



**HAL**  
open science

## Ordre politique et gouvernement urbain

Renaud Payre

► **To cite this version:**

Renaud Payre. Ordre politique et gouvernement urbain. Science politique. Université Lumière - Lyon II, 2008. tel-00286432

**HAL Id: tel-00286432**

**<https://theses.hal.science/tel-00286432>**

Submitted on 9 Jun 2008

**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.

UNIVERSITÉ LUMIÈRE LYON 2



---

# Ordre politique et gouvernement urbain

---

Mémoire d'habilitation à diriger les recherches

Renaud PAYRE

Jury

**Olivier BORRAZ** Directeur de recherche CNRS (C.S.O.)

**Alistair COLE** Professeur de science politique Université de Cardiff

**Patrick HASSENTEUFEL** Professeur des Universités, Université Versailles Saint Quentin

**Gilles POLLET** Professeur des Universités, Institut d'Etudes Politiques de Lyon [coord.]

**Christian TOPALOV** Directeur de recherche CNRS (C.S.U)

2008



# REMERCIEMENTS

---

Je remercie Gilles Pollet d'avoir bien voulu accepter de « coordonner » ce travail. Au-delà de nos collaborations, les travaux que j'ai pu mener depuis une dizaine d'années lui doivent beaucoup.

Mes sincères remerciements vont à Aisling Healy et Camilo Argibay qui ont accepté de relire certains passages de ce mémoire.

Enfin et surtout, je remercie Magali d'avoir (encore une fois !!!) veillé à la confection de ce travail.

# AVERTISSEMENTS

---

Le mémoire s'organise autour de trois moments.

D'abord, un préambule intitulé « parcours de recherche » rend compte de l'évolution des thématiques de recherche depuis le début des travaux doctoraux. Ce préambule renvoie, par une numérotation spécifique, à nos travaux dont la liste figure à la fin du mémoire.

Nous présentons, ensuite, un travail de synthèse. Cette synthèse, certes, repose sur nos propres travaux, mais ouvre une discussion sur les catégories d'analyse de l'action publique urbaine et de la régulation des sociétés urbaines.

Enfin, deux annexes rendent compte de l'avancement de recherches que nous avons entreprises depuis la soutenance de la thèse.

# SOMMAIRE

---

Remerciements	3
Avertissements	4
Sommaire	5
Préambule : Parcours de recherche	6
Introduction : Gouvernement urbain et science historique	25
<b>LA VILLE ET LA SCIENCE POLITIQUE</b>	<b>32</b>
1 : Les origines urbaines de la science politique	35
2 : Le pouvoir dans la ville : retour sur quelques catégories	51
<b>QUI GOUVERNE LES VILLES ?</b>	<b>66</b>
3 : Qui gouverne ?	69
4 : Sociologie des leaderships urbains	86
<b>DU CENTRE-PERIPHERIE AU TRANSNATIONAL</b>	<b>100</b>
5 : La construction périphérique du centre ?	103
6 : L'internationalisation des villes	119
Conclusion : Un ordre politique urbain ?	135
<b>ANNEXES</b>	<b>139</b>
I : L'emploi du temps. Socio-histoire des agendas politiques	141
II : L'internationalisation des villes. Enquête sur le réseau Eurocities	158
III : Enseignements et Directions de recherches	171
Publications	178
Bibliographie	183
Index	192
Table des matières	194

# PREAMBULE

---

## PARCOURS DE RECHERCHE

Les travaux de recherche que je mène depuis 1998 s'inscrivent principalement dans le cadre d'une analyse de l'action publique. Une analyse qui s'appuie sur des comparaisons diachroniques – particulièrement dans les premières recherches – ainsi que des comparaisons spatiales observées *via* des circulations de savoirs de gouvernement, d'innovations ou encore de réformes. Il s'agit de saisir l'action publique à partir des acteurs qui la portent, des relations qui se nouent entre eux ainsi que des configurations auxquelles ils participent. Mon attention se porte donc à la fois sur les agents administratifs et les élus. Ces travaux, menés au sein de plusieurs chantiers et sur des terrains variés, me conduisent à m'interroger sur le fonctionnement de l'appareil politico-administratif français. Je le fais en m'attardant sur la frontière entre les activités politiques et administratives. Je le fais également en questionnant les rapports centre-périphérie à la lumière de la capacité de certains acteurs à gouverner, à mettre en œuvre des politiques et à légitimer cette intervention à différents niveaux de gouvernement, en partant du niveau municipal.

Trois chantiers de recherche ont pour l'instant été principalement mobilisés dans ce cadre problématique général. Le premier concerne **l'action publique urbaine**. Le deuxième traite des **sciences de gouvernement**. Le troisième enfin interroge **les temporalités du politique**. Si ce troisième chantier s'en éloigne beaucoup plus nettement, en adoptant des choix méthodologiques et des questionnements distincts, la recherche doctorale se situe quant à elle à l'entrecroisement des deux premiers chantiers. La thèse croisait en effet deux types de questionnement : l'un portant sur la capacité des autorités locales urbaines à mettre en œuvre des dispositifs de régulation des sociétés urbaines, et l'autre questionnant les savoirs nécessaires à la conduite de cette même action publique. Ces deux chantiers ont été, tous les deux, prolongés, de manière dissociée, sur de nouveaux terrains.

Les nombreux enseignements, en deuxième et troisième cycles, accomplis depuis ma prise de fonction de maître de conférences en septembre 2003 m'ont en effet conduit à diversifier à la fois les thèmes de mes recherches et les approches adoptées. La prise de fonction s'est accompagnée d'importantes responsabilités pédagogiques et administratives<sup>1</sup>, mais aussi de l'intégration au nouveau laboratoire CNRS Triangle (UMR 5206), intégration qui m'a permis de prolonger et dépasser mes premières études. Afin de rendre compte de ce parcours de recherche, je me concentrerai sur les trois principaux chantiers en partant du questionnement général et des choix méthodologiques avant de présenter les terrains et les productions de ces recherches.

---

<sup>1</sup> J'ai assuré, de janvier 2004 à juillet 2007, la responsabilité pédagogique de la licence de science politique de l'Université de Lyon II, licence (L1, L2, L3) ouverte depuis septembre 2003.

## L'ACTION PUBLIQUE URBAINE

Le premier chantier concerne l'action publique urbaine<sup>2</sup>. L'angle privilégié consiste à analyser cette action publique à travers les circulations transnationales ou infra-nationales d'innovations, de techniques et de ressources politiques. L'objet réseau de villes étudié dans une perspective historique est au centre des enquêtes. Autrement dit, il s'agit de sortir d'une approche en termes de centre-périphérie et « dé-localiser » l'analyse du pouvoir urbain en repérant sa possible structuration horizontale (de ville à ville). Deux terrains concourent à ce chantier : le premier a trait aux réseaux de la réforme municipale dans la première moitié du vingtième siècle et le second aux réseaux de villes contemporains.

### *La structuration horizontale du gouvernement des villes*

Les questions de recherche que j'ai développées à partir de plusieurs terrains traitent de l'action publique urbaine et du gouvernement des villes. Un gouvernement défini comme la capacité des autorités locales à mettre en œuvre de manière autonome, du fait de leur initiative, des dispositifs d'action publique contribuant à la régulation des sociétés urbaines.

Pour analyser cette capacité et cette initiative des autorités urbaines, je m'intéresse aux stratégies des acteurs qu'ils soient élus ou administratifs visant à établir des liens entre municipalités. Ces actions, qui seront qualifiées d'intermunicipales dans l'entre-deux-guerres, visent à renforcer l'autonomie des gouvernements urbains en contournant le centre par des alliances infra-nationales ou transnationales. Ces alliances et liens – replacés dans une dynamique de longue durée – sont parfois peu formalisés et restent ponctuels – un simple échange de correspondance, une visite ou une rencontre –. Mais ces interconnexions peuvent être étudiées, avec profit, grâce aux structures qui ont cherché à les organiser, structures parmi lesquelles figurent les réseaux de villes.

Ces questionnements se sont formés au cours des premières enquêtes sur la genèse d'expertises urbaines, notamment l'urbanisme de plan. Or ces expertises, ainsi que les innovations qui en sont issues, se multiplient bien plus à travers les contacts entre maires, les premières associations d'élus qu'à la suite d'une injonction centrale. Ces questionnements ont été mis en œuvre sur des terrains distincts. Ils se prolongent également dans certains enseignements<sup>3</sup>.

J'interroge donc l'action publique urbaine en revenant – au sein de différentes configurations historiques – sur la notion même de gouvernement urbain. C'est en étudiant les échanges entre municipalités, la consolidation de certains liens inter-urbains au sein de réseaux que je teste cette double hypothèse. Double car d'une part il s'agit de montrer qu'il est possible de repérer des initiatives urbaines, des formes de régulation des sociétés

---

<sup>2</sup> Une partie des résultats est présente dans la thèse [1] qui a été récompensée en décembre 2003 par le GRALE (Groupement de Recherche sur l'Administration Locale en Europe -GIS CNRS Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) du Premier prix de thèse des collectivités territoriales : le Prix Georges Dupuis.

<sup>3</sup> Le cours d'approfondissement – Gouvernements urbains (M1, FDSP, LyonII) – ainsi que le séminaire de mémoire – Ville et pouvoirs urbains (4<sup>ème</sup> année, IEP Lyon) – insistent sur les modes d'appréhension du pouvoir urbain en science politique.



urbaines par le pouvoir municipal dès lors qu'on se défait d'un regard stato-centré et que d'autre part il existe en parallèle de la structuration verticale – du haut (l'Etat) vers le bas (les autorités municipales) – une structuration horizontale – de municipalité à municipalité.

Ce questionnement général rassemble donc deux enquêtes.

- La première privilégie un moment donné, la première moitié du vingtième siècle. C'est au cours de ces décennies que se multiplient les organisations visant à structurer un lien « intermunicipal ». Cette enquête a non seulement nourri une grande partie du travail de thèse, mais est au centre de l'ouvrage qui en est issu et d'autres publications.
- La seconde porte sur une période plus contemporaine et concerne les réseaux de villes comme instruments de gouvernement.

### ***Les réseaux de la réforme municipale urbaine***

Le thème qui est ici traité – la transformation du gouvernement des villes en lien avec des réseaux transnationaux d'élus, d'agents administratifs ou encore de techniciens – concerne la question de l'internationalisation des villes.

Cette recherche privilégie un moment historique, la première moitié du vingtième siècle, au cours duquel des entreprises de réforme de l'organisation municipale ont vu le jour non seulement en France, mais au niveau international avec notamment la création des premiers réseaux de villes comme l'Union internationale des villes. Concomitant à la naissance de nouvelles expertises urbaines (urbanisme, hygiénisme), un grand nombre de ces entreprises se penche sur l'articulation entre compétences mayorales et élection au suffrage universel, articulation jugée problématique par les réformateurs. Il s'agit alors, pour eux, de consolider une nouvelle représentation du rôle de l'édile urbain, du citoyen-citoyen et plus largement de l'ordre politique municipal.

L'ouvrage issu des recherches doctorales traite spécifiquement des réseaux de la réforme municipale urbaine dans la première moitié du vingtième siècle [2]. Le terme même de réforme municipale pose problème. Des historiographies, autres que celle proprement française, en ont fait une catégorie d'analyse pour étudier toute une série de mouvements sociaux et politiques du tournant du siècle. La réforme municipale dans les États-Unis du début du vingtième siècle s'inscrit ainsi dans un moment historique singulier qualifié « d'ère des réformes » (*Progressive Era*). Peut-on importer une telle notion ? Se prêter à un tel transfert<sup>4</sup> se justifie par le fait que ce dernier est inscrit dans l'objet lui-même : les « réformateurs », français et européens, nouent et entretiennent des liens avec leurs homologues d'autres pays et notamment d'outre-Atlantique.

Ce mouvement réformateur ou municipaliste n'est précisément pas proprement français, mais se développe au niveau européen<sup>5</sup> et est lié dès la fin des années 1920 avec les États-Unis. Ce nouveau municipalisme du premier vingtième siècle a eu pour matrice les

---

<sup>4</sup> Sur ce rapprochement entre deux configurations distinctes, sur cette « importation » du terme réforme, je renvoie à la mise en perspective de plusieurs ouvrages opérée dans le cadre d'un note de lecture : [33].

<sup>5</sup> Ce travail a bénéficié d'échanges au sein d'un réseau de chercheurs européens (financement CNRS, Aide à Projets Nouveaux) « Le mouvement municipal en Europe 1900-1950 » (1999-2001). Membres : Pierre-Yves Saunier, Viviane Claude, Jean Joana, Antoine Vion, Patrizia Dogliani, Oscar Gaspari, Dirk Wolfram, Nico Randeraad.

expériences, doctrines et acteurs du socialisme municipal d'avant la Première Guerre mondiale. Mais dès les années 1910 et plus encore après la guerre, le phénomène s'est internationalisé [5]. Les réformateurs se sont organisés dans de multiples institutions formant des réseaux denses que la recherche analyse en combinant l'étude des institutions [21] et de leurs rituels [22] et surtout l'analyse formalisée de réseaux<sup>6</sup> et les comparaisons d'itinéraires biographiques. Les principaux réformateurs sont des élus – souvent de communes de banlieue –, des employés municipaux, des fonctionnaires préfectoraux – surtout du département de la Seine – ainsi que certains universitaires. Ainsi mobilisé, le nouveau municipalisme a changé d'horizon et de méthode. Cherchant à réformer la société par la ville, il visait désormais à transformer les principes du gouvernement des hommes et des choses en fondant celui-ci sur la science et sur l'émergence d'une nouvelle figure sociale : l'administrateur urbain<sup>7</sup>.

Cette sociologie du mouvement réformateur, de ses échanges, débats et objectifs m'a donc conduit à analyser un ordre politique urbain renouvelé au cours de la première moitié du vingtième siècle :

La recherche s'attelle ainsi aux mises en scène d'un nouvel ordre politique municipal urbain où se combinent taylorisation de l'administration et mobilisation d'un public de citoyens-citadins. C'est à travers les réseaux de la réforme municipale que certaines réalisations ont été consacrées comme exemplaires. C'est le cas des nouveaux hôtels de ville – ou « usines municipales » - des banlieues de l'époque<sup>8</sup>. Les réseaux ont contribué aussi à véhiculer de nouveaux instruments pédagogiques de gouvernement (le bulletin d'information municipale comme celui de l'exposition). Autant d'éléments qui valorisent l'ordre politique urbain et ses spécificités. La recherche conduit ainsi à reconsidérer les relations entre la République et la ville. Les croisades réformatrices s'inscrivent en effet dans un système politique qui, par l'action de ses gouvernements successifs, s'est longtemps efforcé de fixer la ville dans le cadre communal pour mieux limiter le pouvoir des édiles urbains. Amender cet ordre, tel est aussi l'enjeu proprement politique du développement d'une figure renouvelée de l'édile interventionniste.

J'ai également pu observer à travers les débats réformateurs et quelques-unes des réalisations urbaines que cette municipalité interventionniste, qui voit le jour au lendemain de la Grande Guerre, conduit à l'ébrèchement de l'ère libérale. C'est l'avènement de nouvelles politiques interventionnistes, de nouvelles formes de régulation de la société qui, désormais, partent du principe que le marché n'est pas auto-régulateur. Des travaux d'histoire sociale, concentrés sur les Etats, ont bien montré, en ce qui concerne la France,

---

<sup>6</sup> L'enquête a été menée à partir d'une base de données dont la structure, 4Dbio, a été élaborée par C. Topalov, S. Magri et J.-L. Monier (CSU) à l'aide du logiciel 4D. La structure conduit à saisir des « institutions » comportant une série de « moments ». Chaque moment correspond à une liste de membres pour chacun desquels sont saisies la position hiérarchique dans l'institution au moment considéré et les qualités que les sources donnent à voir. Les requêtes sur les liens entre les institutions à des moments donnés reposent sur la pluri-affiliation des membres. Ce type d'outil permet d'analyser des populations ouvertes et qui, bien souvent, ne font l'objet d'aucune définition objectivée. C'est le cas de la réforme municipale. Le traitement de la base de données – le calcul de la centralité, la définition de sous-groupes cohésifs – a été rendu possible par l'usage du logiciel Ucinet. Quant aux visualisations graphiques, elles ont été obtenues par le logiciel Pajek.

<sup>7</sup> Cette figure m'a notamment permis de montrer que les réformateurs avaient des positions ambiguës, hétéroclites et parfois non dénuées de tentations autoritaires [4].

<sup>8</sup> Parmi ceux qui sont étudiés en détail, on trouve (outre celui de Lille) les hôtels de ville de Boulogne-Billancourt, de Puteaux et de Villeurbanne.

que le premier vingtième siècle était marqué par la substitution de la modernité et d'un capitalisme dynamique à la stabilité. Mais des espaces politico-administratifs autres que l'Etat – et notamment la municipalité urbaine – ont contribué à cette redéfinition entre le politique, l'économique et le social [2].

Ces enquêtes menées sur le gouvernement urbain s'appuient sur un terrain historique et mobilisent des matériaux divers (archives, périodiques et autres sources imprimées) ainsi que des instruments (base de données relationnelle) qui ne sont pas propres au terrain historique. De fait, ces enquêtes sont avant tout des enquêtes de terrain. En tout état de cause, j'ai cherché – en y revenant notamment plus en détail dans certaines publications [20] – à porter une attention accrue au choix des terrains et des matériaux empiriques, à l'objectivation des protocoles d'enquête et à leurs conditions de réalisation [13]. Une manière de réfléchir au dialogue entre histoire et science politique [23]. Ces rapports sont au centre d'un groupe de l'AFSP (le GRHISPO) que je co-anime depuis 2005<sup>9</sup>.

En étudiant les réseaux de la réforme municipale, réseaux en partie transnationaux, les enquêtes ont posé la question de l'internationalisation des villes. C'est une question débattue par des ouvrages français (LE GALES 2003) et anglo-saxons (KANTOR, SAVITCH 2004). Il s'est agi – à partir d'une étude circonscrite sur les réseaux de la réforme – de replacer cette question dans une perspective de longue durée mais aussi de repérer les stratégies d'internationalisation en s'attardant sur les premiers réseaux de villes.

### ***Les réseaux de villes, des instruments de gouvernement***

La démarche déployée sur un terrain historique a donc consisté à analyser l'action publique urbaine à travers les circulations transnationales entre villes. C'est ainsi que j'ai considéré avec attention l'objet réseau de villes qui cherche à organiser ces circulations d'innovations. J'en ai étudié la genèse à partir de l'étude de l'Union internationale des villes [5], [22].

Précisément, à la lumière des questions initiales de ma recherche sur le gouvernement des villes, j'ai souhaité observer cette structuration horizontale sur un terrain plus contemporain. Cette démarche me conduit à analyser les réseaux de villes d'aujourd'hui. J'étudie les réseaux – en me concentrant sur le cas d'Eurocities – à travers leur institutionnalisation. Cette enquête a permis l'élaboration un projet de recherche qui a obtenu un financement de la région Rhône Alpes. Elle se développe ainsi au sein de l'Axe « Politique publique et politique scientifique » que je dirige dans le Cluster 14 (Enjeux et Représentations de la science et de leurs usages) de la région Rhône Alpes<sup>10</sup>.

Dans cette enquête sur les réseaux de villes, mon propos est de montrer que ceux-là ne sont pas des objets réifiés ou sans histoire. Ces réseaux sont souvent présentés comme

---

<sup>9</sup> Le groupe histoire et science politique (GRHISPO) est animé par F. Buton, G. Mouralis, M. Offerlé, R. Payre et H. Rouso.

<sup>10</sup> La région Rhône-Alpes a mis en œuvre un financement quadriennal de la recherche en établissant 14 Clusters dont trois concernent les sciences humaines et sociales. Dans le cadre du cluster 14 - « Enjeux et représentations de la science et de leurs usages » -, j'ai la responsabilité de l'axe 6 : Politiques scientifiques et politiques publiques : enjeux des sciences sociales. L'axe est composé de 4 projets : l'observatoire transatlantique ou la diffusion de modèles d'action (Resp : Olivier Ihl) ; Réseaux d'experts et normes d'action publique (dont j'ai également la responsabilité) ; La formation des cadres de l'action publique (Resp. Gilles Pollet) ; Les outils de la réforme (Resp. Fabrice Bardet).

rassemblant une population clairement définie : les villes internationales<sup>11</sup>. Or ce n'est pas parce qu'elles sont internationales que les villes font partie des réseaux, mais probablement parce qu'elles font partie des réseaux qu'elles deviennent internationales. Je cherche donc à saisir le réseau de villes comme un outil d'internationalisation sinon un instrument de gouvernement. L'étude des relations entre la ville de Lyon et le réseau Eurocities étudiées de 1990 à 2007 est menée à partir d'archives, d'entretiens et d'observations [27]. Elle permet de rendre compte de stratégies internationales et de l'eupéanisation du gouvernement métropolitain lyonnais. Mais aussi de la constitution du réseau comme un acteur collectif représentant les intérêts urbains et produisant de l'expertise à destination de l'Union européenne. Pour le dire autrement, en repérant le travail d'institutionnalisation du réseau, on perçoit que celui-là n'existe pas indépendamment des villes qui le composent. Il est le fruit de l'agrégation de stratégies d'internationalisation de pouvoirs urbains. Mais il tend à s'autonomiser des villes membres (notamment en se dotant d'une structure bureaucratique). L'instrument réseau produit également ses effets propres. Il conduit à transformer les organigrammes des villes, à recruter des chargés de mission, à inciter, souvent difficilement, l'ensemble des services à voyager et à être présent dans les groupes de travail du réseau.

Les réseaux de villes (Eurocities, CGLU ainsi que des réseaux plus spécialisés) constituent ainsi une entrée utile pour tenter de saisir comment et pourquoi ces savoirs et technologies de gouvernement circulent. La place des savoirs – des savoir-faire aux savoirs plus institutionnalisés en passant par des innovations qui circulent de ville en ville – est centrale dans la transformation de l'action publique urbaine. C'est à partir de ce constat que j'ai orienté mes recherches vers les sciences de gouvernement.

---

<sup>11</sup> Parmi les travaux consacrés à cette question, certains insistent sur la nouvelle forme d'action publique urbaine rendue possible par ces réseaux, réseaux mis en œuvre par des associations de villes ou par les programmes européens (BENNINGTON, HARVEY, 1998.). D'autres s'intéressent à la vision du monde et aux théorisations politiques implicites cristallisées dans ces instruments que sont les réseaux de villes favorisant la mise en concurrence des métropoles. (LEITNER, SHEPPARD 2002). Peu s'intéressent à l'institutionnalisation des réseaux.

## LES SCIENCES DE GOUVERNEMENT

La thématique des sciences de gouvernement s'inscrit dans le dialogue renouvelé entre savoir et pouvoir, dialogue renouvelé depuis une dizaine d'années en science politique autour des questions des sciences camérales<sup>12</sup> ou encore de l'instrumentation de l'action publique. Des travaux se sont de fait penchés sur le savoir de et pour l'action publique qui accompagne la construction et la consolidation des Etats. La mise en place de l'Etat moderne s'accompagne de savoirs de gouvernement permettant de connaître la population pour mieux la réguler<sup>13</sup>. La dynamique de recherche des « sciences de gouvernement », initiée il y a une dizaine d'années sur différents sites<sup>14</sup>, rassemble des enquêtes portant sur diverses configurations historiques. Ainsi à partir d'un questionnement saisissant les savoirs à partir des acteurs individuels et collectifs qui les produisent et s'en saisissent, j'ai privilégié deux terrains : les sciences de gouvernement des villes et la science administrative.

### *Sciences de gouvernement et enjeux des sciences sociales.*

J'ai amorcé ce chantier de recherche à partir d'interrogations sur la place du savoir dans l'exercice du pouvoir et surtout de la référence récurrente des acteurs publics à la science. Une référence que je trouvais particulièrement mobilisée par les élus municipaux urbains des années 1920 qui, bien souvent socialistes et ayant conquis les hôtels de ville à partir de 1919, souhaitaient se distinguer de la gestion de leur prédécesseurs dépeints comme des notables et des amateurs. Une référence que je relevais, à la même période, chez les employés municipaux en quête d'un statut et d'une reconnaissance liée à leur compétence. Cette recherche de scientificité permet aux acteurs d'asseoir leur autorité ou tout simplement d'agir. En effet le savoir a des usages de légitimation – les habits savants du politique – tout comme il semble rendre possible l'action publique. Ainsi comment penser et surtout étudier les usages politiques et administratifs des savoirs ? Comment ces savoirs de gouvernement éclairent-ils les conditions de possibilité ainsi que les horizons de l'action publique ?

Ces questions ont nourri et nourrissent deux enquêtes principales.

- La première porte sur les sciences de gouvernement des villes dans la première moitié du vingtième siècle. Une partie des résultats figure dans la thèse et dans des publications qui l'ont accompagnée. Ce premier terrain m'a amené à consolider des hypothèses sur les circulations de savoir, sur la nécessité de remettre en cause une histoire de la modernisation administrative fidèle au modèle centre-périphérie.
- La seconde concerne les sciences de l'administration. La notion de sciences de l'administration est relativement ancienne et remonte à l'époque moderne

---

<sup>12</sup> Au sein du CURAPP (Amiens), des recherches portant sur l'époque moderne ont été au programme des séminaires de l'équipe ACI « Les sciences camérales : activités pratiques et histoire des dispositifs publics » dirigée par Pascale Laborier.

<sup>13</sup> Sur la statistique, voir les travaux d'Alain Desrosières : *La politique des grands nombres*, Paris, La découverte, 1993. Sur la police, voir ceux de Paolo Napoli : *Naissance de la police moderne. Pouvoirs, normes, sociétés*, Paris, La découverte, 2003.

<sup>14</sup> Un colloque international sur *La formation des sciences de gouvernement en Europe (XIXème –XXème siècles)* a été organisé à Grenoble en novembre 2000. Le comité d'organisation réunissait Olivier Ihl, Martine Kaluszynski, Renaud Payre, Gilles Pollet et Rachel Vanneuville.

(XVII<sup>ème</sup>-XVIII<sup>ème</sup> siècles). Mais la science de l'administration prend de nouvelles formes au XX<sup>ème</sup> siècle avec la préoccupation de modernisation des pouvoirs publics<sup>15</sup>. L'enquête collective amorcée au sein du laboratoire Triangle (UMR 5206) concerne la production des sciences et techniques de l'administration de 1945 à 1975.

Mon ambition a été de rechercher les liens entre les mondes de la science et ceux du pouvoir. De les décloisonner et donc de refuser de penser que d'un côté se situe le savant qui agit dans le monde éthéré des idées avec des objectifs désintéressés et de l'autre le politique entièrement tourné vers l'action et vers la transformation de la société. Les deux mondes se superposent. Et c'est précisément sur cette zone de recouvrement, sur cette frontière que j'ai travaillé dans le cadre de ces recherches [3]. L'ensemble de ces savoirs sont étudiés comme des produits construits et imposés par des groupes sociaux à la fois nationaux et internationaux. Ces laboratoires des savoirs de gouvernement sont au cœur de ce chantier de recherche<sup>16</sup>.

Ce chantier a été ouvert à partir de questions sur les proclamations d'une science de gouvernement des villes dans la première moitié du vingtième siècle dans les réseaux administratifs, politiques et universitaires de la réforme municipale urbaine. Une science qui sera très provisoirement baptisée « science communale ». En mobilisant des travaux sur l'institutionnalisation des disciplines, sur les « sciences improbables »<sup>17</sup> ou encore sur ce qui a été parfois vu comme des « échecs scientifiques »<sup>18</sup>, le questionnement a évolué. Si cette science ne s'est pas institutionnalisée sur le plan universitaire, il n'en demeure pas moins que la question des savoirs nécessaires pour administrer et gouverner la ville ne cesse d'être débattue dans la première moitié du vingtième siècle. La question de l'institutionnalisation universitaire de cette science oubliée laissait ainsi la place à un questionnement sur la production de savoirs orientés vers l'action politico-administrative. Le pari a été de se défaire d'une approche trop institutionnelle des savoirs et des sciences pour s'intéresser à toute référence et tout discours relatif aux savoirs de gouvernement.

- Les savoirs directement liés à l'action politique peuvent être pris au sérieux à la lumière des résultats acquis par les travaux sur une histoire « réformatrice » des sciences sociales<sup>19</sup>. Il s'agit ainsi de repérer la genèse de catégories d'analyse du

---

<sup>15</sup> On peut songer aux travaux sur la réforme de l'action politico-administrative états-unienne et le lien avec la mise en forme de la science politique : W. Jann « From policy analysis to political management ? An outside look at public policy training in the United States », P. Wagner, C. Hirschon Weiss, B. Wittrock, H. Wollman, *Social Sciences and Modern States, National Experiences and Theoretical Crossroads*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

<sup>16</sup> Ce programme alimente des enseignements dont il se nourrit en retour. Je co-anime, depuis 2003-04, un séminaire de Master II (Politiques publiques et gouvernements comparés, IEP Lyon) sur le thème « sociologie historique des savoirs de gouvernement ». Des séances sont consacrées aux savoirs de l'administration mais d'autres à la démographie, aux statistiques ou plus récemment aux liens entre l'Etat et la Recherche qui permettent de découvrir d'autres « instances d'interface » entre savoir et pouvoir comme le montre un ouvrage récent. (Philippe Bezes, Michel Chauvière, Jacques Chevallier, Nicole de Montricher, Frédéric Ocqueteau, *L'Etat à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations de la V<sup>ème</sup> République*, Paris, La découverte, 2005.

<sup>17</sup> *Genèses*, « Sciences sociales improbables », n°29, décembre 1997.

<sup>18</sup> La notion d'échec disciplinaire m'est apparue problématique à la lecture de S. Collini : Stefan Collini, « Discipline History and Intellectual History, Reflections on the History of Social Sciences in Britain and France », *Revue de Synthèse*, CIX, n°3-4, juillet décembre 1988.

<sup>19</sup> Sur le lien entre sciences sociales naissantes et mouvement de réforme sociale et sur la comparaison entre la réforme aux États-Unis (Progressive Era) et en Europe, voire en France, nous renvoyons aux notes critiques que nous avons publiées : [33], [34].

politique et la manière dont elles contribuent à définir de nouvelles finalités de l'action gouvernementale. Les savoirs sociaux, les sciences sociales naissent bien souvent autour d'enjeux politiques. En retour en s'institutionnalisant ces savoirs participent directement à l'élaboration de nouvelles politiques<sup>20</sup>.

- Mais ce n'est pas seulement le lien entre objectifs de gouvernement et sciences sociales qui motive cette attention portée aux savoirs de gouvernement. Ces savoirs sont porteurs de représentations de l'organisation politico-administrative. Ces savoirs, ces sciences et technologies de gouvernement véhiculent en effet des représentations, des idées, des valeurs, des normes et des intérêts qui sont constitutifs de la réalité même de l'action publique. Ces savoirs méritent donc une attention accrue car ils sont au cœur de la mise en œuvre de certains des instruments et des dispositifs qui permettent à une activité politico-administrative de tenir et de perdurer. Il convient alors de mettre en évidence – ou bien souvent de formuler des hypothèses sur – l'incorporation de ce savoir, de ces instruments au sein d'administrations ou d'institutions diverses et leurs éventuelles mobilisations dans l'action.

### ***Une science de gouvernement des villes***

Le premier résultat de cette recherche est au cœur de la deuxième partie de la thèse [1]. La question du gouvernement des villes constituait, à bien des égards, une entrée stimulante pour saisir l'élaboration de sciences de gouvernement, leur renouvellement et leur rupture avec une posture juridique. De fait, la ville a pu constituer un défi adressé aux manières de penser l'action publique et l'organisation politico-administrative. La science de gouvernement des villes est bien un « possible non institutionnalisé » [20], l'institutionnalisation ayant échoué ou n'ayant pas été souhaitée par les élus, les universitaires et les fonctionnaires qui ont défendu ce projet à la fois scientifique et réformateur. L'institutionnalisation a pourtant été envisagée. Je me concentre d'ailleurs sur un moment historique bien particulier – l'entre-deux-guerres – au cours duquel des projets d'institutionnalisation disciplinaire ont été débattus. En revenant sur la définition même de cette possible science, on perçoit d'emblée la nécessité qu'ont ressenti ses défenseurs de rompre avec une approche juridique [14]. Le droit ne pense pas la ville. Les porteurs d'une « science communale » ont cherché à contourner le droit plus qu'à le remplacer ou le transformer et à unifier tout un ensemble de « savoirs spéciaux », de « savoirs moyens » consacrés à l'interventionnisme municipal, savoirs dont les supports se multiplient depuis le début du vingtième siècle [8].

Que sont ces « savoirs moyens » ? Pour repérer cette science de gouvernement des villes, l'entrée que j'ai privilégiée concerne les outils quotidiens destinés aux administrateurs, outils qui véhiculent des savoirs et des représentations de l'organisation municipale urbaine et qui participent à son fonctionnement concret. Les associations d'élus et d'administrateurs, les écoles de formation des employés municipaux<sup>21</sup> sont étudiées à la fois pour le savoir

---

<sup>20</sup> Dietrich Rueschmeyer, Theda Skocpol (ed.), *States, social knowledge, and the origins of modern social policies*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

<sup>21</sup> Des instituts d'université financés par les principales collectivités locales (conseils municipaux de grandes villes et conseils généraux) sont créés autour de la formation du personnel municipal. C'est le cas de l'Institut d'urbanisme et son Ecole nationale d'administration municipale (ENAM) à Paris. Mais aussi de l'Ecole

qu'elles produisent et pour les acteurs qui s'y investissent. Les enquêtes sur les périodiques édilitaires qui ont été particulièrement fructueuses. J'analyse le périodique comme une institution en me penchant sur son comité de rédaction, ses auteurs et leurs co-affiliations à d'autres institutions d'études municipales. C'est une fois de plus en passant par la sociologie de ses acteurs que je cherche à éclairer le fonctionnement de ces entre-deux (entre le monde politico-administratif et le monde du savoir), ces laboratoires des sciences de gouvernement [9]. Dans le cadre d'un séminaire sur la ville des sciences sociales – dirigé par Christian Topalov –, j'ai complété cette recherche sur les sciences de gouvernement par une enquête sur la revue *La vie urbaine*. Cette enquête m'a conduit à revenir sur l'histoire de la discipline urbanisme produite par les urbanistes. Un nouvel élément à apporter à la genèse réformatrice des savoirs sociaux. L'histoire de l'urbanisme a pu faire des impasses sur tout un pan de la ville des savants et des réformateurs en omettant l'engagement des administrateurs (à travers les associations, les expositions, les ouvrages) dans la mise en forme et la reconnaissance d'un savoir sur la ville qui a constitué une cause à la fois scientifique et politique [15].

Enfin, ces savoirs de gouvernement sont des marqueurs de rapports entre les pouvoirs publics. En étant attentifs aux hommes des savoirs de gouvernement urbain, j'ai pu repérer la place centrale des préfectures parisiennes et notamment de la préfecture de la Seine. J'ai été conduit – comme ont pu le faire des enquêtes d'histoire de l'administration (LE YONCOURT 2001) – à reconsidérer cette institution de tutelle. La préfecture dans un département fortement urbanisé comme l'est celui de la Seine dans les années 1920, est confrontée à des pratiques administratives nouvelles (nouveaux services publics urbains, multiplication des services administratifs municipaux, etc.). La préfecture peut être analysée comme un lieu d'acculturation des édiles et des employés communaux à l'administration municipale urbaine, un espace d'élaboration de nouvelles valeurs et idées des acteurs censés être placés sous son contrôle [10]. Mieux c'est notamment au sein des services de la préfecture que s'ouvre un débat sur le gouvernement de la grande ville, sur la métropolisation. Un débat qui porte sur les institutions capables de réguler cette entité – la région parisienne – dépassant largement les frontières communales. Un débat qui sera clos avec la réforme de 1964 supprimant le département de la Seine et isolant un peu plus Paris de la région parisienne.

On le voit, ce terrain de la science de gouvernement des villes dans la première moitié du vingtième siècle ouvre sur de nouvelles questions sur les savoirs de l'administration qui rendent possible sa modernisation. Quels sont les acteurs qui contribuent à l'élaboration de ces savoirs ? Quels sont les espaces où s'élaborent de tels savoirs et via lesquels circulent les innovations ? C'est donc en repérant, à partir de sources archivistiques et imprimées, le travail de certains fonctionnaires préfectoraux, leur contribution à des débats nationaux comme internationaux que j'ai souhaité prolonger cette recherche sur la science de gouvernement des villes en une enquête sur les sciences de l'administration.

---

pratique d'administration à Strasbourg, des conférences d'administration départementale et communale à Lille, de l'Institut des sciences administratives à Lyon, etc.



## ***Les sciences de l'administration***

L'enquête sur la science de gouvernement des villes m'a conduit à relever tout un ensemble de revendications - qui se multiplient au cours du vingtième siècle – sur la nécessité de développer une formation aux métiers de l'administration au niveau local, au niveau national comme au niveau international. C'est par ces revendications que j'ai ouvert cette seconde enquête sur les sciences de gouvernement. Ces revendications ne sont pas sans lien avec la proclamation récurrente d'une science de l'administration. Cette science administrative a un enjeu politique : la bonne administration serait la garante d'un bon gouvernement. Elle s'imposerait même comme l'une des principales solutions aux problèmes économiques et sociaux, une solution capable à terme d'assurer un meilleur niveau de vie aux citoyens du monde entier.

La sociologie de la science administrative que j'entreprends aspire à se confronter pleinement aux savoirs et savoir-faire cristallisant des représentations de l'action politico-administrative. L'ambition de cette recherche est bien d'éclairer les procédures concrètes de gouvernement au cours du vingtième siècle observées à partir de leurs relations avec le développement des compétences techniques et administratives, avec la production de toute une littérature qui peut être considérée comme constitutive d'une science pratique de gouvernement [19].

Mon objectif – dans le cadre de recherches cette fois-ci collectives – est donc de revenir sur le processus d'élaboration de la science administrative non pas comme discipline, mais comme ensemble de savoirs théoriques et pratiques. Des savoirs auxquels s'adossent non seulement de grands programmes qui ont pu, à un moment ou à un autre du vingtième siècle, participer à la réforme de l'administration, mais aussi et surtout le fonctionnement routinier des administrations publiques. L'enjeu de cette enquête est donc de prendre en considération l'ensemble des discours portant sur l'administration et sa possible rationalisation. Je mène cette enquête au sein du laboratoire Triangle depuis sa création en janvier 2005. Cette enquête se concentre sur le cas français de la Première Guerre mondiale aux années 1970. L'accent est mis sur deux dimensions de l'élaboration des savoirs de l'administration : celle de la circulation de ces savoirs d'une part et celle de leur construction locale d'autre part.

Le travail sur la circulation est celui qui a d'ores et déjà été amorcé et a donné lieu à de premiers résultats et à de nouvelles hypothèses [19, 26]. Ce travail s'inscrit dans une réflexion particulièrement fournie sur la nécessité de passer d'une comparaison internationale à une comparaison transnationale<sup>22</sup>. Il s'agit là de l'invitation à réfléchir aux comparaisons en action en partant moins des différences entre deux systèmes politiques ou culturels que des interconnexions, des contacts, des réseaux noués entre des acteurs qui, dans leur activité, sont amenés à comparer. Cette réflexion connaît aujourd'hui un engouement à travers l'usage de termes comme transferts<sup>23</sup>, diffusions, imitations<sup>24</sup> ou enfin

---

<sup>22</sup> Patrick Hassenteufel, « L'analyse politique de l'action publique : Confrontation des approches, des concepts et des méthodes », *Revue française de science politique*, vol.55, 2005/1, pp.113-132.

