

Trois regards sur les politiques publiques vues du local

Anne-Cécile Douillet, Emmanuel Négrier, Alain Faure

▶ **To cite this version:**

Anne-Cécile Douillet, Emmanuel Négrier, Alain Faure. Trois regards sur les politiques publiques vues du local. Laurie Boussaguet; Sophie Jacquot; Pauline Ravinet. Une "French touch" dans l'analyse des politiques publiques?, Presses de Sciences Po, pp.319-348, 2015, 978-2-7246-1645-3. halshs-01116857

HAL Id: halshs-01116857
https://shs.hal.science/halshs-01116857

Submitted on 15 Feb 2015

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.

Chapitre 13 / **TROIS REGARDS** SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES VUES DU LOCAL

Anne-Cécile Douillet, Alain Faure et Emmanuel Négrier

La cohérence d'ensemble du schéma d'analyse des politiques publiques proposé par Pierre Muller est établie à la fin des années 1980[1], alors même que de nombreuses enquêtes empiriques, en France comme ailleurs en Europe, commencent à s'intéresser de près au double mouvement de décentralisation et de construction européenne. Ces transformations favorisent des approches moins stato-centrées, qui ne font pas du cadre national le seul espace de jeux politiques et d'action publique. La politique locale, et pas seulement l'action de l'État en direction de « ses territoires » – périphériques ou non –, devient ainsi un objet d'étude dont les chercheurs se saisissent plus facilement : les analyses localisées se multiplient, les « effets territoriaux » sont étudiés et les approches nord-américaines en termes de régimes urbains suscitent un certain intérêt (critique) en Europe[2].

Pourtant, dans la réflexion sur les politiques publiques que propose Pierre Muller, le local n'est pas central. D'ailleurs, quand Pierre Muller et Bruno Jobert (1987) cosignent *L'État en action*, la question du « local » occupe dans leur laboratoire (le Centre de recherche sur le politique, l'administration et le territoire – CERAT) une place plutôt discrète en raison des conflits suscités, quinze ans plus tôt, par une controverse musclée opposant l'École marxiste à la sociologie des organisations, autour en particulier du *cas de Roanne* (Biarez *et al.*, 1972). C'est l'État qui occupe les esprits, et les collectivités locales apparaissent comme des lieux assez traditionnels de reproduction politique. Les deux notions autour desquelles s'articule l'approche mullérienne des politiques publiques, le référentiel et le secteur, renvoient en tout cas à un cadre d'analyse qui est d'abord national-étatique, sans considération particulière pour la dimension infranationale. Lorsqu'il définit le référentiel comme une « vision du

1. En attestent la publication de *L'État en action* en 1987, mais aussi celle de la première édition du « Que sais-je ? » sur les politiques publiques en 1990.

2. Sur cette histoire des travaux sur le local en Europe, voir Keating (2008).

monde », comme « un ensemble de valeurs fondamentales qui constituent les croyances de base d'une société » (Muller, 2004, p. 65), c'est de sociétés nationales qu'il est implicitement question : *L'État en action*, ce sont d'abord des politiques nationales. De façon significative, dans la mise en perspective proposée à la fin de cet ouvrage, Pierre Muller n'évoque « la question du local » qu'en fin d'article, juste avant « le global comme régime international ».

Le local n'est pas pour autant un impensé dans l'analyse mullérienne des politiques publiques. Il est en fait très présent, au moins en creux, du fait de l'importance accordée à la sectorisation dans le mouvement de construction des politiques publiques, la sectorialité étant pensée en opposition à la territorialité, associée au local. En faisant du « moment des politiques publiques » celui où la division sociale du travail conduit à un nouveau découpage des activités économiques et sociales en secteurs, suivant une logique de filière, Pierre Muller fait de la sectorialité le fondement même des politiques publiques. Pour lui, celles-ci se construisent en opposition à une approche territoriale et localisée des enjeux collectifs. Cela va de pair avec une désagrégation des « communautés territoriales » : les liens sociaux existant dans ces communautés sont supplantés par d'autres formes de rapports sociaux, qui découlent notamment de l'organisation de la production et des échanges marchands. Dans cette perspective, la décentralisation et le développement contemporain de politiques locales sont analysés comme l'une des dimensions d'un mouvement plus large de territorialisation de l'action publique, vue comme le produit d'« une prise de conscience des limites d'une approche verticale des problèmes sociaux » (Muller, 2004, p. 105). Il y aurait ici une forme de retour au local, du fait des limites de l'approche sectorielle, qui ne prendrait pas suffisamment en compte la diversité des situations locales et l'interdépendance des problèmes publics.

Par ailleurs, le schéma d'analyse des politiques publiques proposé par Pierre Muller intéresse l'étude du « local » dans la mesure où il soulève des questionnements susceptibles d'alimenter l'analyse et la compréhension des espaces politiques infranationaux. Ainsi, le référentiel, parce qu'il est une croyance en action, renvoie à la question du consentement, qui se pose dans tous les espaces où s'exerce un pouvoir, y compris donc dans les espaces politiques infranationaux. Parmi les référentiels identifiés par Pierre Muller, celui de la *gouvernance durable*, qu'il esquisse pour caractériser la période contemporaine, semble particulièrement pertinent dans certains espaces politiques locaux, notamment les grandes agglomérations.

C'est à partir de ces considérations générales sur la façon dont l'analyse des politiques publiques « façon Pierre Muller » peut éclairer l'action publique locale que nous avons construit une réflexion à trois voix. Il s'agit bien de trois contributions successives, fonction des centres d'intérêt des trois auteurs et des perspectives qu'ils privilégient. Pour autant, il s'agit à travers elles d'interroger l'idée même de politique publique locale et de confronter différentes façons d'envisager l'action publique à partir d'une focale locale. La première partie fait ainsi des espaces politiques locaux, métropolitains en particulier, un révélateur des politiques publiques, à la fois en tant que « baromètre » de l'action publique et comme aiguillon pour l'étude des politiques publiques. Pour Alain Faure en effet, l'action publique métropolitaine révèle des tensions et des incertitudes caractéristiques des politiques publiques contemporaines, tandis que son analyse suggère de nouvelles pistes d'investigation, centrées sur la culture ou encore l'émotion. Une deuxième façon d'envisager les politiques locales est d'en faire en quelque sorte l'unité de base de l'action publique. C'est ainsi qu'Emmanuel Négrier, partant d'une interrogation sur les croyances locales, fait des espaces locaux le fondement de nombreuses politiques publiques. La troisième partie adopte une focale encore un peu différente en interrogeant moins les politiques locales que la territorialisation de l'action publique. Envisageant la territorialisation non comme un « mouvement » mais comme une politique et un principe de légitimation de l'intervention publique, Anne-Cécile Douillet analyse les politiques locales comme parties prenantes de systèmes d'action publique beaucoup plus larges. La première partie part ainsi de l'hypothèse de Pierre Muller d'un quatrième cycle de gouvernance durable pour faire de l'action publique locale (ou du moins métropolitaine) un cas emblématique de l'action publique contemporaine. La deuxième partie, pour sa part, localise des notions comme celles de croyance ou de référentiel, et fait, *in fine*, de l'action publique un ensemble de politiques locales. En revenant sur l'analyse que Pierre Muller fait de la territorialisation de l'action publique, la troisième partie invite quant à elle non pas à une localisation de l'analyse des politiques publiques mais à une déterritorialisation de l'analyse des politiques locales, pour englober les politiques locales dans des systèmes de relation qui ne sont pas que locaux

