deux enquêtes menées en Rhône-Alpes et en Campanie sur la décentralisation et la territorialisation des politiques publiques, respectivement dans les domaines des transports et de l'environnement. De façon sélective, nous avons choisi de nous concentrer sur le pilotage, par ces deux régions, de programmes sectoriels structurants en matière de transports ferroviaires et de gestion des déchets. Ces programmes ont pour spécificité d'impliquer des négociations importantes entre les collectivités régionales et le monde urbain (en l'occurrence les métropoles de Lyon et de Naples). Ce choix empirique n'est pas fortuit: nous avons retenu deux situations hypermédiatisées de politiques régionales complexes, avec d'un côté la réussite exemplaire d'un projet partenarial sur les trains régionaux et de l'autre l'échec retentissant d'un programme de traitement des ordures ménagères. Ces cas d'étude illustrent des situations idéaltypiques opposées de « gouvernance territoriale » avec d'un côté une *success story* et de l'autre un *fiasco* gestionnaire. Nous verrons que la comparaison permet d'identifier une série de paradoxes qui sont autant d'énigmes politiques, la plupart des résultats invalidant les connaissances établies sur le pluralisme et la performance institutionnelle.

La seconde partie s'attachera à élaborer une grille de lecture de science politique qui éclaire ces résultats. Pourquoi, malgré des outils, des lois et des acteurs aux caractéristiques sociopolitiques assez comparables, les politiques régionales sont-elles appréhendées de façon si différente à Lyon et à Naples? Nous défendrons pour principale hypothèse explicative que les énigmes en présence perdent de leur mystère à condition d'engager des investigations dans une perspective microsociologique située et en braquant la focale sur le récit des acteurs. Cette entrée culturaliste par les discours nous permettra de spécifier successivement les traumatismes, les promesses et les croyances en présence. Il s'agira pour nous de repérer la dimension politique sur ce que la sociologie urbaine de Georg Simmel nommait *l'esprit des lieux* [Graffmeyer et Joseph, 1979]. Nous chercherons à montrer comment les effets de localité

gènèrent les motifs de l'enchantement et du désenchantement dans les politiques publiques étudiées.

Enfin, nous évoquerons en conclusion les défis méthodologiques et théoriques qui sont posés par cette approche focalisée sur le rôle des énoncés politiques dans la mise en ordre des sociétés locales. S'intéresser aux régularités discursives qui délimitent ce qu'une époque et ce qu'une ville peuvent penser, c'est s'aventurer sur le continent noir des fondations passionnelles de l'action publique locale, ce qui implique sans doute quelques transgressions interdisciplinaires par rapport à l'hyperspécialisation contemporaine des savoirs.

#### DEUX POLITIQUES RÉGIONALES MISES EN RÉCITS PAR LEURS MÉTROPOLIS

Le matériau empirique mobilisé dans ce chapitre provient de deux recherches en sciences sociales : une vaste enquête comparative sur la régionalisation des transports ferroviaires en France [Ollivier-Trigalo, 2007] et une étude de type ethnopolitique centrée sur la trajectoire des élites politiques à Naples et dans la région Campanie [Faure, 2009, 2010]. Ces deux enquêtes nous ont permis de collecter trois types de données : des témoignages par entretiens individualisés, les rapports et documents de littérature grise sur les politiques étudiées et le recensement d'articles parus dans la presse régionale.

Pour l'enquête sur les transports ferroviaires, la recherche collective, qui a été engagée dans une optique pluridisciplinaire (économie, science politique, aménagement), s'est focalisée sur la façon dont six régions françaises ont territorialisé des politiques publiques traditionnellement conçues à l'échelon national et européen en matière de transports publics et d'aménagement du territoire. Une interrogation spécifique a été ciblée sur la capacité des élites locales à interpréter selon chaque contexte des compétences légales récemment transférées de l'échelon national aux collectivités régionales et métropolitaines (la gestion des trains régionaux). Ce programme s'inscrivait dans une réflexion plus générale sur l'évolution de la décentralisation en Europe, en écho notamment aux débats de science politique consacrés aux processus de standardisation et de différenciation à l'œuvre. Pour l'enquête en Campanie, la recherche, menée en partenariat avec des sociologues de l'université Federico Secundo à Naples, a porté sur le rôle des élites politiques urbaines (les élus et fonctionnaires de la région de Naples) dans les mécanismes de formulation du bien commun. Une attention particulière a été portée aux conditions de circulation des idées sur quelques dossiers d'actualité (la passation des marchés publics, des situations de crise politique, les initiatives de démocratie participative).

Les résultats et enseignements que nous souhaitons exploiter ici seront présentés en deux temps : un descriptif sur les deux politiques étudiées qui met en perspective le contraste des récits entre la *success story* lyonnaise et la tragédie napolitaine ; l'analyse des paradoxes apparus au fil de la comparaison en tentant de pointer les énigmes politiques en présence en termes de subsidiarité, de compétences, de légitimité et de mobilisations collectives.

#### *Une success story partenariale et un fiasco gestionnaire*

Le premier terrain concerne la mise en place, par un vaste collectif d'institutions et sous l'impulsion de la région Rhône-Alpes, d'un important dispositif intitulé REAL (Réseau express de l'aire urbaine lyonnaise). Ce dispositif vise officiellement à organiser la concertation sur le cadencement des trains (dont l'harmonisation des horaires avec les lignes nationales et internationales) et l'aménagement des gares autour de la métropole. Dans les médias comme dans les cercles experts de l'action publique (universitaires, bureaux d'études, ministères), cette initiative a systématiquement été présentée comme un exemple abouti de « bonne gouvernance »<sup>1</sup>. Aussi, pour en présenter brièvement les attendus, nous allons utiliser la forme littéraire de la *success story* telle que nos interlocuteurs et les observateurs (experts, intellectuels, journalistes) l'ont le plus souvent formulée.

#### • *Contexte lyonnais*

Tout commence dans les années 1990 lorsque les débats s'animent dans les arènes politiques nationales et régionales sur la question sensible du « tout autoroutier » de la politique de planification menée en France depuis trente ans par le ministère de l'Équipement. Des voix s'élèvent dans les arènes rhônalpines (au conseil régional et au conseil économique et social régional), à droite comme à gauche et dans différents cercles professionnels (notamment la SNCF et des associations d'usagers), qui souhaitent redorer le blason des transports ferroviaires dans les grands schémas nationaux d'aménagement du territoire. En dix ans, les affrontements partisans favorisent des rapprochements subtils entre, successivement, la majorité de l'époque (à droite) et

---

1. La recherche collective à laquelle nous avons participé n'échappe pas à ce biais normatif, qui est sans doute lié aux termes mêmes de la commande publique à l'origine de l'étude (ici le ministère de l'Équipement et des Transports). On peut cependant noter que tous les travaux qui ont porté sur le REAL arrivent à la même conclusion concernant la réussite et l'exemplarité apparentes du partenariat engagé (voir par exemple Arab, Idt et Lefeuvre [2008]).

les écologistes, ces derniers et les communistes, les socialistes et une partie de la droite (suite à une scission consécutive à un accord passé avec l'extrême droite), les « réformistes régionaux » grenoblois (ancrés à gauche) et lyonnais (plus conservateurs). Ces tractations (au déroulé parfois byzantin) ont pour effet de redistribuer les cartes des positions et doctrines relatives à la place des transports ferroviaires dans la stratégie globale de développement de la région Rhône-Alpes.

L'évolution n'est pas isolée : les débats interviennent au moment où des réformes votées à l'Assemblée nationale expérimentent (1997) puis généralisent (2002) de vastes transferts de compétences sur les trains régionaux à l'échelon régional. Et tandis qu'un dossier phare cristallise en Rhône-Alpes les controverses et les polémiques partisanes (la construction d'une ligne à grande vitesse entre Lyon et Turin), une communauté d'acteurs et de spécialistes apprend à se connaître pour démêler la question conflictuelle de la gestion des réseaux ferrés en Rhône-Alpes et dans la région urbaine lyonnaise. Avec quatre-vingts gares, onze axes ferroviaires, un métro d'agglomération et des bus départementaux, la métropole rencontre des difficultés considérables d'ajustement sur les aménagements, les tarifs, les horaires, les correspondances et les investissements lourds en matière de transports en commun. La période est en même temps caractérisée par une saturation des accès routiers qui s'amplifie autour de Lyon, favorisant presque mécaniquement un essor sans précédent dans l'usage des transports en commun. C'est dans ce contexte qu'apparaît le projet REAL, un ambitieux dispositif officialisé en 2005 qui liste une série d'actions concrètes à moyen terme : l'homogénéisation et la simplification des tarifications, l'amélioration de certaines dessertes, l'organisation du cadencement des trains et des correspondances avec les trains nationaux, le réaménagement de certaines gares, la promotion des sites multimodaux, la programmation de navettes en car quand nécessaire... Les partenaires s'engagent alors sur un document officiel détaillant six projets qui touchent des grandes gares et des dessertes stratégiques.

L'originalité de cette initiative tient en trois points : le portage politique est directement effectué par neuf « présidents » (les leaders de la région, de deux départements, du Grand Lyon, de deux autres agglomérations, d'un syndicat de transports, de la SNCF et de Réseau ferré de France [RFF]) ; les frontières politiques et administratives sont explicitement mises entre parenthèses sur l'argument consensuel que ces dossiers concernent toute la région urbaine ; les négociations sont consignées dans un protocole opérationnel animé par ce que les partenaires appelleront un « assemblé » (un chargé de mission financé par la région), ce dernier ayant pour fonction de lister les priorités sur différentes temporalités. Pour tous nos interlocuteurs, le REAL est présenté comme un cas exemplaire de réussite partenariale

malgré des tensions politiques et stratégiques considérables. Les témoignages décrivent cette réussite en évoquant unanimement le sésame magique de la « gouvernance » qui a permis de combiner de nombreux acteurs et institutions, des périmètres fluctuants, des dossiers techniques complexes, des implications financières insérées dans des lois contraignantes, de nombreux conflits d'intérêt... Et chacun s'accorde à reconnaître que le protocole s'est imposé comme le gage du respect sur deux principes d'action : d'une part le pluralisme des expertises et, d'autre part, la confiance entre les partenaires. Notons enfin que les premières réalisations concrètes menées à terme semblent confirmer ce tableau légèrement enchanté d'une *success story* partenariale : le REAL concrétise, pour tous les acteurs, une forme inédite d'« intelligence territoriale ».