<sup>23</sup> David P Dolowitz, David Marsh, « Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making », *Governance : An International Journal of Policy and Administration*, 13/1, January 2000, p.5-24.

<sup>24</sup> Wade Jacoby, *Imitation and Politics: Redesigning Modern Germany*, Ithaca, Cornell Univ. Press, 2001.

circulations. Ces termes ne sont pas des synonymes<sup>25</sup>. En ce qui concerne la science administrative dans la première moitié du vingtième siècle j'ai cherché à mettre en évidence une configuration transnationale, un espace de circulations. Et ce à partir d'une enquête sur *La revue internationale des sciences administratives* et des congrès internationaux de sciences administratives (des années 1910 aux années 1950). Cet espace est d'abord un point de vue pour l'enquêteur, point de vue qui aide à analyser certains échanges, à prendre au sérieux toute une série de relations qui ne feraient pas sens, si nous les observions dans une logique nationale. Mais ce n'est pas seulement un promontoire heuristique. Cet espace a aussi été un enjeu pour les acteurs qui s'y sont investis. L'étude de cet espace est faite à partir des institutions qui cherchent explicitement à le structurer, institutions dont fait partie par exemple l'Institut international des sciences administratives. En effet, le mouvement de la science administrative est d'ampleur internationale avec la création du premier congrès international des sciences administrative en 1910. L'institutionnalisation des congrès, de leur revue internationale et de l'Institut permet de repérer la constitution de connaissances sur l'administration à partir des échanges entre les acteurs européens et états-unis.

Le programme sur la construction locale des savoirs est mené au sein du laboratoire Triangle (UMR 5206)<sup>26</sup>. Il s'agit d'analyser la façon dont élus et administrateurs locaux réagissent à la centralisation des sciences du gouvernement qui s'opère en France à partir de 1945. Nous avons pu repérer une forme d'étatisation de la réforme administrative à partir de comités mis en place par le ministère de l'Intérieur à la Libération. C'est le cas du Conseil national des services publics départementaux et communaux [11]. Mais le symbole principal de cette centralisation est la création de l'ENA, et en son sein, d'un Centre des hautes études administratives. L'objectif de cette enquête collective est bien d'observer les politiques de modernisation à partir des collectivités locales en repérant la conception de l'action publique, les méthodes de travail et les savoirs auxquels elles renvoient.

Ces enquêtes reviennent donc sur le lien entre administration et politique, lien qui est au centre de très nombreux travaux en science politique. Et ce depuis les travaux normatifs proclamant la dichotomie entre ces deux activités<sup>27</sup> jusqu'aux considérations sur la différenciation de l'Etat<sup>28</sup> en passant par l'étude de la délégation en ce qui concerne l'application des décisions des acteurs politiques vers les agents administratifs (les relations principal/agent)<sup>29</sup> ou encore par l'approche par les transactions entre hauts fonctionnaire et élus – *public service bargains* –<sup>30</sup>. La direction prise est ici différente. Elle ouvre une réflexion sur les modes de production et d'appropriation locale des savoirs administratifs. La gageure tant méthodologique que problématique est bien d'objectiver cette appropriation à partir d'une analyse des acteurs des administrations qui participent à la production, à la circulation et à la mobilisation de savoirs.

---

<sup>25</sup> Pierre-Yves Saunier, "Circulations, connexions et espaces transnationaux", *Genèses*, n°57, décembre 2004, p.110-126

<sup>26</sup> Outre ma contribution, ce programme s'appuie sur les travaux de Didier Renard (Professeur de science politique, Université Lyon II). Nous avons obtenu, sur ce projet, le recrutement d'un chercheur post-doc CNRS. Depuis janvier 2006, P-Y Baudot participe ainsi à ce programme.

<sup>27</sup> Woodrow Wilson, "The study of administration", *Political Science Quarterly*, vol.56, n°2, June 1887.

<sup>28</sup> Pierre Birnbaum, « L'action de l'Etat. Différenciation et différenciation », in M. Grawitz, J. Leca, *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985.

<sup>29</sup> John Huber, "How Does Cabinet Instability Affect Political Performance ? Portfolio Volatility and Health Care Cost Containment in Parliamentary Democracies", *American Review of Political Science*, 92, n°3, 1998, pp.577-591.

<sup>30</sup> Christopher Hood and Martin Lodge, *The Politics of Public Service Bargains. Reward, Competency, Loyalty - and Blame*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

Les travaux que j'ai menés sur les sciences de gouvernement comme ceux sur l'action publique urbaine se concentrent avant tout sur l'espace politico-administratif municipal. Il s'agit de repérer ses transformations, sa structuration horizontale et son autonomie par rapport aux administrations d'Etat. Le troisième chantier prolonge ce questionnement d'une toute autre manière. En me concentrant sur les élus et leur professionnalisation et en travaillant sur les règles qui structurent l'arène électorale, et plus spécifiquement sur la durée du mandat, mon souhait a été de revenir sur les liens entre ces règles temporelles et la conduite de l'action publique. C'est d'abord sur le mandat municipal que l'interrogation a été portée. Une manière de revenir sur le rapport entre élection et action, sur les contraintes temporelles du leadership municipal avant d'élargir à d'autres terrains les recherches sur les temporalités politiques.

## LES TEMPORALITES DU POLITIQUE

La recherche sur les temporalités politiques que je mène avec Guillaume Marrel a été amorcée à partir d'une interrogation sur une loi sans histoire : la loi du 10 avril 1929 qui prolonge la durée du mandat municipal de quatre à six ans [7]. Cette mesure de codification temporelle des mandats aboutit après une vingtaine d'années de débats. Elle sert des intérêts corporatistes – elle est en tout cas portée par les parlementaires maires et les associations d'élus municipaux – mais elle est votée sur des arguments modernisateurs : le mandat municipal de six ans serait à même de concilier élection et compétence et de perfectionner une gestion municipale en pleine transformation. Cette recherche ouvrirait ainsi un programme sur la réglementation de la durée ou de la rééligibilité des mandats politiques.

La professionnalisation et le métier politique ont été appréciés à travers divers marqueurs comme l'adoption de rôles<sup>31</sup>, la diffusion de savoirs et savoir-faire propres aux élus, ou alors la question de la rémunération et des indemnités<sup>32</sup>. Ils peuvent l'être aussi grâce au rapport au temps et à l'inscription de l'activité politique dans la durée – vivre durablement de la politique –. C'est là poser la question de l'accumulation des mandats qui se joue à travers non seulement le cumul des mandats mais aussi la longévité politique. C'est aussi s'interroger sur le lien entre les cadences électorales et l'action publique. Le rapport au temps est difficile à objectiver probablement parce qu'il est le plus souvent tu par les acteurs politiques eux-mêmes. Pourtant, comme tout groupe social, les élus ont leur propre rapport au temps<sup>33</sup>. Outre la question du mandat municipal, nous nous sommes efforcés de faire progresser cette question de recherche sur deux terrains : le mouvement des *term limits* états-unien et la question de la longévité au parlement européen.

### ***Les temporalités comme objets d'études***

Quand on s'intéresse au rapport entre temps et politique, on peut raisonner en privilégiant des définitions distinctes du temps. D'abord le *temps long* : celui des processus de construction des objets politiques, des formes de domination politique. C'est notamment le cas de la sociologie historique du politique telle qu'elle se met en forme dès les années 1960 aux Etats-Unis, en Grande Bretagne ou encore en France<sup>34</sup>. La sociologie historique de l'Etat conduit à considérer la forme étatique comme un type de domination historiquement et géographiquement situé. D'autres travaux se penchent sur le *temps intermédiaire*. C'est le passé vécu, le passé vu du présent. C'est notamment l'approche néo-institutionnaliste. A ce titre, la notion de path dependence, venue de l'économie, insiste sur les contraintes historiques qui pèsent sur le choix des acteurs<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> *Politix*, n°28, 1994, « Le métier d'élu. Jeux de rôles ».

<sup>32</sup> Alain Garrigou, « Vivre de la politique. Les quinze mille, le mandat et le métier », *Politix*, 1992, 20 ; Patrick Lehingue, « Vocation, art, métier ou profession ? Codification et étiquetage des activités politiques. Les débats parlementaires sur le statut de l'élu local (décembre 1991-janvier 1992) », Michel Offerlé (dir.), *La profession politique XIXe-XXe siècles*, Paris, Belin, 1999.

<sup>33</sup> Chaque groupe social a son propre rapport au temps si on définit le temps comme la relation qu'un groupe humain établit entre deux ou plusieurs processus. (Norbert Elias, *Du temps*, Paris, Pocket, 1996, p.15 et suiv.)

<sup>34</sup> Bertrand Badie, Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'Etat*, Paris, Grasset, 1979.

<sup>35</sup> Paul Pierson, *Politics in Time, History institutions and social analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004

Nous cherchons pour notre part à raccourcir la focale d'observation en s'intéressant au rapport au temps des élus. Il s'agit à la lumière des configurations dans lesquelles ils se placent, de comprendre comment les élus envisagent leur propre longévité politique, tentent de la construire, comment ils peuvent agir malgré l'incertitude liée à leur ré-election ou à leur défaite. Autrement dit, le questionnement porte sur cette règle fondamentale du jeu politique démocratique : la gestion du temps. La création d'une temporalité spécifique est l'un des précieux indicateurs de la hiérarchisation des tâches et des valeurs au sein d'un groupe social. C'est à partir de ce type de questionnement que nous avons cherché – dans le cadre de l'organisation d'un atelier au 8<sup>ème</sup> congrès de l'AFSP<sup>36</sup> et dans la coordination d'un numéro la revue *Pôle Sud* [4] – à rassembler et faire dialoguer des travaux sur les temporalités politiques. Deux pistes peuvent alors être empruntées.

La première est une approche « par le haut » de la temporalité des élus. Elle est proposée à partir de travaux sur l'auto-codification collective des mandats politiques. C'est là qu'on observe la mobilisation d'intérêts collectifs propres au personnel politique, autour de l'une des dimensions de l'auto-réglementation législative du métier. Nous avons constaté que ce travail de codification temporelle des mandats renvoyait à des manières d'envisager le rôle, la place et la légitimité des élus dans l'action publique.

Mais cette première piste en appelle une seconde pour comprendre les usages locaux des temporalités électorales et décisionnelles. Autrement dit une autre approche, « par le bas », par l'étude de configurations locales, peut être complémentaire. A travers une démarche plus idiographique autour de quelques élus saisis dans des configurations locales, on peut penser et analyser l'imbrication des différentes temporalités de l'élu et notamment des temporalités de l'élection et des temporalités de l'action. Les travaux sur le leadership ont déjà pointé le rôle des élus locaux dans la construction d'un territoire et en contrepartie la mobilisation des ressources de l'action publique dans la consolidation de leur légitimité politique. Ils l'ont fait surtout à travers le prisme de la territorialité (GENIEYS 2003). On peut avancer que la capacité d'un élu à maîtriser l'incertitude de la réélection reste étroitement liée à sa capacité à investir durablement un territoire, à maîtriser son agenda et à mettre sur agenda toute une série de mesures attestant de cet investissement. Le temps du politique peut ainsi certes être vu comme une contrainte forte, mais analysé également comme l'objet de constantes appropriations, domestications. C'est en tout cas ce que nous révèlent les travaux états-uniens sur la rééligibilité parlementaire dont nous avons cherché à importer certaines questions sur un terrain européen.

### ***La rééligibilité parlementaire aux Etats-Unis***

Cette recherche est associée à une démarche que l'on pourrait qualifier à première vue de comparatisme sauvage. Une expression qui appelle quelques précisions. C'est dans le cadre d'un séjour aux Etats-Unis – comme visiting scholar à Columbia University (1<sup>er</sup> trimestre 2001) après obtention d'une bourse Fulbright – que j'ai d'abord cherché des travaux sur la question de la durée des mandats ou sur celle de la longévité et de la réélection. Il s'agissait pour moi de prolonger une première recherche sur la durée du mandat municipal. Un prolongement qui s'est fait à partir de la recherche des *think tanks* et d'une littérature engagée qui ont contribué au mouvement des *term limits*. Ce mouvement propose, dès la

---

<sup>36</sup> Cet atelier rassemblait Nathalie Dompnier, Aisling Healy, Jacques de Maillard, Thomas Marty, Aurélie Troupel (intervenants) et William Genieys et Patrick Lehingue (discutants).

fin des années 1980 et le début des années 1990, une redéfinition des temporalités électorales. Il apparaît en pleine vague libérale et dans le cadre de l'importante réforme de l'Etat déjà amorcée par l'Administration Reagan. Dans le cadre néo-libéral la modernisation administrative se traduit par la limitation des dépenses et de l'intervention publiques. Parallèlement l'importance du taux de réélection des parlementaires entretient un vaste mouvement de contestation des professionnels de la politique. La figure du sortant – *incumbent* – polarise un certain nombre de mécontentements. En 1988, la réélection de 97 % des sortants à la Chambre des représentants et le consensus partisan sur un projet d'augmentation de l'indemnité parlementaire sont à l'origine de la campagne antiparlementaire en faveur du principe de limitation. La modernisation et la moralisation de la vie publique semblent désormais devoir passer par une limitation de la rééligibilité des représentants des Etats, des comtés et des municipalités, ainsi que des gouverneurs.

La question de l'accumulation de mandats dans le temps a ainsi donné lieu à de nombreuses études aux Etats-Unis. Elle a nourri des travaux universitaires. Le courant d'analyse des *Legislative Studies* nord-américaines a exploré depuis plusieurs décennies les relations entre ambition, comportement et carrières parlementaires<sup>37</sup>. Depuis le début des années 1990, l'adoption de mesures de limitation de la rééligibilité aux Etats-Unis (*Term Limits*) entraîne un renouveau des travaux dans ce domaine<sup>38</sup> tout comme elle rappelle surtout que le temps de l'élection n'est pas donné une fois pour toutes et que sa recodification fait l'objet de négociations et de luttes entre les entrepreneurs de morale politique et les groupes d'élus. Notre première ambition a été d'observer et d'analyser les effets d'une réforme sur le pouvoir parlementaire. Une réforme qui ne cache pas son idéologie libertarienne et son souhait de limiter l'emprise des pouvoirs publics sur la société [12]. Une réforme évoquée en France depuis le milieu des années 1990. La seconde a été – nous allons y revenir – d'importer prudemment certaines interrogations des politistes états-uniens sur un terrain européen.

Comme aux Etats-Unis, la légitimité de la stabilité des élus est fragilisée en France, depuis le milieu des années 1990. En témoignent d'abord l'adoption du quinquennat présidentiel et le passage du mandat sénatorial à six ans. Au-delà de la durée des mandats, c'est surtout le principe de non-rééligibilité qui connaît aujourd'hui un nouveau succès. La limitation du nombre de mandats présidentiels successifs a été plusieurs fois évoquée depuis la réélection de Jacques Chirac en 2002. A la lumière de ces projets et de ces réflexions, nous avons cherché à rapprocher les deux enquêtes réalisées l'une sur l'adoption de la loi française du 10 avril 1929, allongeant le mandat municipal de quatre à six ans, l'autre menée sur le mouvement contemporain des *term limits* et la réduction légale de la rééligibilité des parlementaires et des élus locaux aux Etats-Unis. Le détour par les *term limits* états-uniens nourrit l'hypothèse d'un passage rendant compte d'une évolution des conceptions de l'action publique contenues dans la définition des mandats électifs. Ce passage est celui du temps long de l'administration publique au temps court du management public, de mandats longs et rééligibles à des mandats courts et non-renouvelables, du compromis entre compétence et élection à la rotation et au contrôle citoyen [16].

---

<sup>37</sup> Voir notamment J. A. Schlesinger., *Ambitions and Politics. Political Careers in the United States*, Chicago, Rand Mc Nally and Company, 1966 et R.Herrick, M. K Moore (1993), « Political Ambition's Effect on Legislative Behavior : Schlesinger's Typology Reconsidered and Revisited », *The Journal of Politics*, vol.55, n°3, August, 1993, pp. 765-776.

<sup>38</sup> Voir par exemple John Carey, Richard Niemi, Lynda Powell, *Term Limits in the State Legislatures*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2000.

L'adoption de mesures de limitation de la rééligibilité aux Etats-Unis a entraîné un renouveau des études qui s'interrogent non seulement sur les conditions de la réélection, qu'elles soient réglementaires (rééligibilité) ou électorales (prime à l'élection), mais aussi sur ses effets en termes d'autorité et de domination politique, qu'elles soient exercées sur les élus des mêmes assemblées ou sur les autres acteurs institutionnels. C'est ce type d'interrogation qui a animé une première enquête sur les eurodéputés.

### ***Longévité des élus et institutionnalisation du parlement européen***

Notre projet a donc été d'importer prudemment ce type de questionnement sur les effets politiques de la longévité. Il s'agissait de mesurer l'emprise, l'autorité dont peuvent bénéficier, au sein d'arènes parlementaires, des élus régulièrement renouvelés. Notre choix s'est porté sur le parlement européen. Cela nous a permis de questionner le lien entre longévité des eurodéputés et institutionnalisation de l'arène parlementaire et ce à partir d'un recensement exhaustif de la durée des mandats de chacun des eurodéputés depuis 1979 [17].

Le Parlement européen est souvent décrit comme l'une des assemblées les plus instables, caractérisée par un taux de renouvellement élevé. C'est l'une des premières tâches de notre recherche que de proposer une lecture dynamique de l'évolution du taux de réélection depuis 1979, lecture qui montre une tendance à une longévité croissante des eurodéputés. Le travail décide d'interroger cette longévité. L'enquête s'appuie sur l'observation d'une croissance du taux de réélection des eurodéputés et donc d'une forme de stabilisation du personnel parlementaire européen. Elle met au jour des carrières centrées sur la détention du mandat européen et qui s'inscrivent dans la durée. Certains élus valorisent une expérience et une compétence européenne pour s'imposer comme candidats et être régulièrement réélus. Ces carrières centrées sur la détention du mandat européen et qui s'inscrivent dans la durée ne sont pas négligeables pour l'institutionnalisation de l'arène politique. C'est à ce type de trajectoires politiques que nous nous intéressons. Et ce pour pointer les liens entre la longévité des eurodéputés et la routinisation d'usages du Parlement européen qui contribuent à son institutionnalisation.

Replacée dans l'histoire courte de cette jeune arène parlementaire, la stabilisation invite à l'exploration des liens entre longévité des eurodéputés et institutionnalisation du Parlement. Pour ce faire, le travail repère les élus d'expérience : les députés réélus de manière continue (les permanents) ou discontinu (les intermittents). Il pointe l'investissement de cette population parmi les fonctions de leadership parlementaire. Un investissement, qui au début de la sixième législature, donne un premier aperçu des contraintes et des effets de la longévité sur le fonctionnement de l'hémicycle européen.

Dans ces trois chantiers, la démarche consiste bien à étudier l'action publique à travers une sociologie des acteurs qui la portent ou qui souhaitent la transformer. Ces acteurs sont saisis ici à partir des configurations qui pèsent sur leur manière de voir le monde et sur leur action. Les réseaux de villes constituent ainsi une de ces configurations singulières érigées en véritable laboratoire d'analyse. En décrivant et en étudiant ces configurations et leurs contraintes spécifiques, on peut s'interroger sur les effets qu'elles peuvent avoir sur les acteurs, individuels et collectifs qui les composent. C'est justement l'une des pistes privilégiées du chantier sur les savoirs de gouvernement et leurs appropriations. C'est aussi l'une des entrées qui m'a conduit à m'interroger sur les temporalités politiques et le rapport au temps des élus.

Les travaux que j'ai menés et que j'ai présentés ici ont été accomplis sur des terrains distincts à partir de questions, de méthodes et de matériaux variés. Certains chantiers ont été conduits seul, mais toujours dans le cadre d'équipes de recherche ; d'autres se prolongent aujourd'hui à travers des enquêtes collectives ; d'autres enfin ont d'emblée été pensés à plusieurs. Ces travaux n'ont pas tous avancé d'un même pas. Certains peuvent être considérés comme en bonne partie achevés, compte tenu des interrogations de départ. C'est le cas de l'étude sur la réforme municipale urbaine dans la première moitié du vingtième siècle ou encore de celle sur les sciences de gouvernement des villes à la même époque. Son prolongement dans le cadre d'une problématique orientée vers les conditions de constitution d'une science administrative moderne est d'ores et déjà amorcé. D'autres travaux débutent. C'est le cas de l'étude sur les réseaux de villes qui commence à produire des premiers résultats. C'est aussi le cas du chantier sur la temporalité qui devrait nourrir de nouvelles recherches sur la maîtrise des agendas et l'emploi du temps des élus. Tous ces travaux néanmoins – malgré leur statut différent – cherchent à privilégier un ancrage empirique, souhaitant s'inscrire dans une perspective générale de sciences sociales de l'action publique et du politique [13].





# INTRODUCTION

---

## GOVERNEMENT URBAIN ET SCIENCE HISTORIQUE

La ville, abordée dans sa complexité, conduit à se défaire d'une vision juridique et stato-centrée du pouvoir urbain. Une approche pluri-disciplinaire est nécessaire pour comprendre la ville entité sociale, territoriale, économique, historique, mais non administrative. La science politique, en grande partie issue du droit public, a pendant longtemps négligé la ville comme objet d'étude.

La ville s'impose comme le cheval de Troie du local. Nous nous proposons de revenir sur les travaux produits sur le pouvoir urbain au cours des quatre dernières décennies. Si pendant longtemps la notion de gouvernement des villes – bien souvent fondue dans celle de gouvernement local – a pu poser problème, aujourd'hui le nombre de travaux consacrés à cette notion connaît une inflation sans précédent. La ville et le pouvoir urbain comptent même désormais parmi les objets privilégiés de la science politique. Les sociologues et politistes insistent sur le rôle accru des villes dans la vie politique française européenne ou internationale.

### LE POUVOIR URBAIN EN QUESTION

Aujourd'hui le pouvoir urbain est un objet pleinement légitime en science politique. Les débats sont nombreux sur qui exerce le pouvoir et sur les formes que prend ce pouvoir, mais il est désormais reconnu – ce qui n'était pas le cas il y a une vingtaine d'années – que l'espace urbain est un espace légitime d'action, d'initiative et d'agrégation des intérêts. En mettant en évidence la multiplication des travaux consacrés au pouvoir urbain, on serait tenté de croire à la nouveauté de l'objet. L'objet est-il nouveau ou les travaux et les traditions d'études ont-ils jusqu'alors négligé l'étude du pouvoir urbain ?

De fait, un bon nombre d'études consacrées au pouvoir dans la ville sont conduites à faire l'histoire de l'objet. Fréquemment, il est entendu que le désintérêt porté à un pouvoir municipal possédant ses spécificités, ses dimensions propres, ne serait pas lié à un quelconque point aveugle, mais bien à une simple absence d'objet. Derrière de tels arguments se dévoile une vision historique assez linéaire. Il semble que les chercheurs, qui refusent de parler en terme de « gouvernement municipal » avant les lois de décentralisation et le milieu des années 1980, évoquent l'histoire du pouvoir municipal en considérant l'époque dont ils sont contemporains comme un aboutissement. Concentrée sur les objets légitimes dans le champ politique, notamment les objets consacrés par le législateur, une telle histoire se confondrait avec un lent processus de centralisation s'achevant par les lois de décentralisation, véritable étape vers une « modernisation » de l'administration urbaine. Pareille vision historique n'est pas sans révéler quelques-uns des effets de la domination d'une analyse stato-centrée. Elle fait surtout apparaître la confusion existant entre les cadres de la connaissance – les outils d'analyse prisonniers du modèle centre-périphérie et les points aveugles qui en résultent – et la réalité appréhendée.

Nous souhaitons ici, à partir d'une relecture des principaux travaux et modèles explicatifs, rendre compte, des difficultés qui ont existé à penser le pouvoir dans les villes autrement qu'à partir de l'Etat. Cette dé-localisation du gouvernement local, cette réflexion en terme de gouvernement des villes peut se faire à travers les discours et les formes d'actions mises en œuvre par les élus municipaux, les sources de légitimité convoitées, les formes de régulation du social impulsées par les municipalités ou encore les dispositifs de contrôle établis par les administrateurs municipaux. Nous refusons d'expliquer ce nouvel intérêt porté à l'urbain par des transformations politiques nationales (lois de décentralisation) ou sociales (mutations socio-économiques). Ces arguments supposent que l'urbain n'était pas digne d'intérêt auparavant. Cet intérêt, nous semble-t-il, est davantage lié à l'avènement de nouvelles questions.

Notre propos va donc consister en mobilisant des enquêtes de terrain et notamment des travaux socio-historiques à contextualiser certaines catégories de la science politique liées à l'action publique urbaine et à mettre en évidence quelques-uns des points aveugles de cette discipline qui a longtemps confondu politique et activité de l'État. Les travaux socio-historiques portent sur des objets circonscrits du point de vue chronologique et sociologique et qui exploitent des matériaux de première main en rendant compte, dans une démarche réflexive, du protocole d'enquête (recueil des données et conduite de la recherche)<sup>39</sup>.

La notion même de gouvernement urbain est-elle une catégorie analytique – capable d'analyser des conjonctures historiques variées – ou une catégorie historiquement située et attachée à un moment singulier ? En insistant sur la rupture, sur l'entrée en gouvernance, une grande partie des auteurs estiment dire la réalité et énoncer des catégories qui sont historiquement situées et surtout appliquées à la réalité contemporaine. Nous souhaitons, à partir d'un détour socio-historique, distinguer les catégories analytiques de ces catégories que nous pourrions nommer catégories historiques. En respectant les principes d'une sociologie nominaliste, il ne s'agit pas de prétendre dire la réalité, mais de proposer des catégories capables d'éclairer cette réalité. Cette catégorie sera pour nous l'« ordre politique urbain ».

Il convient de saisir le travail politique municipal comme entrée dans l'étude de la régulation des sociétés urbaines. Autrement dit, en questionnant les formes de légitimité, les ressources et les capacités d'action des leaders politiques urbains et ce en croisant les travaux historiques et les travaux contemporains, nous nous proposons de nous défaire du modèle centre-périphérie. Les rapports centre-périphérie seront mis en question à la lumière non seulement de l'émergence d'un gouvernement des villes, mais aussi de la capacité de certains acteurs publics à agir et à peser sur les institutions.

---

<sup>39</sup> Renaud Payre, Gilles Pollet, « Analyse des politiques publiques et "sciences historiques" », *Revue française de science politique*, vol.55, n°1, 2005, pp.133-154.

## LE GOUVERNEMENT URBAIN AU REGARD DES RAPPORTS CENTRE-PERIPHERIE

Longtemps, la question du pouvoir dans les villes a été traitée à travers l'analyse de la tutelle administrative ou encore du système politico-administratif et des marges de liberté qu'il concédait. Ces rapports entre le pouvoir central et le pouvoir local sont en mesure d'être discutés. C'est ce que nous faisons à partir d'enquêtes socio-historiques aujourd'hui complétées par des études sur des phénomènes très contemporains.

Notre approche consiste avant tout à observer les relations entre municipalités à travers les premiers réseaux de villes au début du vingtième siècle. L'action publique urbaine est ainsi analysée à travers les circulations transnationales ou infra-nationales d'innovations, de techniques mais aussi de savoirs. Cette approche, qui se défait d'un regard stato-centré, nous amène à mettre en valeur la capacité des pouvoirs municipaux urbains à prendre des initiatives, à mettre en œuvre des politiques et ainsi à s'emparer de nouvelles compétences. C'est bien la question du gouvernement des villes et notamment des grandes villes qui est ici posée. Le gouvernement est défini comme la capacité des autorités locales (élus et agents administratifs) à mettre en œuvre de manière autonome des dispositifs d'action publique contribuant à la régulation des sociétés urbaines<sup>40</sup>. Armé de ce questionnement, nous avons déjà pu insister sur l'avènement d'un municipalisme et de nouvelles politiques municipales interventionnistes. Une forme de prémices urbaines d'un nouvel interventionnisme étatique. Cette démarche consistant à discuter le lien centre-périphérie par la mise en évidence de liens complémentaires que sont les liens inter-municipaux est au centre d'une enquête sur l'internationalisation de quelques villes européennes via le réseau Eurocities.

Les rapports entre savoir et pouvoir sont également au centre de nos travaux sur les sciences de gouvernement. Depuis près de trois décennies, la question de la modernisation des administrations est au cœur d'une littérature fournie. Cette littérature, bien souvent prescriptive, annonce un mouvement transnational de réforme des administrations. Des administrations, qui désormais introduiraient en leur sein des indicateurs de performance, qui produiraient leur propre évaluation et responsabiliseraient leurs agents. Cette technicisation de l'administration annoncerait même une action administrative dépolitisée. Le savoir ainsi produit serait à même d'assurer un meilleur contrôle des agents administratifs et ainsi une plus grande efficacité. Ce couple savoir-administration a déjà une histoire. Nous avons cherché, en partie, à l'écrire à travers l'analyse des réseaux de villes du premier vingtième siècle et de leur souhait d'élaborer une science de gouvernement parfois nommée science communale. Nous avons ainsi étudié la production de savoirs pour l'action, pour gouverner la ville, savoirs qui paraissaient, à première vue, extrêmement pratiques, pragmatiques et techniques, mais qui véhiculaient aussi une certaine conception du gouvernement. Ce questionnement est repris dans le cadre d'une enquête sur la science administrative au vingtième siècle qui s'intéresse en particulier aux lieux de formation à l'administration locale, nationale, voire internationale, lieux qui mettent en avant les portées politiques de la science administrative : la bonne administration serait la garante d'un bon gouvernement. Ces recherches insistent sur la circulation – transnationale, internationale et infranationale – des savoirs mobilisés dans l'action. Mais c'est la même interrogation qui

---

<sup>40</sup> Cette définition est à rapprocher de celle que propose Olivier Borraz au sujet de Besançon et ce sur une période délimitée (1959-1989). Il entend alors le gouvernement municipal, à ce moment là, comme « la capacité des autorités municipales d'une ville à gérer les problèmes auxquels elles sont confrontées et à impulser une direction à leur cité de manière autonome » (BORRAZ, 1998).

guide une partie de la recherche sur les réseaux de villes contemporains et leur prétention à faire circuler les bonnes pratiques municipales et à ainsi produire une expertise sur la régulation des sociétés urbaines. Une expertise qui leur permet de s'imposer auprès de certaines institutions internationales.

Au-delà du gouvernement urbain, c'est donc bien la transformation d'espaces d'action publique, celle aussi de leur autonomie (notamment par rapport à l'État) qui guide nos travaux. Mais l'interrogation porte aussi sur les acteurs qui font exister ces espaces, sur leurs revendications et leur professionnalisation. Une manière de s'interroger sur les contraintes et les ressources des leaderships politiques urbains.

## **LES RESSOURCES ET CONTRAINTES DES LEADERSHIPS POLITIQUES**

Les rapports complexes entre élection et action publique sont au centre de plusieurs de nos recherches. On les trouve dans l'étude des compétences et de la professionnalisation des élus municipaux, notamment à travers notre enquête sur l'espace politico-administratif municipal de l'entre-deux-guerres. C'est aussi une des réflexions qui traverse un autre chantier de recherche : celui portant sur les temporalités politiques.

D'abord, la question des leaderships locaux a été abordée en insistant sur la compétence comme ressource politique. En étudiant les gouvernements urbains et la réforme municipale dans l'entre-deux-guerres, nous nous sommes intéressés à la figure de l'édile compétent et à l'articulation entre compétences mayorales et élection au suffrage universel. Une articulation qui est jugée problématique dans la première moitié du vingtième siècle. À cette époque, un certain nombre de réformateurs – dont des élus – cherchent ainsi à inventer une nouvelle représentation du rôle de l'édile. C'est pour eux un élu qui fonde sa capacité à gouverner les hommes et les choses sur la science. Un élu qui se présente comme un administrateur urbain. C'est cette figure qui est portée par des revendications oeuvrant à une professionnalisation du maire (allongement du mandat municipal, indemnités municipales, distinctions honorifiques, mais aussi immunité etc.).

Une partie de nos recherches prend place dans un chantier sur les temporalités politiques. Il s'agit d'un chantier collectif amorcé à partir d'une interrogation sur la durée des mandats à l'heure où l'on réfléchissait sur la bonne durée du mandat présidentiel ou encore sénatorial ainsi que sur l'opportunité de limiter le nombre de mandats dans le temps. L'entrée privilégiée a d'abord concerné la question de la professionnalisation politique, une professionnalisation pas tout à fait comme les autres car soumise à la question de renouvellements réguliers liée à la définition même du mandat. Cette question de la longévité politique a d'abord été traitée à travers une étude sur l'allongement du mandat municipal en 1929, puis à travers l'analyse de mouvements de non-renouvellement des mandats législatifs à l'œuvre dans différents Etats des Etats-Unis. Mais surtout la recherche s'est progressivement déplacée de la longévité politique vers une interrogation sur le lien entre temporalité de l'élection et temporalité de l'action. Autrement dit, il s'est agi – et nous allons y revenir – de voir comment se construit le leadership politique dans le temps. Nous le savons, le leadership se construit par une conquête du territoire, mais également par une maîtrise de l'agenda et un emploi du temps. C'est à cette question de la construction des agendas politiques que se consacre une partie de nos recherches actuelles.

On l'aura compris, la démarche consiste à questionner la régulation des sociétés urbaines par un filtre portant sur le métier d'élu, ses ressources et ses contraintes. Les travaux sont à la fois historiques et contemporains. Ils partent du postulat que la question de la régulation des sociétés urbaines au niveau municipal est une interrogation légitime. Dès lors, l'une des questions que l'on pourra adresser aux pages qui vont suivre est la suivante : peut-on analyser le pouvoir municipal avec la même grille d'analyse pour la période contemporaine, les années 1960, l'entre-deux-guerres ou encore la fin du dix-neuvième siècle ? Nous avons répondu par l'affirmative<sup>41</sup>. Dès lors que les autorités municipales sont élues, que les mairies urbaines sont tenues par des professionnels de la politique, alors émerge ce type d'acteur urbain décisif qu'est l'élu. On peut chercher à mettre en évidence la capacité des élus à réguler la société, à orienter les conduites quelle que soit l'organisation administrative en vigueur. Il est évident que cette grille, qui suppose que l'acteur politique n'est pas un acteur comme les autres, va conduire à pointer des évolutions, des inflexions concernant le nombre et la variété d'acteurs participant à la décision, le rôle des élus ou encore le cadre institutionnel. Mais même dans un régime de forte centralisation, on peut pointer une marge d'action, une forme d'autonomie et d'initiative en matière de politiques urbaines. Même dans le cadre d'une perte de centralité de l'Etat, une forme de désencastrement de l'économie, le politique n'est pas un acteur comme les autres. Il continue par des dispositifs distincts à réguler la société, à s'imposer comme l'arbitre, l'interlocuteur incontournable.

L'ouvrage qui va suivre s'organise autour de trois parties.

- La première revient sur la place de la ville dans la construction de la discipline science politique. Si apparemment l'objet urbain est un objet qui a longtemps été négligé par la discipline en France, le simple détour par d'autres traditions disciplinaires nationales montre que les études sur le politique ont très tôt pris en compte le phénomène urbain et ses nombreuses manifestations. Reste qu'en France les hésitations entre plusieurs catégories pour penser le pouvoir urbain sont révélatrices de l'existence de points aveugles d'une discipline prenant l'Etat comme objet de prédilection.
- La deuxième partie, tout en poursuivant la revue de la littérature sur le pouvoir urbain, prend au sérieux la question « Qui gouverne ? ». Il convient de retracer l'histoire de cette question et de son importation relativement tardive en France pour recenser les travaux accomplis sur les élites urbaines (élites économiques, élites administratives et élites politiques). Mais c'est surtout en travaillant sur le métier politique de l'élu urbain que l'on peut mieux croiser sociologie politique et analyse des politiques publiques et mieux comprendre ce qui fait tenir l'ordre politique urbain.

---

<sup>41</sup> Nous ne pensons pas que les travaux dits de socio-histoire cherchent à expliquer les politiques ou institutions publiques par leur genèse ou encore leur genèse initiale comme l'affirment P. Le Gales et P. Lascombes (*Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007). Il s'agit davantage de défendre une science sociale compréhensive, inductive qui repose sur des enquêtes de terrain à la fois historiques et contemporaines. Le raisonnement est un raisonnement processuel (qui pointe tant les inflexions que les continuités) qui se caractérise surtout par une démarche réflexive : c'est-à-dire attentive à la place du chercheur, de ses outils, et de ses catégories dans l'enquête menée.

- La troisième partie est toute entière consacrée à la discussion du modèle centre-périphérie qui a longtemps dominé l'étude du pouvoir urbain et qui a longtemps empêché d'en faire un objet légitime. C'est à un questionnement en terme de circulation de savoirs et d'innovations qui est ici proposé. Un questionnement qui permet de mieux saisir l'internationalisation des villes.





**PREMIERE PARTIE :**

---

## **LA VILLE ET LA SCIENCE POLITIQUE**

La science politique française s'est pendant longtemps désintéressée de l'étude du pouvoir urbain. L'histoire de l'institutionnalisation de la discipline rend compréhensible un tel silence. Cette histoire témoigne de la forte dépendance de la « science politique » à l'égard des représentations juridiques du pouvoir et d'autre part de sa prédilection pour l'objet « État »<sup>42</sup>. Empruntant une partie de ses terminologies au droit, science de l'État par excellence, la science politique naissante ne peut que rester silencieuse à l'égard du pouvoir municipal des villes. Ainsi, durant des décennies, la ville n'est pas pensée comme l'un des espaces de l'activité politique ayant une dimension propre.

Or, la ville s'impose comme l'un des espaces, à travers la gestion municipale urbaine, de remise en cause d'un État défini par la souveraineté et la coercition. C'est un terrain de rupture avec une approche très institutionnelle du pouvoir. La ville s'apparente à un objet non identifié qui pose toute une série de problèmes pour l'analyser. L'objet urbain, à n'en pas douter, a conduit, dès le début du vingtième siècle, à dépasser les frontières disciplinaires pourtant en voie de constitution à la même époque. Nous pouvons l'observer dans certaines traditions disciplinaires nationales. Il s'agit ainsi de repérer le rôle de l'objet urbain dans la naissance de la science politique nord-américaine ou encore la consolidation d'une science administrative dont l'un des premiers objets est l'administration urbaine. **(Chapitre I : les origines urbaines de la science politique).**

Au-delà de cette histoire disciplinaire, nous pouvons nous interroger sur les catégories mobilisées pour penser le pouvoir dans la ville. Longtemps, la ville a été pensée à partir de la catégorie de gouvernement local. C'est-à-dire qu'elle n'a pas été pensée. Le pouvoir urbain n'était pas dissocié du pouvoir communal. L'uniformité communale française empêchait tout simplement l'objectivation de l'activité et des intérêts urbains. Pourtant la ville est bien le cheval de Troie du local : semblant être contenue dans la catégorie de commune, la ville par ses activités – dès lors que dans certaines conjonctures historiques elles s'imposent et qu'elles sont problématisées – rend inopérant le terme même de gouvernement local. Aujourd'hui la ville s'impose comme un acteur collectif, même si la physionomie de cet acteur prête à discussions et alimente des débats autour de la bonne catégorie pour penser la régulation des sociétés urbaines **(Chapitre II : Le pouvoir dans la ville : retour sur quelques catégories).**

---

<sup>42</sup> Pierre Favre, « La constitution d'une science du politique. Le déplacement de ses objets et l'irruption de l'histoire réelle », *Revue française de science politique*, n°2, avril 1983, pp.181-219.