Les plaques tectoniques de l'action publique métropolitaine

Pour les étudiants qui ont suivi le cours de DEA dispensé par Pierre Muller à Grenoble à la fin des années 1980, le schéma à base de médiateurs et de référentiels était particulièrement apprécié parce qu'il invitait explicitement les étudiants à formuler des hypothèses sur les raisons du changement. La première thèse qu'il a accepté de diriger s'interrogeait sur les maires ruraux *saisis par l'esprit d'entreprise* (élus locaux qui engageaient leur commune dans des initiatives ambitieuses de développement local malgré un contexte socio-économique et institutionnel particulièrement défavorable) (Faure, 1992). Le terrain semblait bien loin de la planification et de la modernisation des grandes administrations, mais il y avait quand même une tentative de lecture des processus de médiation porteurs de nouvelles représentations de l'action publique. La piste *cognitive* était d'autant plus séduisante qu'elle permettait de repérer le rôle à la fois intellectuel et agissant des acteurs dans la *mise en ordre* des politiques publiques. C'est ce fil rouge qui a toujours passionné Pierre Muller : comprendre à quelles conditions des *problèmes* de société deviennent audibles, légitimes et attractifs et comment des *solutions* de politiques publiques s'imposent à la fois dans leur formulation et pour leur impact politique. Le dialogue avec les chercheurs travaillant sur la décentralisation a cependant rapidement buté sur des impasses liées à des questions de focale dans la mesure où le schéma mullérien repérait l'émergence des nouvelles priorités dans un contexte à la fois catégoriel et étatique, alors que, dans le morcellement des collectivités locales à la française, les *médiateurs* argumentaient les politiques publiques sur des rhétoriques plus territoriales et identitaires que sectorielles et catégorielles. De même, les enquêtes semblaient montrer que les élites locales qui s'impliquaient dans des débats de politiques publiques construisaient un *rapport local-sectoriel* toujours partiel et temporaire. Les recherches engagées par la suite sur les grandes collectivités locales et sur leurs principaux leaders politiques (les leaders urbains et régionaux en France puis au Canada et en Italie) ont cependant permis de tester la formule « *Does policy change politics ?* » en la renversant pour montrer comment *la politique locale changeait (parfois) les politiques publiques* (Balme, Faure et Mabileau, 1999). Pendant toutes ces années, les réflexions sur les processus de décentralisation ont permis des compagnonnages stimulants avec Pierre Muller, au CERAT puis au laboratoire de recherche PACTE (Politiques publiques, action politique, territoires), que l'on retrouve dans des ouvrages collectifs sur la question territoriale (Faure et Douillet, 2005), sur l'épreuve du local (Faure et Négrier, 2007), sur les changements d'échelle (Faure *et al.*, 2007) et sur la différenciation territoriale (Douillet *et al.*, 2012). D'une certaine façon,

l'étude des processus de territorialisation de l'action publique a permis à différents collectifs de chercheurs de se prémunir d'une vision par trop prométhéenne de l'État en prenant le pouls de nouvelles préoccupations sociétales et de nouvelles formes de mobilisation expérimentées à l'échelon local.

Les politiques locales comme baromètre

À cet égard, en concluant son chapitre sur la désuniversalisation, la désectorisation et la dégouvernementalisation de l'action publique, Pierre Muller nous invite à nouveau à utiliser les études sur les politiques locales comme des baromètres permettant de mieux comprendre des évolutions sociétales plus globales. Son hypothèse d'un *quatrième cycle de gouvernance durable* constitue un questionnement très stimulant sur les logiques de plus en plus incertaines d'agencement entre le marché, l'espace public et l'État. Le diagnostic entre en écho avec les résultats des enquêtes consacrées aux politiques publiques dans les villes, aux conflits et aux nouvelles mobilisations politiques observées à cette échelle territoriale. Dans tous les systèmes politiques urbains en effet, les trois régimes de son modèle (l'économique et social, le civique, le politique) s'entrechoquent frontalement sans que l'on ne parvienne à identifier qui pense (et comment agir sur) le monde. Aussi, pour prolonger sa métaphore heureuse des trois *plaques tectoniques* placées en tension, on fera volontiers l'hypothèse que cette équation constitue précisément le cœur de chauffe de l'action publique métropolitaine en formation. Dans tous les travaux récents de science politique consacrés à l'émergence du pouvoir métropolitain, on constate par exemple que les médiations sont à la fois conditionnées et contrariées par la double crise des référentiels sectoriels et de l'autoréflexivité. Sur des secteurs aussi cruciaux que l'emploi, le logement, les transports ou l'action sociale, des transformations importantes se précisent, qui impactent de façon désordonnée le champ des *policies*. Des thèses de science politique montrent que cette métropolisation de l'action publique entraîne des changements substantiels caractérisés par un *processus d'indéfinition* sur les frontières de l'action publique (Mevellec, 2008) et des *basculements irréversibles* dans la façon de concevoir le pouvoir (Ben Mabrouk, 2006). Sur un registre plus sociologique, les recherches consacrées aux dynamiques managériales impulsées dans les grands projets urbains (Pinson, 2009) soulignent le brouillage entre les enjeux techniques et politiques, décrivant l'apparition d'*entrepreneurs territoriaux* situés au cœur des administrations métropolitaines (IDT, 2009). Plus inédit encore, des enquêtes empiriques approfondies

focalisent dorénavant l'attention sur les jeux de langage qui réorientent de façon différenciée les processus de décentralisation et de territorialisation de l'action publique, en France (Maïsetti, 2012 ; Sainty, 2012) comme à l'étranger (Tortchinski, 2011 ; Tomàs, 2012).

Dans ces différents chantiers ouverts par la jeune recherche, qui font écho à ce que l'École de Chicago nommerait les *mondes sociaux locaux* dans une perspective pragmatique et interactionniste, on trouve le constat partagé que les imaginaires politiques métropolitains en formation ne produisent que très partiellement de nouvelles formulations du *bien commun*. Pour reprendre la terminologie mullérienne, on dira que cette activité discursive autoréférentielle est incomplète, au sens où elle opacifie le *rapport global-sectoriel* beaucoup plus qu'elle ne le structure ou ne le stabilise. L'hypothèse est cependant délicate à manier parce qu'elle touche à des impensés en science politique, comme notre incapacité à concevoir les métropoles comme des *États locaux*, ou encore comme notre difficulté à imaginer un pouvoir politique qui ne serait pas seulement coercitif – pour faire écho aux travaux d'anthropologie un peu oubliés sur *la société contre l'État* (Clastres, 1974). Ces hypothèses nous ramènent aux analyses défendues par les deux auteurs qui ont marqué l'itinéraire intellectuel de Pierre Muller, Michel Foucault et Pierre Bourdieu. Le premier a toujours cherché à penser *la raison d'État* au miroir de dispositifs, de savoirs et d'instruments concrets, et le second s'est constamment intéressé aux mécanismes symboliques asymétriques de la domination politique. Si l'on reste dans cette perspective, l'étude du pouvoir métropolitain permet de constater que les gouvernants ont du mal à gouverner (*via* les instruments) et que les dominants ont du mal à dominer (*via* la violence symbolique).

Un double déficit de passion et de confiance politiques

C'est cette double équation que les enquêtes sur la politique dans les métropoles permettent peut-être d'éclairer. On en résumera l'intrigue en disant que l'action publique métropolitaine semble placée en double déficit de passion et de confiance politiques. Tout se passe en effet comme si les discours des élites engagées à ce niveau souffraient d'une panne de sens et d'éloquence, avec, d'un côté, des représentants élus ne parvenant pas à *raconter* les services publics à cette échelle de façon convaincante et, de l'autre, des experts (au sens large) proposant des doctrines de développement limitées à des défis techniques et logistiques. Dans les deux cas, on pourrait presque

parler de *politiques publiques sans émotion*, au sens où les discours peinent à cristalliser des adhésions individuelles et à incarner des idéaux communautaires.