• *Contexte napolitain*

Le second terrain concerne la politique mise en place par la région Campanie pour assurer le ramassage et le traitement des déchets dans la région de Naples. L'enquête va de la fin des années 1990 jusqu'à la crise internationalement médiatisée en 2008 à Naples lors de la longue grève du ramassage des ordures au centre de la ville. À partir de 1995, afin d'anticiper une saturation des sites de stockage des déchets et pour prévenir une directive de Bruxelles interdisant leur exportation sauvage, la région Campanie a procédé à une série d'études visant à moderniser son système de ramassage et de traitement des ordures ménagères dans l'agglomération napolitaine. Il s'agissait d'un dossier sensible en raison de l'implication d'un type d'organisation mafieuse (la *camorra*) dans le retraitement des déchets industriels et toxiques. Des enquêtes concordantes ont en effet montré que des entreprises liées à la criminalité organisée captaient les marchés publics puis enfreignaient les règles de retraitement (notamment les fameuses carrières d'enfouissement sauvage décrites dans de nombreux reportages et films, dont *Gomorra*, ouvrage best-seller devenu un film primé à Cannes en 2009).

Les coupures de presse montrent que les spécialistes consultés pour résoudre le problème oscillaient entre deux diagnostics présentés comme opposés : d'un côté la construction d'un incinérateur ultramoderne, de l'autre la mise en place d'un système innovant de tri sélectif. Face à ce dilemme visiblement non résolu, le gouvernement de centre gauche a nommé en 2000 un « commissaire extraordinaire » mandaté pour assurer une meilleure « gouvernance » du dossier. Ce médiateur a eu pour mission première de rencontrer les différentes parties prenantes puis de proposer un agenda de sortie de crise. Le commissaire qui a été désigné est une personnalité particulièrement rassembleuse puisqu'il s'agit du président de la région Campanie,

maire de Naples de 1993 à 2000 et ministre du Travail en 1998 dans le gouvernement Prodi. Le *governor* remplit cette mission pendant trois ans en sollicitant l'expertise de cabinets d'études et en organisant des consultations auprès de différents publics grâce à un *call center* sur l'environnement. Au terme de cette phase de consultations, le dossier se complique avec l'émergence d'importantes tensions territoriales concernant d'une part la localisation de l'incinérateur et, d'autre part, l'exportation dans les régions voisines ou à l'étranger d'une partie des « balles » de déchets. Des groupes d'acteurs se mobilisent et contestent frontalement (parfois violemment) les localisations existantes et envisagées. La principale localisation finalement choisie provoque une dynamique médiatisée de résistance de la société civile, ses porte-parole dénonçant pêle-mêle les dérives marchandes, criminelles et institutionnelles en présence.

Le dossier se complique encore avec la révélation des infiltrations toxiques dans le sol qui menacent la production d'un fromage local (la célèbre *mozarella de buffala*). L'affaire s'enlise définitivement avec la crise (mondialement médiatisée) de février 2008 : la saturation des modes de traitement des ordures à Naples est telle que le système de collecte implose, entraînant une grève générale des éboueurs et l'asphyxie de la ville (au sens propre et au sens figuré) sous des tonnes d'ordures non ramassées. Après des semaines de conflits et de blocages (ainsi qu'un changement de gouvernement national), le dénouement provient finalement de l'intervention de l'armée puis de l'ouverture autoritaire de nouveaux sites de stockage. L'affaire prend aussi une tournure politico-judiciaire complexe avec des inculpations d'entrepreneurs et d'administrateurs, et avec la mise en cause du commissaire extraordinaire qui était intervenu sur la période 2000-2003. On reproche à ce dernier, qui est toujours président en exercice de la région Campanie en 2008, une série de faveurs et d'incompétences durant sa mission de médiation. La construction de l'incinérateur ne s'achève finalement qu'avec le concours massif (financier et logistique) de l'État. Au printemps 2009, le président du Conseil (Silvio Berlusconi) inaugure enfin le super-incinérateur.

Par rapport à la *success story* du REAL, tous les interlocuteurs soulignent l'évidence d'un *fiasco* gestionnaire dans une situation pourtant idéale de gouvernance territoriale. Les tensions n'ont été finalement (et provisoirement) contournées que « par le haut » et sans qu'aucune vision commune des enjeux en présence ne se soit dessinée localement, et ce malgré des responsabilités et des compétences explicitement du ressort de la région et des communes concernées.



*Quatre paradoxes et autant d'énigmes*

Le bref récit sur ces deux politiques régionales met en scène l'opposition des arguments que nos interlocuteurs ont mobilisée pour expliquer la réussite et l'échec : d'un côté les vertus du dialogue et la capacité des acteurs à sortir des prés carrés de type politique et technique, de l'autre, au contraire, les dérives du pouvoir et l'incapacité des acteurs à transcender ou à contourner des privilèges socioéconomiques et politiques. De prime abord, les deux dossiers s'inscrivent dans deux configurations et sur deux thématiques tellement différentes qu'il pourrait paraître inopportun ou abusif d'engager des comparaisons. Pourtant, il nous semble précisément que, dans leur radicalité, la mise en miroir de ces deux récits permet peut-être d'éclairer certains problèmes contemporains saillants de l'action publique régionale sur ses versants sectoriels et territoriaux.

On s'aperçoit ainsi que dans le cas lyonnais, la *success story* repose sur la description de deux victoires intersectorielles qui sont en apparence de type plus technique que politique. D'une part, les acteurs du REAL nous disent que le protocole est parvenu à mettre autour d'une même table des professionnels positionnés sur des créneaux pourtant très cloisonnés (les spécialistes du ferroviaire, les aménageurs urbains, les militants de la mobilité douce). D'autre part, la démarche globale semble avoir permis aux collectivités locales d'exposer publiquement les contradictions gestionnaires auxquelles elles sont en permanence confrontées (comme par exemple les demandes simultanées sur le résidentiel périurbain et sur le développement économique local).

Sur le cas napolitain, le *fiasco* est commenté par ses protagonistes comme le produit de deux tensions interterritoriales que la question des déchets sauvages a exacerbées : le clivage entre le Nord et le Sud de l'Italie (la crise débute dans les années 1990 sur un conflit avec les régions du Nord opposées au transit des déchets du Sud, les régions du Sud refusant de stocker les déchets du Nord) et l'absence de coopération entre la ville de Naples et les communes périphériques. Les conflits les plus violents concernent la localisation du nouvel incinérateur et sont même endeuillés par un épisode tragique : le suicide d'un ex-élu d'une commune périphérique (devenu assesseur à Naples) qui n'a vraisemblablement pas supporté les conséquences de l'extrême tension entre la ville centre et sa commune d'attache.

Ces perceptions sur des réussites intersectorielles (à Lyon) et sur des échecs interterritoriaux (à Naples) mettent en question les diagnostics sur les « recettes » qui sont souvent avancées, dans la littérature sur les politiques publiques, pour qualifier ce qui serait une « bonne » gouvernance territoriale. On peut en effet pointer au moins quatre paradoxes dès lors que

On compare les cas du REAL et des *rifiuti* (les déchets), et ces paradoxes constituent autant d'énigmes à résoudre en termes de science politique.

Le premier paradoxe, et non des moindres, concerne le cadre institutionnel dans lequel les deux politiques publiques sont menées, et notamment l'application décentralisée du principe de subsidiarité sur des transferts de compétences sensibles. Dans la politique des transports, le modèle français a promu ce que Pierre Grémion avait nommé dans les années 1970 le *jacobinisme apprivoisé* [Grémion, 1976], avec le transfert de certaines compétences qui donne certes des pouvoirs aux collectivités locales mais qui conforte un centre de gravité résolument national (le Parlement, la SNCF, RFF, les schémas de planification, les politiques sectorielles, les directives européennes...). Sur la politique de l'environnement, le modèle italien a au contraire favorisé une véritable prise de responsabilité décentralisée en dotant les régions d'outils, de compétences et de leviers financiers qui leur imposent de fixer les règles du partenariat avec les collectivités *infra* (les provinces et les communes). Sans entrer dans le détail des argumentaires technico-juridiques en présence, contentons-nous de constater que, sur le papier, le système de décentralisation adopté en Italie paraît favorable à des stratégies de gouvernance sur l'expertise, sur le partage des compétences et sur la concertation tandis que le modèle français ne semble concevoir l'émancipation régionale et métropolitaine qu'au filtre d'un encadrement législatif et réglementaire national particulièrement contraignant. Notre première énigme à résoudre provient du constat que le REAL est opérationnel alors qu'il s'agit d'un protocole d'accord sans fondement juridique ni doctrine de subsidiarité, et qu'à l'inverse la gestion des *rifiuti* échoue malgré un *design* institutionnel explicitement configuré pour les partenariats.