## LES ORIGINES URBAINES DE LA SCIENCE POLITIQUE\*

Si la ville semble aujourd'hui effectuer un retour dans les études de science politique, c'est que précisément elle a été un des objets de prédilection de la science politique naissante au tournant des dix-neuvième et vingtième siècles. C'est une science politique réformatrice qui fait de la ville l'objet administratif par excellence et qui, de ce fait, se penche sur les effets de l'urbanisation – et donc de la transformation de la société – sur les institutions politiques. La ville aide à rompre avec une posture juridique centrée sur la souveraineté étatique. La ville est non seulement considérée comme un objet scientifique prometteur, mais comme un espace politique régénérateur. Des auteurs, notamment aux Etats-Unis, en font « l'espoir de la démocratie »<sup>43</sup>. C'est bien une littérature mi-scientifique mi-prescriptive qui objective la ville au tournant du siècle.

### LA VILLE UN OBJET POLITIQUE

La ville dans les années 1890 s'impose comme l'un des espaces non seulement d'agrégation des citoyens, de formation à la politique, mais également un lieu d'initiatives politiques notamment en matière de politiques sociales. C'est vrai en Europe occidentale. Mais c'est probablement le cas états-unien qui permet de mieux montrer d'une part le rôle des villes dans la vie sociale et démocratique moderne et d'autre part leur place dans les études de science politique. De fait, dans les années 1890, des réformateurs, des journalistes et des intellectuels ont pensé la démocratie urbaine et se sont investis dans une réforme municipale urbaine. Ces hommes ont été parmi les premiers auteurs de science politique.

#### *La ville comme objet de savoirs et objet de réforme ?*

À la fin du dix-neuvième siècle, on peut observer un changement radical qui consiste à ne plus appréhender la pathologie urbaine sur le simple plan métaphorique. Désormais, il apparaît que la ville est un tout, qu'elle est la cause des problèmes urbains, mais que c'est d'elle – et de sa réorganisation – que pourront surgir des solutions. Il s'agit ici de pointer le rôle des sciences sociales dans la manière d'appréhender la ville. « La notion d'un organisme urbain, totalité indissociablement physique et sociale dont les maux peuvent être scientifiquement étudiés et traités, va fournir un vocabulaire et une méthode à cette nouvelle approche » (TOPALOV 1990b). Et ce dans différents pays. La Grande Bretagne est à ce titre exemplaire. Il faudrait ici évoquer le rôle de la Fabian Society dans les études et la réforme municipales de la fin du dix-neuvième siècle. Les initiatives municipales urbaines sont étudiées de près par les états-unien qui se rendent en Europe. Elles font l'objet d'un

---

\* Ce chapitre repose sur une partie des recherches doctorales, des recherches sur la science administrative et de recherches plus ponctuelles sur la métropolisation comme objet d'étude.

<sup>43</sup> Propos de Frederick Howe cités par Thomas Bender (BENDER 1999)

savoir diffusé dans de nouvelles institutions en Angleterre – la London School of Economics and Political Science – et aux États-Unis<sup>44</sup>. En France, la situation est un peu différente : la réforme urbaine est longtemps monopolisée par les « esthètes » et les industriels du Musée social. C'est à partir de 1908 que les socialistes – et notamment ceux qui, dotés d'un fort capital intellectuel, s'affichent comme réformistes – s'emparent de la question urbaine. Mais précisément la fin de la première décennie du siècle est celle d'un passage de la réforme urbaine à la réforme municipale, passage qui consolide une réflexion sur les institutions municipales urbaines. C'est à ce moment-là que les réformateurs enrichissent leur discours d'un appel à la rationalisation des administrations.

Au début des années 1910, au niveau national comme au niveau international, la transformation de l'organisation municipale urbaine est érigée en possible objet d'action politique. Des groupes aux intérêts divers concourent à la « réforme des institutions urbaines ». Ils poursuivent des ambitions de légitimation professionnelle – s'imposer comme spécialistes de la ville en montrant que d'autres acteurs, les édiles, sont incompetents – ; ils entreprennent des reconversions politiques isolées – se présenter comme édile compétent lorsque l'on appartient à une famille politique marginalisée – ; ou encore ils contribuent à des renouvellements de stratégies partisanes – inventer une nouvelle forme de légitimité édilitaire pour démontrer l'archaïsme des notables –. Ces différents objectifs convergent vers une entreprise de réforme municipale urbaine : c'est par la recherche du « bon gouvernement » des villes qu'il sera possible de résoudre un bon nombre de problèmes déjà mis en avant de manière éparses par les réformateurs sociaux. À la ville, conçue comme un tout agrégeant une série de réalités économiques et sociologiques supposées interdépendantes les unes des autres, devraient correspondre de nouvelles formes de gestion municipale. Une rationalisation administrative serait souhaitable tant elle serait garante d'une plus grande autonomie municipale.

C'est surtout aux États-Unis que la réflexion est la plus riche. La « *Progressive Era* » (l'ère des réformes), qui s'étend de la dernière décennie du dix-neuvième siècle aux deux premières du siècle suivant, voit l'émergence d'une nouvelle forme de régulation sociale. Cette période est considérée comme cruciale pour comprendre la genèse des États-Unis modernes à la fois au point de vue social, politique et économique<sup>45</sup>.

De fait, de très nombreux travaux américains ont été consacrés au thème de la réforme dans les États-Unis de la première partie du vingtième siècle. Au cours de la *Progressive era*, la vie urbaine industrielle tend à ébrécher les communautés si puissantes dans l'Amérique du dix-neuvième siècle. Le progrès, le perpétuel changement, la nouvelle division du travail social assignent un pouvoir considérable aux divers niveaux de gouvernement et entraînent une certaine centralisation de l'autorité<sup>46</sup>. De nouvelles règles du jeu politique ainsi que de nouvelles formes d'intervention publique apparaissent tant au niveau local, étatique que fédéral. Dès 1910, de tels réformateurs se définissent eux-mêmes comme des « progressives », terme repris, depuis, par la plupart des historiens et des politistes pour

---

<sup>44</sup> Sur l'importance de cette réforme municipale britannique, voir : Daniel T. Rodgers, *Atlantic Crossings. Social Politics in a Progressive Age*, Harvard, The Belknap Press of Harvard University Press, 1998, pp. 112 et suiv.

<sup>45</sup> Kevin Matson, dans un ouvrage de 1998, insiste sur l'importance du moment historique « Progressive Era » pour comprendre les grands traits sociaux et économiques de « l'Amérique moderne ». (MATSON 1998 p. 5.)

<sup>46</sup> Robert H. Wiebe, *The search for order, 1877-1920*, New-York : Hill and Wang, 1967, 5.

décrire ces nombreux « mouvements » assez hétéroclites<sup>47</sup>. La réforme politique est avant tout une réforme urbaine : le gouvernement des villes est la première cible des *progressives*<sup>48</sup>.

### **La réforme municipale nord-américaine**

C'est au sein de la réforme municipale états-unienne que la question urbaine se transforme en objet politique. Les années 1890, époque de rapide croissance urbaine aux États-Unis, sont marquées par la floraison de groupes locaux de réforme municipale (MANN STEWART 1950, p.12). Leur action vise à dénoncer le système partisan américain [*party system*]. Ce mouvement, en faveur de l'élaboration d'outils capables d'introduire une plus grande efficacité gouvernementale, revendique une absence d'esprit partisan, un exécutif fort et une séparation de la politique et de l'administration (SCHIESL 1977 p.3).

Deux auteurs illustrent ce passage d'une étude consacrée à la ville sur le plan sociologique aux études de la ville comme objet politique : Albert Shaw et Frank Goodnow.

Albert Shaw (1857-1947) étudie, au tout début des années 1880, à l'Université John Hopkins, où il devient l'un des premiers *graduate students* de Richard Ely qui a, pour sa part, étudié en Allemagne à la fin des années 1870 et qui témoigne son attachement pour la cause de l'autonomie municipale<sup>49</sup>. Après sa thèse, il devient rédacteur en chef *au Minneapolis Tribune* où il est amené à s'investir dans la cause municipaliste. En 1888, Albert Shaw fait son premier voyage en Europe, au cours duquel il décide d'étudier les villes et le pouvoir municipal. Il fait quatre voyages en tout avant de publier ses deux ouvrages : *Municipal Government in Continental Europe* suivi de *Municipal Government in Great Britain*<sup>50</sup>. Son étude comparatiste sur les différents gouvernements municipaux européens s'appuie sur une conviction : d'une part la comparaison est possible entre les principaux pays d'Europe et d'autre part elle est susceptible d'ouvrir des perspectives d'action pour les villes américaines car « les conditions urbaines sont similaires des deux côtés de l'Atlantique ». Dans son enquête, Shaw n'est pas intéressé par les formes et les mécanismes du gouvernement municipal. Ce qui le captive, ce sont les réalisations, les mesures pratiques que les municipalités sont amenées à prendre ainsi que la gestion méthodique dont elles font preuve. Il souligne la place des experts, surtout dans le gouvernement municipal allemand. Il décrit des municipalités providence<sup>51</sup> – un collectivisme municipal orienté vers le « *welfare of the citizens* ». Il se fait alors le promoteur de l'application à la gestion urbaine de méthodes et de principes empruntés au monde des affaires. Le travail comparatif qu'il mène n'a d'autres visées que de « tirer profit » de l'expérience. Le détour et le travail de comparaison propose un discours réformateur ainsi qu'une nouvelle représentation du

---

<sup>47</sup> Daniel T. Rodgers, « In search of Progressivism », *Reviews in American History*, n°10, December 1982, 113-133.

<sup>48</sup> Arthur S Link, Richard L. McCormick, *Progressivism*, Arlington Heights, Harlan Davidson, 1983, p.29.

<sup>49</sup> Richard Ely (1854-1943) a écrit de manière sporadique sur les questions municipales, qui participent d'un intérêt plus large porté au « socialisme d'État ». C'est au cours d'un voyage en Allemagne, à la fin des années 1870, qu'il est amené à rédiger un article sur l'administration municipale berlinoise. Cet article aurait aidé les réformateurs municipaux états-uniens à clarifier leur position quant à la définition même de l'« home rule » et quant à la question de la municipalisation des services. (Axel R. Schäfer, *American progressives and German Social Reform, 1875-1920, Social ethics, moral control and the regulatory state in a transatlantic context*, Stuttgart, Steiner, 2000, pp.84-88.)

<sup>50</sup> Sur Albert Shaw et les deux ouvrages sur le *municipal government*, voir : Daniel T. Rodgers, *Atlantic Crossings...* *op. cit.*, pp.132-159.

<sup>51</sup> Albert Shaw, *Municipal Government in Continental Europe*, London, T. Fisher Unwin, 1895, p.423. (Cité Daniel T. Rodgers, *op. cit.*, p.133.)

« *municipal government* », un nouvel horizon d'action pour la gestion urbaine. Le livre est d'ailleurs lu comme un manuel par les réformateurs municipaux américains, et son auteur considéré comme un maître. Shaw est convié à participer à l'élaboration du premier programme de réforme municipale de la *National Municipal League* et de nombreuses associations civiques s'adressent à lui pour des conseils. *Municipal government in Continental Europe* offre en préface le principal résultat de l'enquête : une définition réformatrice du *municipal government* qui annonce une croisade à l'encontre des hommes inefficaces et corrompus placés à la tête des grandes villes américaines<sup>52</sup>.

À l'instar d'autres auteurs des années 1890, Frank Johnson Goodnow (1859-1939) fonde ses écrits et ses propositions sur le cas de l'administration municipale urbaine<sup>53</sup> et fait de la science de l'administration publique un synonyme de la « science du gouvernement municipal ». Participant à la création de la *National municipal league* en 1894, Goodnow bâtit une théorie de l'administration appuyée sur une bureaucratie municipale solide et isolée des querelles politiques. Il revendique la formation d'une autorité administrative centralisée – seule à même d'exécuter efficacement la volonté du public –. À travers les écrits de Goodnow se dégagent les principes d'une science de l'administration publique réaliste et aux enjeux pratiques. Selon Goodnow, « la ville doit être étudiée non seulement d'un point de vue sociologique mais également d'un point de vue politique. La ville n'est pas seulement une communauté urbaine ni seulement un fait social. C'est également une organisation politique. » (cité par BENDER 1999).

De fait, la science politique états-unienne a des origines urbaines et réformatrices. C'est notamment du côté de la réforme municipale urbaine telle qu'elle se met en forme dès la fin du dix-neuvième siècle que l'on peut trouver les premiers grands travaux de science politique outre-Atlantique. Mais, dans les années 1900, cette réforme municipale recherche une légitimité scientifique. C'est ce dont témoigne la création des bureaux de recherche municipale. Le premier d'entre eux est fondé à New York, en 1907, sous l'impulsion de William Allen, Henry Bruere et Frederick Cleveland. L'importance de ce bureau s'avère « capitale et pratiquement décisive » dans le domaine de la science et de la recherche administrative.

#### **LA RECHERCHE MUNICIPALE ETATS-UNIENNE**

En 1907 est fondé à New York le premier " Bureau of Municipal Research ". Vivant de subventions privées, ce centre d'études se concentre sur l'analyse de l'administration municipale new-yorkaise. L'objectif est de lutter contre la corruption et d'accroître le rendement de l'administration locale. Si le Bureau de New York, devenu en 1912 la Training School for Public Service, visait essentiellement à former des grands administrateurs, son importance a été capitale dans le domaine de la science et de la recherche administrative. D'autres bureaux, dans d'autres grandes villes américaines, sont formés pour rassembler empiriquement des informations sur la vie urbaine et sur les machines politiques. Ils contribuent à transformer la quête morale de la réforme municipale – la lutte contre la corruption – en une recherche « scientifique » des principes d'une gestion efficace. Reste que ces campagnes pour une plus grande efficacité gouvernementale visent toujours les mêmes cibles : les machines politiques et leur city boss.

L'institution de New York se transforme en " Institute of Public Administration " affilié à l'Université de Columbia. C'est dans le même esprit et en partie par l'intervention des mêmes acteurs qu'est créé, au début des années trente à Chicago, un Public Administration Clearing House sous la direction de Louis Brownlow et Charles Merriam. Aidé par le Spelman Fond of New York (Fondation Rockefeller), ce centre s'impose aux États-Unis comme le principal lieu de recherche en science administrative. Il reste

<sup>52</sup> Albert Shaw, *op. cit.*, p.V.

<sup>53</sup> Frank J. Goodnow publie notamment : *Comparative Administration Law* (1893), *Municipal Home Rule* (1895), *The Principles of Administrative Law of the United States* (1905), *City Government in the United States* (1910), *Municipal problems : Municipal Home Rule* (1911).

particulièrement attentif au pouvoir municipal. Se rapprochant, entre autres, de l'American Municipal Association, de l'Association Internationale des City Manager, le Public Administration Clearing House est à l'origine, dans les années trente, du groupe dit du 1313, véritable nébuleuse d'associations et d'institutions visant à l'étude et à la modernisation administrative et politique.

Si la plupart des travaux consacrés à la municipal research reconnaissent l'importance du mouvement de recherche municipale dans la construction de certains schèmes de pensée ou de manières d'appréhender l'organisation administrative, une discussion prend place autour des enjeux politiques de ce savoir naissant dans les bureaux de recherches municipales (KAHN 1997, pX). Pour certains, le mouvement de recherche municipale a des visées profondément démocratiques. Mené par des professionnels issus d'une classe moyenne, ce mouvement viserait, selon ses promoteurs, à amener des citoyens actifs à contrôler le gouvernement<sup>54</sup>. Une telle analyse s'oppose à une autre interprétation expliquant que la recherche municipale a contribué à substituer à la définition du citoyen actif participant à l'activité des partis politiques celle d'un consommateur passif d'informations sélectionnées et organisées par des experts (KAHN 1997 pp70-71)

### ***Une science des pratiques municipales ?***

Cette recherche municipale fait-elle des émules en Europe ? L'expérience réformatrice est connue, mais en Europe la question se pose différemment. Elle se pose notamment par rapport au droit.

En Allemagne, par exemple la science des pratiques municipales cherche à s'imposer dans les années 1910-1920 contre la doctrine juridique. Les sciences communales allemandes marquent une certaine distance à l'encontre de la puissance étatique et une inclinaison pour l'autonomie municipale. Cette discipline, qui peine à s'institutionnaliser à l'Université, souhaite multiplier les approches disciplinaires pour mieux s'émanciper de la doctrine juridique et mieux saisir les restructurations, les développements et les modernisations du gouvernement local, transformations qu'il s'agit de comprendre en lien avec les transformations sociales et économiques – l'industrialisation et l'urbanisation – qui s'accomplissent depuis la seconde moitié du dix-neuvième siècle (RUGGE 1986). En Italie (LUCARINI 2003), on assiste à une multiplication de supports (associations, écoles, revues) dédiés à la circulation de « savoirs spéciaux »<sup>55</sup>, de « savoirs moyens » consacrés à l'interventionnisme municipal dès le tournant des dix-neuvième et vingtième siècles. En France c'est dans la filiation d'un socialisme juridique que l'on peut scruter cet intérêt porté aux activités urbaines dans le cadre d'une redéfinition du droit. C'est surtout à travers le thème du socialisme municipal que ces juristes pointent les avancées de la jurisprudence. La Première Guerre mondiale est un réel accélérateur de ce mouvement de création de services publics municipaux et de régies municipales. Effectivement, au cours de la guerre, les conseils municipaux jouent un rôle accru dans la constitution de l'outillage économique du pays comme dans le développement des institutions sociales. Les communes sont alors amenées à gérer directement ou à subventionner des services qui étaient jusqu'alors étrangers à leurs attributions. C'est toutefois dès les premières décennies du vingtième siècle que la question du rapport entre droit et activité urbaine est débattue comme nous le verrons dans le chapitre suivant.

---

<sup>54</sup> Voir notamment, Hyndi Lauer Schachter, *Reinventing government and reinventing ourselves : the role of citizen owners in making a better government*, Albany, State University of New York, 1997.

<sup>55</sup> L'expression « savoirs spéciaux » [*saperi speciali*] est empruntée à Fabio Rugge qui se penche sur les diverses contributions théoriques et idéologiques visant à légitimer l'interventionnisme des communes dans l'Italie du début du vingtième siècle. Parmi ces appareils intellectuels, l'auteur s'attache aux *saperi speciali*, les savoirs pratiques présents dans les manuels directement destinés aux administrateurs, mais aussi dans les revues. Des savoirs qui allaient du droit à la pharmacie. (RUGGE 1990)



La ville devient un objet par lequel la science administrative se consolide à partir des années 1910. Plus que la ville, c'est surtout la très grande ville ou encore la métropole qui est le support et le cadre de nombreuses études raisonnant en termes d'activités plus que de formes institutionnelles.

## LA QUESTION METROPOLITAINE

La métropolisation peut être saisie comme un processus à la fois de connaissance et de réforme de l'organisation municipale mené par des élus, des administrateurs et des universitaires et visant à trouver une forme administrative et politique capable de rendre possible le gouvernement de la ville. La métropolisation est donc un changement d'échelle qui entraîne un certain nombre de résistances.

### *Qu'est ce que la métropolisation ?*

Le processus de métropolisation a emprunté différentes voies au cours du vingtième siècle. Ce processus a souvent été le fait d'un lent développement de comités qui, au nom d'arguments techniques et de la mise en place de service, ont rendu possible l'émergence d'un gouvernement métropolitain. Parfois la création a été plus rapide notamment dans des conjonctures critiques liées à des situations de transition au sein desquelles des experts internationaux ont pu jouer un rôle majeur.

La métropolisation a souvent correspondu à la création d'une nouvelle unité d'administration et de gouvernement à travers des organismes ad hoc spécialisés dans des questions techniques ou dans la gestion de services particuliers. Un des exemples emblématiques est la Port of New York Authority, créée en avril 1921 pour gérer les intérêts communs du New Jersey et de New York. C'est notamment la question de la congestion du trafic du Port de New York qui met à l'agenda, en 1917, la question du réaménagement de l'espace métropolitain. La première structure institutionnalisée est bien la Port Authority qui va rationaliser le système ferroviaire et de transports, contribuer à créer de nouveaux ponts et tunnels (JACKSON 1984). Londres est un autre cas. Le Metropolitan Water Board, La Port of London Authority ou encore les comités ad hoc sur le transport ont contribué à l'émergence de nouvelles formes de gouvernement métropolitain du London County Council (1889) au Greater London Council (1965-85)<sup>56</sup>. Mais les exemples pourraient être multipliés : district des parcs de Chicago, district du tout à l'égout de Saint Louis<sup>57</sup>. Ce que nous pouvons retenir de la création de ces unités

---

<sup>56</sup> The Greater London a remplacé le London County Council en 1963. De nouveaux boroughs sont alors créés. Composé de membres élus, le Greater London Council gérait de nombreux services notamment dans le domaine de la protection sociale. A l'issue des élections de 1983, le gouvernement conservateur supprime le GLC en répartissant ses pouvoirs entre les boroughs et le gouvernement central. Le New Labour établira en 2000 la Greater London Authority (avec un maire élu et une assemblée). Sur cette forme de dévolution appliquée à une « ville région », voir COLE 2007, p.138.

<sup>57</sup> Le cas de Lyon permettrait de nuancer le lien entre comités techniques et naissance d'un gouvernement métropolitain. Franck Scherrer montre par exemple que la constitution, en 1929, du Syndicat des Eaux de la Banlieue pour faire front à la Générale des Eaux n'est en rien significative d'un territoire d'agglomération (le centre ville n'en fait pas partie). Par contre la question de l'assainissement de la ville et de l'aménagement urbain donne naissance à un « espace fonctionnel » nouveau. Le plan régional d'urbanisme et surtout le

techniques et administratives créées pour fournir un service particulier, c'est que, dans bien des cas, les premiers personnages qui sont véritablement au centre de la métropole sont les grands ingénieurs au service des grands organismes publics.

Par ailleurs des situations critiques peuvent conduire à transformer les formes du gouvernement métropolitain. Les exemples les plus célèbres sont probablement ceux de l'Allemagne de l'Après seconde guerre mondiale ou du Japon sur une période plus longue. Tokyo fut ainsi l'un des terrains d'expérimentation de la réforme métropolitaine. Charles Beard, un des directeurs du Bureau of Municipal Research de New York, visite Tokyo en 1922, où est créé un Institute for Municipal Research. Après le tremblement de terre de 1923, il est chargé de formuler des recommandations sur la réorganisation administrative de la ville. Mais c'est quelques décennies plus tard que le transfert s'opère. En 1943, le Tokyo Metropolitan Government est créé (VOGEL 2001). Après la guerre, si désormais le gouverneur est élu, la ville reste gouvernée par un gouvernement métropolitain fort et centralisé. C'est surtout dans les années 1960, marquées par une progression des forces réformatrices sur le plan électoral, que William Robson, invité par les responsables du Tokyo Metropolitan Government, étudie le gouvernement de Tokyo et rédige un rapport publié par l'Institut de recherches municipales de la ville. Il propose de mettre un terme à l'ambiguïté de Tokyo à la fois entité locale et préfecture métropolitaine. Les responsables du gouvernement métropolitain utilisent ce rapport pour critiquer le gouvernement national (RIX 1974). La solution est bien celle d'une plus grande centralisation de l'autorité métropolitaine dans le cadre d'une région métropolitaine.

L'engagement de Charles Beard et William Robson n'est qu'un exemple parmi d'autres. Le processus de métropolisation avec ses voies différenciées est bien au centre d'études d'universitaires qui sont engagés en faveur de la cause métropolitaine. C'est le cas de Luther Gulick. Le directeur du *National Institute of Public Administration* de New York dans *The Metropolitan Problem et American Ideas*, pointe, en 1962, les effets d'une métropolisation par des comités techniques.

En premier lieu, la situation se retourne contre les défenseurs de l'autonomie locale au niveau de la banlieue car ces organisations ad hoc sont en contradiction avec le principe de l'autonomie locale. Elles sont par ailleurs irresponsables politiquement.

En deuxième lieu, ces organismes qui sont créés sur une base ad hoc sont totalement cloisonnés et indépendants. Les questions de la responsabilité et de l'efficacité politique se rejoignent.

À l'image de Gulick, des réformateurs britanniques comme William Robson vont directement concourir à la réflexion et à la réforme métropolitaine et ce à une échelle transnationale. William Robson<sup>58</sup>, professeur de Public Administration à l'Université de Londres et militant de la cause métropolitaine, insiste, en 1966, sur les avantages de ces comités techniques sur les organes politiques : « ils ne soulèvent pas d'oppositions politiques car ils ne semblent pas menacer l'existence d'autorités locales établies. Ainsi ils ne sont pas perçus comme des leviers de la réforme » (ROBSON 1966). Robson est de ces universitaires réformateurs qui participent au débat international sur la métropolisation<sup>59</sup>.

---

Groupement d'urbanisme de la Région lyonnaise créé en 1939 amorce une collaboration entre 55 communes qui participeront à la création – trente ans plus tard – de la communauté urbaine. (SCHERRER 1995)

<sup>58</sup> William Robson est né en 1895 à Londres. Il rejoint, grâce aux époux Webb, la London School of Economics and Political Science. Il réussit le Bachelor of Economics en 1922 puis obtient son Ph.D. in 1924. Lecteur en industrial and administrative law (1926-1933) puis enseignant en administrative law (1933-47), il est ensuite le premier professeur Public Administration à l'Université de Londres.

<sup>59</sup> S'il a beaucoup publié sur le gouvernement local, il s'est spécialisé sur le gouvernement métropolitain en particulier à travers la publication de *The Government and Misgovernment of London* (publié en 1939 et à nouveau

### ***La métropole comme objet transnational***

Effectivement dans les milieux réformateurs se noue une réflexion sur la question métropolitaine. La littérature est à la fois prescriptive et analytique. À ce titre l'un des auteurs les plus prolifiques est le réformateur et universitaire Charles Merriam<sup>60</sup>. Sur le plan académique il s'intéresse au gouvernement métropolitain (MERRIAM 1929). Il publie, en 1933, *The Government of the Metropolitan Region of Chicago*. Selon Merriam, la réorganisation politique et administrative est la seule solution à la question et au problème de la croissance urbaine.

“Ce que nous connaissons ici n'est en rien une question propre à Chicago mais bien le problème de toutes les régions métropolitaines des Etats-Unis . Régions qui rassemblent la moitié de la population du pays. En effet les mêmes questions sont soulevées dans les pays où des grands centres urbains ont été construits et surtout se développent par eux-mêmes en s'étendant sur de grands espaces ” (MERRIAM 1933, P6).

Une des solutions proposées est une réorganisation métropolitaine et surtout le renforcement des gouvernements au sein de Chicago (MERRIAM 1933, P31).

Charles Merriam est directement lié à un mouvement réformateur transnational qui prend forme à la veille de la Première Guerre mondiale. Les réformateurs ont cherché des solutions administratives au problème développement des centres urbains. L'ambition est d'éviter la dispersion administrative. A chaque région urbaine devrait correspondre une unité de gouvernement rassemblant un petit nombre de décideurs élus. L'élection doit être réservée à un petit nombre de décideurs. Le principe de séparation des pouvoirs est aboli au nom notamment de l'efficacité. Par contre, les réformateurs cherchent à affirmer la séparation de l'administration et de la politique et insistent sur la suprématie de la première. Le travail administratif doit être effectué par des agents formés. Les services publics sont placés sous la responsabilité d'un seul chef exécutif. Ces principes sont entièrement résumés par William Anderson en 1925 (ANDERSON 1925).

Des travaux se sont multipliés récemment sur la question de la naissance d'un monde transnational consacré à la réforme administrative et en particulier la réforme municipale. Il faudrait évoquer les congrès internationaux des sciences administratives dont une partie des travaux traite de l'activité municipalité urbaine<sup>61</sup>. Cette question du gouvernement local est

---

en 1948). Enseignant à la London School of Economics, il y fonde le groupe de réflexion et d'expertise nommé the Greater London Group. (Geoffrey K Fry, « More than 'counting manhole covers' : the evolution of the British Tradition of Public administration », *Public Administration*, vol 77, 3, 1999, p527-540.)

<sup>60</sup> Charles Edward Merriam (1874-1953) a commencé sa carrière d'enseignant à l'Université de Chicago en 1900. Il a été élu au city council de Chicago en 1909. Il a cherché à organiser un parti réformateur. Il a échoué comme candidat réformateur à la mairie de Chicago en 1912 et en 1919. Après la Première guerre mondiale, Merriam a été l'un des responsables les plus influents de l' American Political Science Association. Il a contribué à la fondation du Public Administration Clearing House ainsi qu'à celle du Social Science Research Council. Son projet, à la fois scientifique et politique, était bien de changer le gouvernement par de nouveaux instruments de nouvelles méthodes de gouvernement et d'administration et notamment par la formation des agents administratifs. (S. Diner, *A City and Its Universities: Public Policy in Chicago, 1892-1919*, North Carolina, North Carolina University Press, 1980 ; Barry Karl, *Charles E. Merriam and the Study of Politics*, Chicago, Chicago University Press, 1975.)

<sup>61</sup> La première section du congrès traite du gouvernement local. Deux classes sont distinguées : services administratifs des villes (la question de l'autonomie municipale, le mode de désignation des responsables, la

finalement traitée selon une logique assez traditionnelle de division entre trois niveaux de gouvernement : local, national et international. Après 1910, la question tend à disparaître des congrès internationaux. D'autres congrès s'en chargent : notamment les congrès internationaux des villes créés en 1913. Le premier congrès débat de l'organisation de la vie municipale et de l'aménagement urbain. Parmi les questions abordées figure la question des relations entre les villes et leur banlieue. L'ambition est très clairement de saisir la ville comme une entité à la fois économique, sociale et politique. Après la guerre, la question est à nouveau à l'ordre du jour du congrès de Paris. Le rapporteur général n'est autre qu'Henri Sellier qui est particulièrement investi dans la campagne en faveur du Grand Paris.

**LE GOUVERNEMENT DES VILLES ET L'INTERCOMMUNALITE :  
LE CAS DES TRAVAUX D'H. SELLIER SUR LE GRAND PARIS DANS LES ANNEES 1920-30**

Dans la première moitié du vingtième siècle, des réformateurs cherchent à convaincre de la nécessité, face à l'urbanisation désordonnée de l'agglomération parisienne, d'une réorganisation administrative et politique. Leurs travaux permettent de comprendre comment a pu être pensé le gouvernement des villes au cours de ce moment historique. Reportons nous aux écrits d'Henri Sellier. Ses idées sur le sujet sont exprimées pour la première fois en octobre 1912. Idées qu'il reprend dans la brochure qu'il publie, en 1920, sous le titre *Les banlieues urbaines*. Les mêmes arguments sont avancés dans le rapport général sur les grandes agglomérations qu'il soumet au troisième congrès international, à Paris, en 1925. Enfin, en 1936, avec André Morizet, il rédige pour le président du Conseil, Léon Blum, un rapport sur la réforme administrative de la région parisienne, où l'on retrouve à nouveau la mise en évidence du problème politico-administratif qu'il avait dénoncé dans les mêmes termes vingt-quatre ans auparavant. La démonstration d'Henri Sellier souligne, avant tout, les causes économiques d'une extension urbaine non maîtrisée aux conséquences sociales désastreuses. Ses arguments reposent sur la mise en évidence d'une interdépendance sociale et économique qui existerait au sein du milieu urbain moderne, interdépendance qu'il nomme « solidarité ». Partant de ce constat, il montre l'existence d'un mouvement centrifuge qui a progressivement porté les habitants du centre à aller se fixer en périphérie. À partir des exemples viennois, berlinois et londonien, Henri Sellier met en évidence une imprévoyance administrative qui fait de la « banlieue parisienne l'un des territoires les plus frappés par la maladie ». La raison d'une telle imprévoyance ? Henri Sellier la trouve dans le « régime municipal uniforme », la loi municipale de 1884 et un système administratif qui « n'a pas été conçu pour les villes ». Il insiste sur le décalage entre l'agglomération « sociologiquement solidaire » et les territoires des pouvoirs locaux autonomes, territoires dont elle déborde. Sellier insiste sur le « tout », tant au point de vue sociologique qu'économique, que représente l'agglomération. La vie municipale tend à faire de la cité une véritable « communauté ». La ville moderne impose à tous ceux qui participent à son existence une solidarité de plus en plus étroite et devient ainsi « un centre chaque jour plus perfectionné de vie collective ». Le fait urbain donne naissance à une organisation complexe de services publics, organisation à laquelle ne correspondent pas de divisions administratives. La solution réside donc bien dans la recherche d'une nouvelle formule administrative capable de prendre en compte la réalité urbaine.

« Le problème à résoudre est en somme le suivant : maintenir à l'administration locale et décentralisée les avantages considérables qu'elle comporte, mais en même temps assurer l'unité de gestion des services d'intérêt commun et l'équilibre des charges entre les différents éléments de constitutifs de l'agglomération. » Le régime administratif qui serait capable de résoudre le problème ainsi formulé est bien celui que Sellier propose, de manière récurrente au cours de l'entre-deux-guerres, et qui fait de l'agglomération parisienne, dirigé par un conseil administratif, un ensemble composé de cent communes (les quatre vingt communes de banlieue auxquelles s'ajoutent les vingt arrondissements).

Le même thème est traité à Londres en 1932 puis à Vienne en 1953. La grande ville est alors saisie comme un problème international se rencontrant dans l'ensemble des pays industrialisés. Une solution semble s'imposer au plan transnational, particulièrement dans l'entre-deux-guerres. Cette solution est une sorte de nouveau fédéralisme, une fédération de

---

protection sociale, l'esthétique, etc.) et les services industriels des villes (compétences en matière industrielle des villes, services publics etc.).

petites unités urbaines rassemblées dans un comité métropolitain dont les rôles sont confiées à un exécutif rassemblé.

La croisade politique a connu une scène transnationale. Des solutions transnationales – adoptant soit le langage de la science et notamment de la science sociale soit de la technique – ont été véhiculées par des urbanistes, des ingénieurs ou des universitaires.

### ***Les enjeux politiques de la métropolisation***

En décembre 1961, deux politistes, Vincent Ostrom et Robert Warren, et un économiste, Charles Tiebout, publient un article sur le gouvernement métropolitain et sa réforme dans *The American Political Science Review* (OSTROM, TIEBOUT, WARREN 1961). Leur objectif est de traiter le problème du gouvernement métropolitain. Quel est ce problème ? Si une littérature fournie a été produite depuis le début du siècle sur cette question, il leur apparaît qu'elle présume que la fragmentation de l'autorité est la cause des problèmes urbains. La solution avancée est bien souvent celle d'une seule unité de gouvernement contrôlée par un petit nombre d'élus et administrée par un seul *chief executive*.

Les auteurs en viennent ainsi à distinguer deux types de réforme : la réforme consolidationniste qui aurait traversé le siècle et la réforme décentralisationniste. Cette dernière, plus récente, vise à défendre l'existence de gouvernement de quartiers et un contrôle des communautés pour mieux lutter contre l'irresponsabilité des agences de services publics urbains. Selon Ostrom, Tiebout et Warren le consolidationnisme, qui a alimenté une partie des travaux en public administration, est en train d'échouer. Il a conduit à des gouvernements urbains irresponsables et inefficaces. C'est à la fois un échec sur le plan politique et sur le plan intellectuel. Cet article a le mérite de pointer l'importance des débats sur la métropole et son gouvernement. La réforme métropolitaine recouvre bien souvent une opposition entre sociaux-démocrates et néo-libéraux respectivement consolidationnistes et décentralisationnistes. À la fin du XXème siècle et au début du XXIème siècle, la question est toujours au centre des débats. Toutefois, il s'agit probablement de nuancer cette opposition idéologique. Contrairement à ce que semblent croire les réseaux transnationaux, la réforme métropolitaine n'est pas une réponse unique à des problèmes identiques rencontrés par les villes du monde entier. La réforme doit être étudiée comme le produit de configurations territoriales urbaines (NEGRIER 2005, p.75).

Le problème métropolitain n'est pas en tout cas simplement un problème de fourniture de services. C'est aussi le problème d'une maîtrise de l'urbanisation, d'une croissance contrôlée et moins anarchique de la métropole (MEDARD 1969). Un des objectifs de la création des métropoles est bien d'inventer une nouvelle autorité politique et administrative capable de répondre aux problèmes urbains. Une nouvelle autorité qui, à bien des égards, serait en mesure de réguler le marché. A travers cette question, c'est bien celle de la nouvelle relation entre politique économique et social qui est posée. Cette nouvelle autorité devrait être en mesure de réguler l'urbanisation. (WOOD 1958)

Le processus de métropolisation a, de fait, une dimension politique :

- D'abord la métropolisation tend à aller à l'encontre d'une autonomie communale. C'est ainsi que certains élus communaux s'opposent à tout processus de métropolisation. C'est également au nom d'arguments d'autonomie, que les décentralisationnistes chercheront à limiter le poids des gouvernements

métropolitains. Autonomie qui va de pair avec une forme de renaissance des communautés comme le montre Robert Wood (WOOD 1959).

- Ensuite la métropolisation prend différentes formes. Les études de la première moitié du vingtième siècle en appellent avant tout à un renforcement de l'administration métropolitaine. Et ce parfois au détriment de la responsabilité politique. Ce qui est régulièrement craint, c'est une régulation par les élus de grandes régions métropolitaines. Elus qui seraient ainsi dotés d'un pouvoir considérable. C'est cette crainte qui est particulièrement visible en France, notamment à l'encontre des projets du Grand Paris. C'est également cette régulation par les élus qui est remise en cause à travers la loi de 1964 qui isole Paris de sa banlieue et démantèle le conseil général de la Seine<sup>62</sup>.

Ces deux limites sont celles qui sont posées à la réforme municipale française initiée par le gouvernement Debré dès 1958. Dès l'installation du gouvernement Debré en 1958, « il ne se passe guère d'années qui n'apporte son lot d'ordonnances, de dispositions législatives ou réglementaires destinées à remodeler le statut communal » (MENY 1974). Le principal projet concerne le regroupement communal. Si les méthodes évoluent, la loi du 16 juillet 1971 achève ce processus qui se solde par un échec. Elle ponctue les tentatives, projets et décrets de la décennie précédente, en offrant des incitations « administratives, financières et psychologiques ». Le regroupement communal a vécu. Au final, on peut dire que la plupart des politiques mises en œuvre ont préservé la structure communale. Dès 1890, on crée des établissements intercommunaux : Syndicats à vocation unique (SIVU, 1890), Syndicats mixtes (1955), Syndicats à vocation multiple (SIVOM, 1959), Districts (1959), Syndicats d'agglomération nouvelle (SAN, 1970), communautés urbaines (1966), communautés de communes et de villes (1995) et communautés d'agglomération (1999). À la lumière de ces réformes, on peut voir que la question de l'échelle et de l'importance du gouvernement des villes se pose avec un réel intérêt dans les années 1990. La loi de 1999 serait le signe de l'invention politique de l'agglomération<sup>63</sup>. En tout cas, à travers la nouvelle politique de l'intercommunalité, se pose la question du gouvernement de l'agglomération, du gouvernement métropolitain.

## DES SCIENCES DE GOUVERNEMENT A LA SCIENCE POLITIQUE

Lorsque la science politique réformatrice s'académise, l'objet urbain apparaît comme secondaire. La ville au centre des croisades réformatrices souffre de cette académisation et la littérature qui lui est consacrée apparaît après la Seconde Guerre mondiale comme une littérature davantage technique qu'universitaire.