Comment analyser cette double difficulté à *penser métropolitain* et à produire des référentiels à cette échelle ? Notons tout de suite que sur le plan de la méthode, la question implique de mettre en discussion le *nationalisme méthodologique*, qui oriente trop systématiquement les recherches sur un mode stato-centré privilégiant la culture administrative, et les *sentiers de dépendance institutionnelle* propres à chaque pays. Une fois ce biais pris en compte (à défaut d'être résolu), nous faisons l'hypothèse que la question exige aussi des transgressions sur un plan plus conceptuel. À titre exploratoire, on pourrait suggérer une voie analytique consistant à explorer les dimensions culturaliste et émotive qui concourent à la formation de la vision du monde des acteurs. Si ces deux pistes ne font pas vraiment partie de la boîte à outils des politistes spécialisés dans l'analyse des politiques publiques, il nous semble qu'elles pourraient utilement enrichir les analyses de Pierre Muller dans sa réflexion sur les politiques publiques comme dispositifs d'autoréflexivité.

La piste culturaliste appliquée à l'action publique a été explicitement empruntée par Robert Putnam dans les années 1990, lorsque ce dernier a tenté de comparer la performance institutionnelle des régions italiennes. Cherchant à mesurer comment les représentations politiques étaient imprégnées de façon différentielle par chaque *esprit des lieux*, il a conçu un modèle explicatif visant à indexer *l'efficacité* de la puissance publique à des variables culturelles et identitaires (Putnam, 1993). Si l'on reprend cette même logique pour comprendre les jugements de défiance et de rejet envers les institutions métropolitaines, on s'aperçoit que la *panne de sens* des politiques publiques n'est pas exprimée dans les mêmes termes et ne revêt pas la même signification selon chaque contexte culturel local. Ce seul résultat justifie de tenter des passerelles avec les *cultural studies*, ne serait-ce que pour mieux comprendre comment les discours de confiance et de défiance dans la politique dépendent de la façon dont chaque *monde social local* construit ses représentations de l'autorité et de la légitimité. Dans certaines villes, le processus politique de métropolisation cristallise des arguments qui délégitiment toute tentative de concertation partenariale horizontale. Dans d'autres contextes, les adhésions politiques se condensent spécifiquement autour de certaines collectivités et sur certains combats collectifs, sans que le niveau métropolitain ne parvienne à susciter un quelconque sentiment de fierté ou d'attachement. Dans des enquêtes spécialisées sur des secteurs d'intervention (la culture, les déplacements,

l'environnement, etc.), on a pu repérer des styles de négociation qui reflétaient des rôles précis (et limitatifs) pour la parole des élites comme pour celle des habitants et des groupes d'intérêt. Et, dans les différents types de plaidoyers politiques que nous avons pu recenser, on a souvent constaté que les « dominants », pour reprendre la typologie bourdieusienne, se trouvaient dans l'incapacité d'incarner des représentations et des croyances susceptibles de transcender les fragmentations et les conflits en présence. Sur tous ces résultats, l'entrée culturaliste pourrait nous permettre d'identifier les fondations culturelles et identitaires de la médiation politique, et ainsi mieux comprendre comment la *citoyenneté en réseaux* s'y organise et à quelles conditions des référentiels d'action publique sont susceptibles d'émerger. L'approche donne des indices sur la formation d'une forme de *démocratie différentielle*, au sens où l'on constate que les institutions locales jouent un rôle structurant de définition non pas du bien commun mais des principes démocratiques de sa production.

Une seconde façon, complémentaire, d'analyser la fragmentation des enjeux publics consiste à réévaluer la place des émotions dans l'énoncé des politiques publiques. L'approche par les passions politiques s'est développée en France sur les élections et sur les mobilisations sociales (Sommier et Crettiez, 2012), mais sans que des connexions ne soient véritablement opérées avec l'analyse des politiques publiques. Pourtant, l'étude des courts circuits (courts-circuits ?) symboliques susceptibles d'orienter le jugement rationnel des acteurs pourrait permettre de mieux comprendre le phénomène de condensation des émotions au cœur des arènes politiques métropolitaines. Si la question a donné lieu à des controverses sur les fronts de la sociologie, de la philosophie, de la psychanalyse et de la sémiologie, la science politique n'est pas parvenue à tirer profit du mouvement pour mieux théoriser le rôle des émotions et du langage dans la mise en ordre du réel. Des avancées récentes sont apparues avec le développement anglo-saxon de la *narrative policy analysis*, proposant à l'analyste des outils dans ce domaine (Schmidt, 2000). Cependant, peu de travaux s'intéressent explicitement aux événements, aux personnalités, aux drames, aux blessures et aux passions qui conditionnent spécifiquement les énoncés de politiques publiques dans chaque métropole et qui concourent à la fabrique de coalitions narratives (Zittoun, 2013). L'approche pourrait pourtant permettre de mieux repérer les mécanismes de rejet et de désenchantement qui structurent la mise en récit des enjeux politiques métropolitains. Comment les métropoles racontent-elles leur destin partagé (Faure et Griffiths, 2013), et pourquoi le *moment métropolitain* favorise-t-il si

difficilement la cristallisation politique entre les idées et les intérêts ? À partir de quels déclencheurs symboliques de nouvelles solutions de politiques publiques deviennent-elles formulables et acceptables pour les individus ? La science politique aurait tout à gagner de passerelles plus explicites avec les travaux focalisés sur les mondes circonscrits des cultures politiques depuis leur ancrage sensible, à la fois spatial et temporel (Cefaï, 2011). Cette façon d'étudier les représentations au ras du sol a été explorée, sans faire école, par le sociologue Bernard Poche, dans ses recherches sur le langage comme élément fondateur du groupe et sur le groupe comme phénomène contextuel. Dans ses enquêtes ethnographiques sur l'espace fragmenté, ce dernier a décrypté avec minutie la façon dont des sociétés montagnardes ont construit une souveraineté groupale en permanente transaction (et résistance) avec la souveraineté politique de l'État (Poche, 1996). Sur un registre comparable, on pourrait se demander comment les individus résistent au tournant métropolitain, comment les passions politiques orientent les élans collectifs au sein de chaque grande région urbaine et comment cette vision partagée reflète (et éclaire) l'agencement incertain des trois plaques tectoniques du marché, de l'espace public et de l'État.

Une « vision du monde » imprégnée de croyances locales

Si les politiques publiques locales peuvent être envisagées comme un révélateur des logiques contemporaines de l'action publique, il est une façon plus radicale de localiser l'analyse des politiques publiques : faire du local, et plus précisément des croyances locales, le fondement des politiques publiques.

L'analyse cognitive des politiques publiques implique la possibilité d'une politisation du monde. Elle le fait contre les deux fronts possibles de la dépolitisation. Le premier est la technicisation et sa prétention à offrir aux problèmes des tenants et aboutissants automatiques : « il n'y a pas d'autre politique possible ». Le second est l'illusion que représenterait la politique des problèmes face à l'évidence de rapports de force : « ce sont toujours les mêmes qui gagnent ». Entre la politique accessoire et la politique illusoire, l'analyse cognitive propose deux facettes, ambivalentes, de la politisation des problèmes. D'un côté, le pouvoir en action ne peut s'émanciper du recours aux symboles, images et normes qui nourrissent la légitimité. Convaincre ne suffit donc pas à emporter l'adhésion. Gouverner, comme être gouverné, c'est y croire. D'un autre côté, cet ensemble hétéroclite de normes et d'images – auxquels on pourrait

adjoindre les outils et instruments d'action publique – sont très loin de se donner à voir spontanément comme politiques. C'est pourquoi l'analyse cognitive est une politisation du monde, au sens d'une extension de la dimension politique des choses.

Paradoxe : cette entreprise a parcouru de nombreux objets d'action publique, a traversé plusieurs secteurs de politique au cours d'une période où – à la faveur de mouvements de décentralisation dans les démocraties occidentales – l'action publique locale prenait une importance croissante. Mais, autant la mise au jour de la politisation du monde des politiques publiques s'est effectuée, autant l'articulation des croyances politiques à la question locale reste source de difficultés. C'est sans doute parce que cette articulation ne va pas de soi.