Le deuxième paradoxe concerne la légitimité politique des leaders impliqués dans les tournois d'action publique [Lascoumes et Le Bourhis, 1995]. Les systèmes français et italien se différencient nettement sur les mécanismes de désignation des représentants politiques de premier plan. Les Italiens appliquent un modèle dans lequel les électeurs choisissent nominativement et directement leurs représentants au suffrage uninominal à deux tours, que ce soit pour désigner les maires d'arrondissements, les maires des communes, les présidents de provinces ou les présidents de régions. Ce système favorise une réelle lisibilité sur les postes exécutifs : il entraîne une personnalisation médiatisée des joutes électorales tout en permettant l'affichage des compétitions au sein de chaque parti pour la désignation à des postes de responsabilité sur chaque strate territoriale. En France, l'élection des leaders repose sur des logiques représentatives différenciées pour chaque niveau territorial : le maire est élu par son conseil municipal (lui-même élu à la proportionnelle sauf dans les petites communes), le président

intercommunal est choisi par les délégués intercommunaux (désignés par chaque commune), les présidents de département sont élus par les conseillers généraux (élus au suffrage uninominal à deux tours par canton), le président de la région est élu par les conseillers régionaux (élus à la proportionnelle départementale). Dans ce contexte, les élections municipales constituent la seule compétition électorale locale où les enjeux sont personnalisés sur un mandat exécutif (le plus prestigieux, celui de maire). Les autres élections relèvent de combinatoires partisans complexes et souvent opaques pour l'électeur, ce que confirment régulièrement les sondages centrés sur le degré de connaissance et de popularité des élus locaux. Dans les situations de gouvernance territoriale (où l'essentiel des négociations repose sur la légitimité des médiateurs en présence), on pourrait donc penser que le modèle italien sera beaucoup plus favorable aux arbitrages politiques en raison de la légitimité directement tirée des urnes des « présidents » qui s'impliquent dans les négociations. Or, l'approche comparée montre – ce sera notre deuxième énigme à résoudre – que cette variable joue de façon inversée dans les deux tournois d'action publique étudiés. Ce constat nous incite à faire l'hypothèse que la forte légitimité territoriale des négociateurs (le fait d'être le représentant direct d'un quartier, d'une ville ou d'une région) entraîne des effets plus subtils que prévus sur la nature et l'efficacité des dispositifs de mise en œuvre des politiques publiques.

Le troisième paradoxe concerne la capacité managériale des élus et des fonctionnaires impliqués dans les deux dossiers, dans des contextes d'action (les transports et l'environnement) caractérisés par la haute technicité et la complexité des enjeux en présence. Notre enquête, qui s'est intéressée au profil socioprofessionnel des médiateurs de premier plan, permet de constater la forte ressemblance des compétences et des parcours de part et d'autre des Alpes : des trajectoires de formation et des cursus professionnels de haut niveau ; une volonté identique à mobiliser des connaissances et des expertises techniques indépendantes ; le même souci d'appuyer la décision sur des procédures validées par les groupes d'intérêts en tension. Notre énigme découle de ce constat paradoxal : les arguments de compétences souvent avancés sur la *success story* du REAL (une victoire des expertises sectorielles) et sur le fiasco des *rifuti* (un déficit en solutions techniques) ne correspondent pas vraiment aux ressources socioprofessionnelles des acteurs étudiés : les doctrines catégorielles sont souvent mises en échec à Lyon et les expertises spécialisées font l'objet d'une solide mise en concurrence à Naples.

Le quatrième paradoxe enfin concerne les processus de mobilisation collective qui ont accompagné les deux projets. Dans la région Rhône-Alpes, le dossier a été mis sur l'agenda politique de façon souterraine et avec un nombre très limité d'interlocuteurs. Les instances classiques d'expression des

groupes d'intérêts (le conseil économique et social régional, les syndicats, les comités d'usagers, les partis) ne sont pas mentionnées dans le protocole et semblent avoir été tenues à distance des négociations. Dans la région Campanie, les débats sur les décharges sauvages ont été rapidement médiatisés par plusieurs instances collectives et avec des groupes organisés sur les plans politique (pour sensibiliser les partis) et territorial (au sein de toutes les communes et tous les quartiers touchés par les projets). Contrairement à une idée reçue sur le cas italien, la politique est omniprésente dans les discussions, c'est un espace très dynamique de controverses et de passions qui suscite des vocations militantes et qui entraîne en permanence des manifestations, des prises de positions dans les médias et des interpellations politiques. La dernière énigme concerne donc les modalités de cristallisation des idées dans les arènes publiques, avec deux cas d'école où la démocratie participative et délibérative n'a pas, loin s'en faut, les effets vertueux que l'on pourrait imaginer *a priori*.

#### L'ESPRIT DES LIEUX ET LES MOTIFS DU POLITIQUE

Les deux situations étudiées favorisent la discussion sur une série d'énigmes que l'on peut schématiquement résumer de la façon suivante : à partir de situations de départ assez comparables (un problème de société exacerbé sur une scène métropolitaine, la nécessité de solutions concertées à l'échelon régional, des défis techniques considérables, un cadre juridique contraignant et une impressionnante série d'interlocuteurs), on constate que les systèmes d'acteurs se sont organisés selon deux configurations quasiment opposées sans que l'on puisse mettre en relation directe leur dénouement politique avec les outils et instruments de politiques publiques en présence. Notons d'emblée que, dans notre esprit, l'argument des *styles nationaux* de médiation publique [Richardson, 1982] ne semble pas opérationnel pour expliquer pareil contraste : la comparaison aurait pu mettre en évidence des paradoxes fort différents en étudiant les binômes de Milan et de Marseille, ou, si l'on élargit le spectre, à des villes comme Munich ou Dresde, Madrid ou Valence, Amsterdam ou Rotterdam, Montréal ou Vancouver. De notre point de vue, les deux cas d'école révèlent d'abord des énigmes liées à *l'esprit des lieux* urbain cher à l'École de Chicago : les surprises observées sur la subsidiarité, la légitimité, les compétences et les mobilisations ne prennent toute leur portée que si l'on s'intéresse aux motifs du politique tels qu'ils sont perçus et exprimés dans chaque configuration spatiale et temporelle.

C'est donc à partir de cette entrée micro-contextualisée et discursive que nous souhaitons résoudre les quatre équations observées sur le terrain. La démarche implique d'adopter une grille des savoirs sensible à la façon dont

les pratiques sont pensées et délimitées, ce qui nécessite de mobiliser une méthodologie mesurant l'intensité des formes d'énonciation du politique. Sur le plan académique, il s'agit d'une entrée qui, à de rares exceptions près [Bayart, 1985], n'a pas vraiment été défrichée en tant que telle en science politique. Cette absence tient sans doute au fait d'une part qu'elle repose sur des données difficiles à collecter (des valeurs, des identités, des professions de foi...) et, d'autre part, qu'elle convoque des traditions disciplinaires disparates et des champs hyperspécialisés (la micro-histoire, l'anthropologie, la philosophie, la psychologie sociale, la linguistique...). Il nous semble pourtant que l'étude de la gouvernance territoriale aurait tout à gagner d'une incursion dans cette entreprise combinatoire sur les motifs du politique tels qu'ils sont énoncés, la voie fût-elle hasardeuse et inconfortable sur le plan académique. L'analyse traquera principalement trois énoncés qui nous sont apparus éclairants pour comprendre les enjeux de gouvernance dans les deux régions étudiées : les traumatismes historiques collectifs qui « racontent » l'histoire des deux villes ; les promesses politiques qui lient les élus à leurs électeurs ; les croyances qui structurent les récits des acteurs sur le bien commun et sur l'intérêt général local.

#### *Le poids des traumatismes du territoire*

Notre première grille de lecture concerne le questionnement classique des conditions de mise en administration d'une ville sur le long terme. Dans les deux politiques étudiées, l'analyse des témoignages fait ressortir une série d'éléments traumatiques qui sont étonnamment présents dans les argumentaires. Le rôle de ces traumatismes appelle sans doute une lecture historicisée et un décryptage non seulement des événements lointains qui imprègnent les enjeux contemporains, mais aussi de leur épaisseur sociopolitique, c'est-à-dire des modalités de leur reformulation par les acteurs au fil des décennies et des siècles<sup>2</sup>.

Sur le terrain d'étude rhônalpin, on peut pointer une série de commentaires sur la réussite du REAL qui font explicitement référence au passé de Lyon comme capitale politique et administrative de la région. La ville

---

2. On poursuit ici des réflexions engagées par Jean-François Bayart sur l'historicité du politique quand le politiste explique que la peur et la violence constituent « les portes de la politique », citant Paul Bois sur les « événements traumatiques » qui structurent, parfois pour des siècles, la conscience politique des acteurs « en leur inspirant des sentiments d'injustice, de résignation, de méfiance ou de peur, en leur dictant des énoncés et des référents parfaitement récurrents, en imprimant aux relations de pouvoir un modèle précis dont découlent les orientations et les alignements politiques » [Bayart, 1985, p. 371].

nités, ce qui nécessite de mobiliser une série des formes d'énonciation du politique. Une entrée qui, à de rares exceptions près, a été défrichée en tant que telle en science politique. Il n'est pas sans doute au fait d'une part qu'elle repose sur des valeurs, des identités, des professions et des pratiques qui convoquent des traditions disciplinaires désarticulées (la micro-histoire, l'anthropologie, la géographie, la linguistique...). Il nous semble qu'une reconnaissance territoriale aurait tout à gagner d'une prise combinatoire sur les motifs du politique. Cette voie fût-elle hasardeuse et inconfortable, elle traquera principalement trois énoncés qui nous aideront à comprendre les enjeux de gouvernance et les traumatismes historiques collectifs qui les ont rendus possibles ; les promesses politiques qui les ont rendus possibles et qui structurent les récits des acteurs sur le territoire général local.

#### Le territoire

Le premier concerne le questionnement classique de la légitimation d'une ville sur le long terme. Ici, l'analyse des témoignages fait ressortir des motifs qui sont étonnamment présents dans les récits. Les traumatismes appellent sans doute une lecture qui ne se limite pas seulement aux événements lointains qui ont marqué les esprits, mais aussi de leur épaisseur sociopolitique et de leur reformulation par les acteurs eux-mêmes.