---

<sup>62</sup> Les projets gouvernementaux sur la région parisienne et la loi de 1964 peuvent être lus comme des entreprises visant à briser à la fois les modalités d'action réformatrice qui avaient vu le jour dans les années 1920-1930 et l'autorité du conseil général de la Seine.

<sup>63</sup> Nous renvoyons à l'ouvrage collectif dirigé par F. Baraize et E. Négrier. L'ouvrage propose une comparaison de huit configurations différentes : en petite et grande couronne parisienne, à Béziers, Bordeaux, Chambéry, Marseille, Montpellier et Voiron. (BARAIZE, NEGRIER, 2002)

## **La science administrative et l'urbain**

La science administrative s'est, en grande partie ; bâtie autour d'objets urbains. La ville est au centre des grandes associations et revues d'administration publique, institutions qui ont vu le jour dans l'entre-deux-guerres et dont l'ambition principale était la rationalisation du travail administratif. L'action municipale, où l'administratif prendrait le pas sur le politique, est érigée, dès le tournant du siècle, en objet administratif exemplaire. Cet objet permet de durcir une dichotomie entre politique et administration. Dans les écrits américains du début du vingtième siècle, cette distinction s'appuie sur l'étude de l'administration municipale et des transformations de l'activité municipale urbaine. Le mouvement de réforme municipale constitue la matrice du mouvement d'étude de l'administration publique. Ce mouvement s'institutionnalise dans l'entre-deux-guerres notamment lorsqu'en 1932, à Chicago, Louis Brownlow, aidé d'universitaires comme Charles Merriam et Leonard D. White et soutenu financièrement par le *Spelman Fund of New York* (dépendant de la Fondation Rockefeller), crée un complexe d'associations professionnelles de *civils servants* de tout niveau et de tout secteur, mieux connu sous le nom de *1313 Center*. La *Public Administration Clearing House (PACH)*<sup>64</sup>, qui chapeaute ce complexe, abrite le comité américain pour l'Institut international des sciences administratives.

De fait, l'organisation municipale, présentée comme non partisane, devient un terrain d'étude privilégié au sein des congrès et des principaux travaux de sciences administratives. À partir de 1910 se forme un « mouvement international », essentiellement européen, qui œuvre en faveur de l'élaboration de sciences administratives. Il rassemble des « savants » et des « hommes d'action ». L'introduction du compte-rendu du 1<sup>er</sup> congrès international des sciences administratives légitime la tenue du congrès par l'évolution de la conception des pouvoirs publics dont le rôle aurait été considérablement étendu au cours des précédentes décennies, et ce surtout dans le cadre urbain.

« L'État et ses démembrements et parmi ceux-ci surtout les villes et les communes ont assumé des charges et des services nouveaux qui vont sans cesse en se développant et en se multipliant. »<sup>65</sup>

L'objectif du congrès est de discuter des formes et des méthodes de gouvernement, central comme local, ainsi que des relations établies entre les différentes autorités administratives.

Si ces sciences administratives décident d'étudier les effets des transformations de la société sur les administrations, elles contribuent timidement à une rupture avec une approche très juridique du pouvoir. Il n'en demeure pas moins que leur ambiguïté – œuvrer à la connaissance tout autant qu'à la réforme – nourrit de nombreuses critiques après la Seconde Guerre mondiale. Critiques adressées par les fondateurs d'une nouvelle science politique.

## **De la science administrative à la science politique ?**

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, des auteurs – parmi lesquels il faudrait évoquer Herbert Simon, Dwight Waldo ou encore Robert Dahl – vont remettre en cause une science de l'administration publique normative et réformatrice. Ces auteurs sont de

---

<sup>64</sup> Les hommes de PACH seront aussi sollicités par l'administration Roosevelt au sujet d'un renforcement de l'exécutif.

<sup>65</sup> *Premier congrès international des sciences administratives*, Bruxelles 1910, Bruxelles, J. Goermaere, 1910, p.8.

jeunes entrants dans le champ universitaire qui viennent à peine de présenter leur Ph.D. Selon eux, aucune science de l'administration ne serait possible tant que la place des valeurs normatives n'est pas éclaircie<sup>66</sup>. Les arguments en faveur d'un repositionnement davantage positiviste renvoient alors surtout à la volonté de professionnaliser sur le plan universitaire la « *science of public administration* », de « discipliniser » cette science de gouvernement, science pratique dont les travaux étaient accomplis par des praticiens ou des réformateurs engagés auprès desquels les jeunes auteurs de l'après-guerre ont néanmoins fait leurs armes<sup>67</sup>.

Ces auteurs partent en fait d'une critique assez radicale des études de décision et de *public administration* qu'ils jugent trop normatives et théoriques, éloignées des réalités empiriques telles qu'elles peuvent être observées et des comportements humains tels qu'ils sont mis en évidence par différentes observations et expérimentations socio-psychologiques ou à dimension cognitive. Cette rupture vis-à-vis des études d'administration publique est bien illustrée par un article de Robert Dahl publié dès la fin 1947 qui, dans une certaine mesure, ouvre la voie à une véritable science sociale de l'administration.<sup>68</sup> Le politiste nord-américain cherche en effet à démontrer que l'association des études administratives à une *science of public administration* pose problème. Ce qui gêne Robert Dahl, c'est essentiellement la « formulation de lois universelles ou plus fréquemment l'assertion selon laquelle de telles lois pourraient être formulées ». Il revient alors sur l'idée qu'il existerait des principes régissant l'administration et fonde ses critiques contre les écrits d'auteurs comme Willoughby<sup>69</sup> ou Gulick<sup>70</sup>. Selon lui, une science de l'administration publique exige des connaissances plus fines et précises de « l'homme administratif » et sa rationalité concrète doit être étudiée.

De fait, c'est bien l'entremêlement entre des projets réformateurs et les premiers travaux de science politique aux Etats-Unis, depuis le tournant du siècle, qui est alors remis en cause<sup>71</sup>. Avec l'institutionnalisation de la science politique, la conception réformatrice qui s'était forgée autour d'objets urbains se trouve désormais marginalisée. Lors du congrès fondateur

---

<sup>66</sup> Robert A. Dahl, « The science of public administration : three problems », *Public Administration Review*, volume VII, Winter 1947, n°1.

<sup>67</sup> Les premiers travaux d'Herbert Simon, dans un cadre d'expertise locale, portent sur les municipalités et notamment sur la mesure de l'efficacité de l'activité municipale. Citons, entre autres, dans une littérature particulièrement abondante : Herbert Simon, « Comparative statistics and the measurement of efficiency », *National Municipal Review*, n°26, 524-527, 1937 ; « Can municipal activities be measured ? », *The Municipality*, 32, 281-282, 1937 ; Clarence Ridley, Herbert Simon, « Measuring municipal activities », Chicago, International City Managers' Association, 1938 ; « State-local relations in city planning », *State Government*, pp. 68-71, 18, 1945. Son célèbre ouvrage *Administrative Behavior*, New York, Mac Millan, 1947 se nourrit directement de ses recherches sur les administrations municipales.

<sup>68</sup> Robert A. Dahl, « The Science of Public Administration : Three Problems », *Public Administration Review*, volume VII, Winter 1947, n°1, pp.1-11.

<sup>69</sup> William F. Willoughby, *Principles of Public Administration*, Baltimore, John Hopkins Press, 1927.

<sup>70</sup> Luther Gulick, Lyndall Urwick (ed.), *Papers on the Science of Administration*, New York, Institute of Public Administration, 1937.

<sup>71</sup> À travers ce qu'il nomme le « désenchantement des réalistes », R Seidelman relève, à partir de la trajectoire et des travaux de Charles Merriam et de Harold Laswell, qu'à la fin de la Progressive Era (correspondant ici à la fin de la Première Guerre Mondiale), à la suite d'échecs d'entreprises réformatrices, les « political scientists » se sont repliés à l'Université et ont cherché à renforcer les fondements « scientifiques » de la science politique. Seidelman s'attarde sur la disparition d'une telle conception de la science politique au moment de la Seconde Guerre Mondiale. Les béhavioristes des années 1950 seront les premiers à classer Merriam parmi les « primitifs scientifiques » ou encore les « rêveurs utopiques ». (Raymond Seidelman, *Disenchanted realists. Political science and the American crisis, 1884-1984*, Albany, State University of New York Press, 1985.)



de l'Association internationale de science politique en 1948, des contributions évoquent le gouvernement des villes. C'est le cas pour la France de Charles Eisenmann, pour la Grande Bretagne de William Robson, pour les Etats-Unis de Lawrence H. Chamberlain. Mais même un contributeur comme Charles Merriam atteste la marginalisation de la science politique réformatrice en soulignant « l'abandon de l'étude des formes et des institutions en faveur de celle des processus organiques des différents types de comportements. ». Il reconnaît que les travaux menés dans l'entre-deux-guerres sont des « travaux pratiques du domaine administratif » qui n'appartiennent pas « à la recherche scientifique proprement dite ». Le gouvernement municipal urbain en fera les frais.

### ***Le monde perdu du gouvernement municipal ?***

La littérature consacrée au gouvernement municipal urbain n'a cessé d'augmenter depuis le début du vingtième siècle. Cette littérature a bien été au centre des études réformatrices de la première moitié du vingtième siècle. Avec l'académisation particulièrement sensible après la Seconde Guerre mondiale, les études sur le gouvernement municipal ont rejoint les études pratiques.

C'est particulièrement vrai en France. La science politique naissante des années 1950 ne considère pas les études sur le gouvernement local comme des études légitimes. Au mieux servent-elles à la formation des agents municipaux. Mais c'est également le cas aux Etats-Unis où, au tournant des années 1940-1950, dans un contexte de redéfinition de la science politique, d'affirmation de nouvelles frontières entre ce qui est scientifique et ce qui ne l'est pas, on a pu s'étonner de l'incapacité de cette littérature, produite par les agences de gouvernement, à s'agréger à l'ensemble de la discipline « science politique » (RICHARDS 1954). Pour le dire autrement, il s'agissait de s'interroger sur les raisons pour lesquelles la « recherche municipale » [*municipal research*] ne pouvait pas faire partie de la discipline. Dans ces enquêtes du début des années 1950, cherchant à évaluer la cohérence d'une supposée « théorie municipale », on découvre que cet ensemble de textes est pris pour ce qu'il n'est pas : une discipline universitaire. Il est alors aisé de pointer toute une série d'« échecs » – échecs qui n'ont de sens que par rapport à une conception positiviste de la science – relatifs en particulier à l'administration de la preuve, jugée si faible que ces textes seraient « scientifiquement suspects ». Mais surtout, ces textes ignoreraient la complexité de l'activité politique, les relations complexes établies entre les institutions, les procédures, les formes de gouvernement, les instances de décisions et le comportement politique urbain (HERSON 1957). C'est à partir des propositions de différents universitaires américains behavioristes qu'est discréditée cette littérature de gouvernement municipal dont les détracteurs reconnaissent pourtant qu'elle est de plus en plus volumineuse.

Ainsi certains auteurs en viennent à conclure que la science politique n'a pas su prendre en compte les impacts de l'urbanisation sur les institutions gouvernementales et la vie politique (GALAND 1957). Malgré le fort volume d'études sur les sujets urbains, cette évaluation n'a pas été entreprise depuis l'entre-deux-guerres<sup>72</sup>. Cette période apparaît bien comme celle d'un découplage entre études pratiques ou encore science de gouvernement et science politique. Elle fait suite à une période d'efforts intenses en faveur non seulement d'une réforme municipale, mais d'une réflexion sur la ville comme lieu de régulation des activités sociales.

---

<sup>72</sup> Nous pouvons évoquer le travail effectué par le National Resources Committee et notamment son sous comité Urbanism qui publie en 1937 un rapport *Our Cities : Their Role in The National Economy*.

Pourtant, dès 1912, un auteur particulièrement investi dans cette réforme, Charles Beard reconnaissait : « strictement parlant, il ne peut pas y avoir de science municipale parce que les affaires qui concernent directement les villes, les aspects économiques des sociétés urbaines, sont considérées comme des compétences de l'Etat nécessitant un contrôle national » (in FRISCH 1982).

En conclusion, il apparaît que des objets extrêmement contemporains, comme la métropole que certains auteurs présentent comme emblématique de l'ère post-fordiste, ont déjà une histoire. Une histoire qui concerne à la fois l'action publique et les sciences de cette même action. La ville fait partie de ces espaces politico-administratifs autres que l'Etat qui ont contribué à cette redéfinition entre le politique, l'économique et le social. C'est ce dont témoignent les débats sur la métropolisation du premier vingtième siècle. Débats qui correspondent à une mobilisation – notamment internationale – en faveur de grandes métropoles dont l'exécutif serait capable d'intervenir efficacement sur le marché et de réguler les sociétés urbaines.



## LE POUVOIR DANS LA VILLE : RETOUR SUR QUELQUES CATEGORIES\*

La notion de gouvernement municipal a, pendant longtemps, été perçue comme illégitime en France. Et ce, au nom d'arguments juridiques. L'absence de souveraineté municipale a ainsi conduit, notamment les tenants d'une théorie de la puissance publique, à délaisser l'emploi du terme gouvernement pour penser l'action publique municipale. Dès lors, la catégorie à même d'objectiver cette action a été au centre de controverses et de débats. Et ce d'autant plus que le contexte du milieu des années 1960 – les politiques d'aménagement du territoire, la planification, la poursuite de l'urbanisation de la société – incite à s'intéresser à la question locale. Mais les travaux pour la plupart ne s'attardent pas sur les formes de légitimité utilisées ni sur les savoir-faire convoités pour établir le pouvoir éditaire sur le territoire urbain et préférant rendre compte de la régulation du système politico-administratif dans son ensemble. Ce n'est que dans les années 1990 à la lumière d'une relecture des travaux pluralistes que le débat prend une nouvelle tournure. De nouvelles catégories émergent alors.

### UN ETAT INDEPASSABLE ? LA QUESTION DU « GOUVERNEMENT LOCAL »

La notion de « gouvernement local » peut sembler, à bien des égards, paradoxale. Ne serait-ce que sur le plan lexical : le rapprochement entre le mot « gouvernement » et son épithète « local » pose problème. Le gouvernement, en effet, renvoie non seulement à l'ensemble des personnes qui gouvernent, à la fonction suprême de direction des affaires publiques et d'orientation de la politique d'un pays<sup>73</sup>, mais aussi à l'action de gouverner, c'est-à-dire à la conduite des populations et à l'exercice d'une certaine influence sinon d'une certaine autorité sur un groupe social<sup>74</sup>. L'adjectif local fait référence au contraire à une dépendance, voire une soumission, à l'égard d'un pouvoir central qui, lui, disposerait de la souveraineté. C'est d'ailleurs bien cette dépendance qui est fréquemment discutée, confirmée ou infirmée dans les travaux portant sur la définition même de « gouvernement local ». La notion pose problème : les adversaires d'une trop grande décentralisation cherchent à démontrer que c'est le terme « gouvernement » qui est inadéquat, tandis que les partisans de ce mouvement se heurtent à l'épithète « local », qui induit, selon eux, un regard avant tout concentré sur

---

\* Ce chapitre qui synthétise avant tout des travaux existants mobilise également, notamment dans sa première partie, les résultats de recherches sur les milieux juridiques et la ville au début du siècle.

<sup>73</sup> CNRS, Institut de la langue française, *Trésor de la langue française*, tome neuvième, Paris, Éditions du CNRS, 1981, pp.375-377.

<sup>74</sup> Cet usage du terme gouvernement, qui apparaît autour de 1265, renvoie directement à l'action d'exercer le pouvoir politique. On parle alors de gouvernement d'une société humaine par quelqu'un, par l'exercice de l'autorité ou encore par l'exercice du pouvoir. (*Le grand Robert de la langue française*, tome IV, Paris, Dictionnaires Robert, 1989 (2<sup>ème</sup> édition), pp.989-991.)

l'activité étatique. Si elle est tant discutée, c'est que cette locution est fréquemment utilisée et notamment en droit. Elle est également mobilisée par la sociologie des organisations.

### ***Vision de puissance publique .....***

L'organisation municipale est un objet qui cristallise des conflits entre juristes dès le tournant du siècle. Il est frappant de constater dans les premières décennies du vingtième siècle les conclusions contradictoires des juristes quant à l'existence d'un « gouvernement local » en France. C'est bien la définition même de l'État qui se trouve engagée dans de telles controverses. Un certain nombre de thèses de droit, jugeant que l'administration municipale est l'un des domaines du droit public les plus vivants, se livrent alors à un travail comparatif pour mieux comprendre les particularités du « gouvernement local » français et pour évaluer la pertinence d'une telle expression<sup>75</sup>. Parmi ces définitions, certaines invitent à une profonde transformation de ce type de gouvernement, transformation qui serait en accord avec la place désormais acquise par le phénomène urbain. De fait, c'est l'extension du fait urbain qui semble nourrir les réflexions sur les transformations des organisations municipales et de leurs attributions.

L'organisation communale et l'analyse des pouvoirs exercés par les municipalités et plus largement le thème de la décentralisation renvoient donc à un débat qui partage les juristes autour de la question de la souveraineté. Dans son *précis de droit administratif et de droit public*, le doyen Maurice Hauriou revient sur la notion même de décentralisation. Sa conviction est la suivante : il n'est pas possible d'augmenter l'autonomie des rouages locaux, autonomie qu'il juge déjà considérable, car l'État ne peut plus se décharger à leur profit de services plus importants. La décentralisation est présentée comme la force « par laquelle la nation réagit contre le gouvernement de l'État ». Cette vision stato-centrée est au centre de son approche juridique de défense d'un État fondé sur l'idée de puissance publique. Il s'oppose très nettement aux « doctrines socialisantes » et à « l'école du service public », qui souhaite faire prédominer l'idée de service – considérée comme but de l'État – sur celle de puissance – considérée comme simple moyen de réaliser ce but –<sup>76</sup>.

#### **UN OUVRAGE JURIDIQUE SUR LE GOUVERNEMENT LOCAL**

C'est dans la filiation des travaux de Maurice Hauriou qu'en 1930, Michel Dendias, docteur en droit, publie un ouvrage intitulé *Le gouvernement local, la centralisation et la décentralisation* (DENDIAS 1930). Il organise ses propos autour de deux grandes parties : il analyse d'abord les « modalités du pouvoir municipal dans les principaux pays », avant de présenter les avantages et les inconvénients de la décentralisation et du gouvernement local. Le travail rassemble une longue bibliographie sur le thème du « gouvernement local ». Si, en exergue de l'ouvrage, on lit une

<sup>75</sup> Deux expressions se retrouvent très fréquemment dans les travaux français de la fin du dix-neuvième et de la première moitié du vingtième siècle : le *Self Government* britannique et le *Selbstverwaltung* allemand. Ces deux expressions renvoient à des situations profondément différentes mais néanmoins liées. L'expression *Selbstverwaltung* aurait été créée par le juriste Gneist par emprunt direct au *Self Government*. Au-delà des controverses sur ces modèles bien souvent mythiques et l'assimilation abusive de la situation allemande à la situation britannique, ces expressions, sur le plan intellectuel, renvoient à des formes bien spécifiques d'appréhension du pouvoir local. Il s'agit de repérer le pouvoir autonome dont disposent les habitants des localités et bien souvent les élus qui les représentent. C'est l'administration d'une collectivité secondaire ou subalterne par elle-même ou encore le domaine de l'administration qui existe en dehors de toute tutelle de l'État.

<sup>76</sup> Maurice Hauriou, « La puissance publique et le service public », *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Sirey, 1927 (11<sup>ème</sup> édition), p.VIII.

citation d'Alexis de Tocqueville – « Sans institutions locales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté... » – , l'auteur ne cache pas ses scrupules à l'égard des « nouvelles tendances décentralisatrices ». Partisan d'un respect de l'ordre et de l'autorité, il estime que l'État doit absolument conserver la direction suprême. Sa comparaison des différentes formes d'organisation municipale accorde une place centrale au gouvernement local français. Ce professeur de droit administratif de l'Université de Salonique (Grèce) considère que de tels principes d'organisation administrative ont été introduits dans de nombreux pays : il cite « les systèmes tels que celui de l'Italie, de la Belgique, de la Hollande, de la Roumanie, de la Grèce ». Mieux, c'est en France qu'il fait naître le mouvement décentralisateur. La France est érigée en modèle. Son propos est donc bien de convaincre des avancées du mouvement décentralisateur français qui aurait atteint ses limites au-delà desquelles la souveraineté de l'Etat serait menacée.

### **Contre méthode réaliste ?**

La « méthode réaliste »<sup>77</sup> de « l'École du service public » amène certains auteurs à considérer la décentralisation municipale sous un autre angle. Gaston Jèze, considéré par Maurice Hauriou comme « l'enfant terrible » de l'école du service public<sup>78</sup>, insiste dans son manuel intitulé *Éléments de droit public* sur le « développement extraordinaire » de la vie municipale au cours du dix-neuvième siècle. Il en veut pour preuve la création de « grandes agglomérations » sur tout le territoire et la mise en œuvre de nombreux services nouveaux concernant la police, l'hygiène, l'assistance publique, la voirie, etc. C'est en contrepoint de ce développement qu'il insiste sur certaines incohérences du régime juridique. Outre l'uniformité de l'organisation communale qu'il conteste, il démontre surtout que l'indépendance des municipalités est moins grande qu'elle ne le paraît et que le contrôle de tutelle répond avant tout à l'arbitraire des logiques politiques et même partisans<sup>79</sup>. La méthode réaliste qu'entreprend Jèze, il dit l'emprunter à celui dont il s'estime le disciple : Léon Duguit<sup>80</sup>. Si Duguit, dans *Les transformations du droit public* publié en 1921, refuse la thèse selon laquelle l'État est une personne morale et fictive dotée d'une volonté supérieure et s'il envisage la souveraineté comme « une théorie élaborée par les gouvernants pour légitimer le fait qu'ils détiennent la plus grande force », il appuie ses thèses sur l'observation de l'existence de « lois particulières ». Ce sont des lois qui tendent à ébrécher la construction logique du droit public impérialiste aboutissant à l'affirmation d'une « souveraineté une et indivisible ». L'un des exemples de lois particulières est emprunté au fonctionnement des grandes villes dont le maire devient pour le doyen bordelais le « législateur véritable dans sa commune qui n'agit pas comme subordonné du préfet, agent

---

<sup>77</sup> Fabrice Melleray, « École de Bordeaux, école du service public et école duguiste. Proposition de distinction », *Revue du droit public*, n°6, 2001, pp.1887-1905.

<sup>78</sup> Maurice Hauriou, *op. cit.*, p. IX.

<sup>79</sup> « Les préfets, dans la grande majorité des cas sont surtout des agents électoraux du gouvernement. Ils s'acquittent très mal de leur mission de contrôle. Ils n'y voient qu'un moyen de tracasser les municipalités qui ne veulent pas soutenir, dans les élections politiques, le gouvernement au pouvoir. Vis à vis des municipalités favorables au gouvernement, les préfets ferment les yeux sur les illégalités ». (Gaston Jèze, *Éléments de droit public et administratif*, Paris, Giard et Brière, 1910, p.159.)

<sup>80</sup> Dès ses études, Léon Duguit (1859-1928) est marqué par le « décalage conceptuel » entre la science juridique et les autres sciences. Sa conviction est que le droit risque de perdre tout caractère scientifique s'il ne renoue pas avec la « réalité ». C'est la rencontre du droit et de la sociologie qui lui paraît susceptible de redonner vie à la science juridique. Duguit est, par ailleurs, élu conseiller municipal de Bordeaux le 3 mai 1908 sur une liste d'union républicaine démocratique (radicalisme). En 1895, il souligne les bienfaits de l'organisation communale ; les communes, assimilées à des « groupements naturels », seraient les groupes qui auraient « le mieux résisté au nivellement révolutionnaire ». C'est sur cette base qu'il prône une réforme du Sénat dans le sens d'une meilleure représentation des intérêts communaux. Voir : Évelyne Pisier-Kouchner, *Le service public dans la théorie de l'État de Léon Duguit*, Paris, LGDJ, 1972, p.7. Voir également : Hubert Gourdon, *La conception du pouvoir et du gouvernement chez Léon Duguit*, Thèse, Bordeaux, 1971.

central du gouvernement central mais comme représentant de la collectivité locale décentralisée ». Il s'agit de penser « objectivement » les interventions d'un État qui n'est légitime que par les services que rendent ses agents. L'État devient alors un ensemble de services publics, aux premiers rangs desquels figurent les services publics municipaux mis en œuvre dans les villes.

Ainsi, les travaux sur le gouvernement local français n'aboutissent pas aux mêmes conclusions quant à l'existence ou non d'une autonomie des autorités locales. Les débats entre juristes témoignent d'un entremêlement entre les faits et ce qui serait souhaitable : les travaux qui se concentrent sur la définition d'un possible « gouvernement local » au niveau municipal nourrissent leur définition d'éléments de prescription sur l'organisation administrative souhaitable et les moyens susceptibles de renforcer les pouvoirs des administrations municipales. Ces débats révèlent toute la difficulté qui consiste à rompre avec des catégories d'analyse du droit comme science d'Etat. Or l'ordre et la pensée juridiques n'accordent aucune place à la ville « comme objet politique ou comme objet de politiques »<sup>81</sup>. Elle est une « catégorie juridique inexistante ». Surtout, « communes parmi d'autres communes », elle se trouve ainsi « neutralisée »<sup>82</sup>.

### ***Le système local et la sociologie des organisations***

La catégorie de gouvernement local est de nouveau utilisée dans les années 1960 par les sciences sociales. La dépendance au centre est encore nettement présente. Comme le remarquent Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki le local renvoie à des objets spatialement situés, espaces restreints (quartier, commune, département, région) ou segments d'institutions nationales (partis, Etat, syndicat) le plus souvent perçus à travers le prisme déformant que constitue la dichotomie spontanée entre national et local (BRIQUET, SAWICKI 1989).

À partir des années 1960, deux grandes postures dominant pour penser le pouvoir local : l'approche néo-marxiste qui connaît plusieurs déclinaisons orientées vers ce qui est communément appelé la question urbaine et l'approche organisationnelle qui traite du pouvoir local. Si les deux approches ont pu être rapprochées – on a pu montrer que ces paradigmes, outre leurs oppositions, témoignaient de l'emprise d'une approche systémique<sup>83</sup> –, nous nous attarderons ici sur l'approche organisationnelle.

---

<sup>81</sup> Les rapports entre le droit et la ville ont fait l'objet de nombreuses études depuis quelques années. Outre les travaux de Jacques Caillosse précédemment cités, il faudrait mentionner les actes d'un colloque « Un droit à la ville » publiés dans la revue *Droit et ville* (n°s 34 et 35, 1993). Sur les problèmes que le gouvernement urbain pose au droit, on pourra également se référer au texte de Gérard Marcou : « Gouverner les villes par le droit ? », CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, pp.174-205.

<sup>82</sup> Jacques Caillosse, « Le droit comme méthode ? Réflexions sur le cas français », Didier Renard, Jacques Caillosse, Denys de Béchillon (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Paris, LGDJ, 2000, pp.27-68. Voir également CAILLOSSE 1995.

<sup>83</sup> Jean-Pierre Gaudin se livre à une critique de ces deux approches sociologiques qui insistent sur la subordination du pouvoir municipal par rapport au pouvoir étatique. ( GAUDIN 1986)

La sociologie des organisations à travers les travaux de Jean-Pierre Worms<sup>84</sup>, de Pierre Grémion ou encore de Jean-Claude Thoenig s'intéresse, dès les années 1960, au système politico-administratif local. En prenant l'exemple du pouvoir périphérique de Pierre Grémion, on perçoit que c'est contre l'idée d'un pouvoir local confondu avec une domination de classe, qu'il s'intéresse à la question de la domination notabiliaire. Il refuse d'aborder les échelons administratifs territoriaux comme de « purs exécutants de la volonté et de la rationalité centrale ». Pierre Grémion met en évidence un modèle d'administration territoriale républicaine qui s'appuie à la fois sur les interactions constantes entre les administrations de l'État, les préfets et les notables (représentants locaux), sur la dépendance à l'égard du pouvoir central et enfin sur une volonté de préserver une certaine autonomie à ce système d'administration et de régulation. Grémion écrit : « La pierre angulaire du modèle d'administration territoriale républicaine n'est explicable ni par la cohérence juridique ni par l'hégémonie d'une classe sociale. Au principe de sa permanence se trouve un processus de légitimation croisée qui est désormais familier : une légitimation de l'action de l'État par les notables et une légitimation des notables par l'État fondent la permanence d'un pouvoir notabiliaire démocratique dans une société non traditionnelle. » (GREMION 1976, p.341). Cette étude historique nourrit, aux côtés d'autres études, la construction d'un modèle : le système dit de régulation croisée (CROZIER, THOENIG, 1975). « Entre bureaucrates et notables se développe une complicité basée sur le partage d'une expérience commune, d'intérêts complémentaires et de normes identiques, complicité forte qui résiste à l'épreuve ». Il est à noter que ce modèle s'applique avant tout aux communes rurales, petites villes ou même département. Ce qui est au cœur de ce modèle ce sont les relations entre les élus locaux, les fonctionnaires territoriaux et le niveau départemental. La bureaucratie d'État et les élus, saisis comme deux filières, s'interpénètrent. Chaque filière contrôle l'autre tout en étant contrôlée par elle. Cette régulation assure la domination du centre sur la périphérie, mais donne à la périphérie des moyens d'accès au centre. L'ensemble politico-administratif forme un système. Ce modèle de gouvernement local repose donc sur une complicité et un échange (qui rend possible l'action) entre la filière élective (les notables) et la filière administrative (qui dispose de l'expertise). Le local subit ainsi les changements venus d'en haut.

Deux remarques principales peuvent être formulées.

- De par les critiques adressées à ces travaux, nous pouvons mettre en évidence le caractère bien trop homogène de la catégorie « local ». Ainsi les grandes villes comme le soulignent les travaux de l'Institut français de sciences administratives dès 1976 (IFSA 1976) ou encore Bruno Jobert et Michèle Sellier l'année suivante (JOBERT SELLIER 1977), échappent à un tel modèle. Les grandes villes ont une « capacité créatrice » et innovatrice qui les éloigne de ces systèmes politiques locaux bloqués et attentistes.
- Par ailleurs, ces travaux cherchent moins à savoir qui décide qu'à mettre au jour des « systèmes d'action » locale (BIRNBAUM 1973). Le local est d'abord saisi par son rapport et bien souvent sa dépendance à l'égard de l'État. Les spécificités du pouvoir municipal s'en trouvent réduites à une peau de chagrin. Au mieux, les études se penchent sur le pouvoir local à travers les réponses qu'il peut apporter au pouvoir étatique. L'échelon local est alors moins considéré comme un espace

---

<sup>84</sup> Jean-Pierre Worms analyse les rapports conflictuels entre les préfets et les maires des villes petites et moyennes et met au jour derrière une hostilité apparente, la complicité qui lie le préfet aux élus locaux (WORMS 1966).



d'initiatives en terme d'action publique que comme un lieu d'exercice et de mise en œuvre des politiques nationales<sup>85</sup>. Au mieux, les travaux, comme le suppose le modèle de « régulation croisée », admettent l'existence « d'inflexions » dues aux élus locaux.

Un tel regard, pouvant être qualifié de stato-centré, conduit le chercheur à sous-estimer les innovations que les édiles ont pu impulser et rend tout simplement difficile une analyse en terme de « gouvernement municipal ». La marge d'intervention du pouvoir local est réduite ; elle est vue comme un frein aux réformes du pouvoir central, une résistance aux mesures étatiques. Une vision assez attentiste des élus municipaux s'impose donc au sein des sciences sociales et ce jusqu'au début des années 1980.

---

<sup>85</sup> En 1970, Jean-Pierre Worms et Pierre Grémion reprennent, dans la revue *Esprit*, les conclusions des études qu'ils ont menées sur la réforme régionale de 1964. Ils écrivent : elles [leurs études] montrent comment les innovations structurelles, imposées à la base par le sommet, se sont heurtées à une résistance conjointe et solidaire des fonctionnaires territoriaux et des élites politiques locales. [...] En très peu de temps la réforme a été digérée par le système. ». (WORMS, GREMION, 1970).

## LA REGULATION DE LA SOCIETE URBAINE SAISIE A TRAVERS LA GOUVERNANCE

À partir de travaux nord-américains qui rompent avec une approche positionnelle et institutionnelle du pouvoir urbain, de nouvelles questions émergent sur la régulation des sociétés urbaines. C'est à travers l'analyse des rapports entre l'économique, le social et le politique que se consolide la catégorie de gouvernance en France dans la seconde moitié des années 1990.

### ***Pluralisme et rôle des acteurs privés***

Le point de départ se trouve du côté des Etats-Unis. C'est là que se forge un nouveau regard porté sur le pouvoir municipal urbain et plus spécifiquement sur la décision urbaine. Ce qui caractérise ces travaux, dès les années 1950, est leur refus d'associer le pouvoir à la fonction. La fonction ne rend compte que d'une parcelle de pouvoir. Le pouvoir peut être ailleurs. Certains diraient même le pouvoir est caché. Nous aurons l'occasion de revenir sur ces travaux.

Pour les élitistes, il existe une « élite du pouvoir ». Charles Wright Mills présente un modèle homogène de l'élite du pouvoir, dans la mesure où, selon lui, un processus de circulation horizontale, existe entre le monde des affaires, les militaires et le personnel politique ; l'espace de la décision politique se trouve être ainsi envahi par des « intrus » (non élus, non représentants du peuple et donc de l'intérêt général). Selon Mills, c'est surtout la faiblesse de l'Etat central donc fédéral états-unien et de son personnel administratif qui expliquerait cette situation propre aux Etats-Unis où un establishment maintient son pouvoir. Pour les tenants de l'analyse élitiste, il s'agit de pointer la constitution d'élites qui possèdent des propriétés sociales singulières. Au niveau urbain, comme nous le verrons, l'un des ouvrages de référence est celui que signe Floyd Hunter en 1953 qui inscrit ses travaux en contrepoint d'une démarche formaliste et institutionnelle (HUNTER 1953).

Robert Dahl, pour sa part, s'oppose à l'approche élitiste dans son ouvrage *Who Governs* (1961) qui repose sur son enquête dans la ville de New Haven. Enquête sur laquelle nous reviendrons dans le chapitre suivant. Ce sont plutôt des élites multiples et concurrentielles, spécialisées et détentrices d'un pouvoir partiel, qui se disputent le pouvoir au cours du processus de décision. Dahl propose donc le concept de polyarchie pour décrire ce phénomène d'éclatement du pouvoir entre les élites qui sont en concurrence et négocient entre elles lors du processus de prise de décision. Mais les négociations ont lieu sur un marché politique. Le marchandage et la recherche du compromis entre ces élites multiples deviennent dès lors cruciaux. Ce marchandage donne lieu à un processus permanent de négociation mené sous les yeux du peuple (et donc en partie contrôlé par lui). D'où un processus de délégation et de division du travail politique où seul le maire semble ici en mesure de jouer un rôle d'arbitre.

De l'approche pluraliste nous retiendrons, à ce stade, deux enseignements :

- D'une part le politique compte. Mieux si la structure du pouvoir est pluraliste, seul le maire, élu, fait figure de leader général car il peut intervenir sous le contrôle indirect du peuple dans tous les domaines. Dans *Who Governs*, on trouve une insistance portée à l'autonomie du pouvoir.

- D'autre part, l'approche de Dahl consiste bien à faire enquête sur une communauté en repérant sa structure économique. Il s'agit de s'interroger sur le gouvernement de cette communauté en mettant en évidence les liens entre une position et une capacité à faire valoir ses choix. Le pouvoir est désormais associé aux interdépendances entre les dirigeants - notamment les leaders politiques – et les divers secteurs de la vie sociale.

Ces deux enseignements nourrissent, trois décennies plus tard, une approche renouvelée de la capacité à gouverner les villes : l'approche dite des régimes urbains.

### ***La question des régimes urbains***

La théorie des régimes politiques urbains considère la ville moins comme un support ou un espace sur lequel s'appliquent des politiques urbaines que comme un acteur collectif. Cette approche réhabilite la politique locale qui a pu être négligée dans les approches systémiques et marxistes. De fait, les acteurs politiques sont saisis comme des médiateurs des influences extérieures et comme régulateurs des conflits et des intérêts (STONE 1993). Le point de départ est bien l'étude de Stone consacrée à Atlanta (STONE 1989). Stone montre comment à Atlanta un régime a favorisé la regeneration et l'expansion de la ville. Il montre le lien entre la communauté des affaires les leaders politiques afro américains ainsi que des leaders de différentes communautés au sein d'un projet pour la ville. Cette dynamique culmine vraisemblablement après l'étude de Stone au moment des jeux olympiques de 1996.

Cette théorie des régimes insiste sur les formes d'interpénétration entre l'Etat, le marché – et les acteurs économiques – et les gouvernements urbains. Pour le dire simplement, s'il est possible de gouverner une ville, c'est en grande partie grâce au soutien des acteurs économiques.

Mieux, Clarence Stone va proposer une typologie des régimes urbains en s'attardant sur le type d'action publique, la capacité à agir, le lien avec les intérêts économiques constitués et les cibles et soutiens des autorités locales.

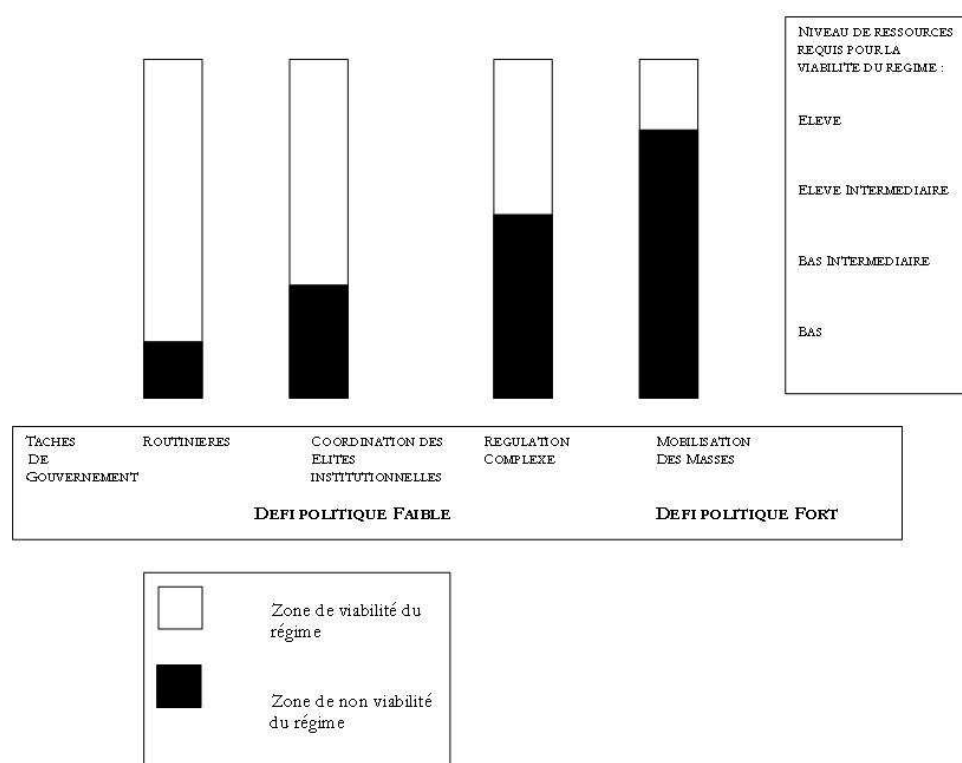
1/ D'abord, les Maintenance Regimes. Dans ces regimes, on peut pointer une certaine réticence à toute forme de transformation. C'est une gestion prudente, voire conservatrice. Cette gestion est à rapprocher de la puissance de certaines grandes entreprises privées qui dominent la ville.