La politisation comme consentement

On pourrait d'abord prétendre que c'est l'intrigue elle-même qui ne se situe pas à ce niveau. La croyance politique est tendue vers le consentement, que celui-ci ait pour finalité une certaine harmonie ou intégration sociale ou qu'il ait pour fondement, dans la tradition marxiste, la domination sociale et la fausse conscience (Padioleau, 1986). Dans les deux cas, l'analyse ne se rapporte quasiment jamais à des situations ou espaces locaux, au contraire des travaux plus ethnologiques ou anthropologiques qui font le lien entre politique et croyance. Sans doute cette rareté est-elle liée au fait que l'intrigue majeure, sur les croyances politiques, n'est pas celle de la domination à proximité, mais précisément à distance, sur la multitude : comment se fait-il, se demandait déjà Hume, que la majorité accepte aussi facilement d'être gouvernée par une minorité (Hume, 2008 [1741]) ?

La politisation entretient en outre avec la question locale un rapport ambivalent. Elle peut tout d'abord être considérée comme un corrosif. En effet, la politisation évoque un rapport au monde (Bacot, 2002 ; Boltanski et Thévenot, 1991), la constitution d'un marché politique (Lacroix, 1985) ou un ensemble de pratiques et de discours (Lagroye, 2003) qui ont tous pour principe d'extraire les problèmes d'une configuration restreinte, propre à un espace singulier. En outre, la politisation repose sur la problématisation conflictuelle, là où au contraire la moindre image du « local » fonctionne au compromis, à l'amortissement des clivages, au consensus. La politisation déterritorialise, en ce sens que ses ordres de grandeurs, ses variables de référence et ses symboles se situent sur un axe vertical, quand la question locale se nourrit au contraire d'horizontalité. Mais, par un paradoxe apparent qu'il faut ici résoudre, la politisation

offre aussi à la question locale son principe de distinction : fiefs et bastions, de gauche comme de droite, sont là pour en attester. Ici s'affrontent depuis longtemps des conceptions antagoniques des origines (Siegfried, 2010 [1913] ; Pourcher, 1987 ; Lehingue, 2011), de la consistance (Sfez, 1977 ; Négrier, 2009) et des dynamiques (Douillet *et al.*, 2012) des cultures territoriales. Il existe plusieurs manières de résoudre le paradoxe, dont la plus intéressante découle d'une certaine localisation du schéma de Pierre Muller lui-même.

La première résolution possible du paradoxe consiste en la partition des processus de politisation, d'une part, et de localisation, d'autre part. Dans un cadre globalisé, la territorialité serait une trace chaque jour plus artificielle face à la standardisation des problèmes publics et des modes de vie, offerte en son temps par les glorieux médiateurs de la modernisation agricole, et aujourd'hui par les processus de globalisation. Celle-ci porterait une nouvelle politisation, XXL, des problèmes d'action publique. Le paradoxe serait donc ici résolu par la temporalité : la territorialité est de l'ordre de la survivance, tandis que la politisation est de l'ordre de l'émergence.

La deuxième résolution du même paradoxe prétend à l'inverse. Des deux processus, c'est la territorialisation qui gagne en consistante, tandis que la politisation renvoie à un état désormais dépassé de sociétés jadis aptes à produire du consentement, de l'action collective autour de lignes politiques de clivage clairement distincts.

Le lien entre territorialisation, action publique et croyances

Ces deux tentatives sont vouées à l'échec, précisément parce qu'elles se privent d'expérimenter le lien entre territorialisation, action publique et croyance politique. Examinons maintenant les perspectives offertes par un tel lien.

Tout d'abord, l'efficacité propre de la croyance politique ne suppose pas, comme on pourrait le penser, une certaine distance, un saut d'échelle pour fonctionner. Ce serait faire de l'espace local un univers où le concret des interactions ne produirait aucune incertitude, et donc aucun appel à la confiance, au crédit, ce que dément la moindre sociologie politique locale. Au contraire, la croyance politique est une dimension de cette échelle, dont on peut vérifier la prégnance au travers des discours, des événements, des récits. La croyance ne renvoie donc pas à une simple survivance abstraite, dont la manifestation se ferait sur le mode de « l'effet d'absence », pour paraphraser Anne Cauquelin (1977). Elle renvoie aussi à cette « disposition à agir », dans un univers incertain et un espace-temps nourri d'épreuves de réalité.

La croyance politique territoriale est donc d'une double nature. Elle est une représentation du monde, produite par une sédimentation dans l'espace et le temps et dont la reproduction échappe à la conscience. Elle est aussi une dimension de l'agir local, ouvert à la stratégie, à l'instrumentalisation, à la conflictualité. C'est en cela qu'elle est ici préférable aux notions voisines d'habitus ou d'idéologie, difficilement mobilisables dans un cadre local, en dépit de tentatives de concilier approche territoriale et idéologie (Arnaud, Le Bart et Pasquier, 2007).

Si la croyance n'est pas de ces indicateurs faciles à mettre en équation, elle n'en est pas moins constitutive du rapport politique au lieu, de deux manières. La première est invariante, et la diversité même des terrains d'enquête portant sur l'action publique territoriale permet de le démontrer. La croyance, au-delà des différences entre territoires, est un ingrédient universel de la politique locale. La seconde manière est distinctive. La croyance est ce qui donne corps et sens aux différences de politisation. Par croyance politique territorialisée, nous entendons ainsi des représentations et des dispositions à l'égard de la politique dont le contenu entretient un lien direct avec une configuration spatiale donnée.

En matière d'action publique territoriale, une telle perspective permet de prolonger utilement une approche en termes de référentiel, comme croyance en action. Elle la complexifie, au-delà de la diffusion hégémonique promise par la médiation entre images, normes et algorithmes, mise en musique par des médiateurs stratèges. Elle lui propose d'examiner toutes les dissonances que ce bel ordonnancement politique rencontre dans des configurations territoriales distinctes. Elle propose de mettre la médiation à l'épreuve d'une intelligibilité territoriale faite, elle aussi, de rapports de force, d'images, de croyances. S'il n'est sans doute pas pertinent de le faire en inventant un référentiel « local-sectoriel » par décalque du rapport « global-sectoriel » de l'État en action, au moins doit-on veiller à ce que l'approche cognitive ne range, comme l'avait d'ailleurs fait l'analyse stratégique en termes de régulation croisée, les dynamiques territoriales au rang de simples bruits. Dans un certain nombre de secteurs jadis considérés comme « centraux », les croyances politiques en action se sont territorialisées, et avec elles se révèlent des différences d'intensité, de trajectoire et de contenu de certaines politiques publiques. Cela est vrai dans le cadre français, pour des politiques comme la culture (Négrier et Teillet, 2014), le logement (Steinmetz, 2013), la santé (Borraz, 1999) ou l'aménagement du territoire (Béal et Pinson, 2013). Remarquons enfin que la territorialisation, que nous voyons ici comme une évolution

des politiques publiques, a également été réévaluée comme l'une de ses (leurs ?) fondations, comme lorsqu'une méthode socio-historique (Payre et Pollet, 2013) montre que plusieurs politiques ont pour origine non pas des élites centrales mais des espaces locaux. D'autres cadres nationaux, à l'instar de l'Espagne (Subirats et Gallego, 2002 ; Subirats et Gomá, 1998), font apparaître des distinctions encore plus claires dans ces croyances politiques territoriales, avec un impact majeur sur certaines politiques publiques.