Enfin, on peut pointer une série de commentaires qui font explicitement référence au passé politique et administratif de la région. La ville

engagée par Jean-François Bayart sur l'historicité du territoire, la peur et la violence constituent « les portes de la ville », les traumatismes qui structurent, parfois pour les acteurs « en leur inspirant des sentiments d'injustice, de colère », en leur dictant des énoncés et des référents parfaits de pouvoir un modèle précis dont découlent des pratiques » [Bayart, 1985, p. 371].

possède, dans le microcosme politique rhodanpin, une identité singularisée à la fois par son extériorité (l'orgueil et l'indépendance d'une grande cité économique européenne historiquement détachée des villes voisines, du département et des régions limitrophes françaises, italiennes et suisses) et par le fonctionnement spécifique de ses élites (une puissante bourgeoisie provinciale soudée par des réseaux structurants sur l'économie, la technocratie et la religion)<sup>3</sup>. Sans doute cette empreinte symbolique constitue-t-elle un élément décisif dans le déclenchement du REAL : l'opération a été montée à la fois au cœur des réseaux lyonnais du pouvoir (des élus de premier plan, des hauts fonctionnaires de l'État, des élites intermédiaires issues de ce microcosme) et avec le souci affiché de situer la singularité lyonnaise au service d'une dynamique explicitement régionale (Rhône-Alpes comme acteur majeur du dynamisme territorial en France et moteur de l'Union européenne). C'est sans doute dans cette trame historique qu'il faut chercher les premiers facteurs sociopolitiques de la réconciliation de Lyon avec ses proches partenaires.

Sur le second terrain d'étude, les témoignages sont légion qui situent l'échec de la gestion des *riifiuti* en lien étroit avec l'histoire tragique du développement socioéconomique et culturel de l'Italie méridionale et de Naples en particulier. De très nombreux interlocuteurs évoquent spontanément les deux siècles d'incompréhension et d'échec qui caractérisent la place des élites (la bourgeoisie décapitée à la fin du XVII<sup>e</sup> siècle), l'abandon politique (Rome nommée capitale à la naissance de l'État italien en 1860) et l'irrésistible déclin économique du XIX<sup>e</sup> siècle (le démantèlement industriel, la montée en puissance de la criminalité organisée, les dérives immobilières du *laurisme*<sup>4</sup>, le poids des catastrophes naturelles). Toutes ces empreintes ont une incidence complexe sur l'échec de la politique régionale de traitement des déchets en Campanie : chaque étape de négociation pour la mise en place d'un nouveau modèle de gestion du problème semble imprégnée par le sentiment d'une fatalité historique napolitaine dans ses incapacités tant politique (l'impossibilité des élites politiques de peser sur les grandes orientations collectives) qu'économique (la résistance des intérêts privés à un modèle étatique caractérisé par la légalité et l'universalité des droits

3. Il faudrait confronter cette hypothèse avec les travaux consacrés à ce que le sociologue Bernard Poche avait nommé une « culture autre » dans son analyse sur les écrivains lyonnais au début du XX<sup>e</sup> siècle [Poche, 2010]. On pense aussi à la réflexion épistémologique engagée dans une perspective ethnologique par deux « pragmatistes » pour décrypter le processus de patrimonialisation dans le Vieux Lyon [Stavo-Debauge et Trom, 2005].

4. Le *laurisme* est une séquence historique d'après-guerre marquée par la politique de spéculation immobilière engagée par le maire de Naples Achille Lauro (cf. sur ce thème le film implacable de Francesco Rossi *Main basse sur la ville*).

individuels). Le point d'orgue de la crise (la ville physiquement recouverte d'ordures non ramassées) a presque toujours été commenté à l'aune des grandes tragédies qui ont secoué Naples dans le passé (les épidémies, les tremblements de terre, les irrptions du Vésuve, la Seconde Guerre mondiale) alors même que le nouveau président de la région Campanie voulait faire de ce dossier un projet exemplaire de l'excellence régionale et de la fierté napolitaine retrouvées.

Cette (trop) rapide lecture sur la mémoire des contextes historiques met en lumière les événements traumatiques anciens que les acteurs placent systématiquement en toile de fond des arbitrages politiques contemporains. Mais pour tirer quelque enseignement de portée générale dans cette direction, on ne peut faire l'économie d'un détour par les débats académiques déjà engagés de part et d'autre des Alpes sur l'analyse sociohistorique des gouvernements locaux. Premier constat: malgré la proximité géographique de la France et de l'Italie, les contributions des historiens à l'analyse comparée des politiques publiques dans ce domaine sont peu nombreuses. Fait plus problématique (pour le comparatisme), ces travaux embrassent des questionnements très différents sur la construction de l'État, l'avènement de la démocratie parlementaire ou encore les ressorts publics du développement socioéconomique [Roux, 2007; Lazar, 2008]. Les observateurs soulignent de façon unanime que ces obstacles méthodologiques et théoriques concernant la focale scientifique adoptée rendent l'approche comparatiste entre les deux pays très problématiques.

Sur l'étude des systèmes politiques locaux par exemple, il apparaît que, côté italien, l'approche développée sur les éventuelles spécificités méridionales a produit des positions théoriques tranchées concernant le clientélisme et la *culture civique* des territoires [Briquet et Sawicki, 2008]. Sur le cas français en revanche, l'approche historique a suscité des analyses plutôt centrées sur la genèse des gouvernements municipaux au début du xx<sup>e</sup> siècle [Dumons, 2009], sur le pouvoir notabiliaire et l'affirmation d'un *pouvoir périphérique* après-guerre [Grémion, 1976], puis sur l'institutionnalisation de l'action collective [Duran et Thoenig, 1996] et la gouvernance urbaine [Le Galès, 2002; Pasquier *et al.*, 2007] dans les années 1990. La comparaison franco-italienne met en évidence le fait que la place des empreintes historiques de nature traumatique constitue, dans les deux cas, une zone d'ombre ou un point aveugle. Ce déficit analytique sur l'historicité politique des villes dans leurs blessures collectives (dans leur chair) n'est sans doute pas étranger à la façon initiale dont l'anthropologie s'est saisie de la question des récits et des mythes dans la construction politique des sociétés locales. Les travaux canoniques consacrés à ces formes d'encadrement rituel de l'existence ont

systématiquement pris pour terrain d'étude des collectivités rurales<sup>5</sup>. Mais si l'entrée par l'historicité politique du local n'a pas mobilisé les anthropologues sur des objets urbains, on trouve en revanche toute une littérature en sciences sociales sur les empreintes de type étatique ou institutionnelle qui forment la cohérence interne de chaque structure historique. Reprenons notre principal résultat : les représentations du désenchantement et de l'enchantement politiques que nous avons observées à Lyon et Naples semblent étroitement attachées au temps long des façons de fonctionner des deux métropoles.

Dans cette optique, il faut établir des passerelles avec les travaux consacrés aux résistances au changement qui caractérisent le développement des administrations et qui orientent la mise en œuvre de politiques publiques. Nous pensons notamment au débat, assez fourni en science politique, concernant le concept de *path dependence* (importé à l'origine des sciences économiques). Dans une perspective néo-institutionnaliste, l'approche questionne l'influence des chemins précédemment empruntés par les grandes organisations dans les séquences de formation de nouvelles priorités d'action publique [Pierson, 1994]. Existe-t-il des *sentiers de dépendance* spécifiquement lyonnais et napolitain qui auraient pour conséquence de structurer pour partie la nature des négociations, à la manière de marqueurs sociétaux enfouis mais qui réapparaissent dans les situations de crise ou d'innovation ? Cette façon de questionner le changement dans l'action publique a l'avantage d'historiciser les enjeux de gouvernance territoriale. L'approche par les sentiers territoriaux permet en effet de discuter la place des composantes sociohistoriques et anthropologiques qui pourraient interférer dans les rouages de la décision publique urbaine. Il existe une série d'indices probants pour avancer comme premier résultat que les métropoles étudiées appréhendent les politiques régionales au filtre déformant de leur histoire traumatique. Sur les quatre énigmes évoquées plus haut, l'approche par les sentiers lyonnais et napolitain donne donc des indications précieuses sur l'épaisseur et la prégnance de la mémoire collective en situation de changement.

La perspective sociohistorique nous oblige à rouvrir la controverse scientifique amorcée dans les années 1980 avec les travaux de Robert Putnam et sa célèbre étude comparée sur les politiques régionales en Italie. La parution de *Making Democracy Work* [Putnam, 1993] avait eu un retentissement considérable (tant académique que politique) et l'ouvrage a fait l'objet de

5. Les thèses culturalistes de Marshall Sahlins sur la différenciation des façons de concevoir les antagonismes mobilisent un matériau empirique exclusivement microrégional et rural [Sahlins, 2009]. De même, l'œuvre d'anthropologie sociale de Claude Lévi-Strauss sur la cohérence interne des structures historiques concerne exclusivement des sociétés locales de petite taille.



controverses très nourries sur le plan scientifique [Bevort, 1997; Rayner, 1998; Thiébaud, 2003]. Or, dans sa thèse culturaliste sur le degré de civisme des régions, R. Putnam avait amplement mobilisé le concept de *path dependence* pour « résoudre le mystère de la performance institutionnelle ». Mais, comme le note Hervé Rayner, les arguments avancés sur le poids du passé imposaient sans nuance une lecture dualiste de l'histoire (au Sud les empreintes féodales, au Nord le civisme communal). Cette pensée binaire se retrouvait sur la plupart des indicateurs choisis par le sociologue américain: le civisme et l'incivisme des individus, l'horizontalité et la verticalité des rapports sociaux, la confiance et la défiance envers les institutions. Du coup, même si l'approche néo-institutionnaliste par les sentiers de dépendance amorçait une hypothèse culturaliste séduisante (l'idée que la culture politique est une cause du rendement politique), la démonstration a tourné court en raison de la subjectivité des données empiriques mobilisées et malgré la mobilisation d'un impressionnant outillage statistique et théorique<sup>6</sup>. Nous suivons les conclusions d'H. Rayner lorsque ce dernier considère que le résultat n'est pas recevable en raison d'un « parti-pris déshistoricisant (qui) éternise tout ce qu'il désigne » dans une « fresque objectiviste » surplombante qui fait un usage manipulateur des statistiques. L'hypothèse culturaliste sur les rendements institutionnels posait pourtant une belle question de recherche sur la « loi d'airain de la communauté civique », et sans doute l'énigme mérite-t-elle toujours d'être explorée, mais en se gardant de céder à la quête normative du *bon gouvernement* et des *bons citoyens*. L'entrée que nous avons esquissée sur le récit des sentiers traumatiques à Lyon et à Naples trace ainsi un horizon culturaliste moins ambitieux et plus nuancé: repérer et spécifier les discours urbains d'agencement des antagonismes et des conflits qui sont inscrits dans le temps long.