2/ Les Development regimes. Nous sommes là face à des autorités municipales qui cherchent à favoriser la croissance et le développement économiques ou en tout cas à limiter toute forme de récession. Ces projets de développements économiques peuvent être controversés. Des coalitions sont donc nécessaires tout comme le sont des formes de coordinations entre élites. Il est à noter que C. Stone catégorise ainsi le gouvernement de Lee à New Haven cher à R. Dahl.

3/ Les Middle Class Progressive regimes. Ils mettent en œuvre toute une série de politiques visant les conditions de vie et concernant donc la protection environnementale, l'accession aux logements, la qualité de l'aménagement urbain, la préservation du patrimoine. Ce type de régime suppose un vrai soutien – notamment électoral – des classes moyennes urbaines.

4/ Enfin C. Stone pointe l'existence de régimes destinés à la promotion des classes sociales populaires. C'est une autre forme de régimes réformateurs engageant des politiques de protection sociale, d'éducation populaire et une création accrue de services publics urbains.

On comprend que ce qui intéresse Clarence Stone est la capacité à agir des autorités locales. Autrement dit ces différents régimes sont autant de grades sur une échelle qui mesure également le risque politique et électoral de telles actions. Mais l'efficacité politique est moins mesurée – comme ont pu le faire certains néo-institutionnalistes – au degré de centralisation administrative, au niveau de bureaucratisation qu'à la capacité à faire coopérer des acteurs non gouvernementaux et à mobiliser des ressources non gouvernementales. Le régime urbain correspond bien à « ces arrangements informels par lesquels des autorités publiques et des intérêts agissent ensemble pour prendre et mettre en œuvre des décisions ».



Si cette catégorie de régime urbain a intéressé certains auteurs français, son importation comme catégorie d'analyse a posé des problèmes. Moins parce que les autorités locales sont moins dépendantes des intérêts économiques que parce que l'Etat est davantage présent.

### ***Approches de la gouvernance***

C'est néanmoins en lien avec ces travaux sur les régimes urbains que certains auteurs vont développer, au milieu des années 1990, une approche en terme de gouvernance.

La gouvernance renvoie à la question de la fragmentation de l'action publique. Il s'agit de juger le nombre d'acteurs participant à l'action publique comme problématique. Ainsi à la suite des travaux de Renate Mayntz sur la gouvernabilité, c'est la coordination des acteurs intervenant dans la mise en œuvre de l'action publique qui intéresse les auteurs mobilisant

la notion de gouvernance. Cette coordination ne va pas de soi. Elle pose problème. Un problème en terme de mise en œuvre, d'efficacité et de responsabilité.

En cela, les travaux sur la gouvernance s'inscrivent dans la lignée d'une littérature de type « économie institutionnelle ». D'abord les auteurs vont insister sur une perte de centralité de l'Etat. Pour le dire simplement, Patrick Le Galès observe une remise en cause de l'échelle nationale longtemps considérée comme le seul niveau légitime pour l'analyse des phénomènes économiques et sociaux. Mais à cette perte de centralité de l'Etat correspond une multiplication des échelons de gouvernement. C'est notamment ce qui a pu être qualifié de multi-level government. On entend par là l'interpénétration croissante des différents niveaux de gouvernement sur un même territoire ou sur un même problème donné. Enfin les auteurs soulignent une intervention beaucoup plus massive des acteurs privés. Ce serait l'irruption de plus en plus manifeste dans le champ de la décision d'acteurs et de groupes d'intérêt non étatiques et enfin parfois l'absence pure et simple de gouvernement élu responsable des décisions.

La question à laquelle souhaitent répondre les travaux sur la gouvernance est bien celle de la régulation des sociétés urbaines. Autrement dit : qu'est-ce qui permet – ou qui ne permet pas – de faire tenir ensemble tous ces acteurs urbains ? En insistant sur la régulation, il faut prendre en compte les conflits de pouvoir et d'intérêts, les relations entre les groupes sociaux, les formes de domination et de contrôle qui s'établissent entre eux. Dans le cadre d'une économie politique sociologisée, il ne s'agit rien moins que de repérer la division particulière du travail entre le marché, les structures sociales et les structures politiques. Au cœur donc des interrogations se trouvent les relations relativement stabilisées entre des acteurs, des groupes sociaux, qui permettent la répartition des ressources selon des normes et des règles explicites ou implicites. Il s'agit donc de s'intéresser à une capacité d'action collective perçue comme étant en pleine recomposition. La gouvernance, c'est « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement »<sup>86</sup>.

Mais si la ville tend à être perçue comme un acteur, c'est moins la question du pouvoir urbain qui intéresse les auteurs mobilisant la notion de gouvernance que celle de la régulation de la société urbaine. La nuance est de taille. Elle concerne le rôle des acteurs politiques dans la régulation. À nouveau c'est un regard historique qui se fait jour pour expliquer que ce rôle, s'il a bien été central à d'autres moments, n'existe plus. Des auteurs parlent même de mythe des grands élus et de leurs institutions politiques. Un mythe qui « aurait la « peau dure » alors que la réalité de ce pouvoir aurait vécu » (PINSON 2006).

---

<sup>86</sup> Pour une synthèse, voir : LE GALES 2004.

## LE POLITIQUE AU CENTRE : LA NOTION D'ORDRE POLITIQUE URBAIN

Une grande partie des débats contemporains sur le pouvoir urbain porte sur le rôle de l'acteur politique dans la régulation des sociétés urbaines. En dissociant cadre analytique et réalité appréhendée, nous pouvons proposer de prendre le politique comme point de vue. Forts des travaux de sociologie politique sur le métier politique, nous pouvons considérer que l'élu n'est pas tout à fait un acteur comme les autres. L'étude de son rôle, de ses ressources et contraintes aide à éclairer la régulation des sociétés urbaines complexes.

### *Gouvernement urbain versus gouvernance ?*

Deux catégories ont tendance à être opposées pour penser l'action publique urbaine contemporaine : le gouvernement urbain contre la gouvernance urbaine. Si cette dernière cherche à insister sur les formes de coordination entre les différents acteurs urbains – individuels et collectifs –, la première privilégie davantage une entrée institutionnelle en se concentrant soit sur les élus – les maires et les adjoints –, les employés des services municipaux ou paramunicipaux. De fait la notion de gouvernance a tendance à banaliser le rôle des autorités publiques et à considérer que les acteurs politiques sont des acteurs comme les autres. La catégorie de gouvernement urbain tend à se concentrer sur les acteurs institutionnels, même s'il s'agit parfois d'insister sur l'évolution de leur rôle. Pour Dominique Lorrain, il ne fait ainsi aucun doute que la montée en puissance des villes qui caractérise la société française à partir des années 1960 (transformation des modes de vie mais création également de nouvelles formes institutionnelles) transforme, peu à peu, l'action publique. Une gestion urbaine inédite, contractuelle et décentralisée, adviendrait. Et avec de nouveaux élus verraient le jour : des élus qui ne se contenteraient pas d'être « réactifs » (et d'adapter des politiques impulsées par le centre) mais deviendraient des « acteurs actifs coproducteurs à part entière » (LORRAIN 1991).

Deux arguments conduisent à nuancer cette opposition entre gouvernement et gouvernance.

- Le premier est d'ordre historique. Nous le repérons dans les écrits d'Olivier Borraz. (BORRAZ 1998, BORRAZ 2000). Dans son étude sur Besançon de 1959 à 1989, l'auteur se concentre bien sur le gouvernement municipal urbain entendu, nous l'avons vu, comme « la capacité des autorités municipales d'une ville à gérer les problèmes auxquels elles sont confrontées et à impulser une direction à leur cité de manière autonome ». La définition du gouvernement municipal correspondrait à la capacité de gestion d'un territoire, ici la ville, et de représentation des différents intérêts et groupes sociaux. Ce gouvernement municipal est conçu comme l'interaction entre quatre acteurs : la politique (non seulement les élus locaux, mais également les partis et réseaux politiques) ; l'administration (employés municipaux et agents des services paramunicipaux qui contribuent aux services urbains) ; la société urbaine (les groupes sociaux ou élites qui ont une capacité de représentation des intérêts et/ ou de mobilisation) ; enfin, bien évidemment mais au même rang que les autres acteurs : les autres collectivités publiques ou encore le cadre institutionnel et financier, notamment l'Etat. Ce modèle insiste sur l'importance irréductible de l'autorité communale. Mais ce modèle est historique. Borraz insiste sur l'épuisement du modèle du gouvernement municipal à la suite des lois de

décentralisation. L'un des principaux facteurs est la recomposition de l'Etat. Or, le paradoxe est le suivant : « l'intégration du gouvernement municipal dans (et par) un cadre institutionnel et financier dominé par l'Etat rendait possible des innovations et des expérimentations [...]. Or la décentralisation affaiblit ces pratiques en augmentant le coût (et les risques liés à) l'innovation : celle-ci s'inscrit désormais dans un ensemble complexe de régulations dont l'Etat n'est qu'une des dimensions. » Cette régulation Olivier Borraz et Patrick Le Galès l'appellent gouvernance (BORRAZ, LE GALES, 2001).

- Le second argument insiste sur la pertinence analytique de ces deux catégories pour penser la régulation des villes contemporaines. Tout en postulant une banalisation des autorités politiques locales, les tenants d'une analyse en termes de gouvernance évoquent en effet un possible retour du politique, notamment dans le travail de mise en cohérence des acteurs et dans le travail de représentation interne et externe de la ville. De fait, les maires jouent un rôle essentiel de représentation en interne (auprès de ceux qui font la ville) et en externe (auprès des autres villes). Ils donnent corps à la scène locale et l'animent. Ils sont un maillon essentiel dans ce processus de construction de la ville comme acteur collectif. Mieux encore les élus municipaux seraient des annonciateurs de la place du politique dans l'Europe contemporaine.

Ce dernier argument tend à rappeler que les notions de gouvernement et de gouvernance sont, avant tout, des catégories analytiques. Ce sont – si nous nous référons à une posture nominaliste – de simples filtres élaborés par les chercheurs pour voir et analyser une partie du réel. Formulée ainsi, la notion de gouvernement peut sembler opératoire. C'est un point de vue.

### ***Le politique comme point de vue***

Nous sommes ici conduit à considérer que les élus municipaux urbains ne sont pas des acteurs comme les autres. Autrement dit que le travail de légitimation qu'ils entreprennent ainsi que leur tâche de régulation de la société urbaine suggèrent que leurs intérêts ne sont pas comparables à ceux des autres acteurs. Cela ne veut pas dire pour autant que cet acteur est plus déterminant que d'autres dans la conduite des affaires de la cité. Pour reprendre les propos de Jean Joana sur la notion de gouvernement municipal (JOANA 2000), il ne s'agit pas de proclamer une quelconque détermination institutionnelle des transformations de l'action publique urbaine, mais bien de faire de l'institution municipale et du personnel politique le point de vue à partir duquel sont examinées ces transformations.

Autrement dit, il s'agit d'ériger le gouvernement urbain en catégorie d'analyse pour mieux s'interroger sur les transformations de la régulation de la société urbaine. Qui dit transformation suppose regard historique. Il s'agit effectivement de mettre en évidence la capacité des élus à réguler la société, à orienter les conduites au sein de différentes configurations historiques, au sein également de différents systèmes politico-administratifs. Il est évident que cette grille qui suppose que l'acteur politique n'est pas un acteur comme les autres va conduire à pointer des évolutions, des inflexions. Le nombre d'acteurs en action dans la ville varie. Le rôle du leader politique se transforme, si les interactions se font avec un plus grand nombre d'interlocuteurs. Certains acteurs voient leurs ressources

s'affaiblir. Mais, même dans un régime de forte centralisation, on peut pointer une marge d'action, une forme d'autonomie et d'initiative en matière de politiques urbaines<sup>87</sup>. Dans le cadre d'une possible perte de centralité de l'Etat et d'une nouvelle forme de désencastrément de l'économie, l'acteur politique joue encore un rôle singulier. Il continue par des dispositifs distincts à réguler la société, à s'imposer comme l'arbitre, l'interlocuteur incontournable.

### ***Sociologie politique et analyse des politiques publiques***

L'action publique urbaine peut être saisie à travers une sociologie de l'ordre politique urbain. L'ordre politique s'entend comme l'ensemble des activités orientées vers la conquête des profits politiques, ensemble dont la solidité dépend des mécanismes sociaux qui contribuent à sa permanence<sup>88</sup>. À travers cette notion, il s'agit de s'interroger sur les régularités politiques et sociales qui fondent et légitiment l'emprise du pouvoir sur un groupe donné, mais aussi qui assurent et stabilisent l'exercice de l'autorité. L'ordre politique renverrait ainsi à la capacité – dont certains hommes disposeraient en vertu des fonctions qu'ils remplissent et des contraintes spécifiques qui s'appliquent à leur activité – de solliciter et d'obtenir de la part d'un groupe déterminé d'individus le consentement à l'autorité. Ce consentement suppose l'exercice d'une domination et par conséquent l'existence de motifs de « docilité », de « volontés d'obéir » et « d'intérêts à obéir »<sup>89</sup>. Mais cela ne suffit pas : c'est plus largement de la régulation des activités sociales que l'autorité politique tire une légitimité considérable. C'est cette activité de régulation qui peut contribuer au maintien de la domination dès lors que les membres du groupe la considèrent comme juste et ne la remettent pas en cause. Elle assure ainsi la perpétuation de l'exercice de l'autorité<sup>90</sup>.

En science politique, les appels à abolir la césure entre *policies* et *politics*, entre sociologie de l'action publique et sociologie du personnel politique font nombre. Réfléchir à l'ordre politique urbain revient à mettre en évidence les relations réciproques entre le social et le politique.

- Il s'agit de se demander comment les compétences, le rôle et la légitimité des acteurs politiques locaux s'adaptent aux transformations des sociétés urbaines. Autrement dit les activités politiques évoluent au niveau urbain. avec les transformations non seulement des modes de vie urbain, de la composition sociale des villes mais également de l'économie urbaine. On peut pointer le rôle croissant des grandes firmes, le rôle des groupes de services urbains, la place incontournable – en matière d'aménagement urbain ou encore de transports publics – des sociétés d'économie mixte. On peut reconnaître qu'un modèle renouvelé d'administration voit le jour. Dominique Lorrain parle d'architectures organisationnelles cellulaires dans lesquelles un « principal » se concentre sur ce qui est le cœur de son activité et

---

<sup>87</sup> Nous reviendrons sur ces moments comme la fin du dix-neuvième siècle qui a pu être vu comme l'âge d'or des communes urbaines en terme de politiques sociales ou encore l'entre-deux-guerres, période au cours de laquelle se multiplient les services publics et de nouvelles formes de gestion publique.

<sup>88</sup> Bernard Lacroix, « Ordre politique et ordre social » « Ordre politique et ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique », Madeleine Grawitz, Jean Leca (dir.), *Traité de science politique*, Paris, Presses universitaires de France, vol.1, 1985, p.564.

<sup>89</sup> Ces expressions sont utilisées par Max Weber qui définit la domination comme « la chance pour des ordres spécifiques de trouver obéissance de la part d'un groupe déterminé d'individus ». (Max Weber, *Économie et société, tome 1 : les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 1995 (1<sup>ère</sup> édition française 1971), p.285.)

<sup>90</sup> Jacques Lagroye, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 1997, p.44.



externalise vers d'autres tout ce qui est périphérique. Mais cette externalisation doit être maîtrisée politiquement. De fait, elle engage la responsabilité des élus, leur compétence et leur expertise. Elle appelle à un travail de communication. C'est notamment ce qui peut être étudié dans le cadre de projets urbains ou encore dans l'analyse de sociétés d'économie mixte. Par ailleurs, cette externalisation n'est pas sans contribuer à la création de compétences hybrides, voire de nouveaux types de services

#### **LE VELO EN LIBRE SERVICE, UN NOUVEAU SERVICE PUBLIC ?**

Au printemps 2005, la communauté urbaine de Lyon met à disposition 2000 vélos en libre service au cœur de l'agglomération lyonnaise. Avant Lyon, les villes de Rennes, Oslo, Vienne, Stockholm et Berlin avaient mis en place des expériences de vélos en libre service en partenariat avec un prestataire privé. Le dispositif lyonnais baptisé « Vélo'v » est entièrement géré par la société J.-C. Decaux dans le cadre d'un contrat avec le Grand Lyon portant sur le renouvellement du marché du mobilier urbain des villes de Lyon et Villeurbanne. Reste que dans l'initiative comme dans la mise en œuvre une forme de volontarisme politique peut être mise en évidence notamment du côté de l'exécutif métropolitain<sup>91</sup>. Les élus non seulement sont au cœur d'un triangle opérateurs privés – élus – techniciens de la communauté urbaine, triangle qu'ils dominent. En outre ils font de l'innovation un outil de légitimation de leur action. Par ailleurs, cette innovation est présentée comme un nouveau service public en matière de modes de déplacements doux. Comme si, pour reprendre les mots de Dominique Lorrain, le marché et l'entreprise étaient devenus des « créateurs de services publics urbains » (LORRAIN STOCKER 1995). Le système Vélo'v a ouvert un nouveau marché : les villes de Bruxelles, Aix-en-Provence, Mulhouse, Marseille, Besançon, Paris, Dublin, Barcelone, Séville, ou encore Orléans, Rouen, Toulouse et Dijon ont successivement adopté des vélos locatifs publics en reprenant, le plus souvent, les mêmes outils de gestion du système.

- Mais il s'agit également de repérer comment les acteurs publics participent en retour à la régulation de la société sinon à la mise en forme du social. Il convient d'observer comment le politique au niveau urbain participe à l'orientation des conduites des différents acteurs à travers la mobilisation d'instruments renouvelés, la confection de projets territoriaux et internationaux. Il s'agit moins de voir l'acteur politique agissant par injonction que de saisir ses efforts pour coordonner les différents intérêts. Pour faire tenir ensemble les acteurs urbains.

C'est à cette sociologie des leaderships politiques que nous allons désormais nous consacrer.

---

<sup>91</sup> Voir les recherches doctorales en cours de Maxime Huré.



**DEUXIEME PARTIE :**

---

## **QUI GOUVERNE LES VILLES ?**

Qui gouverne les villes ? Cette question est au centre de controverses relativement récentes de l'analyse de l'action publique urbaine. Le politique gouverne-t-il ? N'est-il qu'un acteur parmi d'autres ? Est-il le porte-parole d'une élite urbaine ? Ou doit-il arbitrer entre plusieurs groupes sociaux à même de porter leurs intérêts ? Ces questions, qui sont aujourd'hui centrales dans les travaux sur la conduite des villes, ont déjà une histoire. La question – Qui gouverne ? – est posée par des auteurs nord-américains, dès les années 1950, à partir des monographies sur Atlanta, New Haven ou encore Muncie alias Middletown. Les régimes municipaux étant relativement provisoires et soumis à de nombreuses réformes, la primauté du pouvoir ne revient pas forcément aux institutions, aux instances dirigeantes. Le pouvoir est considéré, dans la plupart de ces études et quelle que soit la méthode privilégiée comme divisé. Ces études vont contribuer à rompre avec une approche formaliste et institutionnelle du gouvernement des villes. Elles se démarquent d'une approche positionnelle du pouvoir et refusent d'identifier le pouvoir à la fonction. Désormais c'est le pouvoir non institutionnalisé qui intéresse les sociologues. Les travaux qui posent, dans les années 1950, la question « Qui gouverne ? » supposent que la réponse, loin d'être évidente, mérite enquête. C'est cette question qui est aujourd'hui actualisée dans des travaux français.

Il s'agit d'abord de montrer comment cette question est importée en France par des recherches sur les élites urbaines : élites économiques (et notamment patronales), élites politiques, mais également élites administratives. Ces dernières ont retenu l'attention plus tardivement. En explorant les travaux consacrés aux fonctionnaires municipaux des grandes villes et à leur lien avec les élus, nous verrons comment les études posant la question – qui gouverne ? – et pointant les spécificités du métier politique en sont venues à proposer une définition élargie de la politisation des mairies (**Chapitre III : Qui gouverne ?**)

Ensuite, en se concentrant sur les élus, il convient de montrer comment s'est substitué à l'approche positionnelle défendue par la sociologie organisationnelle – le notable dans son système – un questionnement davantage configurationnel. Ce questionnement revient sur la construction du leadership, ses formes de légitimité et sa capacité à agir. En montrant toute la richesse des questions liant l'action publique à l'élection, les travaux sur le leadership ouvrent la voie à des recherches portant indistinctement sur les politiques publiques urbaines et le métier d'élu urbain. Une manière de s'interroger sur ce qui fait tenir l'ordre politique urbain (**Chapitre IV : Sociologie des leaderships urbains**).



## QUI GOUVERNE ?\*

Dans son article « Le pouvoir local : de la décision au système » publié en 1973, Pierre Birnbaum propose de recenser et discuter les travaux sur l'étude de la distribution du pouvoir dans les collectivités locales (BIRNBAUM 1973). Il distingue l'approche positionnelle formaliste qui associe pouvoir et fonction, l'approche élitiste et enfin l'analyse décisionnelle mise en œuvre par les pluralistes à travers l'étude de processus de décisions. Attentif aux critiques adressées au modèle pluraliste, Pierre Birnbaum montre néanmoins toute la richesse de ce modèle<sup>92</sup>. C'est notamment l'attention portée à la professionnalisation politique et à l'autonomisation des activités politiques qu'il retient. Nous ferons de même et en croisant les travaux sur le pouvoir dans la ville, on peut montrer qu'il ne suffit probablement plus de se demander qui gouverne. En mettant en évidence l'autonomisation des activités politiques au niveau urbain et les évolutions des manières de gouverner liées aux transformations de la société, il s'agit de se demander comment les groupes sociaux qui souhaitent participer aux conduites de la ville intègrent les contraintes et les intérêts du métier politique. En un mot, il est question ici de saisir les formes de politisation des groupes sociaux pesant sur le processus de décision urbaine.

### L'ANALYSE DE LA DECISION AU NIVEAU URBAIN

Partir des faits et des processus de décision à l'échelle urbaine pour mieux identifier qui sont les décideurs dans New Haven, telle est l'ambition de Robert Dahl dans son ouvrage *Who Governs ?* publié en 1961. Le pouvoir, envisagé dans une perspective wébérienne<sup>93</sup>, est aux mains de plusieurs catégories d'acteurs selon les processus de décision, catégories et groupes d'acteurs qui s'équilibrent entre eux. L'ouvrage de Dahl s'oppose directement aux travaux élitistes qui dominaient jusqu'alors la sociologie de la décision. Il est lu dès les années 1960 mais assez peu utilisé dans les travaux français.

---

\* En offrant une synthèse des travaux considérés aujourd'hui comme classiques, ce chapitre mobilise également des travaux entrepris sur le personnel municipal ainsi que plus ponctuellement sur le lien entre patronat et édiles à Grenoble ou à Lyon.

<sup>92</sup> Sur le lien entre les travaux de P. Birnbaum sur la structure du pouvoir aux Etats-Unis et les thèses élitistes et pluralistes, voir : William Genieys, "Le fil élitaire de l'Etat", Bertrand Badie, Yves Déloye (dir.), *Le temps de l'Etat*, Paris, Fayard, 2007, pp.329-339.

<sup>93</sup> Max Weber définit le pouvoir comme "la probabilité qu'un acteur au sein d'une relation sociale sera à même d'imposer sa propre décision en dépit de toute résistance, quelle que soit la base sur laquelle repose cette probabilité ».

### ***L'approche élitiste***

De l'autre côté de l'Atlantique, on découvre dès les années 1950, des travaux qui refusent d'associer le pouvoir à la fonction. Selon eux, la fonction ne rend compte que d'une parcelle de pouvoir. Le pouvoir peut être ailleurs.

On trouve cette conception dans les travaux élitistes selon la dénomination qui va être popularisée à la suite de la publication de l'ouvrage de Charles Wright Mills *The Power Elite* (1956). Au niveau urbain, une enquête fait date : celle de Floyd Hunter sur Atlanta (HUNTER 1953). Hunter propose une démarche de terrain. Il s'agit de vivre dans la ville qu'on étudie, de côtoyer les acteurs de cette ville qui d'eux-mêmes vont indiquer qui a le pouvoir. Le type d'analyse de Hunter est qualifié de réputationnel. Son enquête est partie des élites urbaines en se focalisant essentiellement sur les dirigeants économiques et politiques. Il leur a demandé d'élaborer une liste de ceux qui, selon eux, gouvernent. Ces listes en poche, il s'est adressé à un certain nombre d'experts collaborateurs des dirigeants pour qui ils élaborent des projets en mettant à leurs services leurs savoirs et savoir-faire. Les experts dans l'enquête étaient censés choisir dans chacune des listes les dirigeants dont le pouvoir serait décisif. La conclusion de Hunter est sans appel : « les hommes d'affaires sont les dirigeants de la communauté à Regional City comme ils le sont dans d'autres villes. La richesse, le prestige social et la machine politique sont liés au pouvoir de ces dirigeants. » (HUNTER 1953 : p.82). Le pouvoir à Atlanta a une structure pyramidale. Au sommet de la pyramide dominant les top leaders que sont les riches hommes d'affaires qui peuvent être divisés sur certains dossiers, mais qui ont une sociabilité spécifique : ils se réunissent dans des clubs et déjeunent régulièrement ensemble. La partie intermédiaire de la pyramide est composée de plusieurs centaines d'individus : les experts ou professionnels de divers domaines (santé, services sociaux, enseignement). Placés sous la domination des top leaders, ils ne font que les conseiller. Enfin, en bas de la pyramide nous retrouvons la population qui n'a guère la parole et ce d'autant plus que les élections ne sont que peu concurrentielles.

La démarche de Hunter est la cible de nombreuses critiques. La première d'entre elles concerne les sources et la méthode : l'ensemble de l'enquête repose sur la valeur du jugement d'une certaine catégorie d'acteurs : les experts. Autrement dit – et c'est là la deuxième critique – le travail de Hunter porte moins sur le pouvoir effectif à Atlanta que sur la perception de l'influence de tel ou tel. Certes, on peut estimer que la réputation de puissance est performative et qu'elle confère un réel pouvoir. Mais la mise au jour d'influences ne suffit pas : on ignore dans quelle mesure cette influence se transforme en pouvoir réel. Ou pour le dire autrement, comment elle rend possible une décision.

### ***L'approche pluraliste***

C'est, en partie, contre la méthode réputationnelle que Robert Dahl écrit *Who Governs* en 1961. Son étude porte sur New Haven, une ville qui est au centre des études contemporaines de Nelson Polsby et de Raymond Wolfinger. Dahl reproche à l'approche réputationnelle de ne considérer qu'il n'est de pouvoir que caché. C'est la voie ouverte à une théorie du complot fomenté par une élite forcément clandestine. Pour mieux se démarquer de cette approche, il convient de partir des faits en repérant quels sont les acteurs qui contribuent directement aux décisions. Dahl analyse trois décisions : rénovation urbaine, nomination des candidats des partis politiques et enseignement public. Les sources du pouvoir sont multiples et il existe une pluralité de leaders spécialisés qui varient selon le

domaine de décision étudié. Il soutient le pluralisme des leaders et une réelle fragmentation du pouvoir. Cet éclatement du pouvoir, Dahl l'éclaire notamment par un regard historique. Son point de départ est l'étude du groupe de localités qui se dote d'une organisation commune pour poursuivre leurs intérêts : la communauté. Cette notion de communauté est centrale dans les études de sciences sociales dédiées au pouvoir local. Tocqueville en avait déjà fait un fondement de la démocratie états-unienne. Reste qu'avec l'industrialisation et l'urbanisation, sa cohérence et son autonomie sont remises en cause. Au sujet de New Haven, Dahl montre le passage d'une domination de la communauté par une oligarchie, à la fin du XVIIIème siècle, à un pluralisme polyarchique contemporain. La ville est passée de l'influence d'une élite bien déterminée et d'inégalités cumulatives à une situation d'inégalités dispersées dues à l'afflux d'immigrants. L'élite homogène a cédé le pas à une pluralité de groupes de pression. De fait, Dahl pointe l'extrême diversité sociale qui favorise l'ascension de nouveaux groupes sociaux.

Si le travail de Dahl est avant tout monographique, d'autres ont essayé dans la même perspective de les enrichir d'une démarche comparative. C'est le cas des travaux de Terry Clark (CLARK 1968). Il élabore un indice de décision décentralisé ou centralisé qui permet de déterminer si on a affaire à un pouvoir pluraliste ou monolithique. Clark va s'intéresser à la structure de la communauté en repérant sa stratification sociale et sa segmentation (horizontal and vertical differentiation). Il montre que plus la différenciation verticale et horizontale d'une collectivité locale est grande, plus le pluralisme des élites locales est élevé (CLARK 1968 : p.92). Il s'attarde sur d'autres variables et notamment la population : plus la population s'accroît, plus les élites sont différenciées et le pouvoir décentralisé. Mais il repère aussi les structures économiques de la communauté – degré d'industrialisation, types d'activité, etc. – : plus elles sont diversifiées, plus le pouvoir est pluraliste et décentralisé. En s'attardant sur les formes de stratification sociales et sur les activités économiques des communautés locales, il distingue différents types de structures de prise de décision. Le modèle « pluralistique » n'est qu'un modèle parmi d'autres.

On a souvent retenu de ces débats sur « qui gouverne ? » une controverse sur la trop grande attention, pour certains, portée aux élites économiques ou l'excès, pour d'autres, d'intérêt porté aux élites politiques. L'un des exemples est le débat qui a opposé Robert et Helen Lynd à Nelson Polsby. Les Lynd dans leur étude sur Middletown (Muncie, Indiana) repèrent, dès 1929, les conséquences de l'industrialisation sur les modes de vie urbains et abordent par ce biais la question du gouvernement de la communauté. Dans leur second ouvrage, *Middletown in Transition*, ils évoquent la domination absolue d'une classe des affaires qui exerce son contrôle total. La lecture critique que propose Polsby omet le caractère monographique de l'étude et fait des Lynd des neo-marxistes qui auraient développé une lecture systématique : la propriété des moyens de production donnerait à ses détenteurs un pouvoir absolu. Autrement dit, le pouvoir politique serait l'instrument d'une classe dirigeante qui gouvernerait la communauté selon ses propres intérêts notamment économiques. Mais cette critique, comme celles adressées à Dahl qui regrettent l'insistance qu'il a portée au pouvoir du maire, oublie que ces ouvrages n'offrent que des conclusions contextualisées, attachées à une situation historique, à un terrain. Or Dahl lui-même refuse de faire de New Haven une ville idéale-typique des villes états-uniennes. Il n'exclue pas l'existence de communautés- dont les structures socio-économiques seraient profondément différentes de celles de New Haven – dominées par une élite économique relativement homogène. L'ambition de Dahl est de mener une enquête sur une communauté en repérant sa structure économique. Il s'agit de s'interroger sur le gouvernement de cette communauté en mettant en évidence les liens entre une position et une capacité à faire valoir ses choix.



Mieux, ses conclusions refusent de lier le pouvoir à une quelconque fonction. Le pouvoir est lié aux interdépendances entre les dirigeants - notamment les leaders politiques - et les divers secteurs de la vie sociale.

### ***L'importation en France ?***

Les travaux états-uniens sur le pouvoir local sont connus très tôt après leur publication. Mais la production intellectuelle sur la question locale est dominée en France par une analyse systémique. Une partie des travaux français marque une prédilection pour une analyse positionnelle revisitée. C'est notamment le cas des travaux de Jean-Pierre Worms et Pierre Grémion. Selon ces auteurs, l'approche positionnelle ne se confond pas avec une approche juridique. L'attention se porte sur les phénomènes de transformation sociale ou de concentration du pouvoir économique à travers les relations qui unissent le système politico-administratif et son environnement.

Dans un tel environnement, des auteurs vont tout de même contribuer à importer ces travaux nord-américains. C'est le cas en particulier de Jean-François Medard. Sa thèse porte sur l'organisation communautaire aux Etats-Unis. Elle a été soutenue en 1966. Jean-François Medard a alors séjourné aux Etats-Unis en 1956, en 1958 et pendant une année entière à Chicago de 1963 à 1964. En travaillant sur les communautés locales aux États-Unis, il est conduit à rompre avec une approche institutionnelle du pouvoir local. Jean-François Medard se penche sur l'organisation communautaire saisie comme méthode d'animation reposant sur la participation des citoyens, comme unité d'auto-organisation (MEDARD 1969). Dans l'ouvrage issu de sa thèse *Communauté locale et organisation communautaire aux Etats-Unis*, il revient – dans une première partie – sur la communauté locale face au changement social. C'est non seulement le déclin des communautés, mais également l'urbanisation de la société qui l'intéresse. Mais surtout c'est l'inadaptation du gouvernement local qu'il met en évidence d'abord en observant la fragmentation et l'émiettement des régimes urbains, le problème métropolitain et l'influence des milieux d'affaires. Il ne se contente pas de restituer les travaux – et notamment la controverse entre pluralistes et élitistes -, il les discute. Selon Medard, la description des époux Lynd ou de Hunter correspond à un phénomène du passé. En cette fin des années 1960 il souligne une tendance au retrait des milieux d'affaires du secteur public de la communauté locale. Il y aurait dans les villes deux structures parallèles de pouvoir : celle du pouvoir économique tournée vers l'extérieur, celle du pouvoir politique orientée vers la communauté locale. C'est cette question de l'organisation communautaire qu'il cherche à élucider. Medard, qui a directement travaillé dans les Settlement Houses, voit dans les communautés une piste pour une réforme de l'organisation politique. S'il lui semble que l'organisation communautaire est spécifique aux Etats-Unis, il relève le développement d'un mouvement communautaire en France notamment au niveau urbain à travers l'ADELS, Citoyen 60 ou encore Peuple et Culture. Comme si la France s'orientait dans une « direction analogue » à celle des Etats-Unis. Il pointe deux différences de taille tout de même : le multiculturalisme auquel ne serait pas confrontée la France et surtout le système institutionnel et le contrôle des organisations locales par les administrations qui les subventionnent. C'est la même limite institutionnelle qui empêche Jacques Lagroye, quelques années après, d'utiliser plus directement les travaux nord-américains qu'il connaît pourtant. Si dans son travail sur Bordeaux mené au sein du Centre d'études et de recherches sur la vie locale, Jacques Lagroye se démarque nettement d'une approche systémique du pouvoir local, s'il va chercher à repérer les liens entre les différentes élites, entre les gouvernants et les divers

milieux sociaux. urbains (les milieux patronaux et les milieux catholiques), on note une réticence à se référer aux travaux états-uniens. C'est même l'un des propos centraux de sa conclusion générale. Lagroye estime qu'il ne peut pas travailler à partir des hypothèses et des méthodes définies par les auteurs américains qui ont étudié le pouvoir à New Haven ou à Atlanta. Le motif ? Les décisions à prendre et la part d'autonomie des élus locaux sont beaucoup plus limitées dans les villes françaises que dans les villes états-uniennes.

« La centralisation est le phénomène majeur, la part laissée au pouvoir de décision local étant sinon négligeable du moins relative en beaucoup de domaines. Celui ou ceux qui gouvernent à Bordeaux ne peuvent donc exercer leur pouvoir qu'en des matières touchant essentiellement à l'urbanisme et à l'économie locale, ce qui est déjà beaucoup, mais qui ne permet pas d'appréhender des conduites différentes de la part des acteurs du jeu politique selon les types de décisions à prendre. » (LAGROYE 1973, pp.257-258.)

Il n'en demeure pas moins que Jacques Lagroye, en lien avec une grande partie des travaux menés à Bordeaux au même moment, va se concentrer sur ceux qui gouvernent Bordeaux ou plutôt sur celui qui gouverne la ville, c'est-à-dire le député-maire.

Ce travail – nous le verrons – préfigure les travaux sur la construction des leaderships. Il s'inscrit également dans l'ensemble des études amorcées au sein du nouveau laboratoire bordelais. Là se développe une approche sociologisée du pouvoir local repérant les liens entre les élites et la structure de la communauté locale.

## SOCIOLOGIE DES ELITES URBAINES

C'est en proposant une sociologie des élites urbaines que les travaux dès les années 1960 vont chercher à répondre à la question « Qui gouverne ? ». Trois types d'élites sont distingués : élites politiques, élites économiques et plus tardivement élites administratives.

### *Des élites politiques liées aux groupes sociaux urbains*

C'est du côté de l'Institut d'études politiques de Bordeaux que se développe une approche du pouvoir local à partir d'une étude des élites politiques locales. Nous l'avons dit, certains chercheurs bordelais ont directement travaillé sur les travaux états-uniens. Albert Mabileau, insiste, en reprenant une partie seulement des travaux d'Outre-atlantique, sur la faible influence des milieux politiques supplantés par les milieux d'affaires. Les milieux d'affaires seraient ceux qui, aux Etats-Unis, gouverneraient effectivement la communauté. La situation serait profondément différente en France. En effet, les travaux bordelais souhaitent, quant à eux, développer une approche politique du pouvoir local. C'est à partir d'une analyse du métier politique, de l'analyse des manières de conquérir les suffrages et de convoiter une légitimité que ces études mettent en évidence un pouvoir différencié.

#### **LES FACTEURS LOCAUX DE LA VIE POLITIQUE NATIONALE**

Les 8 et 9 novembre 1969, le jeune Centre d'étude et de recherche sur la vie locale (CERVL) fondé en 1967, organise un colloque dédié aux « facteurs locaux de la vie politique nationale ». Le colloque rassemble une cinquantaine de participants sur quatre séances consacrées aux structures de la vie politique locale, au personnel politique local, aux comportements des électeurs dans les scrutins locaux et enfin, à plusieurs études rétrospectives de la question depuis la Monarchie de Juillet. Les séances sont présidées par François Goguel, président de l'Association française de Science politique et Jean Touchard, secrétaire général de la Fondation nationale des Sciences

politiques. Une quinzaine d'interventions ouvre d'importants échanges auxquels participent, entre autres, Pierre Grémion, Jacques Lagroye, Alain Lancelot, Georges Lavau, Pierre Birnbaum, Jean Leca, Jean-François Médard ainsi que les historiens Odile Rudelle, Georges Dupeux, André-Jean Tudesq ou encore Eugen Weber. Sont donc rassemblés dans une grande partie des universitaires qui vont contribuer à faire du local un objet politique légitime dans les années 1970 et 1980. Une partie des débats est consacrée aux « attaches locales du personnel politique national ». Il s'agit alors d'évoquer la question du cumul des mandats et du rôle du mandat local dans la compétition politique nationale.

C'est alors très largement vers la représentation politique que se tournent les travaux de l'équipe bordelaise conduite par Albert Mabileau. Les recherches de ce dernier ont des résonances systémiques. Le « système local » renvoie à la contribution des institutions locales à l'ensemble de l'organisation politico-administrative. C'est un systémisme un peu simplificateur que celui de Mabileau, un systémisme qui fait du « "gouvernement local" [...] un élément constitutif – un sous-système – du système politique, dont les performances contribuent largement à la régulation de ce dernier » (MABILEAU 1991, p.15). Le professeur bordelais allant même jusqu'à déclarer qu'il « est exact que l'innovation a été promue par le centre – comme ce fut d'ailleurs toujours le cas – et plus spécialement par les hauts fonctionnaires techniciens des administrations parisiennes... » (MABILEAU 1991, p.11).