Déterritorialiser l'analyse des politiques locales

À rebours de cette territorialisation poussée de l'analyse des politiques publiques, le troisième point de vue de ce chapitre défend l'idée de politiques locales inscrites dans des systèmes d'action publique qui ne se réduisent pas aux espaces infranationaux. Comme dans la première partie, les politiques publiques locales sont vues ici comme une entrée permettant de tirer des conclusions sur l'action publique en général. Plus précisément, nous défendons ici une analyse des politiques locales qui s'intéresse moins aux « spécificités territoriales » qu'aux logiques de l'action publique (tout en restant attentive aux caractéristiques de chaque configuration territoriale). Autrement dit, si une « analyse localisée de l'action publique[3] », intégrant la variété des agencements locaux, a tout son sens, une approche territoriale des politiques publiques qui ferait des territoires un facteur explicatif en soi pose question.

Les dernières décennies, du fait de l'intérêt renouvelé pour le local, ont été marquées par la conduite d'un grand nombre de travaux portant sur différents domaines d'action publique, types de collectivités, catégories d'acteurs ou espaces géographiques[4]. Ces travaux démontrent bien l'existence et la montée en puissance de politiques locales, alimentant ainsi la thèse d'une territorialisation de l'action publique, c'est-à-dire d'une plus grande localisation de la définition des enjeux collectifs et de

[3]. L'expression fait écho à celle utilisée par Briquet et Sawicki (1989).

[4]. En témoignent les différents ouvrages collectifs sur les politiques locales, la gouvernance territoriale, l'action publique locale et les monographies « sectorielles » sur les politiques locales de transport, de la culture, de santé, d'éducation, de la « ville », dont plusieurs exemples ont été cités ci-dessus et dont il est évidemment impossible de faire une liste exhaustive. Il faudrait y ajouter les ouvrages centrés sur les niveaux de collectivités (voir, par exemple, Barone, 2011).

leurs modalités de traitement[5]. Malgré l'intérêt de ces travaux, a souvent été pointé un risque d'enfermement dans un cercle de « territorialistes[6] » et d'accumulation d'études de cas illustrant la montée en puissance des collectivités territoriales, le renouvèlement des mobilisations locales, l'émergence de nouvelles professions et expertises.

Pourtant, analyser les politiques locales conserve tout son intérêt. L'enjeu est de prendre au sérieux la diversité des configurations locales tout en intégrant celles-ci dans des logiques d'action publique plus larges. Cela passe sans doute par une prise de distance vis-à-vis des notions de territoire et de territorialité, dont la polysémie a été maintes fois soulignée (Smith, 2008 ; Vanier, 2009), et par une reconsidération de l'idée de territorialisation de l'action publique.

Secteurs, territoires et territorialisation de l'action publique

Si « le moment des politiques publiques » est celui du découpage de la société en secteurs d'activité, en opposition à la logique horizontale des communautés locales, comme le défend Pierre Muller (voir *supra*), comment penser la valorisation des identités locales, de la proximité spatiale et de la transversalité observée dans les politiques des collectivités territoriales et dans certaines formes d'interventions localisées de l'État ? Autrement dit, si la sectorialité est considérée comme étant au fondement des politiques publiques, l'action publique locale semble remettre en cause l'hégémonie des logiques sectorielles. Voir dans la « territorialisation » – c'est-à-dire dans le développement de politiques portées par des autorités infranationales ou de politiques étatiques plus transversales et plus attentives à la diversité des territoires – une « crise de la sectorialité » permet alors de réarticuler le tout. Dans cette perspective, la décentralisation est considérée comme l'une des dimensions d'un mouvement plus large de territorialisation de l'action publique, lié à une « prise de conscience des limites d'une approche verticale des problèmes sociaux » (Muller, 2004, p. 105), autrement dit aux apories de l'approche sectorisée des problèmes sociaux. La limite de cette approche

[5]. Cette définition fait écho à l'affirmation posée par Duran et Thoenig (1996, p. 582) : « le territoire, plus que l'appareil d'État, constitue aujourd'hui le lieu de définition des problèmes publics ».

[6]. Le terme a notamment été mis en avant par Andy Smith, qui l'utilise avec des guillemets dans la mesure où il souligne l'usage intensif qui est fait du terme « territoire » dans les travaux sur la France infranationale tout en dénonçant une conceptualisation insuffisante de la notion. Il propose pour sa part une définition du territoire qui dépasse le local : « un territoire est défini comme un espace géographique et social institutionnalisé » (Smith, 2008, p. 1026).

sectorielle serait de ne pas prendre en compte la transversalité des problèmes et la nécessaire articulation entre les secteurs, tout en étant souvent aveugle aux spécificités de chaque localité. La politique de la montagne (Gerbaux, 1989), la politique de la ville (Maillard, 2004), du fait de leur approche globale des problèmes, tout autant que la décentralisation et la déconcentration, qui facilitent la fragmentation des agendas politiques selon les localités, peuvent ainsi être lues comme la mise en place de politiques plus articulées et plus adaptées aux spécificités territoriales. La territorialisation est ainsi envisagée comme une réponse à la « crise de l'approche sectorisée » ; la territorialité pallie les limites de la sectorisation. Dans cette façon d'opposer sectorialité et territorialité, le « local », c'est-à-dire l'ensemble des espaces politiques infranationaux, apparait comme l'espace de la territorialité (en tant que logique d'action publique), sans que celle-ci apparaisse vraiment aboutie, faute de construction de « référentiels globaux locaux ». Les politiques publiques sont en fait toujours « entre secteurs et territoires » (Muller, 1990)[7]. Dans cette logique, étudier les politiques locales c'est en quelque sorte analyser leur contribution à la territorialité de l'action publique.

De nombreux travaux menés sur les politiques locales et l'action publique territoriale depuis les années 1990 se sont appuyés, implicitement ou explicitement, sur ce schéma de la territorialisation de l'action publique. C'est le cas par exemple de l'ouvrage collectif issu de la réflexion lancée par des chercheurs grenoblois au sein du CERAT au début des années 2000 (Faure et Douillet, 2005) : les politiques locales sont étudiées à la fois sous l'angle de la « mise à l'épreuve des politiques sectorielles » et sous celui des « nouvelles territorialités de l'action publique ». Les parties consacrées aux « incarnations inaccomplies » et aux « usages victorieux » de la « gouvernance territoriale », dans l'ouvrage collectif dirigé par Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weisbein (2013 [2007]), se situent aussi dans cette perspective d'analyse de l'articulation entre régulations sectorielles et territoriales : elles mettent en évidence des reconfigurations dans les systèmes d'acteurs engagés dans l'action publique, dans une logique plus « territoriale », mais aussi les limites de ces reconfigurations.

Si ces travaux ont permis de prendre la mesure des transformations liées à la décentralisation et à la promotion d'une approche plus territoriale des problèmes

7. Pierre Muller se demandait d'ailleurs en1998 : « les politiques locales ne sont-elles que des politiques sectorielles mises en œuvre par une autorité locale ? » (Muller, 2004, p. 104).

publics, leur accumulation et leur confrontation à d'autres approches des politiques locales conduisent aussi à souligner l'intérêt qu'il peut y avoir à détacher l'analyse de l'action publique locale de la question de la territorialité pour réfléchir plus largement à ce que les politiques locales nous disent des politiques publiques. C'est à la fois le « mouvement de territorialisation », la cohérence territoriale et la différenciation territoriale qu'il faut interroger.

La territorialisation comme politique

Comme expliqué ci-dessus, lorsqu'il est associé à la territorialité, le local apparaît comme une « solution » aux limites de l'approche sectorisée des problèmes publics. La prise de conscience de ces limites aurait alimenté la décentralisation et, plus largement, la territorialisation de l'action publique, qui irait ainsi « dans le sens de l'histoire » (Godard, 2007). Le mouvement de territorialisation s'imposerait de lui-même, répondant à la nécessité d'une approche plus localisée des problèmes publics[8]. Cependant, le maintien de fortes logiques sectorielles dans les espaces infranationaux[9], les formes de standardisation observées (voir *infra*), tout comme la difficulté – dans bien des cas – à évaluer s'il y a ou non retrait de l'État dans la prise en charge de tel ou tel « problème public » (Hassenteufel, 2008), invitent à une vision moins mécanique de la territorialisation.