#### *La portée des promesses politiques locales*

La deuxième entrée analytique susceptible d'éclairer la résolution de nos énigmes concerne les promesses locales du politique, c'est-à-dire les motifs projetés d'une part par les électeurs sur les missions qu'ils assignent aux élus locaux en votant et, d'autre part, par les élus locaux sur les implications de cette confiance accordée par les électeurs. Cette relation réciproque est classiquement étudiée sous l'angle des compétitions électorales mais avec une dominante a-territoriale: peu de travaux s'intéressent explicitement aux

6. Robert Putnam propose par exemple une cartographie sur son indice de tradition civique qui fait correspondre les fractures de civilisation apparues au XI<sup>e</sup> siècle avec les différences de rendement institutionnel observées à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

sp  
no  
lie  
axé  
che  
en  
dés  
la t

des  
par  
tem  
(ma  
de l  
traï  
nal  
dés  
sern  
com  
duré

affai  
très  
nism  
s'est  
techu  
men  
sur c  
pour  
inter  
que l  
qui s  
nant  
politi  
des e  
fort s  
catégo  
plus e  
Quel  
comm  
promi

spécificités des élections locales et aux formes de politisation qui pourraient nous informer sur des pratiques partisans et clientélares liées à *l'esprit des lieux* [Lehingue, 2009]. Parallèlement, dans une optique comparative plus axée sur les systèmes de valeurs, les enquêtes d'opinion auprès des électeurs cherchent rarement à mesurer l'incidence de cette transaction dans la mise en œuvre des politiques publiques et dans les apprentissages gestionnaires des décideurs politiques locaux. Le constat est particulièrement vrai concernant la thématique pourtant sensible de la ségrégation urbaine [Préteceille, 2006].

Les enquêtes sur Lyon et sur Naples ont mis en évidence le contraste des systèmes électoraux en France et en Italie ainsi que la personnalisation paradoxale des mandats : d'un côté, neuf « présidents » perçus comme parfaitement légitimes pour négocier une réorganisation des transports en commun (malgré une élection au second degré et un cadre légal très contraignant), de l'autre des leaders incapables de mettre en place un schéma concerté de traitement des déchets (malgré un système d'élection au suffrage uninominal direct et des leviers juridiques et financiers étendus). L'énigme qui en découle peut être reformulée dans les termes suivants : quels sont donc ces serments, invisibles mais tellement prégnants, qui définissent les termes du contrat entre les électeurs et les élus lors des élections et qui calibrent ensuite durablement le champ des possibles pour les élus locaux ?

Sur le terrain d'étude rhônalpin, le REAL a été conçu et géré comme une affaire de spécialistes. Il s'est structuré à partir de négociations en apparence très techniques sur les cadencements ferroviaires, la mobilité douce, l'urbanisme autour des gares et la périurbanité résidentielle. L'exemplarité du dossier s'est construite sur deux victoires intersectorielles : rapprocher les mondes techniques du ferroviaire et des « mobilités douces » ; défendre simultanément les intérêts des territoires résidentiels et des zones d'entreprises. C'est sur ce dialogue inhabituel que les élus et les techniciens ont été reconnus pour leurs capacités de médiation. Pour autant, lors des entretiens, tous les interlocuteurs ont attiré notre attention sur l'alchimie politique particulière que le protocole avait impulsée. La *success story* semble reposer sur l'accord qui s'est tenu « au sommet », rassemblant officiellement des acteurs combinant avec leur mandat et leur statut social un certain nombre de ressources politico-administratives décisives pour intervenir dans le forum rhônalpin des enjeux ferroviaires. Dans ce modèle d'action, il existe un consensus fort sur l'idée que le pouvoir (de négocier et de décider) appartient à cette catégorie de représentants (politiques et technocratiques), et cela d'autant plus que le dossier repose sur des expertises professionnelles sophistiquées. Quel que soit leur mode d'élection, les élus de premier plan sont perçus comme légitimes pour engager des traductions et pour valider des compromis avec la sphère technique des fonctionnaires, des ingénieurs et des

représentants catégoriels. Sur la scène lyonnaise, il semble que cette façon bien française de déléguer la résolution des problèmes à un cercle d'initiés ait été amplifiée par une survalorisation historique des *hauts fonctionnaires* de l'État impliqués dans la vie de la cité. Sur le dossier ferroviaire, le mode de recrutement de la région et du Grand Lyon semble par exemple avoir épousé cette tradition technocratique avec la nomination systématique, aux postes stratégiques, de cadres connaissant parfaitement les rouages nationaux et corporatistes de l'administration française. On note aussi la volonté de la région de prendre ses distances avec les expertises traditionnellement produites par la SNCF et de tenir à distance, dans les rendez-vous officiels du protocole, les groupes d'usagers et les associations de riverains, même si ces dernières sont associées à de nombreux dispositifs de démocratie participative régionale [Gourgues, 2010].

Sur la scène napolitaine en revanche, les données recueillies permettent de repérer le rôle plus symbolique (et moins gestionnaire) qui est assigné aux élus de premier plan dans les négociations. Malgré une légitimité électorale évidente (liée à la présidentialisation des scrutins) et des ressources juridico-techniques majeures (liées à la régionalisation de la décentralisation en Italie), les élus régionaux de premier plan, le président de la province de Naples et les maires des communes de la région de Naples sont placés en permanence dans l'incapacité de se saisir sereinement des expertises, pourtant fort nombreuses, qui proposent des diagnostics visant à résoudre durablement le problème posé par les normes européennes sur le stockage et le traitement des déchets. Ce sont d'abord des groupes organisés qui ont donné le *tempo* dans les débats publics : les militants du recyclage, les associations de riverains, les syndicats, des experts indépendants, des mouvements anti-mafia. Osons une interprétation (le dossier en fourmille) : le principal médiateur politique (Antonio Bassolino, ancien maire de Naples, devenu président de la région et nommé commissaire exceptionnel par le gouvernement pour résoudre le problème) a connu sur ce dossier un échec retentissant en raison de la relation passionnelle qui relie les Napolitains à leurs élites politiques. En prenant des responsabilités ministérielles puis en se saisissant des leviers stratégiques de l'action publique régionale, l'élu a en quelque sorte trahi ses électeurs et perverti sa mission initiale d'incarnation de l'identité napolitaine. Quels sont les reproches qui sont précisément adressés à celui qui fut qualifié de *Saint-Antoine* dans les premières années de son mandat de maire ? De ne pas avoir su entretenir la relation fusionnelle qu'il avait si brillamment initiée avec les habitants en 1995. Cette relation est présentée dans les témoignages de deux façons : son omniprésence sur le terrain et ses qualités humaines d'écoute des gens. Dans le même temps, on lui reproche d'avoir délaissé ses électeurs en 2000 pour investir des arènes

politiques et des forums publics perçus comme lointains et opaques (un parti, un ministère, une institution régionale). Antonio Bassolino tirait sa popularité de sa capacité à circonscrire son engagement sur des valeurs.

On retrouve aussi ce constat dans l'enquête que nous avons menée sur le récit des élus napolitains concernant les *trophées* politiques qu'ils ont conquis durant leur carrière. Les questions sur les trophées nous ont permis d'identifier les moments et les actions qui ont pu récompenser ou conforter les élus dans leur engagement au sein d'une collectivité locale. L'analyse de cinquante entretiens sur cette thématique indique sans équivoque que la description des trophées concerne avant tout des performances électorales, au sein desquelles le nombre de votes reçus constitue un capital de confiance tout à fait central. Les élus argumentent la preuve par les chiffres sur l'idée que leur candidature a su dépasser ou transcender les clivages partisans, à « faire des voix » au-delà ou à côté des équations partisans. Ce jeu d'identification et d'empathie avec les électeurs est certes un moteur classique de l'affichage et de l'engagement politiques, mais son exclusive, sur le cas napolitain, prend visiblement une signification particulière. Les trophées électoraux éclipsent fortement les considérations sur les autres formes de la réussite en politique. Dans nos enquêtes consacrées aux élus locaux en France ou au Canada, l'approche par les trophées suscitait des témoignages d'abord centrés sur des combats et sur des conquêtes liés à des actions : la réouverture d'un service, la sauvegarde d'un site, la défense d'une filière, la gestion d'une crise, la création d'une structure, la médiatisation d'une injustice, l'organisation d'une manifestation publique, la structuration d'un collectif... En plaçant les *voti* au cœur des trophées politiques et en reléguant les dossiers de politiques publiques à des enjeux de second ordre, les élus napolitains s'inscrivent résolument dans une conception de l'autorité qui limite le pouvoir au traitement personnalisé des demandes des électeurs. Vu sous cet angle, on comprend mieux l'échec complet des négociations entre les maires sur la localisation de l'incinérateur dans la grande périphérie napolitaine (et le contraste avec les arrangements consensuels sur la scène politique lyonnaise pour imaginer le REAL).