Reste que ce que nous retenons de ces travaux est l'attention portée à la vie politique locale. Une vie politique locale qui est prise au sérieux et saisie surtout à travers les élections. Le terme gouvernement est alors utilisé sans aucune gêne. L'un des travaux les plus emblématiques est celui conduit sur le gouvernement des villes moyennes par Sorbets et Mabileau (MABILEAU, SORBETS 1989). Il s'agit de partir de ces villes moyennes pour comprendre les transformations politiques susceptibles d'affecter l'ensemble du système politico-administratif national. C'est dans ces villes qu'ont émergé de nouvelles élites gouvernantes et que de nouvelles représentations sociales ont été imposées par des équipes municipales renouvelées. C'est dans ces villes que se sont effectués les changements de municipalités aux élections municipales de 1971 et 1977 : de la droite et du centre vers la gauche.

Au sein de cette vie politique locale, le personnage du maire est très directement distingué. Il est au centre de l'enquête que Philippe Garraud a entreprise, à partir d'entretiens, dans 509 communes (GARRAUD 1989). L'enquête revient sur le métier d' élu : les conditions d'accès, les propriétés sociales, les qualités requises, mais aussi l'acquisition du rôle. Le rôle des maires se serait transformé des années 1950 aux années 1980. Au maire paternaliste et familial relativement attentiste a succédé, dans les années 1960, le maire bâtisseur bénéficiant d'un contexte général de forte croissance économique, d'une idéologie de la modernisation et surtout de politiques publiques volontaristes en matière d'équipement. Enfin apparaîtrait, avec la crise et l'endettement, le maire animateur. Cette fresque peut poser problème. P. Garraud reconnaît qu'il convient de limiter cette vision homogénéisante et simplificatrice du rôle de maire. Toute communauté locale est divisée en groupes sociaux dont les intérêts matériels et symboliques peuvent être affectés par certaines décisions ou politiques municipales. Des associations locales (comités de quartier, associations socio-culturelles, groupements de défense ou de promotion d'intérêts divers) et des groupements socio-professionnels (associations de commerçants dont le rôle est particulièrement important en milieu urbain) s'efforcent de mobiliser des fractions de la population afin que leurs demandes et leurs exigences soient prises en compte par les autorités politiques locales. Aucun élu ne peut se permettre de les ignorer puisque son implantation, c'est-à-dire sa capacité à conserver son ou ses mandats, dépend de son aptitude à répondre à ces

exigences et demandes. Une manière de dire que le rôle de maire et l'activité mayorale sont pris dans des interactions avec les différents groupes sociaux urbains<sup>94</sup>.

### ***Mobiliser les élites économiques pour gouverner ?***

Les travaux consacrés à la question des élites économiques, au niveau national comme au niveau urbain, ont pu chercher à répondre à différentes questions :

- D'abord la question de la représentation et notamment de la représentation patronale pour le vingtième siècle<sup>95</sup>. Avec bien souvent l'objectif d'observer si les patrons parviennent à constituer un groupe de pression. La plupart des recherches sur les organisations patronales se sont alors consacrées au second vingtième siècle et a adopté une posture « par le haut », par le niveau national<sup>96</sup>. Au niveau local, cette question a notamment été au centre de travaux entrepris sur les chambres de commerce au dix-neuvième siècle. Ces études insistent sur le caractère localisé de la représentation, le rôle des chambres de commerce dans la régulation des sociétés urbaines. La question de la représentation est d'abord une question indigène que se pose ce « corps intermédiaire » : la chambre de commerce est-elle un groupe d'intérêts ? Quels intérêts sont alors représentés ? Les intérêts du commerce en général ou les intérêts du commerce local ? C'est ce que met en évidence l'enquête de Claire Lemerrier sur la chambre de commerce de Paris en montrant que le monde de l'économie parisienne est loin de constituer un bloc et qu'il lui est bien difficile de trouver des porte-parole<sup>97</sup>.
- Le deuxième type de question – liée à la première – concerne la sociabilité. La question est celle de la constitution de « mondes patronaux ». Autrement dit, il s'agit ici de s'intéresser aux cumuls de positions des entrepreneurs et des familles d'entrepreneurs, à leurs réseaux et à leurs interdépendances. Cette analyse résiliaire permet, en partie, de mettre en évidence la place des mondes patronaux dans la bourgeoisie locale ou dans les élites dirigeantes. Ces analyses localisées conduisent à des conclusions qui peuvent être particulièrement contrastées selon qu'on étudie par exemple Marseille ou Lyon<sup>98</sup>.
- Le troisième type de questions pourrait concerner l'association au pouvoir. Le conditionnel est de rigueur car la question se pose plutôt en creux dans les études d'historiens ou de sociologues. L'association au pouvoir peut être pensée soit dans une posture maximaliste – qui est celle des élitistes – on considère que ce sont les

---

<sup>94</sup> Rémi Lefebvre pointe que le concept de rôle est tout particulièrement adéquat pour rendre compte de l'activité du maire français. S'il est peu enserré par le droit, il renvoie à un modèle de conduite relativement homogène défini par des attentes stabilisées et prégnantes. L'activité mayorale est enchâssée dans des cadres d'interaction relativement stabilisés (manifestations, réunions, cérémonies, conseil municipal, relations de face à face, permanences...) où l'élu agit en fonction de son rôle, des attentes qui lui sont prescrites, des publics auxquels il est confronté (LEFEBVRE 2001).

<sup>95</sup> Henry W. Ehrmann, *La politique du patronat français (1936-1955)*, Paris, Armand Colin, « Cahiers de la Fondation Nationale des sciences politiques », 1959

<sup>96</sup> Pierre Vernus, « Introduction », *Cahiers du Centre Pierre Léon d'histoire économique et sociale*, « Les organisations patronales. Une approche locale (XIXe- XXe siècles) », n°1, 2002, pages 7-20.

<sup>97</sup> Claire Lemerrier, *Un si discret pouvoir. Aux origines de la chambre de commerce de Paris, 1803-1853*, Paris, La Découverte, 2003.

<sup>98</sup> Pierre Paul Zalio, *Grandes familles de Marseille au XXème siècle. Enquête sur l'identité économique d'un territoire portuaire*, Paris, Belin, 1999, pp.100 et suiv. ; Yves Grafmeyer, *Quand le Tout-Lyon se compte. Lignées, alliances, territoires*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1992 ; Bernadette Angleraud, Catherine Pellissier, *Les dynasties lyonnaises : des Morin Pons aux Mérieux, du dix-neuvième siècle à nos jours*, Paris, Perrin, 2003

élites économiques qui dirigent la ville soit dans une posture minimaliste on considère que seul le politique – dans les sociétés modernes différenciées – participe à la régulation des sociétés urbaines. Il est possible de proposer une réponse intermédiaire. Une réponse qui pourra montrer comment les acteurs politiques, à la recherche de nouveaux soutiens, peuvent chercher à associer au pouvoir municipal les intérêts économiques constitués.

Les trois questions peuvent être tenues ensemble : en étant attentif aux formes de sociabilité des mondes économiques – et notamment aux formes d'interdépendances entre acteurs politiques et acteurs économiques – mais aussi à leur capacité à être représentés il est possible de voir comment le politique – dans certaines conjonctures – ne peut ignorer les revendications patronales et même gagne à les prendre en compte. Les études qui se sont prêtées à de tels questionnements aboutissent à des réponses variées. Dans l'entre-deux-guerres, en lien avec le projet gouvernemental du ministre Clémentel visant à créer des régions économiques et surtout à faire de Grenoble la capitale du XIIème groupement régional, l'objectif d'industriels et de grands patrons grenoblois est d'élargir la région des Alpes françaises et d'accroître l'influence de Grenoble<sup>99</sup>. De nombreux notables s'unissent dans l'Association des Producteurs des Alpes Françaises. Ce projet permet aux notables industriels de faire valoir leur existence en tant que groupe uni et structuré. Les notables industriels sortent de la guerre renforcés : à la fois économiquement et socialement derrière un projet commun. Et ce d'autant plus que, depuis 1908, les industriels ont fait leur entrée à l'hôtel de ville. En 1919, rien ne laisse prévoir que cela va changer : rien... si ce n'est la violence de la campagne électorale qui témoigne, à sa façon, d'une possible évolution. C'est donc à la suite d'une campagne très marquée opposant les employés et ouvriers d'une part, aux patrons d'autre part, que la municipalité cartelliste dirigée par le socialiste Paul Mistral s'installe. Dès les premières années de son mandat, Mistral va s'emparer de la question de la capitale des Alpes pour associer le patronat à son entreprise. Les notables industriels participent directement à la mise en œuvre d'un urbanisme planifié via une commission extra-municipale. Cette association est rendue visible et assoit la légitimité du maire à travers l'Exposition internationale de la Houille Blanche et du Tourisme de 1925, exposition dont le comité supérieur puise à la fois dans la municipalité et dans l'Association des Producteurs des Alpes Françaises<sup>100</sup>. Les liens semblent beaucoup plus distendus à Marseille à la même époque. La bourgeoisie d'affaires n'accède que pendant une période très courte à la mairie soit directement, soit par l'intermédiaire d'une municipalité conservatrice. Le contrôle de la mairie est perdu en 1887, provisoirement regagné entre 1902 et 1919. La mairie est ensuite tenue par des coalitions de centre gauche puis après guerre par le defferisme. Pierre-Paul Zalio note que la bourgeoisie d'affaires ne s'empare pas de cette ville qui reste une ville ouvrière et populaire. Son emprise sur la ville est faible : « non qu'elle n'ait aucune emprise sur l'espace urbain mais elle n'exerce que peu de contrôle sur la politique locale »<sup>101</sup>.

Avec l'ouverture des économies locales à la concurrence internationale, la restructuration de la production et une forme de désindustrialisation, on pourrait penser que le rôle et

---

<sup>99</sup> Philippe Veitl, *Les régions économiques Clémentel et l'invention de la région des Alpes Françaises*, Grenoble, Université Pierre-Mendès-France, 1992.

<sup>100</sup> Renaud Payre, *La prise de la Bastille ! Territoire et légitimation du politique à Grenoble (1919-1935)*, Mémoire de fin d'études de l'Institut d'études politiques de Grenoble, 1997.

<sup>101</sup> Pierre-Paul Zalio, op. cit., p.114.

l'ancrage local des élites économiques ont évolué. Une vision entendue de la mondialisation insiste en effet sur la nouvelle mobilité du capital. Le capital serait désormais géré par des acteurs qui n'ont que peu de liens avec la ville. Comme si une dé-territorialisation des élites patronales était à l'œuvre ou encore que les entreprises traditionnelles s'éclipsaient. Mais cette vision selon laquelle désormais les grands groupes présents dans la ville auraient des dirigeants participant peu à la sociabilité patronale locale, mérite d'être nuancée. La situation d'ouverture des économies induit également une forme de compétition des territoires. Des maires de grandes villes cherchent à rendre leur territoire attractif et à inciter les entreprises à transférer leur siège dans leur ville. Les élus agissent de concert avec des patrons locaux.

#### **L'INVENTION DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE A LYON : L'ADERLY<sup>102</sup>**

En 1972, la Chambre de commerce et d'industrie crée un Bureau d'accueil des entreprises. Ce bureau mis en place par Jean Chemain se transforme en 1974 en agence pour le développement économique de la région lyonnaise (Aderly). L'agence est co-présidée par les présidents de la Communauté urbaine de Lyon, de la Chambre de commerce et d'Industrie, du Conseil général du Rhône et du Groupement Interprofessionnel lyonnais). Il s'agit d'œuvrer à la promotion de Lyon en France et à l'étranger et notamment favoriser l'implantation d'entreprises et de services. L'Aderly fait la promotion de Lyon à l'étranger dans des congrès et des salons et œuvre à la venue de salons à Lyon. Ce sera le chantier des années 1980 visant à transformer Lyon, ville de la foire, en Lyon, site de salons et d'expositions (la création d'un parc d'exposition en atteste). L'Aderly attire également des services et des établissements scientifiques (le cas de l'Ecole normale supérieure est le plus exemplaire). Mais surtout – et c'est l'enjeu principal que l'agence doit relever – l'Aderly contribue à une reconversion de l'économie lyonnaise vers le tertiaire et à une spécialisation des activités économiques de l'agglomération. Dans les années 1970 et 1980, l'Aderly développe une fonction de courtier représentant les intérêts de Lyon et une fonction d'expertise en matière de développement économique. Une expertise utilisée et légitimée par les élus.

C'est la préoccupation du développement économique qui a conduit des élus et des responsables du secteur privé – industriels, promoteurs immobiliers, banquiers – à s'associer dans un travail à la fois de promotion de la ville et de rénovation urbaine comme on le verrait, aux Etats-Unis, en Grande Bretagne ou encore en France (LE GALES 1990). Mais l'émergence du développement économique comme nouvelle forme de compétence des métropoles et nouvelle forme de légitimité des équipes politiques (HEALY 2007) renvoie à la question de l'internationalisation des gouvernements urbains.

Le questionnement ici proposé, à partir de travaux existants, n'est plus vraiment « qui gouverne ? » mais cherche plutôt à savoir comment on gouverne. Comment les élus sont conduits dans certaines situations – transformations structurelles de l'économie comme conjonctures critiques électorales – à mobiliser les acteurs économiques ? Quel travail politique est à l'œuvre dans cette mobilisation ? Les mêmes questions concernent d'autres « hommes de la ville » : les agents administratifs.

---

<sup>102</sup> Cet entretien s'appuie sur les entretiens de Pierre-Yves Tesse qui au sein de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon a participé à la création de l'ADERLY.

### ***Des élites administratives nationalisées ?***

Les agents administratifs sont placés au cœur du dispositif du gouvernement des villes<sup>103</sup>. Entre 1968 et 1986, l'effectif moyen du personnel des communes de 30 000 habitants et plus a doublé. Entre 1989 et 1996, le nombre d'emplois communaux passe d'environ 800 000 à près d'1 100 000 (LORRAIN 2000). En 2004, l'effectif de la fonction publique territoriale est de 1,7 millions dont près de 95% rassemblent les agents des communes et des structures intercommunales. Cette croissance, qui s'impose depuis l'entre-deux-guerres, a un caractère non linéaire. De fait, il existe des conjonctures critiques au cours desquelles la professionnalisation des cadres territoriaux urbains s'accélère. D. Lorrain, dans ses travaux, pointe l'importance des élections municipales de 1971 et 1977. De nouveaux secrétaires généraux sont alors recrutés – bien souvent en dehors de la machine municipale – : plus diplômés que leurs prédécesseurs, ils disposent de ressources renouvelées. De fait, la question de la professionnalisation et de la compétence doit être observée de près. Pourvoyeuse d'autorité, la compétence redéfinit les rapports élus-fonctionnaires au sein des villes.

Le personnel communal a néanmoins pendant longtemps été un sujet ignoré des historiens. Les « sans-grades » ne retenaient pas l'attention des historiens sociaux qui pourtant s'intéressaient à la ville. En dehors de quelques travaux singuliers et de quelques monographies, il faut attendre les années 1990 pour voir des publications consacrées à la question. Cette inflexion est due à la fois aux archivistes municipaux qui tiennent un congrès sur la question du personnel dès 1994 à Reims et aux travaux étrangers : ce sont les conférences internationales d'histoire urbaine qui permettent d'imposer le sujet (DAGENAIS, MAVER, SAUNIER 2002). Au final, c'est dans la lignée des travaux sur les « hommes de la ville » que des chercheurs sont conduits à s'intéresser au personnel municipal. C'est l'objet de l'enquête conduite par Bruno Dumons, Gilles Pollet et Pierre-Yves Saunier sur les principales villes de l'actuelle région Rhône-Alpes (DUMONS, POLLET, SAUNIER 1997). Leur démarche ne vise rien d'autre qu'élucider le gouvernement local entendu comme « l'espace [...] dans lequel s'articulent des réseaux et des configurations de pouvoir qui constituent l'armature du contrôle politique et social des sociétés locales ».

Outre les rares prosopographies sur le personnel municipal (BELLANGER 2004), plusieurs entrées ont été privilégiées pour saisir le poids et le rôle de cette administration municipale.

- D'abord – dans l'histoire du mouvement ouvrier – la mobilisation des employés municipaux. Dès les premières années du vingtième siècle, le personnel administratif et technique municipal organise, grâce à l'action syndicale, la défense de ses intérêts. Dans la plupart des grandes villes, des syndicats de travailleurs municipaux voient le jour au tournant du siècle. L'essentiel des employés communaux n'avait aucun droit syndical. Les employés se regroupaient surtout au sein d'associations professionnelles ou encore d'amicales (SIWEK-POUYDESSEAU 2000). En janvier 1905, une Association générale des secrétaires et employés de mairie est créée. La même année se forme une Union nationale des secrétaires et employés de mairie. Après guerre, l'Union se constitue en syndicat et rejoint la CGT. Ce n'est pas le cas de l'Association générale qui devient, dès les années 1920, le principal concurrent de la Fédération des travailleurs municipaux rebaptisée

---

<sup>103</sup> Si nous nous intéressons ici à l'organisation du travail administratif municipal, il est intéressant de relever l'existence, relativement récente, de travaux consacrés à l'organisation de l'administration au niveau intercommunal : DESAGE 2005, LE SAOUT, OLIVE, 2007.

Fédération nationale du personnel des services publics. Après la guerre, l'Association générale se reconstitue en Fédération nationale des cadres communaux. Les revendications de la Fédération des services publics et de l'Association générale sont sensiblement les mêmes au cours de l'entre-deux-guerres. Il s'agit d'assurer la stabilité des employés municipaux trop souvent en proie au licenciement lors des changements de majorité.

- Ensuite la recherche d'une stabilité et d'un statut. De 1884 jusqu'à la Première Guerre mondiale, les municipalités bénéficient d'une grande autonomie quant à la gestion de leur personnel administratif et technique. Si cette autonomie a « accéléré » la constitution de services administratifs nombreux et étoffés, elle a également permis un usage politique du personnel communal, le contrôle de l'administration municipale étant devenu une ressource électorale (THOENIG 1982). C'est en 1919, à la suite d'une grève de fonctionnaires communaux dans le département de la Seine, que le parlement vote une loi marquant la première restriction importante au pouvoir du maire. La loi du 23 octobre 1919 impose aux communes de plus de 5000 habitants de déterminer des règles objectives de sélection. Le maire est censé fixer les conditions de recrutement et le personnel doit être choisi par voie de concours. La loi, qui toutefois n'est que très partiellement appliquée, fixe des règles d'avancement et impose des mesures quant à la composition des conseils de discipline. Les syndicats attendent le 12 mars 1930 pour voir une loi modifier et élargir à toutes les communes françaises le texte de 1919. La loi de 1930 prévoit l'adoption d'un règlement-type offrant aux employés municipaux un statut en bonne et due forme. C'est sur ce statut que travaille la commission paritaire nationale, dès 1936, en se penchant sur les questions de la stabilité de l'emploi, des traitements, des allocations familiales et des assurances sociales. Ce n'est finalement qu'en 1952 qu'est adopté un statut s'appliquant à l'ensemble des agents des communes et de leurs établissements publics à l'exception des employés de la ville de Paris. Les particularismes locaux s'effacent au profit d'une gestion de plus en plus centralisée au niveau du ministère de l'intérieur. 1984 marque une nouvelle étape dans ce processus avec l'adoption d'un statut commun à toutes les fonctions publiques.

Cette entrée par la professionnalisation des employés atteste une tendance, tout au long du vingtième siècle, vers une homogénéisation de l'identité des employés. Cette nationalisation et cette étatisation du statut ou de la formation semblent amoindrir considérablement l'emprise des élus locaux sur les employés qui de ce fait bénéficient d'une légitimité renouvelée et indépendante des élus. Une légitimité qui leur permet de participer directement au gouvernement des villes.

La place des agents administratifs dans des travaux récents permet de montrer l'émergence d'une question nouvelle. Une question relative aux manières d'être entendus par les acteurs politiques. Une question relative à la politisation.



## LA POLITISATION EN QUESTION

Il s'agit peut-être moins de s'interroger sur qui gouverne que de repérer comment des acteurs non politiques s'emparent de savoirs, de savoir-faire ou adoptent des rôles qui leur permettent de négocier avec les autorités politiques. C'est la question de la politisation qui est ici posée. Le terme, nous le savons, est polysémique. Nous souhaitons ici revenir sur cette activité tendant à faire reconnaître des intérêts et des valeurs au sein d'une sphère d'activités autonomisée : la sphère politique. C'est donc une définition de la politisation qui prend comme point de départ l'autonomisation des activités politiques et du métier politique – comme ensemble de savoirs et de savoir-faire spécifiquement politiques. Nous pouvons donc reprendre l'usage du terme politisation proposé par J. Lagroye : « processus de requalification des activités sociales les plus diverses, requalification qui résulte d'un accord pratique entre des agents sociaux enclins, pour de multiples raisons, à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activité ».<sup>104</sup>

### ***Gouvernements et savoirs de gouvernements : Des capacités aux compétences.....***

Être compétent pour gouverner la ville. Ce mot d'ordre est, avant tout, celui que nous retrouvons chez les élus qui souhaitent se démarquer des notables. C'est aussi, en partie, le credo des employés municipaux qui souhaitent se défaire d'une soumission au politique. Outre la revendication d'un statut, les principales organisations représentatives des employés municipaux s'emparent, au début des années vingt, d'une cause qui rejoint leurs exigences de stabilisation des travailleurs communaux : elle concerne la formation et le perfectionnement du personnel communal. Comme pour le statut, on voit d'abord fleurir des expériences isolées avant d'assister à une étatisation de la formation du personnel dès l'après Seconde Guerre mondiale. Au cours des années 1920, des élus municipaux, de manière isolée ou au sein de leurs associations, des employés municipaux, à travers leurs syndicats, ainsi que quelques universitaires s'investissent dans la cause de la formation du personnel municipal. Le conseiller général de la Seine, Henri Sellier (1883-1943), obtient la création, en 1919, d'une École des hautes études urbaines. Ce premier lieu d'enseignement entièrement consacré à la ville ouvre, en 1922, une section de perfectionnement destiné aux employés municipaux, section renommée École nationale d'administration municipale (ENAM) en 1929. C'est sur ce modèle parisien que sont créées des écoles à Lille, à Strasbourg et à Lyon. Les congrès internationaux voient, à la même époque, dans la formation du personnel municipal et plus largement dans l'enseignement des matières municipales ou encore de la " science communale " (conférence internationale des villes de 1934), un des leviers essentiels pour mener une profonde réforme municipale, pour rendre compatibles élection et compétence au sein de l'organisation communale. À partir de 1945, le Conseil national des services publics départementaux et communaux consacre une grande partie de ses travaux à la diffusion sur tout le territoire des expériences d'enseignement nées dans l'entre-deux-guerres ainsi qu'à l'enrichissement du contenu même de ces enseignements. Dès 1957, l'Association des anciens élèves de l'École nationale d'administration municipale et l'Association des maires de France organisent des conférences d'enseignement supérieur d'administration municipale. Ces conférences de quelques journées, qui se tiendront jusqu'à la fin des années 1980, rassemblent des élus, des secrétaires généraux de mairie et des ingénieurs municipaux autour de problèmes liés à

---

<sup>104</sup> Jacques Lagroye, « Les processus de politisation », *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p.360.

l'administration communale. En 1962, c'est sur l'initiative des organisations représentatives d'élus locaux (Association des maires de France, Association des présidents de syndicats de communes pour le personnel, Assemblée des présidents de conseils généraux) et en accord avec les syndicats de fonctionnaires municipaux qu'est créée une Association nationale des études municipales (ANEM). Cette association organise de grands concours de recrutement et des cycles de perfectionnement. Vivant essentiellement sur des subventions des collectivités locales et de l'État (fournissant seulement 10% des recettes), l'ANEM œuvre, en lien avec les universités, à la création de Centres universitaires régionaux d'études municipales (CUREM). Au début des années 1970 est substitué à l'ANEM un organisme poursuivant les mêmes objectifs, mais doté d'un statut beaucoup plus solide : le Centre de la fonction publique communale. Le CFPC organise l'enseignement des matières municipales, la formation et le perfectionnement du personnel à travers les CUREM, et enfin le recrutement par voie de concours. Parmi les lois de décentralisation, la loi du 26 janvier 1984 transforme le CFPC en Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

La question de la grande école spécialement destinée aux cadres supérieurs de l'administration urbaine est constamment évoquée depuis les années 1960 (Conférence du CHEA de 1963). Il faut attendre 1984 pour voir le CNFPT proposer un cycle de perfectionnement des cadres supérieurs des collectivités locales. C'est l'INSEAD (Institut européen d'administration des affaires) qui accueille ce cycle, formation impulsée également par des représentants de l'ESSEC et d'HEC. Le programme, inspiré explicitement des business schools, est centré sur le management public. Très vite désigné comme le Centre supérieur de Fontainebleau, cette formation se destine dans les faits aux secrétaires généraux des villes moyennes. Les secrétaires généraux des grandes et très grandes villes se sont désintéressés ou ont fait preuve d'hostilité à l'encontre d'une formation placée sous l'égide du CNFPT. La reconnaissance du label Fontainebleau n'en est pas moins pour les anciens élèves une ressource supplémentaire dans leurs négociations, une source de légitimité par rapport aux élus. Le label a été approprié par les fonctionnaires « comme un levier, un signe distinctif pour créer une identité d'image, un réseau de soutien entre pairs » (THOENIG 1994). Les élus locaux des grandes villes ont fait appel à d'anciens élèves de l'ENA depuis la décentralisation. Car c'est bien là l'enjeu de la formation : trouver une filière d'excellence qui pourrait rivaliser avec l'ENA. D'abord a été mis en place, dès 1989, un concours d'attaché d'administration communale. En 1990 un établissement propre au CNFPT prolonge le Cycle de Fontainebleau et permet la formation initiale d'application d'élèves administrateurs. En 1997, l'établissement, en s'installant à Strasbourg, prend le nom d'Institut d'Etudes Supérieures de la Fonction Publique Territoriale puis Institut national des Etudes Territoriales (INET) l'année suivante.

A travers cette histoire de la formation retracée à grand pas, c'est bien la question de la production nationalisée d'une compétence qui est mise à jour. Cette nationalisation est garante d'une forme d'autonomie par rapport au politique. Mais cette nouvelle compétence et ce nouveau rôle du cadre supérieur s'accompagnent d'une forme d'intériorisation des contraintes du métier d'élu. Autrement dit d'une forme de politisation.

### ***La politisation des mairies ?***

On le sait, la question de la politisation du personnel municipal est l'une des questions les plus polémiques dès la fin du dix-neuvième siècle et le début du vingtième. Les années 1890 sont marquées aux Etats-Unis par la floraison de groupes locaux de réforme municipale (MANN STEWART 1950). Leur action vise à dénoncer le système partisan américain [*party system*]. Ce mouvement en faveur de l'élaboration d'outils capables d'introduire une plus grande efficacité gouvernementale revendique une absence d'esprit partisan, un exécutif fort et une séparation de la politique et de l'administration (SCHIESL 1977). Deux chevaux de bataille se distinguent de ces campagnes à la fois moralisatrices et scientifiques (dans le sens où elles sont menées bien souvent par des universitaires et contribuent à une meilleure connaissance de la vie politique) :

- La mise en évidence de pratiques corrompues et d'un clientélisme des élus. Corruption qui s'accompagne d'une forme de passivité de l'électorat.
- La critique du spoils system c'est-à-dire cette capacité des élus à nommer et révoquer les agents administratifs selon les aléas de la vie politique. Ainsi l'administration est assimilée à un instrument de la vie politique.

Ces deux croisades se rejoignent dans la dénonciation de la confusion entre administration et politiques. Ces croisades nourrissent à la fois et simultanément des campagnes d'opinion et des travaux académiques. L'un des ouvrages les plus emblématiques de cette réforme est celui de Lincoln Steffens *The Shame of the Cities* publié en 1904.

Le rapport entre élus et fonctionnaires a, de fait, été longtemps l'entrée privilégiée pour étudier le personnel municipal. Stéphane Dion adopte cette perspective dans *La politisation des mairies* (DION 1986). Il met en évidence une « dualité hiérarchique », l'existence parallèle de deux filières de remontée des affaires : l'une politique – avec les maires, maires adjoints et conseillers municipaux – l'autre administrative placée sous la direction du secrétaire général. Il pointe une politisation partisane pour désigner l'utilisation « de ressources de l'administration en vue d'apporter un soutien logistique à l'appareil du parti et une aide privilégiée à ceux qui lui font allégeance ». Mais il insiste surtout sur une politisation fonctionnelle qui consiste pour les élus à « placer aux points clefs de l'administration des sympathisants politiques ». On le voit cette analyse rejoint tout un pan de la littérature de droit ou de science politique qui regrette les entraves à la dichotomie administration/politique. On peut chercher à ne pas s'en tenir à cette seule lecture de la politisation. On peut tenter de repérer la division du travail qui s'organise à la tête des mairies.

### ***Des cadres qui gouvernent ?***

Dans une perspective plus interactionniste, il est possible de s'intéresser à la prise de rôle associée aux nouvelles compétences et au nouveau métier de cadre supérieur des mairies urbaines. Des images dessinent les contours d'un modèle symbolique relativement cohérent : un professionnel de la gestion locale formé aux nouvelles techniques du management public local. Mais ce nouveau professionnel, en étant plus responsable, es- il politisé ?

Olivier Roubieu, dans sa thèse (ROUBIEU 1999), se consacre à la modernisation et à la technocratisation au niveau municipal. En un mot, il se penche sur les nouvelles figures de l'administration municipale urbaine qui s'est substituée à l'administration exécutive composée d'un personnel municipal recruté par favoritisme ou connivence politique. Cette technocratisation est liée – on l'a vu – aux formations des cadres supérieurs des collectivités locales. Elle ne peut pas être perçue comme une forme de dépolitisation. Il s'agirait davantage de l'acquisition d'un nouveau rôle et d'une position beaucoup plus centrale. Olivier Roubieu montre ainsi que le management public comme nouvelle forme de compétence des cadres supérieurs des collectivités locales conduit à une redistribution des pouvoirs. Redistribution entre le maire, ses adjoints, le secrétaire général, le directeur des services techniques et les directeurs des autres services.

De fait, les années 1980 ont été marquées par une modernisation rapide des administrations municipales. De plus en plus de carrières de hauts fonctionnaires municipaux se gèrent dans un marché national. Le secrétaire général ne fait plus toute sa carrière au sein de la même administration dont il aurait gravi tous les échelons. De par les formations existantes, on entre aujourd'hui immédiatement à des postes de responsabilité. Ce mouvement s'est accompagné d'un renforcement des structures corporatistes, structures professionnelles de hauts fonctionnaires territoriaux. Les associations catégorielles, comme l'Association des secrétaires généraux des grandes villes, l'association des anciens stagiaires du cycle de formation au management public rebaptisée Association des diplômés de l'Institut des hautes études territoriales véhiculent cette image. La rhétorique managériale constitue une ressource pour les secrétaires généraux.

La gestion rationnelle devient, par ailleurs, une arme politique. L'élu s'empare de ce modèle pour mieux se distinguer du notable ou du politicien. Le modèle est diffusé à la fois dans la presse spécialisée ou grand public - que l'on songe à l'importance accordée aux palmarès des villes - ou encore dans des groupements d'élus comme la Fondation pour la gestion des villes<sup>105</sup>. En cela, la compétence des secrétaires généraux et des employés des services est mise en avant par les élus qui se l'approprient. En retour, il est remarquable de constater combien les secrétaires généraux dans leur grande majorité intériorisent la logique constitutive du métier de maire.

On peut donc parler de nouveaux hauts fonctionnaires urbains qui parviennent non seulement à imposer leur autorité aux élus, mais qui savent négocier avec les interlocuteurs habituels des municipalités urbaines. Les rapports de force ont évolué au profit des secrétaires généraux de mairie qui négocient désormais d'égal à égal avec le préfet, le représentant d'une administration déconcentrée, le conseiller d'un ministre. Ce nouvel équilibre est, certes, lié à des « conditions objectives » et au fait que désormais il s'agit pour les communes urbaines de gérer et de négocier avec des acteurs privés et d'autres acteurs publics. Mais il est aussi lié à la formation d'un nouveau rôle du secrétaire général. Un rôle plus politique. Ainsi, il s'agit moins de repérer les effets de la politique sur l'administration ou encore de mesurer le poids du positionnement dans le recrutement du personnel administratif ou dans la confection de l'organigramme que de saisir le rôle politique des agents. Le secrétaire général, armé des nouvelles compétences managériales, conseille le maire. Et à travers son savoir-faire gestionnaire, il peut intervenir dans les négociations

---

<sup>105</sup> Créée, en 1983, sous la forme d'une association loi de 1901, présidée par André Santini, maire UDF d'Issy-les-Moulineaux, la Fondation compte autant d'élus de l'opposition que d'élus de la majorité et autant d'élus territoriaux que de représentants d'entreprises.

avec les adjoints ou encore le reste de l'équipe municipale ainsi que dans la stratégie de communication.

Le questionnement s'est donc déplacé. Il est moins question de voir qui se cache derrière les élus et qui gouverne effectivement que de repérer les relations qui se nouent entre les différents groupes sociaux urbains (représentants des mondes patronaux, représentants des associations, agents administratifs, élus, etc.) et qui pèsent sur le métier d'élu. L'exemple de la politisation des cadres territoriaux montre l'importance heuristique des savoirs mobilisés dans l'action. Ces savoirs pour l'action, nous les avons appelés les sciences de gouvernement. En repérant les savoirs-faire, les savoirs mobilisés, nous pouvons mettre au jour les représentations de la réalité administrative constitutives des pratiques de l'administration municipale urbaine. Il convient désormais de revenir sur les transformations du métier de l'élu municipal et sur ce qu'elles nous disent de l'action publique urbaine.



## SOCIOLOGIE DES LEADERSHIPS URBAINS\*

C'est en partant de l'analyse des acteurs politiques, de leurs intérêts, des formes de légitimité qu'ils escomptent et des savoirs qu'ils mobilisent que nous pouvons saisir les transformations de l'action publique urbaine. Le politique constitue, en cela, une entrée pour l'analyse du gouvernement urbain contemporain, comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire. Deux précautions doivent tout de même être apportées :

- Postuler l'autonomisation de la politique, l'existence d'intérêts spécifiquement politiques ou encore d'un métier politique ne suppose pas, pour le chercheur, d'expliquer le politique par le politique. Il ne convient pas d'isoler l'acteur politique. Au contraire, il faut essayer de repérer les relations qui rendent possible l'exercice du métier. Ces relations se nouent avec d'autres groupes sociaux au sein de la ville. Ces relations d'interdépendance dessinent une configuration. C'est au sein de cette configuration que s'exerce une domination politique ou encore un leadership.
- Partir de l'étude du métier politique ne signifie pas négliger l'action publique mise en œuvre. Il faut passer outre les césures infra-disciplinaires propres à la science politique qui distinguent la sociologie du métier politique de l'analyse des politiques publiques. Or, l'élu urbain est à la fois élu et gouvernant. Non seulement l'action publique participe à la conquête des suffrages, à la légitimation et donc au métier, mais en retour il s'agit de repérer les intérêts de l'élu et ses intentions pour comprendre l'action publique urbaine.

Ces précautions sont déjà prises et très nettement affichées par les auteurs des travaux sur la construction du leadership. Ces recherches ouvrent une voie vers une science sociale de l'activité de l'élu municipal urbain rendant possible une analyse de l'ordre politique.

### NOTABLES OU LEADERS ?

Les travaux mobilisant la notion de leadership ont pendant longtemps été discrédités. Présentés de manière caricaturale comme centrés sur une figure singulière sinon charismatique, ils étaient saisis sous l'emprise d'une idole individuelle par les historiens, sociologues et politistes. Les recherches sur le local insistaient alors davantage sur le système local et le personnel politique était associé à sa position dans un tel système. Des travaux monographiques partant des relations entre l'élu et le reste de la société urbaine ont contribué à renouveler l'intérêt porté à la notion de leader.

---

\* Ce chapitre propose une synthèse des travaux sur le leadership pour mieux proposer un programme de recherche sur les leaderships spatio-temporels.

## ***Le notable et le local***

Le notable, originellement vu comme une figure historique, a pu être érigé, notamment par des travaux sociologiques, comme une catégorie désignant les élus disposant d'un ancrage local et faisant de cet ancrage une ressource au sein du système politico-administratif (JOANA 2002).

La notion de notable, on le sait, est, en grande partie, due aux historiens de la révolution française et aux dix-neuviémistes. C'est pour mieux se démarquer d'une histoire marxienne opposant la noblesse à la bourgeoisie que des historiens pointent l'avènement d'une élite nouvelle. On parlerait ainsi d'un siècle de domination des notables – de la seconde moitié du dix-huitième siècle à la fin du dix-neuvième – situé entre les moments de domination des aristocrates et celle des entrepreneurs capitalistes. Selon André-Jean Tudesq, les notables se caractérisent par la confusion des pouvoirs social, économique et politique au niveau local et national. Les notables ont une position d'intermédiaire entre la capitale et les circonscriptions<sup>106</sup>. C'est même là un élément central de leur autorité. Cette dernière s'exprime particulièrement à l'occasion d'un affaiblissement du pouvoir central. La notabilité est donc profondément associée à un ancrage local.

Il est également fait un usage sociologique de la notion de notable. Max Weber éclaire cette notion dans l'analyse des modes de domination. Le notable est un « amateur économiquement indépendant, disponible et dont la légitimité repose sur l'héritage familial ou la fortune »<sup>107</sup>. Mais la domination des notables est datée. Il s'agit ici d'évoquer l'épineuse question de la « fin des notables », selon l'expression popularisée par Daniel Halévy en 1929. Plusieurs passages sont supposés correspondre à cette fin des notables : celui d'amateurs en politique à des professionnels de la politique, mais aussi celui d'une organisation pré-bureaucratique à une organisation bureaucratisée. Selon Weber, ce qui entraîne la disparition de l'administration des notables, c'est bien sa faible technicisation. « La compétence contre la notabilité » pourrait-on résumer. Dès lors que s'accroît la taille du groupe social à diriger et à représenter, que les tâches administratives deviennent plus complexes, un personnel permanent et spécialement formé est nécessaire. À partir de là, des professionnels vivant « pour » et « de » leurs fonctions publiques supplantent les notables.

Certaines définitions, en sociologie et en science politique, vont ôter l'attribut historique à la définition du notable et ne retenir que l'attribut local. Qui dit notable, de fait, dit notabilité, c'est-à-dire mécanisme de conversion de capitaux personnels en capitaux politiques sur un marché local.

C'est cet usage qui est fait, lorsqu'il s'agit de décrire un processus de notabilisation pour des époques plus contemporaines. Il convient d'évoquer l'enracinement de certains élus. L'enracinement correspond aux relations que les notables entretiennent avec leur territoire. Enracinement qui leur offre une réelle ressource non seulement dans leur carrière politique, mais aussi par rapport aux bureaucraties et aux machines partisans. On pourrait même pour insister encore sur la professionnalisation politique et son lien avec le l'ancrage local évoquer l'existence « d'entrepreneurs notabilisés » (MARREL, PAYRE, 2001).