En effet, le local doit sans doute être envisagé moins comme une solution nécessaire que comme un principe de (re)légitimation de l'action publique, et la territorialisation moins comme un mouvement que comme une politique. Parler du développement local comme d'une rhétorique (Faure, 1995), plutôt que comme d'un référentiel en construction, ou envisager « le succès du mot "proximité" [comme] le signe d'une transformation en profondeur des modes de production de la légitimité politique » (Le Bart et Lefebvre, 2005, p. 7) apparaît alors plus heuristique. Et c'est en lien avec ces nouveaux principes de légitimité que la territorialisation peut être envisagée non seulement comme une tendance observée mais aussi et surtout comme un principe mis en avant par les promoteurs de certaines politiques, qui défendent l'intérêt

[8]. C'est aussi l'idée qui ressort de l'article de Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig (1996), qui analysent la territorialisation (même s'ils n'emploient pas directement ce terme) comme le produit d'une évolution dans la nature des problèmes publics.

[9]. C'est ce que nous avons montré à propos des politiques de lutte contre la délinquance (Douillet et Maillard (2008), mais aussi à partir de politiques pourtant conçues comme « transversales » (Douillet, 2005a).

d'une intervention publique localisée. Si la territorialisation de l'action publique peut être envisagée comme une « solution », c'est uniquement en tant que solution promue par certains acteurs, dans des circonstances particulières, et intégrée dans un certain nombre de politiques publiques. La territorialisation apparaît ainsi avant tout comme un mode de légitimation de l'action publique et/ou comme une conception du changement social (Douillet, 2005b), selon laquelle c'est en traitant les problèmes au plus près du terrain, de manière concertée et transversale, que les problèmes publics seront le mieux pris en charge.

Concevoir la territorialisation comme une politique plus que comme un mouvement présente un triple intérêt. Cela permet d'analyser ses limites non comme l'inaboutissement d'un processus en cours, dont on ne sait quel est l'horizon, mais comme le produit des appropriations, résistances et détournements qu'elle suscite. Cela permet aussi de mieux saisir les retournements observés dans un certain nombre de domaines, comme ceux évoqués par exemple par Renaud Epstein pour la politique de la ville, marquée aujourd'hui par un ciblage plus net sur certains enjeux (la rénovation du bâti, la sécurité) et par une présence plus marquée de l'État central (Epstein, 2013). Cette perspective permet enfin de mieux distinguer le registre de l'analyse et celui de l'action, les sciences sociales se trouvant souvent entre analyse et accompagnement de la territorialisation lorsqu'elles en soulignent la nécessité (Douillet, 2006).

La notion de territorialisation a souvent été critiquée comme mal balisée et ambiguë (Faure, 2014). Pourtant, une définition assez simple peut en être proposée, comme mouvement de transformation de l'action publique, marqué par une localisation accrue et une plus grande transversalité dans la prise en charge des problèmes publics. La critique doit alors sans doute plutôt s'interpréter comme une mise en cause de la valeur heuristique de la notion ainsi définie, dont la mobilisation aboutit souvent à des conclusions en demi-teinte sur les changements à l'œuvre. Envisagée comme un mode de légitimation de l'action publique, elle permet plus facilement de saisir les mouvements contradictoires, mais aussi les recyclages de « recettes anciennes » habillées de nouvelles rhétoriques. Cela permet aussi d'être plus attentif aux tensions de l'action publique.

Les tensions de l'action publique par-delà la mise en sens

Penser l'action publique en termes de sectorialité et de territorialité va de pair avec une conception des politiques comme « mise en ordre », d'autant plus lorsqu'y est

associée la notion de référentiel : les politiques publiques ont alors une fonction d'ordre, fonction pensée comme nécessaire, en réponse à la fragmentation des sociétés, tandis que le territoire permet de réarticuler les secteurs.

Une telle perspective favorise une lecture de l'action publique locale comme construction d'un « bien commun territorial » et comme production d'un sens partagé, au moins par les élites locales, autour de « récits territoriaux » (Faure, 2011). C'est d'ailleurs en cela que l'analyse de l'action publique locale est étroitement associée à la notion de territoire : l'action publique apparaît à la fois comme le produit et le producteur d'un territoire, c'est-à-dire d'une entité qui se distingue des autres par l'action collective qu'elle porte, laquelle peut éventuellement être associée à une identité. La notion de capacité politique s'inscrit aussi dans cette logique de l'action publique comme mise en ordre : elle est en effet mobilisée pour souligner la « faculté qu'ont collectivement les acteurs urbains (ou régionaux) à définir des projets et à agir collectivement dans des environnements fragmentés, pluralistes, caractérisés par la dispersion des ressources politiques » (Béal et Dormois, 2010, page ? ; Pasquier, 2004).

La limite de ces approches est qu'elles tendent à négliger « l'existence de luttes, ou d'usages différenciés des dispositifs par des acteurs aux horizons temporels, aux engagements institutionnels et aux intérêts distincts » (Desage et Godard, 2005, p. 634). Pourtant, l'analyse de politiques locales particulières met en évidence de multiples concurrences institutionnelles (Douillet, 2003) et des formes d'incapacité politique liées à l'affrontement d'intérêts contradictoires (Desage, 2012). De fait, les ajustements, les conflits d'intérêt locaux et les compromis sont largement constitutifs de la fabrique de l'action publique, quelle que soit d'ailleurs l'échelle à laquelle elle se construit. En suivant le programme de Vincent Dubois, l'action publique locale peut ainsi être envisagée comme le « produit des pratiques et représentations des agents qui y sont engagées, ces pratiques et représentations étant déterminées par les caractéristiques sociales, les intérêts, la position objective de ces agents, et donc par la structure des relations qui les unissent » (Dubois, à paraître). L'analyse des politiques locales gagnerait en tout cas à être « déterritorialisée » pour les réinscrire dans des logiques sociales générales. La déterritorialisation des politiques locales passe aussi par leur inscription dans des systèmes d'action publique qui ne soient pas circonscrits aux espaces infranationaux.

Des territoires en interaction

L'association du local à la territorialité s'articule étroitement à la thèse de la différenciation : en effet, étant admis que la localisation de l'action publique doit permettre l'élaboration de politiques adaptées à chaque situation, la territorialisation de l'action publique, en particulier à travers les réformes de décentralisation, est lue comme conduisant à une segmentation des agendas politiques, ces agendas étant portés par des entrepreneurs politiques locaux et des médiations locales.

La limite d'une telle vision est qu'elle isole les espaces infranationaux les uns des autres et qu'elle minore les différentes formes de circulation existant entre ces espaces. S'inscrivant dans des sociabilités professionnelles ou militantes (Arnaud, Le Bart et Pasquier, 2007 ; Payre et Kaluszynski, 2013), alimentées par des logiques d'isomorphisme institutionnel (DiMaggio et Powell, 1983), ces circulations sont porteuses de « recettes » d'action publique, plus ou moins formalisées, et favorisent différentes formes de standardisation de l'action publique locale. L'insistance sur la différenciation et la segmentation des agendas tend aussi à laisser de côté des formes de gouvernementalité étatique en direction des espaces infranationaux, constitutives d'un gouvernement des territoires (Aust *et al.*, 2014), qui orientent fortement l'action locale : le relatif retrait de l'État n'interdit pas en effet des formes de gouvernement « à distance » (Epstein, 2005 et 2012). Prendre la mesure de ce qui se joue localement en matière d'action publique suppose donc de resituer chaque « territoire » (infranational) dans un système de territoires (tels que définis par Andy Smith) incluant le territoire étatique.