Ces indices sur les façons d'envisager la relation de confiance entre les élus et les électeurs permettent d'analyser comment chaque contexte d'action publique véhicule et promeut une certaine conception de l'autorité politique. Tandis que la scène lyonnaise semble s'accommoder d'une régulation technico-administrative impulsée et contrôlée par les élus de premier plan, la scène napolitaine ne permet visiblement pas à ses leaders politiques de tenir un tel rôle de régulation. Cette forme de résistance des Napolitains aux politiques publiques questionne les grilles de lecture classiques sur le métier d'élu local.

À Naples, le leadership politique repose apparemment sur des mécanismes de légitimation qui privilégient les symboles au détriment de l'action, à partir d'un lien construit sur des ressorts intimes. Faire de la politique, c'est d'abord une façon d'incarner, avec un nombre précis de « votes », l'identité collective. Cette légitimité, adossée à une forte tradition de résolution personnalisée des problèmes, ne permet pas à l'élu de fixer des orientations collectives [Mattina, 2003]. Le constat entre en écho avec les travaux de Pierre Clastres dans sa réflexion sur *La Société contre l'État* [Clastres, 1974]. L'ouvrage avait suscité d'intenses controverses chez les ethnologues à sa parution, et jusque dans les colonnes de la *Revue française de science politique* [1977] parce que le chercheur y expliquait que les sociétés de la forêt exprimaient une forme de pouvoir politique non-coercitif qui réfutait la dichotomie classique des sociétés avec et sans État. L'ethnologue s'était notamment attaché à montrer comment, dans les sociétés dites primitives ou archaïques qu'il avait étudiées, le pouvoir était vénéré en son impuissance, le chef tirant sa légitimité non de son autorité dans la réciprocité et l'échange mais de sa capacité à incarner par le langage une forme de pouvoir limité à des fonctions symboliques. Des voix se sont élevées en philosophie [Abensour, 1987] et en anthropologie [Abélès, 1990] pour souligner que *La Société contre l'État* constituait une contribution critique majeure pour la philosophie et pour l'anthropologie parce que ces disciplines étaient précisément structurées, dans leurs fondations théoriques, « sous le charme de l'État ». Et cela bien avant que les sciences politiques ne construisent, elles aussi, leurs fondations intellectuelles sur des théories de la représentation et de l'État qui allaient valider définitivement le grand partage entre les sociétés avec État basées sur le *contrat* et celles, disparues, qui reposaient sur le *status* (sociétés dans lesquelles le groupe préexiste à l'individu et lui assigne sa place). Notre enquête italienne nous a permis de constater combien les habitants de Naples construisaient leur rapport à la politique sur un mode paradoxal de passion pour la politique et de résistance aux injonctions des politiques publiques. Malgré des enjeux de pouvoir omniprésents, les programmes d'action publique (comme celui sur la gestion des déchets) restent sans effet sur le gouvernement des hommes et l'administration des choses, comme si la ville faisait système « sans loi et sans roi » (pour reprendre la formule de Pierre Clastres) mais avec des représentants et des valeurs. Bref, le cas napolitain laisse entrevoir une forme de démocratie où les dynamiques collectives circonscrivent volontairement les formes étatiques de la domination.

Ce constat nous incite à reconsidérer l'approche par les systèmes d'acteurs (que nous qualifions de *tournois* pour souligner leur dimension sélective et asymétrique) en intégrant des critères culturels dans le dévoilement des conflits infranationaux. Dans nos deux enquêtes, une partie non négligeable

des  
pro  
qui  
de l  
not  
sur  
cho  
Ma  
moi  
Les  
mé  
d'in  
de v  
pu  
nou  
de  
abo  
le g  
sur  
ton  
les  
exp  
sci  
[Sc  
per  
trav  
(tra

les  
mo  
act  
Loi  
dat  
de

de  
rés  
dér

des mécanismes de médiation semble liée à la texture métropolitaine des promesses qui relient les leaders politiques à leurs électeurs. Cette perspective, qui permet de mieux comprendre les différences dans le champ des possibles de la sphère publique d'une métropole à l'autre [Négrier, 2005], constitue notre deuxième point de discussion sur ce qui est gouverné (et pas seulement sur qui gouverne). Reprenant les analyses de P. Clastres sur la question du choix (les chefs ont la « grande parole » mais ils ne donnent pas d'ordre), Marcel Gauchet évoque par exemple le processus de décision comme le moment où le cours des choses est réorienté sans décideurs [Gauchet, 2003]. Les politiques régionales sont confrontées à des défis complexes d'intermédiation qui dépendent certes des modalités de professionnalisation et d'institutionnalisation des administrations locales, mais il ne faut pas perdre de vue le contexte dans lequel les leaders politiques hiérarchisent les priorités publiques et structurent l'expression des groupes d'intérêts. Nous voilà à nouveau aux prises avec les travaux de R. Putnam lorsque ce dernier identifie, de façon explicite sur le cas napolitain, ce qu'il qualifie comme une forme aboutie d'incivisme interdisant la confiance (alors que cette dernière serait le garant de la coopération à l'intérieur de la ville). Sans doute faudrait-il, sur l'étude des promesses électorales comme sur celle des traumatismes historiques, promouvoir une anthropologie politiste qui discute frontalement les représentations spatialisées des mécanismes décisionnels. Yves Schemeil explore cette voie lorsqu'il effectue le bilan des échanges scientifiques que la science politique entretient avec l'anthropologie et l'ethnologie politiques [Schemeil, 2006]. Il repère par exemple toute l'utilité qu'il y aurait, pour penser le monde dans ses divisions et dans ses recompositions, à s'inspirer des travaux de Petr Skalnik sur les processus de pacification et de coordination (travaux dont se réclamait précisément P. Clastres).

#### *La force des croyances sur le service public*

La troisième entrée analytique que nous souhaitons mobiliser pour éclairer les quatre paradoxes présentés dans la première partie concerne la perception morale de la politique telle qu'elle est racontée au fil des témoignages des acteurs et au fil des déclarations d'intentions des responsables politiques. Lorsque l'on compare les commentaires sur les deux dossiers, y compris dans leur traitement médiatique, on observe deux façons très différentes de présenter les enjeux d'action publique.

En Rhône-Alpes, la politique régionale est placée sous le double signe de l'excellence managériale et du développement durable: excellence pour résoudre des problèmes complexes de transports dans une région se considérant comme l'un des quatre moteurs de l'Union européenne (coopération

institutionnalisée en 1988 avec la Catalogne, la Lombardie et le Bade-Wurtemberg; développement durable ciblé sur la sensibilité environnementale de la catégorie générique des « citoyens » rhônalpins. Cette double rhétorique vertueuse constitue un socle commun de présentation des enjeux: la politique régionale doit permettre d'organiser des confrontations entre une multitude d'acteurs et d'institutions qui argumentent leur conception du développement et de la citoyenneté. Les médias se positionnent en général en harmonie avec cette façon de présenter le dossier, et on perçoit, dans les analyses, une communauté de propos (y compris dans le vocabulaire mobilisé pour souligner l'originalité du dispositif) concernant les objectifs techniques de cette politique publique. Une comparaison menée avec d'autres régions françaises sur les politiques de développement durable dans les transports [Faure, 2007] nous a permis d'identifier les spécificités rhônalpines de cette énonciation: sur des dossiers similaires, le Nord-Pas-de-Calais plaide l'innovation et la position de carrefour européen, la région Centre le tourisme et le développement économique, l'Alsace l'écologie et le pragmatisme, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur l'avant-gardisme et la durabilité.

Dans la région Campanie, c'est une tonalité générale radicalement différente qui imprègne le discours des acteurs et les commentaires dans les médias. Première différence: l'argumentaire débute systématiquement sur la double thématique de la corruption et de l'incompétence: corruption endémique propre à la Campanie qui place le développement économique et les services publics sous le joug de la criminalité organisée; incompétence chronique des administrations publiques adossée à des pratiques de recrutement clientélistes, à une sous-qualification aux postes de responsabilités et à un déficit en expertises indépendantes. Cette double rhétorique désenchantée est présentée dans tous les discours comme une fatalité politico-juridique et socioéconomique qui situe explicitement l'action publique dans un contexte surplombant de défaite du politique et de résignation. Il s'agit d'une défaite où les élus locaux sont complices du système, les fonctionnaires incompétents, les experts instrumentalisés et les usagers perçus comme des orages ou des victimes. On observe sur ce point un véritable consensus langagier concernant la façon de poser les termes du débat, avec une presse particulièrement virulente (optant immédiatement pour une rhétorique offensive de dénonciation focalisée sur les affaires de justice<sup>7</sup>) et

7. La question de l'émergence des « scandales » mériterait de longs développements. Notre séjour en Italie nous a par exemple permis de suivre de près l'explosion dans les médias locaux d'une affaire politico-juridique sur la scène napolitaine (impliquant un entrepreneur, des élus et fonctionnaires communaux). La mise en scène du scandale (dans les médias comme au sein du système politique) semble échapper aux éléments de preuves pour se focaliser sur

des a  
d'enc  
avec  
ment  
disco  
plus  
septe

Q  
doute  
qui se  
social  
litain  
une c  
des pi  
du RI  
partie  
racon  
de tra  
une v  
conse  
téma  
politi

Ce  
dans i  
dans l  
d'hist  
identi  
depuis  
Les au  
garde  
Une t  
la poli  
tant c  
compl