Cet usage est surtout au centre de la sociologie des organisations dans les travaux de Michel Crozier, de Jean-Pierre Worms ou encore de Pierre Grémion. Le notable ne désigne plus ici

---

<sup>106</sup> André-Jean Tudesq, *Les grands notables en France (1840-49). Etude historique d'une psychologie sociale*, Paris, PUF, 1964.

<sup>107</sup> Max Weber, *Economie et société*, Paris, Plon, 1971, pp.298-299.



une quelconque origine sociale, mais une forme d'onction qui transforme l'élu en notable. Cette onction est le processus de reconnaissance associé à la capacité de pénétrer efficacement les filières de l'administration. La notion de notabilité recouvre l'exercice d'une fonction élective croisée avec des fonctions administratives.

### ***Le notable et le système***

Les travaux du Centre de sociologie des organisations à partir des années 1960 portent sur les relations entre pouvoir notabiliaire et bureaucratie, entre notables et bureaucrates. Les propos des chercheurs – et notamment de l'ouvrage de Pierre Grémion *Le pouvoir périphérique* – consistent à montrer que, loin de provoquer une disparition du pouvoir notabiliaire, l'administration républicaine centralisée contribue à sa pérennisation. Le local apparaît ainsi comme un lieu où se perpétuent des pratiques politiques, mais aussi des représentations que la régulation politique par la bureaucratie était censée rendre obsolètes au plan national.

Le modèle de régulation croisée est construit à partir d'enquêtes empiriques menées par les chercheurs du CSO. Il s'agit de démontrer que l'ensemble politico-administratif départemental français est formé d'un assez grand nombre de segments, de services administratifs, de collectivités, de groupes et d'associations qui sont supposés indépendants les uns des autres. Comment fonctionne le système ? Il y a un fort cloisonnement entre les unités semblables. Chaque unité agit seule par les canaux qui lui sont ouverts sans jamais se préoccuper de ses voisines, sans communiquer avec elles. La non-coopération et l'évitement entre unités semblables sont la règle. Le système est fondé sur une interdépendance d'ordre vertical plus qu'horizontal. Le processus de pouvoir et de prise de décision n'est pas hiérarchique, ni démocratique, ni contractuel. C'est un processus croisé, ou en zigzag, particulièrement bien adapté à un modèle d'évitement des responsabilités. Au niveau local, le maire est la seule personne qui effectue une tâche d'intégration et de coordination dans la commune dont il a la charge, ce qui lui donne une position de pouvoir tout à fait exceptionnelle. Lorsqu'il veut agir, il est assez vite désarmé. Il est largement dépendant des fonctionnaires de l'Administration établis au niveau local sans lesquels il ne peut rien accomplir. En retour, les fonctionnaires locaux de l'Administration ne décident pas arbitrairement de ce qu'il convient de faire. Ils ne trouvent que très rarement leur inspiration chez leurs supérieurs. Ils la trouvent plus directement dans la sphère politique locale. Ils dominent chaque maire, mais sont, en même temps, les prisonniers de la clientèle des élus qu'ils doivent servir et qu'ils ne peuvent pas trop irriter sous peine de perdre leur possibilité d'orienter efficacement leur action.

Le notable n'est qu'assez peu pensé comme un élu devant conquérir des suffrages et étant à la recherche d'une légitimité politique nécessitant un travail politique. Non ces chercheurs font surtout du notable un agent de résistance à l'égard de tout processus de rationalisation de l'activité politique et de l'action publique. Par ailleurs, lorsqu'ils évoquent un des aspects de la professionnalisation politique – le cumul des mandats –, ils le considèrent comme un phénomène exceptionnel dont le motif de la récurrence est d'ordre organisationnel. C'est le système qui explique le cumul des mandats. Les cumulants font certes figures de « leaders informels », mais les chercheurs du CSO les analysent surtout comme de « grands notables » (CROZIER, THOENIG 1975) devant être complices de l'administration – préfet comme administration centrale – pour exercer leur domination.

Des limites ont été apportées à ce modèle.

- Certaines insistent sur l'analyse stato-centrée présente dans ce modèle. Nous pouvons considérer que le pouvoir périphérique est une « entreprise de sociologie historique »<sup>108</sup> Pierre Grémion consacre la troisième partie de sa thèse à une analyse de la transition d'un modèle républicain d'administration locale, stabilisé sous la Troisième République, à une nouvelle centralisation propre à une société urbaine et industrielle qui marquerait l'avènement d'un « État rationalisateur corporatiste ». Reste que la force de l'Etat central dans le modèle républicain d'administration locale est probablement magnifiée. Il y a, à ce moment là, une « faiblesse des capacités administratives de l'État central »<sup>109</sup> et surtout une régulation politique par les élus et notamment les cumulants (LE LIDEC 2001 a).
- D'autres reviennent sur le caractère historique de ce modèle. En 1996, dans un article de la *Revue française de science politique*, Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig reviennent sur le modèle de régulation croisée dont ils estiment qu'il ne rend plus compte de la situation des années 1990. Trop attaché à un mode de gestion centralisé et bureaucratique, il ne peut plus éclairer une action publique « caractérisée par la fluidité des enjeux, l'hétérogénéité des territoires et la fragmentation du pouvoir politique ». Si la régulation ne relève plus d'une solution unique dictée par le haut et qu'elle s'opère de plus en plus par le bas, c'est que « le territoire, plus que l'appareil d'Etat, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics ». Les auteurs relèvent l'épuisement d'une puissance publique reposant sur des dispositifs sectoriels. Autrement dit, on ne peut plus penser l'action et la puissance publique à travers une approche uniquement sectorielle. Il faut partir du « bas », du « terrain » ou pour le dire plus simplement du « territoire ». C'est à une approche territorialisée de l'action publique qui partira de la spécificité des situations et des configurations localisées qu'appellent ces auteurs (DURAN, THOENIG, 1996).

Mais surtout l'embarras suscité par cette analyse systémique réside dans son degré de généralité. Le notable est, avant tout, une catégorie d'acteur. Le comportement des élus est rapporté à sa position dans un système d'action que le chercheur tente de décrire et d'analyser.

### ***Le leader et la configuration***

Dès les années 1970, certains auteurs importent le terme de leadership et l'appliquent notamment au gouvernement local<sup>110</sup>. Le terme, sans qu'il soit très clairement défini, est utilisé pour mieux se démarquer des grandes théories et en particulier du marxisme et du systémisme. Pourquoi s'en démarquer ? D'abord parce qu'il est bien difficile de voir à quoi correspond un notable sur le plan empirique. Les travaux qui adoptent cette terminologie s'attardent sur le rôle des individus dans l'établissement et la préservation des situations de leadership. À ce moment-là, les sciences sociales, dans leur ensemble, ne s'intéressent guère

---

<sup>108</sup> Didier Renard, Gilles Pollet, « Le centre mis à nu par ses périphéries, même. Remarques sur la portée d'un modèle », *L'historicité de l'action publique*, Colloque CURAPP, Amiens, 12-13/10/2000.

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> L'importation est même plus ancienne. Nous pourrions penser à l'article de François Bourricaud dans la *Revue française de science politique* en 1953 : « La sociologie du « leadership » et son application à la théorie politique », *Revue française de science politique*, 1953, vol.3, n°3, pp.445-470.

aux individus, à leurs actions. Les travaux sur le leadership sont assez vite discrédités comme reproduisant « l'illusion individualiste ». Depuis les années 1990, le recours à la notion de leadership se fait plus fréquent et s'avère davantage constructif.

L'ouvrage le plus cité en la matière est *Leadership* de James MacGregor Burns. Burns est bien conscient du caractère un peu sulfureux accolé aux analyses du leadership. Le leader, c'est le chef et la littérature qui lui a été consacrée a été en grande partie discréditée suite aux années 1930 et 1940 et à la multiplication puis à la chute de régimes autoritaires et totalitaires. La posture de James MacGregor Burns consiste, bien entendu, moins en la défense d'un quelconque principe du chef qu'en l'adoption d'un regard nouveau consistant à s'interroger sur la construction d'un leadership. Le leadership est alors défini comme un « processus par lequel des leaders incitent des suiveurs (soutiens) à agir selon certains objectifs qui répondent aux valeurs et motivations – les besoins et les volontés, les souhaits et les attentes – à la fois des leaders et de leurs soutiens ». James MacGregor Burns distingue deux styles de leadership selon les demandes de la société auxquelles le leader répond pour obtenir des « effets désirés » et selon les moyens qu'il met en œuvre pour atteindre son but. Le premier est le leadership transformateur : le leader prend en charge un besoin ou une demande existante plus ou moins consciemment chez un follower potentiel. Le second est le leadership transactionnel qui se place dans une situation de transaction avec les followers : des postes contre des voix ; du pouvoir contre des gratifications symboliques.

Cette définition a bien des consonances wébériennes. De fait, le point de départ est de concevoir le pouvoir comme une relation qui se caractérise par la mobilisation de ressources pour obtenir d'un tiers qu'il adopte un comportement auquel il ne se serait pas résolu en dehors de cette relation.

Nous pouvons donc retenir deux éléments associés à la notion de leadership.

- D'abord, le leadership peut être appréhendé comme un processus qui se noue dans des relations d'interdépendance. En cela, l'étude du leadership ne vise pas à mettre en évidence un jeu de positions faisant système. Elle dégage une configuration. En effet, il s'agit de comprendre comment, à travers des relations plus ou moins stables, se construit une domination politique qui contribue à la régulation d'une configuration urbaine.
- Ensuite, en terme de modèles analytiques, l'étude du leadership appelle à dépasser certaines frontières infra-disciplinaires à la science politique entre sociologie de la professionnalisation politique et sociologie de l'action publique. C'est une interrogation sur la domination politique et ce qui la rend possible. Une interrogation à laquelle on répond en observant des relations entre acteurs publics et acteurs privés, en étudiant des dispositifs d'action publique.

Au final, c'est bien la question de l'intervention sur une ville – une société et un territoire – qui intéresse les auteurs et chercheurs travaillant sur la question du leadership urbain. La notion de leadership politique caractérise une catégorie d'acteurs qui, au sein de certaines configurations – bien souvent locales –, s'attachent à établir et à étendre leur autonomie politique.

## LEADERSHIPS ET GOUVERNEMENTS URBAINS

Si les théories élitistes insistent sur les positions au sein de la hiérarchie politique et sociale, les analyses du leadership renvoient à un univers relationnel. Elles placent en leur centre les relations d'influence ou d'autorité qui unissent les leaders et les followers qui font que les seconds reconnaissent la légitimité des premiers, acceptent leur pouvoir et les suivent. Au niveau urbain, on peut se demander quels sont ces followers. Des auteurs vont mettre en évidence l'existence d'un leadership institutionnel. La configuration dans laquelle agit le leader est un cercle de commandement. Olivier Borraz analyse ainsi la place qu'occupe le maire dans le gouvernement municipal à la lumière des relations qu'il entretient avec ses adjoints (BORRAZ 2003). Les adjoints participent directement à l'imposition de l'autorité du maire et étendent sa domination sur des groupes d'appartenances différentes. D'autres auteurs vont insister sur les mécanismes de construction d'une autorité du maire sur son territoire.

### *La construction du leadership*

James MacGregor Burns avait insisté sur la propension des analyses à conceptualiser « la politique en tant que pouvoir » et à sous-estimer « la question de la politique dans le pouvoir ». Les travaux les plus récents conçoivent le leadership comme un dispositif collectif et ne se limitent pas seulement à une étude centrée sur le seul leader. Pour le dire autrement le leadership est inscrit au sein d'une configuration spécifique d'acteurs et de représentations sociales.

Cette notion de configuration est donc centrale. C'est bien la recherche d'un niveau meso-sociologique que l'on peut ici pointer. Ce qui intéresse les chercheurs qui travaillent cette notion, c'est d'observer les contraintes, les interdépendances qui pèsent sur les acteurs occupant une position dominante sur la scène locale. « Etudier ce type de situation où un auteur occupe une position dominante conduisait à réexaminer le rapport entre groupes dominants, l'imbrication des activités économiques, sociales et politiques, les intérêts et les croyances des acteurs, l'idéologie diffuse... » écrit Jacques Lagroye (LAGROYE 2003). Ainsi, à la lumière de ces propos, la catégorie de leadership devient particulièrement heuristique. Il s'agit de repérer des configurations et les relations sociales qui les forment, relations qui tendent à conférer à un ou des acteurs une position dominante. Une domination qui permet de stabiliser la configuration, qui est garante « d'un système qui assure à tous les joueurs leur maintien dans des jeux imbriqués, la préservation ou l'amélioration de leurs positions, la satisfaction de leurs intérêts vitaux et la légitimation de leurs pratiques et des valeurs auxquelles ils sont attachés ».

L'ancrage territorial de l'élu local est donc au centre des travaux sur la construction du leadership. Formulés en d'autres termes, le questionnement porte sur sa capacité à marquer son territoire d'éligibilité et ce dans un contexte d'évolution de l'action publique depuis plus de deux décennies.

- La territorialisation est, en effet, d'abord envisagée comme une transformation de la régulation de l'action publique. Si la régulation ne relève plus d'une solution unique dictée par le haut et qu'elle s'opère de plus en plus par le bas, c'est que « le

territoire, plus que l'appareil d'Etat, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics » (DURAN, THOENIG 1996).

- L'élu a, de ce fait, un nouveau rôle : il doit se prononcer sur les controverses générales liées à la mise en œuvre de politiques sectorielles tout en prenant en compte les spécificités du territoire qu'il représente. L'action de l'élu consiste à la fois à nouer des relations avec les différents groupes sociaux présents et actifs sur le territoire et à les mobiliser.

### ***Le leadership et le territoire***

Avec l'essor de l'analyse des politiques publiques locales, la territorialisation de l'action publique a été affirmée. Le territoire se serait imposé. Mais le terme est polysémique. On peut mettre en évidence, comme le fait W. Genieys (GENIEYS 2003), trois registres d'action territorialisée.

- Le premier est celui de l'éligibilité. Il renvoie aux circonscriptions électorales où l'élu capte le (ou les) mandats électifs. La circonscription a été défendue comme une manière de représenter à la fois une population et un territoire.
- Le second, celui de l'action publique, relève de l'espace où l'élu peut implémenter des dispositifs de politique publique.
- Le troisième, celui des imaginaires territoriaux, fait référence au territoire comme un lieu de mémoire où l'on peut mobiliser des ressources historiques, symboliques et culturelles en inventant de l'identité. La perception d'un territoire, le rapport au territoire, est l'objet de toute une série de constructions. Marcel Roncayolo est revenu dans ses travaux sur cet aspect de la confection du territoire : "la cohésion [de la territorialité] réside dans [...] la diffusion d'images mentales, de récits, de représentations plus ou moins abstraites, dessins ou cartes, de représentations symboliques"<sup>111</sup>. La territorialité est liée à la construction d'une identité.

L'intérêt d'une sociologie du leadership est de montrer les liens entre ces trois registres. Il est important d'observer la manière dont s'établit et s'entretient la confiance entre les élus locaux mobilisant les ressources de l'action publique et les administrés, dans la mesure où le territoire en constitue le lieu de résonance. Agissant comme un entrepreneur des politiques publiques, l'élu doit parallèlement se prononcer sur les controverses générales liées à la mise en œuvre de politiques sectorielles tout en prenant en compte les spécificités du territoire qu'il représente.

---

<sup>111</sup> Marcel Roncayolo, "Territoires", *Territoire*, 1983, n°1, p 8.

## LA TERRITORIALITE COMME RESSOURCE POLITIQUE

Produire de la territorialité permet à des équipes municipales fortement politisées, au sein de marchés politiques autrefois périphériques, mais désormais considérablement nationalisés, de dépasser les clivages partisans et de rallier tout un ensemble de groupes sociaux pouvant leur être de manière latente ou manifeste hostiles. La territorialité métropolitaine fonctionne pour les équipes municipales des grandes villes comme l'impératif de l'intérêt général au niveau étatique. Les acteurs investissent des définitions variées, cherchent à imposer leur propre vue, mais considèrent que cet intérêt métropolitain est majeur et qu'il vaut la peine de discuter, de négocier.

L'espoir est que l'action pour le territoire peut se faire en dehors de tout conflit d'opinion et de structures partisans. Mieux, la question territoriale pourrait neutraliser les conflits et enjeux propres au champ politique. En retour, les équipes municipales pourraient faire de ce possible consensus une véritable ressource de légitimité.

Des exemples récents témoignent de la volonté des équipes municipales d'associer les élites urbaines à la gestion municipale autour de la question territoriale. On peut évoquer le comité Grand Lille mis en place par Bruno Bonduelle (ancien P.D.G. de Bonduelle) en relation avec l'équipe Mauroy (MATEJKO 2000). Plus récemment, on peut citer, à la suite des travaux d'Aisling Healy (HEALY 2006) l'entreprise de G. Collomb, Président de la communauté urbaine de Lyon, chargeant la communauté de mettre en place un groupe d'acteurs économiques, « mobilisés à titre individuel sans passer par les instances patronales tout en obtenant leur soutien ». Ce groupe rassemble des chefs d'entreprises privées qui ont accepté « d'agir pour le territoire ». Seulement A. Healy montre, à partir d'un travail ethnographique, que dans le cadre d'un contexte de campagne électorale très précoce et d'une réactivation des réseaux noiristes par le candidat Perben, le groupe s'autonomise de l'équipe municipale qui rompt avec lui. Autrement dit, dans ce cas, la tentative de neutralisation de la politique par le territoire a échoué. Elle a échoué au moins sous cette forme là où ailleurs elle a réussi.

### *De nouveaux leaderships ?*

La catégorie de leadership appelle une discussion. Permet-elle de saisir les transformations de l'action publique ou est-elle le fruit de ces mêmes transformations ? Autrement dit, le leadership est-il une catégorie analytique peu utilisée jusqu'alors par une science sociale plutôt encline au systémisme et rétive à toute analyse plus individualiste ? Ou le leadership rend-il compte d'une nouvelle forme de domination politique ? Les auteurs hésitent à ce niveau-là et vont insister :

- D'une part sur la fragmentation de l'action publique qui appelle à un nouveau rôle du leader. On serait alors amené à lier gouvernance et leadership. Cela revient à rappeler que la gouvernance ne remplace pas le gouvernement. De nouvelles formes de gouvernement voient le jour et le leadership politique joue un rôle crucial dans le succès de ces formes. La décentralisation, les réseaux, les nouvelles formes de participation, les réformes des administrations ont besoin de nouvelles figures politiques puissantes pour offrir une nouvelle direction aux politiques publiques locales (BORRAZ, JOHN 2004).
- D'autre part sur la territorialisation de l'action publique liée aux transformations du rôle de l'Etat. C'est le passage d'un leadership personnel à un leadership territorial. Le premier est déjà mis en évidence par Sidney Tarrow dans son ouvrage concernant les relations centre-périphérie en France et en Italie : il révèle le rôle pivot du leader dans l'accès à des ressources et à des décisions favorables du gouvernement central et l'extrême personnalisation du leadership<sup>112</sup>. Ce leadership personnalisé a conduit à affirmer que les politiques locales sont entièrement liées à des hommes politiques qui attachent leur carrière à l'histoire de la ville et à son

---

<sup>112</sup> Sidney Tarrow, *Between Center and Periphery : Grassroots politicians in Italy and France*, New Haven, Yale University Press, 1977.

évolution comme Herriot ou Pradel à Lyon, Chaban Delmas à Bordeaux, Deferre à Marseille, Baudis père et fils à Toulouse, etc. Ce leadership des grandes figures céderait la place à un leadership territorial au cours des années 1980 (GENIEYS, BALLART, VALARIE, 2004). Les changements institutionnels liés aux dévolutions<sup>113</sup> et autres décentralisations en Europe ainsi que les nouvelles contraintes territoriales appellent un nouveau type de leadership. L'Etat est amené à laisser « jouer la base ». Avec les impératifs d'une nouvelle gestion urbaine s'articulant autour de larges projets urbains, seul un leadership renouvelé serait à même d'impulser des politiques de développement urbain ou encore d'organiser des grands événements internationaux. L'un des cas exemplaires est leadership barcelonais incarné par Pasqual Maragall, maire socialiste de Barcelone de 1983 à 1997. L'équipe de Maragall saisit le projet des jeux olympiques de Barcelone comme une occasion à la fois d'internationalisation de la ville et de conduite de projets de transformation urbaine mobilisant la société barcelonaise.

Ces évolutions restent discutables et peuvent nourrir des comparaisons diachroniques. Il n'en demeure pas moins que la catégorie de leadership est particulièrement heuristique pour comprendre les formes de gouvernement des villes et de régulation des sociétés urbaines. Cette catégorie invite à une science sociale des activités de régulation politique de la ville.

## UN LEADERSHIP SPATIO-TEMPOREL

Les travaux sur le leadership s'interrogent sur ce qui rend le pouvoir politique tolérable, sinon désirable. Ainsi, ils s'intéressent aux formes de légitimation mises en œuvre par l'élu à travers les relations qu'il noue avec différents groupes sociaux présents sur le territoire. Cette légitimation politique est considérée comme une énigme tout comme, l'est la prime aux sortants. Il s'agit plutôt d'observer le lien entre la conduite de l'action publique urbaine, la construction de nouvelles formes d'identité et la légitimité politique pour rendre compte de l'enracinement et de la ré-élection de certains leaders. En cela, les travaux sur le leadership ont conduit à des réflexions sur la longévité politique. Pour saisir cette longévité et ses conditions de possibilité, il convient de faire enquête sur l'activité concrète des leaders et leur capacité à investir durablement le territoire. C'est une sociologie du maillage de ce territoire qui est mise en œuvre à travers des recherches sur les emplois du temps des élus.

Ces travaux relatifs à la territorialisation soulèvent, parfois de manière implicite, la question de la maîtrise du temps.

### *Entre polices et politics*

Les écrits sur le leadership reviennent sur certaines frontières infra-disciplinaires et notamment sur celles établies entre sociologie du métier politique et sociologie de l'action publique. Il s'agit à la fois de s'interroger sur les soubassements et portées politiques (dans

---

<sup>113</sup> Sur la dévolution impulsée à la fin des années 1990 par les travaillistes en Grande Bretagne, sur son évaluation et sur le fait qu'elle n'a pas donné aux administrations déléguées (en Ecosse ou au Pays de Galles) les moyens d'agir dans le domaine social, voir COLE 2007 et plus généralement COLE 2006.

la conquête de trophées politiques) de l'action publique. C'est donc une réponse positive à la question « Does politics matter ? ».

De fait, on peut pointer – comme l'ont fait Patrick Hassenteufel et Andy Smith<sup>114</sup> – que les dimensions politiques des politiques publiques ont jusqu'alors été négligées dans l'analyse des politiques publiques. Des travaux nord-américains qui s'interrogent sur le poids des élections dans la conduite des politiques publiques ont été conduits à lier davantage politics et policies. Les travaux de John Kingdon s'attardent ainsi sur le rôle du courant politique (qui peut s'animer autour de conjonctures critiques électorales) dans l'ouverture de fenêtres d'opportunité politique. Plus largement les recherches qui raisonnent sur les effets des cycles électoraux insistent sur la variable politique.

Les périodes pré-électorales sont souvent analysées comme des conjonctures où prédomine une logique d'évitement de sanctions par le vote. C'est la notion de « blame avoidance » que développe Ken Weaver. Pour éviter de se trouver devant une situation politiquement dangereuse, les décideurs peuvent en effet chercher à ne pas traiter certains sujets dans la période précédant les élections. Les périodes suivant les élections seraient davantage des périodes d'austérité et de rigueur.

Néanmoins, ces travaux ne saisissent pas assez la réciprocité de la relation qui se noue entre politiques publiques et compétition politique. Les recherches sur le leadership se proposent d'inverser le sens de la relation, en observant non plus les quelques variables politiques expliquant les politiques publiques, mais en cherchant à pointer les effets des politiques publiques sur cette compétition. Ils insistent plus sur le passage d'argumentaires de forums de politiques publiques aux arènes politiques. Cette approche envisage les politiques publiques comme des ressources politiques. Mieux, c'est une invitation à saisir les rationalités de l'action du leader et notamment la représentation de la faisabilité politique en fonction surtout d'échéances électorales, de contraintes liées aux groupes sociaux qui soutiennent l'action du leader.

### ***Les temps de l'action et les temps de l'élection***

Souvent abordé de manière indirecte, le temps du politique apparaît généralement comme une donnée structurante, un cadre intangible qui s'impose à l'action ou une variable indépendante qui détermine les comportements. Il s'agit, pour certains, d'identifier la temporalité démocratique et de décrire l'horizon temporel du gouvernement représentatif. Il est question, pour d'autres, des conditions du changement politique, des effets de l'incertitude et de l'instabilité électorale, de l'impact des cycles électoraux ou des crises et du degré d'ouverture des fenêtres d'opportunité. Les temporalités politiques sont pourtant vécues. Les acteurs, élus, collaborateurs, fonctionnaires qui, sont pris dans des contraintes temporelles particulières, contribuent ensemble à la production des agendas politiques.

Pour mieux penser cette production, il faut montrer les liens entre les deux temporalités du gouvernement : celle de l'acteur public et celle de l'entrepreneur politique. La première renvoie non seulement au temps présenté comme nécessaire à l'accomplissement du programme, mais aussi à la hiérarchisation des tâches sur l'agenda, au temps long de la planification ou au temps court de l'efficacité managériale. La seconde, c'est d'abord l'indicible lutte contre le risque électoral, la quête occultée de la stabilité des professionnels de la représentation appropriée. Le rapport au temps des élus est, avant tout,

---

<sup>114</sup> Patrick Hassenteufel, Andy Smith, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques à la française » *Revue française de science politique*, vol.52, 1, février 2002, 53-73.



un rapport d'insécurité. Envisagés comme un groupe social en quête d'autonomie partageant des intérêts, des valeurs et une vision du monde, les élus agissent dans un souci de sécurisation en « aménageant leur temps de travail ». En témoignent les enjeux de la codification temporelle des mandats, ce travail corporatiste de sécurisation des carrières au niveau réglementaire. Pratique où l'action politique tend en tout cas à contredire le principe de rotation et la *doxa* démocratique exigeant un contrôle régulier du public, des consultations électorales assez rapprochées et donc des mandats courts, voir une rééligibilité limitée.

Mais s'il n'est pas subi, le temps des élus n'est pas non plus entièrement voulu et déterminé par les élus eux-mêmes. Or, c'est dans les configurations politiques localisées que les élus arrangent leur emploi du temps. Dans le jeu du pouvoir local, ils interviennent pour la définition et la mise en œuvre des politiques publiques avec cette contrainte particulière liée à leur précarité. C'est là qu'ils confrontent leur calendrier électoral à l'agenda décisionnel. Cette articulation montre alors la capacité propre au leadership de modeler le temps, à son profit, à définir l'agenda des priorités parmi les multiples intérêts à satisfaire. L'une des principales dimensions du métier d'élu, c'est donc bien cette articulation des contraintes et des opportunités temporelles électives et décisionnelles au profit d'une stabilité personnelle. L'agenda gouvernemental incorpore toujours l'agenda électoral.

Mais au-delà, cette dimension configurationnelle du temps politique implique une recherche plus idiographique. Il s'agit ici de souligner la dimension non seulement territoriale, mais aussi temporelle du travail politique local. Si « la prime dont peut se prévaloir un élu local se présentant à sa propre succession électorale » est liée à sa « façon de travailler son territoire » (GENIEYS 2003), on peut avancer que la capacité à maîtriser l'incertitude de la réélection reste étroitement liée à sa capacité à investir durablement un territoire, à maîtriser son propre agenda et à mettre à l'agenda collectif toute une série de mesures attestant de cet investissement.

### ***L'agenda ou le travail du territoire***

L'agenda est précisément cet instrument individuel ou collectif de gestion et de domestication du temps, qui peut servir à l'objectivation de la construction temporelle du leadership. L'agenda renvoie à plusieurs réalités. De par son étymologie<sup>115</sup>, l'agenda concerne les affaires d'une église (l'office du jour, le nombre de messes et de mortuaires), puis par extension les affaires du royaume. L'agenda a, de fait, d'emblée un usage public. En anglais, il conserve ce même sens en étant associé au programme que l'on se fixe pour l'avenir. Mais dès le début du dix-huitième on voit naître un usage privé. C'est, selon le Dictionnaire de Furetière (1718), une « Tablette ou mémoire où on écrit ce qu'on a à faire durant le jour pour s'en souvenir en allant par la ville ». Reste qu'au début du dix-neuvième siècle, l'agenda n'est pas encore le régulateur de l'existence, l'instrument de la planification de l'avenir. L'agenda moderne a une histoire relativement courte<sup>116</sup>. C'est en explorant ce document qui peut être jugé intime que nous pouvons saisir des manières de conduire l'action publique urbaine et d'en faire une ressource politique. Considéré comme une trace d'une activité passée, il permet d'appréhender des formes de travail politique.

L'agenda renvoie également, dans un sens anglo-saxon, aux problèmes publics nécessitant l'intervention des autorités publiques. Ensemble à la fois cohérent de propositions et de

---

<sup>115</sup> Michèle Virol, « Les carnets de bord d'un grand serviteur du roi : les agendas de Vauban », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 48/4, oct-décembre 2001, pp.50-76.

<sup>116</sup> Francesco Maiello, *Histoire du calendrier. De la liturgie à l'agenda*, Paris, Seuil, 1996, p.242.

mesures que les autorités projettent de prendre<sup>117</sup>. Des travaux, en analyse des politiques publiques se sont multipliés pour montrer que les problèmes n'avaient rien de naturel ou de nécessaire. L'agenda est un construit. Il y a bien un travail politique à l'œuvre dans la mise sur agenda (agenda setting)<sup>118</sup>.

Ces deux usages du terme conduisent à ériger le document agenda de l'élu local en matériau d'enquête pour réfléchir sur sa capacité à construire un programme d'actions et repérer les investissements politiques qu'il y place.

Constitué en objet de recherches, l'agenda appréhendé comme l'une des principales traces de l'omniprésence du temps dans la gestion politique. À travers l'agenda personnel, on peut ainsi observer la construction et l'entretien d'un « espace temps » qui assure à l'élu sa position de leader au sein d'une configuration donnée (VEITL 2001). Mais il s'agit moins d'un simple choix de matériaux que d'une posture d'observation qu'on pourrait assimiler à une démarche ethnographique de *suivi d'élu* (LEFEBVRE 2004 ; POURCHER 2004). Philippe Veitl étudie ainsi les agendas du député-maire de Montélimar, président du Conseil général de la Drôme, Maurice Pic (1913-1991). Des agendas remplis des obligations, contraintes et décisions relatives à ses trois mandats. Des agendas qui sont autant de traces de l'épaisseur variable du travail du territoire. Ils donnent à voir la répartition des temps consacrés aux différents secteurs, groupes d'acteurs, espaces ou institutions plus ou moins privilégiés par l'élu. Ils conduisent à s'interroger sur l'usage par les élus non seulement des ressources de l'action publique, mais aussi des nombreuses autres activités liées à leur multipositionnalité. Lorsqu'elle est disponible, cette source témoigne également des capacités d'adaptation aux évolutions de ce territoire, ou inversement de la reproduction ritualisée dans le temps d'actions de mobilisation. Autant d'indicateurs de la difficile domestication du temps, dont le niveau varie selon les moments du mandat et de la carrière.

#### UN EMPLOI DU TEMPS DE DEPUTE-MAIRE. LE CAS DE P. MARCHANDEAU

On découvre à travers les agendas de Paul Marchandea<sup>119</sup>, maire de Reims de 1925 à 1942, quelques unes des logiques constitutives du budget temps d'un cumulant. Un cumulant, par ailleurs, ministre à plusieurs reprises dans les années 1930. Les allers-retours sur Paris peuvent d'abord être quantifiés. On observe – en période de session parlementaire – une division de la semaine : de mardi à jeudi à Paris et de vendredi à lundi à Reims. Une partie des allers-retours n'est pas simplement liée au mandat de parlementaire ou à la fonction de ministre mais à la position de Marchandea dans divers groupements d'élus – Association des maires du Nord et de l'Est ou Association des maires de France qu'il dirige de 1934 à 1942 – groupements régionaux – l'association « la Marne à Paris » par exemple – ou clubs politiques. Sur le territoire rémois, on remarque la place occupée par les dîners à la Préfecture de Châlons mais aussi par les banquets organisés par des acteurs clefs de la vie urbaine. C'est le cas du banquet des commerçants de Reims, de celui de la Presse républicaine, de la conférence des propriétaires ou encore du bal des

<sup>117</sup> John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Longman, 1994 (2<sup>nd</sup> ed.), p.3.

<sup>118</sup> Roger W. Cobb, Charles D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1972..

<sup>119</sup> Paul Marchandea est né le 10 août 1882 à Gaillac (Tarn) où son père était avocat. Il fait ses études de droit à la Faculté de droit de Paris où il obtient un doctorat à la suite de la soutenance de sa thèse « De la vérification des pouvoirs devant les chambres françaises » (1909). Il s'inscrit au barreau de Paris. Il poursuit, parallèlement à sa carrière d'avocat, une activité journalistique et politique : il est rédacteur à *La Lanterne* et chef adjoint du cabinet de René Renoult (sous-secrétaire d'État aux finances). Aux élections de 1910 et 1914, Paul Marchandea connaît deux échecs dans la circonscription de son père. En 1911, le sénateur Monfeuillard, Président du Conseil d'Administration de *l'Éclairer de l'Est*, le fait venir à Reims comme rédacteur en chef de son journal. Il en devient rapidement directeur politique. Il se fait alors inscrire au barreau de Reims et devient bâtonnier. En 1919, il est élu conseiller municipal. En 1925, il est élu maire de Reims et conseiller général de la Marne. En 1926, lors de législatives partielles, il est élu député sur une liste cartelliste.

étudiants. Mais le leader n'est pas forcément qu'un élu. Il peut cumuler d'autres activités. P. Marchandreau dirige *L'éclaireur de l'Est*, principal organe de presse à Reims. Une manière, à travers la gestion du temps, de reconsidérer la place des mandats électifs dans la carrière d'un cumulant au regard des nombreux autres mandats et fonctions qu'il remplit.

L'agenda que l'élu porte sur lui est, en définitive, saisi comme un « produit tangible » de l'intériorisation du sens pratique politique. Il permet d'envisager une ethnographie du budget-temps des leaders politiques locaux. Il rend compte des temporalités du gouvernement urbain, du temps vécu qui permet de dépasser l'opposition entre temps voulu et temps contraint. Mais surtout il rend possible – de par les énigmes qu'il soulève – une forme d'ethnographie des activités politiques. Une telle recherche passe par la recension des acteurs singuliers ou collectifs au contact de l'élu, par une qualification des manières de gouverner (notamment en repérant qui sont les collaborateurs directs du leader) ou encore des lieux du gouvernement de la ville (le rôle du cumul des mandats et des activités qui font de Paris un des lieux majeurs du gouvernement de la ville)<sup>120</sup>.

Le rapport au temps est à la fois un produit et une condition de possibilité du gouvernement de l'action publique. Produit, il l'est car le rapport au temps est lié à la configuration politique territoriale ou institutionnelle dans laquelle est pris l'acteur politique. Condition de possibilité car l'élu contribue à la définition des politiques en hiérarchisant les priorités, en se dotant d'un emploi du temps.

Ainsi, en se démarquant d'une approche positionnelle – même revisitée – et systémique, les travaux sur le leadership ont été conduits à replacer les élus dans des configurations singulières. Ces travaux plus monographiques ont analysé les transformations du métier politique. Ce faisant, ils ont lié métier et transformation de l'action publique. C'est en repérant les manières de solliciter et d'obtenir la soumission à l'autorité municipale que l'on peut comprendre certains principes de la régulation des sociétés urbaines. Cette approche qui part de cas pour mieux pointer les transformations plus générales de l'action urbaine, rompt donc avec un modèle centre-périphérie.

---

<sup>120</sup> Sur le dispositif de l'enquête sur le cas de Reims dans l'entre-deux-guerres, voir Annexe 1.



**TROISIEME PARTIE :**

---

**DU CENTRE-PERIPHERIE AU  
TRANSNATIONAL**

Les modalités de la modernisation des administrations et des gouvernements sont interrogées par bon nombre de travaux d'analyse d'action publique qui pointent une forme de retrait de l'Etat, un rôle croissant des acteurs transnationaux, des références au privé. Deux aspects de ces travaux nous semblent devoir être mis en avant :

- Le rôle des savoirs dans la modernisation. Depuis près de trois décennies, la question de la modernisation des administrations est au cœur d'une littérature fournie. Cette littérature, bien souvent prescriptive, annonce un mouvement transnational de réforme des administrations. Des administrations qui désormais introduiraient en leur sein des indicateurs de performance, qui produiraient leur propre évaluation et responsabiliseraient leurs agents. Cette technicisation de l'administration annoncerait même une action administrative dépolitisée. Le savoir ainsi produit serait à même d'assurer un meilleur contrôle des agents administratifs et ainsi une plus grande efficacité. Mieux – le principe du benchmarking en témoigne – c'est une émulation transnationale qui voit le jour. Elle rend possible une convergence en douceur défendue par des organisations internationales.
- L'importance de la circulation et des transferts de connaissances et d'instruments. Cette approche permet de penser la multiplicité des institutions et des acteurs participant à l'action publique. La modernisation n'est plus pensée comme l'imposition de normes venues d'un centre, mais bien comme un ensemble d'échanges, de transactions. Il s'agit, en cela, de reprendre les principes de la théorie des transferts institutionnels<sup>121</sup> pour penser ce processus de modernisation.

Ces deux aspects conduisent à la même conclusion : la modernisation ne peut plus être pensée grâce à la mobilisation de schèmes spatiaux. Or, c'est un défi pour une discipline qui, comme la science politique, a marqué une prédilection pour les modèles spatiaux : la droite et la gauche mais également le haut et le bas (particulièrement présents en analyse des politiques publiques) et surtout le centre et la périphérie. Rompre avec ces schèmes n'est pas chose facile.

Le modèle centre-périphérie a très largement dominé l'histoire de l'administration alors qu'il ne cesse d'être discuté par des monographies historiques. Il ne s'agit pas d'un modèle historique. Les travaux socio-historiques – portant il est vrai sur un petit nombre de périodes : le tournant des dix-neuvième et vingtième siècles – montrent que la supposée périphérie non seulement a contribué à la construction du centre, mais aussi innové régulièrement en matière de politiques publiques ou, au moins, capté un certain nombre de compétences (**Chapitre V : La construction périphérique du centre ?**).

Mais au-delà de ce modèle analytique, c'est bien le rôle de l'Etat et à travers lui des administrations centrales qui est en jeu. L'Etat a-t-il été le seul moteur de la modernisation et des transformations de l'organisation municipale ? Ne peut-on pas mettre en évidence une forme de régulation horizontale, de ville à ville ? C'est cette régulation qui est interrogée par les travaux sur l'internationalisation des villes. Des travaux qui reviennent sur le travail historique et politique d'internationalisation des gouvernements urbains (**Chapitre VI : L'internationalisation des villes**).

---

<sup>121</sup> David P. Dolowitz, David Marsh, « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance*, 13, n°1, 2000.