Enfin, parce qu'elle insiste sur ce qui rassemble et « fait sens » à l'échelle d'une entité infranationale, l'analyse de l'action publique locale centrée sur la territorialité tend aussi à insister sur ce qui distingue chaque « territoire » des autres. L'idée de « différenciation territoriale » trouve alors toute sa place, et une telle analyse tend à faire du territoire une explication en soi : c'est ce que David Guéranger appelle le « tropisme territorial », qui consiste à « *territorialiser* les modèles explicatifs, c'est-à-dire à considérer que l'explication est attachée à un *territoire* singulier » (Guéranger, 2012, p. 30)[10]. Le risque est alors de refermer les territoires sur eux-mêmes et de ne plus les considérer que comme des espaces singuliers, autorisant peu de comparaisons avec

10. David Guéranger distingue deux formes de « tropisme territorial » : d'une part, celle qui consiste à « multiplier à l'envi les variables explicatives dans une combinaison finalement si complexe qu'elle en devient idiosyncrasique » et, d'autre part, celle qui « consiste à spatialiser un concept de portée générale, en le qualifiant de "territorial" » (*leadership* territorial, culture politique territoriale, etc.).

d'autres. La montée en généralité et la mise en évidence de facteurs structurant l'action publique deviennent alors difficiles.

Une illusion localiste ?

En parcourant ces trois regards sur les politiques publiques vues du local, on se sera convaincu qu'il n'existe pas, en cette matière comme en d'autres, de consensus sur une seule perspective. La controverse sur la question locale ne date pas d'hier, mais elle a pris une tournure assez différente aujourd'hui. Du fait, en particulier, de la double territorialisation des ressources politiques et des capacités d'action publique, la question n'est plus aujourd'hui celle de « l'autonomie du local », et le débat ne porte plus vraiment sur ce qui fait le local (les rapports locaux de classe ou les relations entre « le préfet et ses notables »). Les controverses contemporaines portent plutôt sur la « différenciation territoriale », notamment lorsqu'il s'agit d'analyser l'action publique locale. C'est en tout cas ce qui ressort des trois perspectives proposées. Comment penser et analyser la diversité des espaces politiques locaux ? Faut-il envisager cette diversité comme le reflet d'une multiplicité de « configurations locales », comme une série d'agencements locaux de phénomènes sociaux plus généraux, ou faut-il y voir des « effets de localité » ? Le débat oppose alors les tenants d'une déterritorialisation de l'analyse locale à ceux qui y cherchent les ingrédients d'une causalité singulière, voire d'une culture.

Les singularités culturelles, les jeux équivoques de la politisation locale, de la gouvernance territoriale, semblent avoir le vent en poupe, tant il est vrai que les sociétés se fragmentent, tandis que leurs principes d'unification (classes, partis, syndicats, identités religieuses) se pétrifient. Les mettre au jour entretient-il une illusion « localiste », ou contribue-t-il à ouvrir de nouvelles pistes ? Faut-il dissiper le malentendu d'une territorialité hors du temps, elle-même idéologique, et attester d'un ordre paradoxalement renforcé ? De fait, dans la croissance du multiniveau liée à la territorialisation, il y a aussi des formes de circulation, de standardisation de l'action et d'alignement idéologique, peu compatibles avec l'insistance sur les contrastes.

Le territoire est-il une impasse romantique ou la nouvelle frontière de l'action publique ? Voilà un dilemme stratégique que nous ne trancherons pas ici, tout en étant attentifs à la double territorialisation évoquée ci-dessus. Un tel changement favorise de nouveaux échanges entre acceptions sectorielles et territoriales de l'action publique. Par

ailleurs, il nous impose non seulement un surcroît de réflexivité, mais aussi une capacité à intégrer une pluralité de regards dont ce triptyque s'est voulu l'ébauche.

Bibliographie

ARNAUD (Lionel), LE BART (Christian) et PASQUIER (Romain) (dir.) (2007), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, PUR, coll. « Res Publica ».

AUST (Jérôme), CRESPY (Cécile), EPSTEIN (Renaud) et REIGNER (Hélène) (dir.) (2014), « L'État et ses territoires », *Sciences de la société*, numéro spécial, 90.

BACOT (Paul) (2002), La Politisation comme élargissement de la conflictualité, atelier « Conflictualisation et politisation », 7e congrès de l'Association française de science politique, Lille, septembre (disponible sur : http://hal.archives-ouvertes.fr/).

BALME (Richard), FAURE (Alain) et MABILEAU (Albert) (dir.) (1999), *Les Nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po.

BARONE (Sylvain), *Les Politiques régionales*, Paris, La Découverte, 2011.

BÉAL (Vincent) et PINSON (Gilles) (2013), « Gouvernance et durabilité sont-elles (encore) les deux mamelles des politiques d'aménagement et d'urbanisme ?, dans Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weisbein (dir.), *La Gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, p. 247-268.

BÉAL (Vincent), DORMOIS (Rémi) et PINSON (Gilles) (2010), « Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin », *Métropoles*, 8.

BEN MABROUK (Taoufik) (2006), *Le Pouvoir d'agglomération en France. Logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, Paris, L'Harmattan.

BIAREZ (Sylvie) *et al*. (1972), *Institution communale et pouvoir politique : le cas de Roanne*, Paris, Mouton.

BOLTANSKI (Luc) et THÉVENOT (Laurent) (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.

BORRAZ (Olivier) (1999), *Les Politiques locales de lutte contre le sida*, Paris, L'Harmattan.

BRIQUET (Jean-Louis) et SAWICKI (Frédéric) (1989), « L'analyse localisée du politique. Lieux de recherche ou recherche de lieux ? », *Politix*, 7-8, p. 6-16.

CAUQUELIN (Anne) (1977), « Localisation/délocalisation : un objet local : Saint-Nom-la-Bretèche », dans Lucien Sfez (dir.), *L'Objet local*, Paris, Christian Bourgois, p. 185-208.

CEFAÏ (Daniel) (dir.) (2001), *Cultures politiques*, Paris, PUF.

CLASTRES (Pierre) (1974), *La Société contre l'État*, Paris, Éditions de Minuit.

DESAGE (Fabien) (2012), « La ségrégation par omission ? Incapacités politiques des territoires et spécialisation des territoires », *Géographie, économie, société,* 14, p. 197-226.

DESAGE (Fabien) et GODARD (Jérôme) (2005), « Désenchantement idéologique et ré-enchantement mythique des politiques locales. Retour critique sur le rôle des idées dans l'analyse de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50 (4), p. 633-661.

DIMAGGIO (Paul J.) et POWELL (Walter) (1983), « "The Iron Cage Revisited" Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, 48, p. 147-160.

DOUILLET (Anne-Cécile) (2003), « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique,* 53 (4), p. 583-606.

DOUILLET (Anne-Cécile) (2005a), « Fin des logiques sectorielles ou nouveaux cadres territoriaux ? », dans Alain Faure et Anne-Cécile Douillet, *L'Action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, p. 271-279.

DOUILLET (Anne-Cécile) (2005b), « Les politiques contractuelles de développement local en milieu rural. Désectorisation de l'action publique ou *design* territorial ? », dans Alain Faure et Anne-Cécile Douillet, *L'Action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, p. 75-92.

DOUILLET (Anne-Cécile) (2006), « Les sciences sociales entre analyse et accompagnement de la territorialisation de l'action publique », dans Olivier Ihl (dir.), *Les « Sciences » de l'action publique*, Grenoble, PUG, p. 133-147.

DOUILLET (Anne-Cécile) et MAILLARD (Jacques de) (2008), « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles », *Revue française de sociologie*, 49 (4), p. 793-818.

DOUILLET (Anne-Cécile), FAURE (Alain), HALPERN (Charlotte) et LERESCHE (Jean-Philippe) (dir.) (2012), *L'Action publique locale dans tous ses États. Différenciation et Standardisation*, Paris, L'Harmattan.