En  
réotyp  
et libé  
étant

des sym  
sociaux

alogue, la Lombardie et le Bado-  
cible sur la sensibilité environne-  
toyens » rhônalpins. Cette double  
mmun de présentation des enjeux:  
aniser des confrontations entre une  
argumentent leur conception du  
médias se positionnent en général  
r le dossier, et on perçoit, dans les  
mpris dans le vocabulaire mobilisé  
concernant les objectifs techniques  
ison menée avec d'autres régions  
ment durable dans les transports  
s spécificités rhônalpines de cette  
Nord-Pas-de-Calais plaide l'inn-  
la région Centre le tourisme et le  
logie et le pragmatisme, la région  
me et la durabilité.

ralité générale radicalement dif-  
urs et les commentaires dans les  
e débute systématiquement sur  
de l'incompétence : corruption  
le développement économique  
riminalité organisée; incompé-  
ques adossée à des pratiques de  
ication aux postes de responsa-  
antes. Cette double rhétorique  
cours comme une fatalité poli-  
explicitement l'action publique  
politique et de résignation. Il  
mplices du système, les fonc-  
rentalisés et les usagers perçus  
erve sur ce point un véritable  
oser les termes du débat, avec  
nt immédiatement pour une  
e sur les affaires de justice?) et

des acteurs impliqués dans le dossier qui semblent accepter ce cadre général d'énonciation des enjeux. Nous n'avons pas engagé d'étude comparative avec d'autres régions italiennes, mais le simple survol du dossier du traitement des déchets dans la presse italienne nationale permet d'entrevoir des discours forts différents pour chaque région, avec des rhétoriques beaucoup plus vertueuses dans la *troisième Italie* industrielle mais aussi dans l'Italie septentrionale en développement.

Que nous disent ces discours sur les politiques publiques étudiées? Sans doute donnent-ils en premier lieu des informations précieuses sur les croyances qui sont énoncées pour décrire la place des services publics dans l'organisation sociale de chaque système politique local. Dans les propos lyonnais et napolitains, on trouve une série de stéréotypes qui entrent en correspondance avec une certaine image du fonctionnement des collectivités locales et de l'utilité des programmes publics. Les individus et les médias commentent les dossiers du REAL et des *rifiuti* en mobilisant des lexiques différenciés. Le constat est particulièrement flagrant sur la scène napolitaine où les mots sont là pour raconter inlassablement la tragédie d'une ville sous-développée, prisonnière de traditions et d'archaïsmes, en prise avec la misère et la criminalité, bref une ville *en retard* par rapport au reste du monde. On perçoit une sorte de consensus sémantique (interclassiste et idéologique) consistant à mettre systématiquement en discours la double figure du chaos urbain et de la jungle politique pour qualifier (et discréditer) les missions de service public.

Cette façon de raconter l'action publique à Naples a été finement étudiée dans un ouvrage collectif consacré aux programmes de planification urbaine dans la ville [Vallat, Marin et Biondi, 1998]. Ce collectif de géographes et d'historiens a cherché à faire la *généalogie des lieux communs* de Naples en identifiant tous les mythes qui imprégnaient les diagnostics sur l'urbanisme depuis les premiers récits savants de quelques *voyageurs éclairés* au xv<sup>e</sup> siècle. Les auteurs montrent, derrière les stéréotypes, le paradoxe d'une *ville d'avant-garde et d'urgences* qui n'a cessé d'être *mise en ordre* par des plans d'urbanisme. Une telle opération de dévoilement mériterait assurément d'être engagée sur la politique régionale des déchets en Campanie (comme sur bien d'autres) tant ce dossier attire et attise des jugements définitifs malgré l'extraordinaire complexité de ses tenants et de ses aboutissants.

En mode inversé, on pourrait pointer sur le cas lyonnais tous les sté-



Lyon savait parfaitement adapter ses ambitions aux exigences européennes de « la région citoyenne » de Rhône-Alpes<sup>8</sup>.

Ces figures narratives qui façonnent publiquement l'identité des métropoles nous entraînent sur la question complexe du désenchantement et du réenchantement du monde par le langage. Comme le suggère le célèbre théorème de William I. Thomas selon lequel « *Quand les hommes considèrent certaines situations comme réelles, elles sont réelles dans leurs conséquences* » [Merton 1995], il semble que la mise en discours des enjeux politiques lyonnais et napolitains pèse considérablement sur les politiques régionales. Nous sommes là au cœur du défi classique de compréhension de la modélisation de la réalité sociale. Sur le plan conceptuel, le chantier a été investi avec énergie par les structuralistes et par les marxistes dans les années 1970, mais force est de constater que malgré l'implication de grands auteurs, les ouvertures ont fait long feu et la linguistique (comme tous les autres champs spécialisés) est retournée à sa technicité d'origine<sup>9</sup>. En science politique, Frédéric Bon n'a malheureusement pu mener à terme son entreprise intellectuelle de réconciliation des approches quantitatives et qualitatives [Bon, 1985], et l'objet « langage » n'a été réinvesti dans ses dimensions sociologique et symbolique que de façon dispersée et spécialisée [Braud, 2010].

Ces dernières décennies, des sociologues se sont aventurés sur la définition d'un outillage conceptuel centré sur le dévoilement des ordres de grandeur et de justification (*cf.* en France les travaux de Luc Boltanski et de Laurent Thévenot) et sur l'objectivation comme forme de pouvoir (*cf.* Michel Callon et Bruno Latour). Du côté de l'analyse des politiques publiques, à côté des travaux anciens étudiant le récit comme art de la dissimulation [Edelman, 1964], des auteurs tentent depuis quelques années d'établir une relation entre le langage et ses effets sur les pratiques de l'action publique. Le travail le plus abouti concerne sans doute l'étude du processus de politisation des énoncés de politiques publiques à l'échelon européen [Radaelli, 2000] et les analyses sur les récits construits pour fabriquer des carrières [Salmon, 2007]. Mais la principale difficulté analytique rencontrée pour décoder cette évolution provient du fait que ces discours jouent sur une extraordinaire pluralité de registres. L'entrée par le langage et par ses interactions discursives met

8. Une anecdote signifiante mérite mention : l'acronyme du projet a été choisi de façon symbolique en référence européenne à la joute sportive qui opposait en *Champions League* à l'époque le club de football de l'Olympique lyonnais à la plus prestigieuse des équipes européennes (le Real Madrid)...

9. En dehors de linguistes comme Benveniste ou Bakhtine, la plupart des grands intellectuels de l'époque (Althusser, Bourdieu, Foucault, Habermas, Pécheux, Goffman, Barthes...) se piquaient de remettre en cause la transparence du discours. Voir Bacot *et al.* [2010].

certaines à jour une rationalité cognitive dans la façon dont se fait le chaînage entre un problème et la solution collective [Hajer, 2006 ; Zittoun, 2009]. Pour autant, la science politique peine à construire un cadre conceptuel qui permettrait d'appréhender comment les croyances sur le service public, tels qu'elles sont énoncées dans des configurations territoriales précises, interfèrent avec les programmes d'action publique. La piste est actuellement défrichée dans des travaux comparatistes de science politique consacrés à la quête de légitimité inachevée des agglomérations, avec des thèses stimulantes sur les propriétés des ordres locaux intercommunaux en formation [Mévellec, 2008], sur les processus d'interactions et d'ajustements dans la formulation des projets urbains [Pinson, 2009] ou encore sur les jeux de rôles et de pouvoir qui placent la métropolisation au rang d'objet discursif [Ben Mabrouk, 2006]. Ces introspections contextualisées sur des programmes, des conflits et des discours nous renvoient au diagnostic de Jean-François Bayart lorsque ce dernier soulignait que pour voir ce qui se passe *au-delà d'Eboli*<sup>10</sup>, il est indispensable de parvenir à décrypter « par le bas » les « phénomènes d'intertextualité » en présence et le conditionnement qu'exercent les mots dans les situations les plus ordinaires [Chauvier, 2011].

#### CONCLUSION.

#### DÉCRYPTER LES PASSIONS POLITIQUES

Les discours urbains que nous avons répartis en trois catégories (des traumatismes historiques, des promesses électorales et des croyances sur le service public) ont-ils un impact sur la mise en œuvre des politiques régionales ? En guise de conclusion, nous souhaitons revenir sur les défis méthodologiques et théoriques auxquelles cette entrée analytique par le désenchantement et le réenchantement politiques est confrontée. Les trois motifs politiques que nous avons distingués ont pour point commun de relier les enjeux politiques aux conditions de leur énonciation : l'histoire traumatique des grandes villes constitue un sentier de dépendance structurant que les acteurs urbains commentent et subissent au quotidien ; l'autorité et la légitimité publiques semblent pour partie suspendues aux déclarations passionnelles que les électeurs et les élus formulent pour qualifier leur confiance réciproque ; les frontières du service public sont l'objet de discours qui s'apparentent à des récits martelant des croyances spialisées sur le bien commun. Il semble que cette triple opération narrative clôture et dynamise tout à la fois le champ des possibles en matière d'intervention publique, et cela d'autant plus en période de brouillage des

10. En référence au roman autobiographique de Carlo Levi, *Le Christ s'est arrêté à Eboli*, Paris, Gallimard, 1945.

lieux d'énonciation de l'autorité politique (avec la décentralisation, la crise des référentiels sectoriels, la gouvernance multiniveaux, le tournant néolibéral, l'essor de la démocratie participative...). À ce stade de la discussion, le traité qu'a rédigé Michel Foucault sur l'archéologie des sciences humaines [Foucault, 1966] permet un éclairage précieux. Dans *L'Ordre des choses* (c'est le titre originel de *Les Mots et les choses*, conservé dans la traduction anglaise de l'ouvrage), le philosophe s'interrogeait sur les conditions du discours qui changent au cours du temps et sur les régularités discursives des couches de savoirs qui délimitent ce qu'une époque peut ou non penser. À l'instar des vérités des *Ménines* de Velasquez, les tableaux métropolitains et régionaux reflètent tout le baroque de l'actualité politique contemporaine<sup>11</sup>. Cependant, l'entrée par les motifs du politique, si elle permet de mieux saisir les *clairs-obscurs* en présence, implique d'opérer des transgressions disciplinaires dans au moins deux directions.