DUBOIS (Vincent) (à paraître), « Les champs de l'action publique » (disponible sur : http://halshs.archives-ouvertes.fr/).

DURAN (Patrice) et THOENIG (Jean-Claude) (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), p. 580-623.

EPSTEIN (Renaud) (2005), « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, 319, p. 96-111.

EPSTEIN (Renaud) (2012), « De la différenciation territoriale à la libre conformation », dans Anne-Cécile Douillet, Alain Faure, Charlotte Halpern et Jean-Philippe Leresche (dir.), *L'Action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, Paris, L'Harmattan, p. 127-138.

EPSTEIN (Renaud) (2013), *La Rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po.

FAURE (Alain) (1992), *Le Village et la politique. Essai sur les maires ruraux en action*, Paris, L'Harmattan.

FAURE (Alain) (1995), « Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique », dans Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin (dir.), *La Construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, p. 69-83.

FAURE (Alain) (2011), « Planification territoriale : de nouveaux récits sur le bien commun ? », dans Marcus Zepf et Lauren Andres (dir.), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romanes, p. 69-76.

FAURE (Alain) (2014), « Territoires/territorialisation », dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques,* Paris, Presses de sciences Po, p. 623-632.

FAURE (Alain) et DOUILLET (Anne-Cécile) (2005), *L'Action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG.

FAURE (Alain) et GRIFFITHS (Robert) (2013), « Shortcomings and Difficulties in Transcoding Public Policy in Metropolitan Areas », *First International Conference on Public Policy*, session 40 : « Understanding Policy Narratives », Grenoble, 26 juin.

FAURE (Alain) et NÉGRIER (Emmanuel) (dir.) (2007), *Les Politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la décentralisation*, Paris, L'Harmattan.

FAURE (Alain), LERESCHE (Jean-Philippe), MULLER (Pierre) et NAHRATH (Stéphane) (dir.) (2007), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan.

GERBAUX (Françoise) (1989), « La montagne comme lieu de complexité », *Revue de géographie alpine*, 77 (1-3), p. 307-320.

GODARD (Jérôme) (2007), « La "mise en ordre" de l'action pour l'emploi par la territorialisation. Réintroduire l'historicité dans l'analyse des politiques publiques », dans Alain Faure et Emmanuel Négrier (dir.), *Les Politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la décentralisation*, Paris, L'Harmattan, p. 53-60.

GUÉRANGER (David) (2012), « La monographie n'est pas une comparaison comme les autres », *Terrains et travaux,* 21, p. 23-36.

HASSENTEUFEL (Patrick) (2008), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, p. 230-237.

HUME (David) (2008 [1741]), *Essai sur les premiers principes du gouvernement*, traduit par Philippe Folliot (disponible sur : http://philotra.pagesperso-orange.fr/).

IDT (Joe) (2009), *Le Pilotage des projets d'aménagement urbain : entre technique et politique*, thèse de doctorat, Paris, Université Paris-8.

JOBERT (Bruno) et MULLER (Pierre) (1987), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.

KEATING (Michael) (2008), « Thirty Years of Territorial Politics », *West European Politics,* 32 (1-2), p. 60-81.

LACROIX (Bernard) (1985), « Ordre politique et ordre social », dans Madeleine Grawitz et Jena Leca (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1, p. 469-565.

LAGROYE (Jacques) (dir.) (2003), *La Politisation*, Paris, Belin.

LE BART (Christian) et LEFEBVRE (Rémi) (2005), « Présentation », *Mots*, 77.

LEHINGUE (Patrick) (2011), *Le Vote. Approches sociologiques de l'institution et des comportements électoraux*, Paris, La Découverte.

MAILLARD (Jacques de) (2004), *Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues*, Paris, LGDJ.

MAÏSETTI (Nicolas) (2012), *Marseille en Méditerranée. Récit politique territorial de l'action publique locale internationale*, thèse de science politique, Paris, Université Paris-1.

MEVELLEC (Anne) (2008), *La Construction politique des agglomérations au Québec et en France*, Laval, Presses de l'Université de Laval.

MULLER (Pierre) (1990), « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, 8 (3), p. 19-33.

MULLER (Pierre) (2004), *Les Politiques publiques*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? ».

NÉGRIER (Emmanuel) (2009), « Des zoulous aux bons élèves. 35 ans de partenariat entre le ministère de la Culture et le conseil général dans l'Hérault », *Culture and Local Governance*, 2 (2), p. 8-28.

NÉGRIER (Emmanuel) et TEILLET (Philippe) (2014), « Le tournant instrumental des politiques culturelles », *Pôle Sud*, 41, à paraître ?

PADIOLEAU (Jean-Gustave) (1986), *L'Ordre social. Principes d'analyse sociologique*, Paris, L'Harmattan.

PASQUIER (Romain) (2004), *La Capacité politique des régions*, Rennes, PUR.

PASQUIER (Romain), SIMOULIN (Vincent) et WEISBEIN (Julien) (2013 [2007]), *La Gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ.

PAYRE (Renaud) et KALUSZYNSKI (Martine) (dir.) (2013), *Savoirs de gouvernement. Circulation(s), traduction(s), réception(s)*, Paris, Économica.

PAYRE (Renaud) et POLLET (Gilles) (2013), *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte.

PINSON (Gilles) (2009), *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.

POCHE (Bernard) (1996), *L'Espace fragmenté. Éléments pour une analyse sociologique de la territorialité*, Paris, L'Harmattan.

POURCHER (Yves) (1987), *Les Maîtres de granit*, Paris, Oliver Orban.

PUTNAM (Robert D.) (1993), *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton (N. J.), Princeton University Press.

SAINTY (Jessica) (2012), *Les Fabriques territoriales du raisonnement politique. Une analyse contextualisée dans quatre territoires en Isère (2007*), thèse de science politique, Grenoble, Université de Grenoble.

SCHMIDT (Vivien A.) (2000), « Values and Discourse on the Politics of Adjustment », dans Vivien A. Schmidt et Fritz Scharpf (eds), *Welfare and Work in Open democracy*, Oxford, Oxford University Press.

SFEZ (Lucien) (1977), *L'Objet local*, Paris, Christian Bourgois.

SIEGFRIED (André) (2010 [1913]), *Tableau Politique de la France de l'Ouest*, Paris et Bruxelles, Armand Colin-Éditions de l'Université de Bruxelles.

SMITH (Andy) (2008), « À la recherche du territoire. Lecture critique de quatre ouvrages sur la France infranationale », *Revue française de science politique*, 58 (6), p. 1019-1027.

SOMMIER (Isabelle) et CRETTIEZ (Xavier) (dir.) (2012), *Les Dimensions émotionnelles du politique. Chemins de traverses avec Philippe Braud*, Rennes, PUR.

STEINMETZ (Hélène) (2013), *Produire des petits propriétaires ? Les HLM et l'accession à la propriété, 1953-2010*, thèse de sociologie, Lyon, Université Lyon-2.

SUBIRATS (Joan) et GALLEGO (Raquel) (dir.) (2002), *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, CIS.

SUBIRATS (Joan) et GOMÁ (Ricard) (dir.) (1998), *Políticas Públicas en España*, Barcelone, Ariel.

TOMÀS (Mariona) (2012), *Penser métropolitain ? La bataille politique du Grand Montréal*, Presses de l'Université du Québec.

TORTCHINSKI (Chemsa) (2011), *Les Gouverneurs face à leur région. La politique de décentralisation et son rôle dans la régulation des relations centre/périphérie dans la Russie postcommuniste (1990-2010). Étude des régions de Samara et Voronej*, thèse de science politique, Paris, IEP de Paris.

VANIER (Martin) (dir.) (2009), *Territoire, territorialité, territorialisation*, Rennes, PUR.

ZITTOUN (Philippe) (2013), *La Fabrique politique des politiques publiques. Pour une approche pragmatique de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po.