La première concerne la place des passions dans la raison politique. On sait rarement que dans ses réflexions sur les opérations de transcodage, Lucien Sfez avait entrepris un voyage au cœur de Naples afin de décrypter les relations entremêlées entre l'État, la fête et la violence [Sfez, 1980]. Au terme de son enquête sur le *malgoverno* méridional, le sociologue a souligné combien ce régime de mœurs avait balayé certains des savoirs sur l'étude des systèmes de la décision qu'il avait auparavant théorisés à l'étude de Saint-Nom la Bretèche et au sein de la DATAR. Depuis, même si l'analyse a été approfondie dans une perspective sociologique [Braud, 2007] et autour de réflexions sur l'attachement de l'acteur-réseau à son *équipement politique* [Trépos, 2004], les politistes qui s'engagent dans la brèche des émotions politiques limitent l'analyse à des champs spécifiques comme la justice [Briquet et Garraud, 2001], la corruption [Bezes et Lascoumes, 2005] ou le terrorisme [Linhardt, 2008]. Pourtant, les passions constituent une dimension de compréhension du sens politique qui concerne aussi les activités politiques les plus ordinaires, une dimension qui nous informe bien au-delà des enjeux de domination et d'institutionnalisation. Un ouvrage collectif sur l'échange politique a esquissé un bilan soulignant la diversité des modes de consentement au pouvoir [Clayes et Frogner, 1995]. Dans le même état d'esprit, l'ouvrage collectif que Daniel Cefaï a dirigé sur les cultures politiques [Cefaï, 2001] a souligné la fertilité des tentatives scientifiques promouvant l'hybridation des connaissances en socio-anthropologie et en socio-histoire

11. Difficile de résister à un retour sur Naples pour alimenter la métaphore, *via Toledo*, au premier étage du Banco di Napoli, où est exposé *Le martyre de Sainte Ursule*: le tableau respire la sensibilité toute napolitaine du génial Caravage, avec cette combinatoire picturale si particulière de la puissance de la lumière et de l'obscurité.

du politique. Mais les auteurs constatent aussi que l'approche des dispositifs de gouvernementalité, lorsque cette dernière est pensée depuis les ancrages dans des mondes circonscrits, tarde à trouver sa légitimité académique dans le champ de la science politique. Un ouvrage collectif récemment consacré à *L'Identité en jeux* [Martin, 2010] soulève les mêmes interrogations interdisciplinaires en tentant de théoriser ce que Max Weber avait qualifié comme un « état des choses relatif et flottant ». La difficulté des politistes à théoriser les manières sensibles de vivre les dominations (et d'y résister) provient d'abord, nous disent les auteurs, du défi consistant à articuler dans un même schéma explicatif les identités prescrites et les identités choisies. La comparaison franco-italienne nous oblige en quelque sorte à aborder explicitement ce quatrième « i » complexe qui semble peser différemment, dans chaque configuration territoriale et sur chaque contexte d'action publique, sur les idées, sur les intérêts et sur les institutions.

La seconde direction de recherche apparemment en panne d'interdisciplinarité concerne l'étude du lien qui s'établit entre la démocratie et la production d'ordre. Si de nombreux ouvrages en sciences sociales se saisissent de la question démocratique, la communauté des politistes tarde à établir des passerelles entre les formes de l'action publique, la production de l'ordre et les énoncés démocratiques<sup>12</sup>. Il existe certes dans le courant cognitif d'analyse des politiques publiques des avancées convaincantes concernant le poids des éléments de connaissance, des idées, des représentations et des croyances sociales, que ce soit sur les versants des conflits [Sabatier, 1999], de la médiation [Muller, 2005] ou plus récemment des instruments [Lascoumes et Le Galès, 2004]. Mais la science politique reste étonnamment discrète sur la territorialité des processus en cours, et ce malgré l'acuité des questions de changements d'échelle en présence [Faure *et al.*, 2007]. La seconde transgression interdisciplinaire à opérer pourrait donc se situer dans la lignée des tentatives intellectuelles de décloisonnement déjà proposées en philosophie [Abensour, 2004] ou en géographie [Lussault, 2007], et que l'on retrouve sur l'analyse de l'intensité démocratique des ordres locaux chez des historiens [Ingold, 2005], des sociologues pragmatistes [Cantelli *et al.*, 2009] et des politistes [Smith, 2008b; Keating, 2009]. C'est l'hypothèse plus générale selon laquelle les processus contemporains de décentralisation, qui progressent dans tous les pays, favoriseraient une forme inédite de *différentiel démocratique* dans les façons urbaines et régionales de concevoir la mise en ordre du politique.

12. Hormis l'approche classique sur les fondations représentatives de la démocratie [Manin, 1996] et les controverses récentes liées à l'embellie des dispositifs participatifs [Blondiaux, 2008].

## SOMMAIRE

### INTRODUCTIONS

Introduction générale: Les politiques régionales à l'examen <i>Sylvain Barone</i> .....	9
L'histoire de la région et la Région dans l'Histoire <i>Bruno Rémond</i> .....	27

### PREMIÈRE PARTIE.

#### LE « NOYAU DUR » DES POLITIQUES RÉGIONALES

Introduction <i>Vincent Simoulin</i> .....	47
1. La régionalisation de la formation professionnelle. Les multiples facettes d'un changement discret <i>Thierry Berthet</i> .....	51
2. Y a-t-il de la politique dans les politiques régionales d'éducation? <i>Claire Dupuy</i> .....	65
3. Le TER et la politique. Ce que les élus font aux politiques ferroviaires régionales <i>Sylvain Barone</i> .....	85

### DEUXIÈME PARTIE.

#### AU-DELÀ DES COMPÉTENCES RÉGIONALES

Introduction <i>Alain Faure</i> .....	113
4. Sortir des compétences pour investir dans la connaissance. Les conseils régionaux face à l'enseignement supérieur et à la recherche <i>Jérôme Aust, Cécile Crespy et Audrey Vézian</i> .....	117
5. La question régionale en culture <i>Emmanuel Négrier et Philippe Teillet</i> .....	135

6.	Les régions face à leur territoire. Les contrats territoriaux, de l'aménagement à la gestion du territoire régional <i>Anne-Cécile Douillet</i> .....	161
----	--	-----

TROISIÈME PARTIE.  
PERSPECTIVES TRANSVERSALES

	Introduction <i>Emmanuel Négrier</i> .....	183
7.	Logiques de territorialité et de régionalisation en Europe de l'Ouest <i>Alistair Cole</i> .....	187
8.	Les motifs (dés)enchantés de l'action publique régionale à Lyon et à Naples <i>Alain Faure</i> .....	207
9.	La régulation financière de l'action publique régionale <i>Marc Leroy</i> .....	235
10.	Penser la démocratie participative en région au-delà du « fait » régional : de la performance institutionnelle aux formes de gouvernement <i>Guillaume Gourgues</i> .....	257

CONCLUSIONS

	Une approche systémiste du rôle des régions <i>Jean-Pierre Gaudin</i> .....	279
	Les politiques régionales comme esquisses et miroirs de l'action publique <i>Vincent Simoulin</i> .....	287
	BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE .....	299
	LES AUTEURS.....	325

# Les politiques régionales en France



Sous la direction de

**Sylvain Barone**

*Sylvain Barone*  
est chargé de recherche  
en science politique  
au Cemagref (UMR G-EAU)  
et membre du CEPEL-  
université Montpellier-I.

Avec des contributions

de : Jérôme Aust  
Sylvain Barone  
Thierry Berthet  
Alistair Cole  
Cécile Crespy  
Anne-Cécile Douillet  
Claire Dupuy  
Alain Faure  
Jean-Pierre Gaudin  
Guillaume Gourgues  
Marc Leroy  
Emmanuel Négrier  
Bruno Rémond  
Vincent Simoulin  
Philippe Teillet  
et Audrey Vézian

**T**rente ans après la décentralisation  
du début des années 1980 et

alors qu'est mise en œuvre une nouvelle réforme territoriale, où en sont les politiques régionales en France? Si les régions ont su se constituer au fil du temps de véritables capacités d'action, leur avenir apparaît aujourd'hui entouré d'incertitudes, que celles-ci concernent leurs ressources financières, l'étendue de leurs compétences, leurs rapports avec les autres collectivités locales ou avec leur propre espace.

S'appuyant sur des enquêtes de terrain approfondies, cet ouvrage propose d'entrer dans le Meccano des politiques régionales et d'en dresser une sociologie, en décryptant leurs modes de fabrication collectifs et leurs évolutions. Cette sociologie se veut particulièrement attentive à la manière dont ces politiques, où les conseils régionaux ne jouent parfois qu'un rôle mineur, sont formées par des régulations sectorielles impulsées aux niveaux national et/ou européen et sont gérées de manière parfois extrêmement différenciée selon les domaines. Elle prend également au sérieux l'influence de la compétition électorale et de la vie politique locale sur leur construction.

Au final, loin du mythe désormais largement écorné d'une « Europe des régions », ce volume explore à travers le prisme de l'action publique la réalité de la régionalisation à la française.

En couverture:  
© Getty images



**La Découverte**

www.editionsdecouverte.fr  
9 bis, rue Abel-Hovelacque  
75013 Paris

ISBN 978-2-7071-7063-7



29 €