---

## LA CONSTRUCTION PERIPHERIQUE DU CENTRE ?\*

Longtemps le modèle centre-périphérie a été privilégié pour comprendre l'action publique urbaine : que l'on songe à la sociologie des organisations ou encore à la sociologie néo-marxiste<sup>122</sup>. Ce modèle repose sur la vision d'un centre décisionnel qui impulse des politiques. Les périphéries ont une marge d'ajustement très limitée dans le cadre de la mise en œuvre de ces mêmes politiques. Reste que ce modèle est aujourd'hui très largement discuté. Mais cette discussion porte surtout sur la tombée en désuétude d'un modèle incapable de penser une situation contemporaine. La situation contemporaine est alors dépeinte en pleine transformation. Elle serait caractérisée par une perte de centralité de l'Etat, une intervention de niveaux multiples de gouvernement sur un même territoire, et des initiatives croissantes des différents territoires. Notre discussion du modèle ne se fera pas dans la même direction. Celui-ci n'aide que très partiellement à rendre compte des innovations en matière de politiques publiques et de modernisation des administrations sur un temps plus long. En partant d'initiatives locales – et bien souvent urbaines – étudiées par des travaux socio-historiques, il est en effet possible de pointer, dans différents secteurs et domaines d'intervention publique, une certaine antériorité du local sur le national. C'est sur ce dépassement du modèle centre-périphérie que nous allons nous concentrer avant de pointer d'une part le rôle des gouvernements urbains dans le traitement de la question sociale et la mise en œuvre de pouvoirs publics providentiels, et d'autre part la complémentarité des différents niveaux de gouvernement dans la modernisation de l'action publique saisie sur le temps long. Si des études socio-historiques montrent que la mise en administration de la société française s'est en partie faite au niveau local, nous pouvons proposer de prolonger ces recherches pour montrer l'enchevêtrement des différents niveaux d'administration – longtemps pensés dans des rapports verticaux de hiérarchie – et la circulation des savoirs d'administration qui s'opère entre eux.

---

\* Ce chapitre s'appuie, d'une part, sur les recherches sur le municipalisme dans le premier vingtième siècle et, d'autre part, sur les travaux sur les sciences administratives et les circulations de savoirs de gouvernement.

<sup>122</sup> Sans forcément raisonner en terme de centre-périphérie, l'approche néo-marxiste insiste sur la dépendance du local par rapport à l'Etat. Si l'on songe notamment à l'ouvrage le plus emblématique de ce courant : *Monopolville* (Castells et Godard), les institutions politiques locales sont bien traitées comme le reflet de l'appareil d'Etat. Au risque de schématiser et d'homogénéiser ces travaux fort différents sur le plan empirique et théoriques, nombre de recherches estiment qu'il n'y a pas de pouvoir local, « mais des pouvoirs de classe exercés à travers les institutions locales ». Pour une synthèse de ces travaux du début des années 1970, voir : BIAREZ 1988.



## CENTRE-PERIPHERIE OU PERIPHERIE CENTRE ?

Le modèle centre-périphérie s'est imposé dans les années 1960 pour rendre compte de la formation, du développement et des dimensions contemporaines des Etats occidentaux ou encore de la construction des nations comme entités homogènes. Un processus d'intégration politique nationale est alors mis à jour : il s'étend entre le dix-neuvième et le vingtième siècle<sup>123</sup>. Reste qu'au début des années 1980 ce modèle a fait l'objet de nombreuses discussions critiques en particulier à la suite de mesure de décentralisation, de nouveau fédéralisme ou de dévolution. On pointe l'hétérogénéité des catégories de centre et de périphérie (MENY, WRIGHT 1984). On insiste également sur le fait qu'au-delà des particularités nationales, il est désormais acquis que les périphéries dans les pays occidentaux « ne sont pas de simples instruments d'un centre omniscient et avide de pouvoir ». Mais sur le plan historique également, ce modèle, qui a un temps guidé l'histoire de l'administration, peut être discuté.

### ***Une histoire institutionnelle stato-centrée***

L'histoire universitaire de l'administration a une histoire. Les travaux en la matière se font nettement plus nombreux à partir des années 1960. L'une des références majeures est l'ouvrage de Pierre Legendre paru en 1968 : *Histoire de l'administration*. Cette période est bien celle d'une importation des travaux de science administrative anglo-saxonne qui vont très largement contribuer à une sociologisation des études de l'administration en France. Mais la conjoncture politique n'est pas sans jouer un rôle dans ce renouveau des études sur l'administration. C'est, en effet, la décennie de la modernisation. Cette modernisation gaullienne qui souhaite adapter l'administration aux transformations de la société.

L'interprétation qui se dégage de cette histoire institutionnelle est bien celle de la différenciation de l'Etat. Qu'entend-on par cette expression ? Avant tout, un processus qui conduit à placer l'Etat au-dessus de la société, Etat qui est seul à même de la transformer et de la moderniser. Un Etat qui impulse les grandes innovations grâce à une administration centrale qui se consolide au fil des siècles. En ce qui concerne les autres niveaux de gouvernement, leur place est mécaniquement réduite dans cette histoire. Reste que cette vision linéaire peut être amendée par des arguments de nature distincte.

- Les arguments insistant sur la dé-différenciation de l'Etat<sup>124</sup> vont mettre en évidence une forme de fusion entre les élites administratives et les élites politiques, sur la pénétration de nouveaux groupes sociaux dans l'administration ou encore sur les relations de coopération et de concurrence entre les élus et les interlocuteurs locaux pour moderniser le pays.
- D'autres arguments rompent avec une vision linéaire. Ils sont présents dans les travaux, en nombre toutefois limité, d'histoire de l'administration qui sont amenés à faire prévaloir l'existence de moments historiques au cours desquels peuvent être

---

<sup>123</sup> Certes, un sociologue comme Edgar Morin met en évidence que ce processus de modernisation et de centralisation s'est accompagné d'une prise de conscience identitaire et d'un sentiment d'appartenance communautaire : *Commune en France La métamorphose de Plodemet*, Paris, Fayard, 1967.

<sup>124</sup> Pierre Birnbaum, « L'action de l'Etat. Différenciation et dédifférenciation », in M. Grawitz, J. Leca, *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985.

relevés la place et le rôle des collectivités territoriales dans la construction de l'organisation politico-administrative française<sup>125</sup>.

Ce second type d'argument non seulement amende la vision linéaire de l'histoire administrative, mais surtout tend à s'éloigner du modèle centre-périphérie.

### **Le modèle centre-périphérie**

La relation centre-périphérie est, en fait, à la fois conçue comme modèle et comme paradigme (THOENIG 2006). On l'associe ainsi à une manière d'appréhender la construction de l'Etat. On retrouve ce paradigme mobilisé dans les travaux de sociologie historique de l'Etat qui font des institutions la cristallisation de grands conflits sociaux. À l'image de certains clivages partisans territoriaux mis en avant par Seymour Lipset et Stein Rokkan<sup>126</sup>, l'opposition centre-périphérie rendrait compte de la forme prise par certains Etats occidentaux<sup>127</sup>. Le centre aurait le monopole de la définition des valeurs, des croyances, des symboles et serait garant de l'ordre au sein de la société et sur l'ensemble du territoire, alors même que la périphérie est dépeinte comme fragmentée et peu organisée (SHILLS 1975).

Dès les années 1970, la science politique britannique va contribuer très largement au développement de ces recherches au moment même où des recherches financées publiquement s'amorcent sur la question des relations entre gouvernements locaux et gouvernement central (RHODES 1981). Mais ce modèle connaît également un développement en France. Il est très largement associé aux travaux du centre de sociologie des organisations qui, dès les années 1970, tente de décrire le système politico-administratif national. Certains chercheurs estiment que ce modèle est trop associé à une vision territorialisée des rapports sociaux. Cette vision s'oppose à une vision sectorialisée des rapports sociaux. C'est ce que montrent Lucien Nizard, Bruno Jobert et Pierre Muller dans *Eléments pour une nouvelle approche de l'Etat dans la France d'aujourd'hui* en 1977. Selon ces auteurs, il s'agit davantage de défendre une vision néo-corporatiste de l'action publique. Chaque secteur tend à imposer sa propre logique de représentation comme finalité ultime. Ce qui suscite des contradictions entre les revendications particulières et l'intérêt général. Dans ce cadre, la politique publique est envisagée comme médiation, gestion des décalages entre secteurs ou entre un secteur et la société globale. L'Etat joue un rôle intégrateur. De cet aspect de la controverse entre le CERAT et le CSO, nous pouvons conclure que le modèle centre-périphérie fait l'objet de débats. Ce faisant, il occupe une position centrale dans les controverses scientifiques et académiques de l'époque.

Ce modèle centre-périphérie est ainsi, pendant longtemps, privilégié pour analyser les politiques municipales. Albert Mabileau le reconnaît en 1985 : « Le modèle centre-

---

<sup>125</sup> Voir les travaux de François Burdeau, notamment BURDEAU 1983 ou encore son *Histoire de l'administration française du 18<sup>ème</sup> au 20<sup>ème</sup> siècle*, Paris, Montchrestien, 1994 (2<sup>ème</sup> édition) ; voir également : LAGROYE, WRIGHT 1982.

<sup>126</sup> Le clivage entre Centre et Périphérie se situe entre « la culture centrale propre à la nation et celle des populations qui lui résistent, se distinguant par l'ethnie, la langue ou la religion, dans les provinces et les périphéries ». Seymour Lipset, Stein Rokkan, « Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments : An Introduction », in *Party Systems and Voter Alignments. Cross National Perspectives*, The Free Press, New-York, 1967, p. 35.

<sup>127</sup> Samuel Eisenstadt, Stein Rokkan, *Building States and Nations*, Beverley Hills, Sage, 1973, pp.79-87.

périphérie est aujourd'hui d'application courante dans l'explication politique et fournit un instrument privilégié d'analyse des rapports politiques territoriaux à l'intérieur de l'État. » (MABILEAU 1985, p556). C'est une forme de systémisme qui se cache derrière le modèle centre-périphérie et cherche à comprendre comment le sous-système local régule le système politico-administratif tout autant qu'il est régulé par lui. C'est un systémisme un peu simplificateur que celui de Mabileau, un systémisme qui fait du « "gouvernement local" [...] un élément constitutif – un sous-système – du système politique, dont les performances contribuent largement à la régulation de ce dernier » (MABILEAU 1991). Mais il ajoute surtout qu'« il est exact que l'innovation a été promue par le centre – comme ce fut d'ailleurs toujours le cas – et plus spécialement par les hauts fonctionnaires techniciens des administrations parisiennes... » (Ibid., p.13).

Si ce modèle a très largement dominé l'analyse du pouvoir local et l'histoire administrative, un certain nombre d'études historiques ont conduit à limiter sa portée.

### ***De la question des résistances à l'idée d'innovations***

Les dix-neuvième et vingtième siècles sont fréquemment dépeints comme des siècles d'étatisation et d'assujettissement des responsables locaux. Cette période s'achèverait au début des années 1980 avec les lois de décentralisation. Mais cette vision de l'histoire de l'administration mérite d'être discutée.

Au mieux, il est des travaux qui insistent sur des moments de résistance des élus municipaux et départementaux au pouvoir central. Plutôt inscrits dans la lignée des travaux du Centre de sociologie des organisations, ces recherches et études soulignent la complicité entre élus locaux et représentants du pouvoir central. C'est une « collaboration pacifique » qui permet aux collectivités locales de mettre en œuvre des politiques publiques et notamment des politiques sociales. Mais tous s'accordent à montrer la vitalité inégale des administrations locales<sup>128</sup>.

- Inégale dans le temps<sup>129</sup>. Il serait possible de distinguer des moments d'administration locale passive – qui caractériserait une partie du dix-neuvième siècle jusqu'aux années 1880<sup>130</sup> - de moments d'administration créative<sup>131</sup>. La période du tournant des dix-neuvième et vingtième siècles en est un exemple, notamment du fait d'une législation défendant certaines libertés municipales. La période de l'après Seconde guerre mondiale est une période d'accroissement des activités municipales. Les communes participent depuis 1958 à la définition de leur politique foncière et du financement de leurs équipements, à l'approbation des

---

<sup>128</sup> François Burdeau, *Histoire de l'administration française*, Paris, Montchrestien, 1994, p.242 et suiv.

<sup>129</sup> Même si pour certains auteurs, l'ensemble du dix-neuvième siècle est caractérisé par de très nombreuses initiatives urbaines. William B. Cohen en étudiant Lyon Marseille Bordeaux Saint-Etienne et Toulouse sur l'ensemble du dix-neuvième montre non seulement qu'il existe dès ce moment un gouvernement municipal urbain fort – c'est-à-dire autonome selon l'auteur – mais surtout qu'en bien des domaines – fonction publique, services de police et d'incendie, action sociale, voirie, enseignement, transports, etc. – les initiatives municipales bien avant les mesures mises en œuvre au plan national. (COHEN 1998)

<sup>130</sup> Il faut dissocier les innovations locales ponctuelles en matière sociale de 1880 à 1830 du renvoi quasi systématique des dépenses sociales aux collectivités de base qui semble s'imposer à partir de 1800. (André Gueslin, *L'Etat, l'économie et la société française, XIXème-XXème siècles*, Paris, Hachette, 1992, p.67.)

<sup>131</sup> Cette lecture est celle dont rend compte François Burdeau en faisant des années 1880 un « renouveau de la vie communale ».

schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, à l'élaboration des plans d'occupation des sols.

- Inégale selon le type d'administration. Les municipalités urbaines ne peuvent pas être mises sur le même plan que les municipalités rurales. L'entre-deux-guerres est une période au cours de laquelle les retards s'accumulent dans les campagnes en tous les domaines : électrification, adduction d'eau. Dans certaines villes on voit au même moment des politiques plus interventionnistes en matière d'hygiène, de service et d'urbanisme (GAUDIN 1985).

De fait, c'est bien la posture généralisante qui pose problème. Cette figure de l'élu local soit attentiste soit inflexible les directives nationales ne semble pas correspondre à la réalité empirique. Les exceptions sont nombreuses qui pointent, à différents moments, une véritable innovation à la fois politique et administrative au niveau municipal. C'est en observant l'activité de l'élu municipal dans les configurations sociales et historiques, c'est en repérant sa capacité à réguler les sociétés locales que l'on peut notamment amender le modèle centre-périphérie. La principale critique portée à ce modèle est son très grand degré de généralité. Etudiant l'administration des grandes villes, des auteurs ont été conduits à distinguer les « municipalités hétéronomes » – dominées par des élites et des forces dont les normes sont définies centralement sans prise en compte des spécificités sociales – des municipalités innovatrices, plus rares, mais qui forment un appareil technico-politique local<sup>132</sup>. Si on ne sait pas quel a été le nombre de ces municipalités innovatrices, selon les moments historiques, on peut néanmoins mettre en avant leur contribution à de nouvelles politiques sociales et plus largement à une nouvelle forme d'administration.

## LE ROLE DES GOUVERNEMENTS URBAINS DANS LA CONSTRUCTION D'UN ETAT PROVIDENCE ?

La réforme sociale a eu d'emblée une dimension urbaine. Mieux, dès le début du vingtième siècle, la notion de problèmes urbains s'impose. Des philanthropes, des travailleurs sociaux, des élus ou encore des *city planners* ont, des deux côtés de l'Atlantique, construit une nouvelle représentation de la question sociale. Désormais, pour eux, cette question ne semble devoir être réglée que dans un cadre urbain. La ville doit être changée pour changer la société et le peuple. C'est ainsi que des domaines comme l'hygiène, l'assistance ou encore le logement sont désormais agrégés dans la question urbaine (TOPALOV 1990a). Cette question appelle des réponses au niveau urbain et surtout une transformation des manières d'organiser l'aménagement des villes, mais aussi la vie municipale. La ville et les gouvernements urbains ont joué un rôle dans le réencastrement du politique, de l'économique et du social. Une manière de pointer les origines urbaines à certains aspects de l'Etat providence<sup>133</sup>.

---

<sup>132</sup> C'est ce que mettent en avant, au sujet de la situation des années 1960-1970, Michèle Sellier et Bruno Jobert (SELLIER, JOBERT, 1977).

<sup>133</sup> Si nous pouvons insister sur les initiatives urbaines en matière d'hygiène, d'assistance publique, de logement ou encore de chômage, il faut se garder d'une généralisation à l'ensemble des politiques sociales.

## **Hygiène et assistance publique**

Les travaux socio-historiques ont amené à se défaire du double carcan consistant à n'envisager le pouvoir municipal qu'à travers une relation verticale nouée avec l'État, à ne considérer son histoire qu'à partir d'un regard rétrospectif et téléologique.

C'est ainsi qu'une partie des analyses socio-historiques des politiques sociales, particulièrement en matière d'hygiène, de santé et d'assistance publiques, a placé le pouvoir municipal au centre de ses interrogations. Les enquêtes sur la création des premiers bureaux municipaux d'hygiène permettent ainsi de démontrer que les réalisations dites locales ont précédé de dix à vingt ans la promulgation de la loi du 15 février 1902, loi relative à l'hygiène et à la protection de la santé publique<sup>134</sup>. La législation nationale reprend l'édifice que les bureaux municipaux et les services départementaux d'hygiène ont amorcé. Bruno Dumons et Gilles Pollet mettent en évidence, pour la Troisième République, une certaine « complémentarité » entre des espaces politiques municipaux innovants et un État centralisé, qui est en cours de bureaucratisation au même moment (DUMONS, POLLET 2001). À partir de la genèse des politiques sociales et urbanistiques, de nombreux travaux, qui étudient les municipalités dans leur fonctionnement concret, ont pu même souligner une certaine antériorité des politiques locales sur les politiques centrales, les premières étant ensuite adoptées par voie de généralisation impulsée par le centre. La troisième République a ainsi été saisie comme un régime laissant une grande marge aux collectivités territoriales puisque – notamment par le cumul des mandats – les périphéries « font » le centre<sup>135</sup>.

### **LA CAPTATION MUNICIPALE D'UNE COMPÉTENCE**

Dès la décennie 1890 est créé, au sein des administrations municipales, un secteur d'intervention publique spécialement chargé des questions de santé et de salubrité. Ce sont les bureaux municipaux d'hygiène (POLLET 1995). Ces organismes ont pu être présentés comme inefficaces et attentistes, au mieux restant cantonnés dans un rôle consultatif<sup>136</sup>. Cette image relativement péjorative mérite d'être amendée. Les exemples sont nombreux comme Lyon où le Bureau d'Hygiène et de statistiques voit le jour en janvier 1891, onze ans avant que l'État rende cet organisme obligatoire.... Mais Lyon n'est pas la seule ville à innover dans le domaine de la gestion de l'hygiène publique. Avant même leur reconnaissance officielle par la loi de 1902, des initiatives locales avaient fleuri un peu partout sur le modèle du bureau d'hygiène de Turin créé en 1856 et réorganisé en 1880 puis de celui de Bruxelles datant de 1874. Que ce soit à Nancy et au Havre (1879), à Reims (1881), Saint Etienne et Amiens (1884), Pau (1885), Nice (1887), Toulouse et Grenoble (1889), Besançon et Bordeaux (1890) ou à Paris enfin (1892), les réalisations locales sont bien antérieures à la législation nationale.... Le 15 février 1902, la législation relative à la protection de la santé publique remplace donc les anciennes dispositions et reprend tout l'édifice plaçant en son centre les bureaux municipaux et les services départementaux d'hygiène.... Cette nouvelle charte de l'hygiène et de la salubrité publiques impose l'adoption d'un règlement sanitaire dans toutes les communes.

---

<sup>134</sup> Sur la réaction des autorités locales à la loi du 15 février 1902 dans un département où une politique municipale de modernisation sanitaire avait été engagée bien avant la loi, voir PAQUY 2001, PAQUY 2003.

<sup>135</sup> Sur le rôle du cumul des mandats dans la construction de l'Etat républicain, voir notre article insistant sur le rôle des groupes parlementaires de maires dans les réformes législatives concernant le mandat municipal (MARREL, PAYRE 2001). Voir également LE LIDEC 2001 (b).

<sup>136</sup> Lion Murard, Patrick Zylberman, *L'hygiène dans la République. La santé publique en France ou l'utopie contrariée 1870-1918*, Paris, Fayard, 1996.

Il s'agit toutefois de nuancer : les municipalités ne mettent pas toutes en œuvre dans les années 1880-1890 des politiques d'assistance ou d'hygiène. Une fois de plus, seule une analyse localisée du local permet de mesurer l'importance de ces innovations municipales. Pour mieux comprendre la diversité des formules dans la distribution des secours publics, il convient de restituer « les configurations politiques et le poids que les élites bienfaitrices traditionnelles conservent dans les affaires municipales » (RENARD 2000).

### ***La municipalité providence ?***

Cette antériorité des politiques sociales municipales peut conduire à l'existence d'une sorte de « municipalité providence » dès le tournant du siècle et au cours du premier vingtième siècle. L'expression « municipalité providence » est, de fait, assez peu utilisée. À travers cette expression, on semble transposer une forme de l'Etat – bien connu des historiens, sociologues, politistes – au niveau municipal. Or cela ne va pas de soi. En tout cas, il y a assez peu de traces de cette catégorie dans les manuels et ouvrages et assez peu dans les sources car ce n'est pas une catégorie indigène. Et pourtant, cette catégorie a le mérite d'ouvrir une discussion scientifique : en quoi le Welfare State a des origines urbaines ou à au moins été précédé par des formes d'action publique d'initiative municipale ? Autrement dit, est-ce au niveau municipal que se noue, à travers des réalisations, un nouveau rapport entre l'économique, le politique et le social ?

La municipalité interventionniste devient légitime et tend à devenir un modèle d'action publique, dès lors qu'elle est beaucoup moins politisée. C'est notamment ce qui s'opère dans l'immédiat après Première guerre mondiale (PAYRE 2007). Le municipalisme rationalisateur s'impose à l'issue d'un conflit au cours duquel les municipalités ont joué un rôle en matière de ravitaillement et d'assistance. La rationalisation municipale, qui est à l'œuvre au cours des premières décennies du vingtième siècle, cherche, par l'invention de techniques administratives neuves, par un savoir municipal expérimental, à imposer la municipalité urbaine comme un organisme politique susceptible de réguler la vie économique et sociale de la ville. Cela passe par des réalisations municipales en faveur :

- du logement et de la question sociale,
- des services publics en matière d'énergie et de transports
- mais aussi de l'aménagement urbain de plus en plus assuré par des sociétés d'économie mixte.

Les municipalités, au cours de ce moment historique, souhaitent en effet – ou se voient contraintes de – contribuer à la modernisation politique et économique du pays en s'imposant comme les principaux acteurs de l'économie urbaine. Cette intervention se fait conjointement à une transformation de l'organisation municipale, des méthodes de gestion et de légitimation de l'autorité éditrice.

Le municipalisme s'affirme dans cette première moitié du vingtième siècle par les élus, par les agents administratifs (municipaux et préfectoraux, notamment dans la Seine), mais aussi par l'international.

- D'abord les élus. Le municipalisme rationalisateur est bien porté par des familles socialistes et souvent par un certain socialisme réformiste. Mieux, le municipalisme semble être, au cours de l'entre-deux-guerres, l'un des derniers terrains investis par les courants anti-étatiques de la famille socialiste à un moment où la grande

majorité des socialistes, surtout français, se convertit à l'État<sup>137</sup>. Le municipalisme des années 1920-1930 ne peut plus toutefois être considéré comme propre à cette seule famille politique. Il renvoie à une plus grande implication des municipalités, quelle que soit leur couleur politique, dans la vie sociale de la collectivité et à la multiplication des services municipaux proposés, multiplication accélérée au cours de la Première Guerre mondiale. Au cours des années 1920-1930, les prises de position des édiles, aux tendances politiques distinctes des socialistes, attestent ce renforcement de fait des prérogatives municipales en matières économiques et sociales et révèlent la recherche de solutions administratives pour permettre aux édiles d'assumer les tâches auxquelles ils sont confrontés.

- Ensuite l'international ou plutôt l'intermunicipal. Des échanges transnationaux sont favorisés par des institutions internationales qui ont bien souvent une matrice socialiste, mais qui, dès l'après Première guerre mondiale, cessent de se présenter comme telles. Nous songeons par exemple à l'Union internationale des villes créée en 1913. Une Union qui va traduire un discours politique sur la réforme sociale et municipale en un discours sur la rationalisation des techniques administratives. À la ville, conçue comme un tout agrégeant une série de réalités économiques et sociologiques supposées interdépendantes les unes des autres, devraient correspondre de nouvelles formes de gestion municipale. Une rationalisation administrative serait souhaitable, tant elle garantirait une plus grande autonomie municipale.
- Enfin, les agents administratifs. Les agents administratifs municipaux et préfectoraux participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de savoirs qui aident directement à la consolidation de cette municipalité interventionniste. Ils sont les hérauts de la science communale non seulement à travers la question du perfectionnement administratif et les premières écoles d'administration municipale, mais aussi à travers la mise en place d'associations, de groupements qui font circuler les innovations.

La municipalité a pu être ainsi, au cours des années 1920-1930, l'un des laboratoires de la réforme de l'action publique en s'affirmant, dès cette période, comme l'un des lieux de mise en œuvre d'une modernisation politique et économique qui contrebalancerait une économie libérale et des pouvoirs publics peu investis dans les affaires sociales et économiques de la collectivité. Reste que l'entre-deux-guerres ne peut être considéré comme un bloc, comme une période totalement homogène au point de vue de l'interventionnisme municipal urbain et de la modernisation impulsée par les administrations édilitaires. La fin des années 1930 marque une intervention nette de l'État en faveur d'une restriction des dépenses communales et accroît ainsi la dépendance des pouvoirs municipaux à l'égard de l'acteur étatique.

---

<sup>137</sup> Madeleine Rebérioux « Les tendances hostiles à l'État dans la SFIO (1905-1914) », *Parcours engagés dans la France contemporaine*, Paris, Belin, 2000, pp.39-59.

### ***L'Etat comme simple moment ?***

À travers cette question, il s'agit de se demander si les rapports centre-périphérie en matière d'initiatives politiques ne correspondent pas à un moment spécifique et situé. De fait, s'il est possible de mettre en évidence, au cours du premier vingtième siècle, l'interventionnisme municipal urbain et l'antériorité des politiques sociales municipales sur les politiques nationales, c'est une contribution à l'histoire de l'Etat qui est en jeu. Et si le poids du centre sur les périphéries ne correspondait qu'à une période assez circonscrite ? Il existe deux façons de répondre à cette question : soit en insistant sur le très long terme, dans la lignée des travaux de sociologie historique des années 1960, soit sur le plus court terme, en se concentrant sur le vingtième siècle.

Les analyses sur le très long terme sont parfois conduites à montrer que la ville a longtemps été un acteur collectif supplanté au cours des derniers siècles, voire des dernières décennies par l'Etat. Ainsi, il faudrait davantage parler du retour des villes que de leur avènement (LE GALES 2003).

En effet, les travaux de sociologie historique de l'Etat nous ont montré que l'Etat moderne comme forme spécifique de domination politique naît sur les ruines de la féodalité. Or, la ville marchande des bourgeois joue là un rôle crucial. Avec le développement des villes marchandes, d'une bourgeoisie productive et d'une multiplication des échanges commerciaux en Europe à partir du XIIème siècle, on peut repérer une dissociation ou un désencastrement des activités économiques et l'émergence d'un ordre économique autonome. Autrement dit, la ville menace les structures féodales et la domination des seigneurs. Or, la bourgeoisie va associer son sort à celui du Roi en acceptant sa protection en échange d'un financement de cette autorité.

Mieux encore, on pourrait pointer le fait que la ville et les activités urbaines sont des modèles de gouvernement pour l'Etat jusqu'au début du dix-huitième siècle. Au dix-septième siècle, c'est la ville marché qui offre un modèle d'intervention étatique sur la vie des hommes. La police d'Etat du dix-septième et début du dix-huitième est même considérée comme une extension de la réglementation urbaine<sup>138</sup>. Les différents objets de la police sont des objets urbains.

La concurrence se fige au dix-neuvième siècle, période où l'Etat-nation aurait absorbé les villes. L'Etat se bâtit contre la ville qu'il place sous sa domination. C'est là la lecture que propose Patrick Le Galès pour mieux insister sur l'interlude historique dans lequel se trouveraient les villes européennes d'aujourd'hui. Les villes européennes peuvent, à certaines conditions, être analysées comme des acteurs collectifs, compte tenu de l'érosion des Etats-nations, de la nouvelle structure de contraintes et d'opportunités dessinées notamment dans le cadre de l'Union européenne. Autrement dit, au moment où de par la globalisation et la construction européenne, les rapports entre l'économique, le politique et le social se recomposent, les villes retrouvent un réel pouvoir.

À plus court terme, se pose la question du renforcement des administrations centrales et de leur poids croissant sur d'autres formes d'administration et notamment les administrations locales. Si les initiatives municipales se multiplient dans les années 1880-1914, si les municipalités assurent la gestion de nombreux services, dès la Première Guerre mondiale et pendant une période de l'entre-deux-guerres, les années 1930 marquent une redéfinition des compétences. Un processus d'étatisation renforcé s'amorce alors. Pour rendre compte

---

<sup>138</sup> Michel Foucault, *Sécurité, Territoire, Population*, Paris, Seuil, Hautes Etudes, 2004.



de ce processus d'étatisation deux moments semblent devoir être distingués : la seconde moitié des années 1930 et l'après Seconde Guerre mondiale.

- Dans la seconde moitié des années 1930, il est possible de mettre en évidence une intervention croissante de l'administration centrale dans les propositions de réorganisation des collectivités locales. Divers décrets-lois contribuent à limiter les libertés municipales et à accentuer l'intervention de l'État dans la vie municipale à partir de 1935. C'est sur le plan financier que cette intervention est la plus manifeste. Le gouvernement Laval élabore un décret-loi – daté du 16 juillet 1935 – qui cherche à limiter la liberté des maires de fixer les traitements et gratifications du personnel municipal et le montant des loyers des biens communaux. La seconde mesure majeure de la fin des années 1930 est le décret Daladier du 12 novembre 1938 relatif à l'administration départementale et communale. L'une des mesures de ce décret vise à attribuer à une commission présidée par le préfet le soin de régler le budget communal, lorsque l'exécution du budget d'une commune accuse, en fin d'exercice, un déficit supérieur à 10% des ressources ordinaires.
- L'entre-deux-guerres est encore une période pour laquelle on peut souligner une certaine fragilité des capacités administratives de l'État central, ce qui n'est déjà plus vrai à la fin des années quarante. C'est plus largement une transformation des modalités de régulation de l'action publique et de la décision qui s'opère à travers des initiatives comme celles du Conseil national des services publics. On passe d'une régulation par les élus à une régulation par les hauts fonctionnaires. Certes cette transformation n'est pas soudaine — pensons aux comités de réforme créés dans les années trente et au rôle croissant des fonctionnaires de la rue de Rivoli à cette même période —, elle annonce néanmoins les expériences modernisatrices des premières années de la République gaullienne et surtout les volontés de proposer une profonde réorganisation communale en écartant les groupements d'élus. Cette transformation n'est toutefois qu'un élément parmi d'autres et il ne faudrait pas faire de la réforme municipale de l'entre-deux-guerres un mouvement uniforme et complètement cohérent. Cette modalité d'action réformatrice qui semble être marginalisée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale est déjà concurrencée, dès l'entre-deux-guerres, par d'autres formes de valorisation des intérêts municipaux dans lesquelles le Parlement et le gouvernement ont un rôle central.

Reste que proposer de situer et de délimiter le moment de domination des rapports centre-périphérie conduit à amender une vision stato-centrée de l'histoire administrative. La modernisation de l'administration est probablement davantage le fruit de circulation d'innovations que le fait d'une impulsion centrale.

## LA MODERNISATION ET LES CIRCULATIONS D'INNOVATIONS

L'intervention des différents niveaux de gouvernement en matière sociale suppose une capacité d'action et bien souvent un renforcement de l'administration qui méritent d'être interrogés. L'autonomisation des administrations et leur transformation peuvent être éclairées par la mobilisation des savoirs de et pour l'administration. On pourrait juger à tort ces savoirs comme des éléments secondaires. Non seulement ils révèlent et véhiculent des représentations constitutives de l'action administrative, mais ils rendent possible l'innovation administrative elle-même. Ce sont des marqueurs et porteurs de l'autonomisation administrative.

En posant la question des rapports entre sciences de l'administration et action administrative, il est possible de déplacer le regard sur la modernisation de l'administration. Et de rompre avec une vision stato-centrée de l'innovation. Ces considérations s'inscrivent dans la continuité des travaux socio-historiques sur les sciences de gouvernement<sup>139</sup>. Les sciences de l'administration, sont l'ensemble de ces savoirs pour l'administration c'est-à-dire destinés au perfectionnement et à la rationalisation de l'action politico-administrative. Quels sont les acteurs qui contribuent à l'élaboration de ces savoirs ? Quels sont les espaces où s'élaborent de tels savoirs et via lesquels circulent les innovations ? C'est en repérant la circulation de ces savoirs pratiques de l'administration que l'on peut défendre l'hypothèse à la fois de l'existence d'un enchevêtrement des différentes administrations et d'une forme de construction périphérique du centre.

### ***Bureaucraties et mise en administration***

L'approche socio-historique a contribué à imposer une nouvelle approche de l'étatisation entendue surtout comme un processus de « mise en administration » de la société<sup>140</sup>. De tels travaux expriment leur méfiance à l'encontre des modélisations qui, à travers des définitions trop générales de la bureaucratie, cachent les cas derrière des concepts macro-sociologiques. Il s'agit davantage, à partir d'un matériau archivistique et documentaire, de revenir sur les « errements inventifs des agents » placés « au cœur du dispositif étatique »<sup>141</sup> pour analyser en même temps la genèse de formes administratives (des circulaires aux établissements publics en passant par les formulaires), de nouvelles frontières (notamment celle entre les notables, les amateurs et les professionnels de l'administration) et l'invention de nouvelles formes de décision.

Du dix-huitième au vingtième siècle, le gouvernement – pour reprendre les mots de Rousseau – tendrait à devenir une « suprême administration ». L'administration participe directement au gouvernement des sociétés modernes. L'administration désigne un ensemble d'activités organisées qui est de plus en plus présent dans le quotidien des

---

<sup>139</sup> Voir Olivier Ihl, Martine Kaluszynski, Gilles Pollet (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003 ainsi que le numéro 53/2 de la *Revue française de science politique* : « Sur la formation des sciences de gouvernement » (coord : Renaud Payre et Rachel Vanneuville).

<sup>140</sup> Nous pouvons nous reporter, à ce sujet, aux journées d'études de l'Association pour la socio-histoire de la politique organisées à Grenoble en avril 1996.

<sup>141</sup> Voir l'introduction de Michel Offerlé au numéro 28 de la revue *Genèses* (« Etatisations », septembre 1997).

populations et qui contribue à leur régulation. Elle s'impose comme une fonction médiatrice de l'Etat à même d'assurer une certaine interdépendance entre les citoyens. Ce processus renvoie au phénomène de bureaucratisation sensible dès la fin du dix-huitième siècle et de manière évidente aux dix-neuvième et vingtième siècles. Un phénomène que l'on mesure non seulement aux effectifs, aux formes d'intervention sur la société ou encore aux manières d'orienter les conduites des populations, mais aussi aux savoirs administratifs de plus en plus nombreux.

Cette administrativisation est un processus qui repose sur l'enchevêtrement des différents niveaux de gouvernement. En terme d'innovations administratives, il convient – en particulier dès la fin du dix-neuvième siècle – d'insister sur la complémentarité des administrations municipales, départementales et centrales. Avec la reconnaissance du département comme collectivité territoriale partiellement autonome en 1871 et la charte municipale de 1884 qui donne une liberté plus grande aux communes, on voit se multiplier les services administratifs au tournant des dix-neuvième et vingtième siècles. Cette dynamique locale est toutefois contemporaine d'une rationalisation progressive de l'appareil d'Etat et de l'affirmation d'une haute fonction publique moderne.

### ***La modernisation expérimentale***

Faire enquête sur la modernisation à partir des savoirs mobilisés dans l'action administrative conduit, précisément, à mettre en évidence la complémentarité entre les différentes administrations. Les administrations centrales participent sans aucun doute à l'élaboration et à la circulation de ces savoirs. Mais en étant attentifs aux hommes qui produisent ces savoirs de l'administration, il ne s'agit plus de postuler que cette circulation est une simple diffusion du centre vers la périphérie. Trois niveaux enchevêtrés doivent être distingués.

- Les administrations municipales urbaines. Au niveau municipal, les élus produisent eux-mêmes un savoir valorisant l'échelon municipal. D'abord les élus de la région parisienne mais également les maires des grands centres urbains. La floraison des associations d'élus au vingtième siècle contribue non seulement à défendre leurs intérêts (notamment auprès du parlement) mais aussi à produire un savoir spécifique à l'administration municipale, savoir qui véhicule une représentation du bon maire voire du bon administrateur. Les employés municipaux en se fonctionnalisant au cours du vingtième siècle sont également de par leurs écoles de formation et leurs associations corporatistes producteurs et porteurs de savoirs.
- Les administrations préfectorales. Il convient de relever la place centrale des préfetures parisiennes et en particulier de la préfeture de la Seine. Nous avons ainsi été amené – comme ont pu le faire des enquêtes d'histoire de l'administration (LE YONCOURT 2001) – à reconsidérer cette institution de tutelle. La préfeture, dans un département fortement urbanisé comme l'est celui de la Seine dans les années 1920, est confrontée à des pratiques administratives nouvelles (nouveaux services publics urbains, multiplication des services administratifs municipaux, etc.). La préfeture peut être analysée comme un lieu d'acculturation des édiles et des employés communaux à l'administration municipale urbaine, un espace d'élaboration de nouvelles valeurs et d'idées pour les acteurs censés être placés sous son contrôle (PAYRE 2003). Mieux, c'est notamment au sein des services de la préfeture que s'ouvre un débat sur le gouvernement de la grande ville, sur la

métropolisation. Un débat qui porte sur les institutions capables de réguler cette entité – la région parisienne – dépassant largement les frontières communales. Un débat qui sera clos avec la réforme de 1964 supprimant le département de la Seine et isolant un peu plus Paris de la région parisienne.

- Les administrations centrales et notamment le ministère de l'Intérieur. On a pu montrer comment le Ministère de l'Intérieur dès la fin du dix-neuvième siècle et dans la concurrence avec le ministère des Finances à partir des années 1930 jouait un rôle majeur dans la réforme des administrations municipales. Il s'agit moins de confondre ce rôle avec celui de la tutelle administrative que de montrer comment le Ministère s'est appuyé sur des initiatives locales. En développant une connaissance sur ces initiatives, il a été possible de construire une expertise en matière d'administration et également de systématiser certaines initiatives. Certaines périodes ont été à ce titre plus étudiées que d'autres : le début du vingtième siècle<sup>142</sup>, l'entre-deux-guerres<sup>143</sup> ou encore l'après seconde guerre mondiale<sup>144</sup>.

Entre ces différents niveaux, on peut, au cours de moments distincts du dix-neuvième et du vingtième siècles, repérer des circulations de savoirs et d'innovations.

### ***Un programme : Les sciences de gouvernement qui circulent***

Parmi les savoirs administratifs mobilisés par les administrateurs et que nous pouvons mettre en évidence à partir des périodiques administratifs, des congrès d'administrateurs, des archives et aussi des correspondances, trois grandes catégories de savoirs méritent d'être distinguées :

- Ces savoirs sont avant tout des savoirs indigènes produits par les administrateurs eux-mêmes. Nous pouvons ici insister sur le rôle d'administrateurs dans la publication d'ouvrages administratifs, dans des lieux de formation et dans des comités de réflexion ou de réforme administrative.
- Les savoirs extérieurs aux pratiques administratives sont également des savoirs mobilisés. On peut penser aux grandes sciences de gouvernement qui vont structurer certaines pratiques administratives. Le cas de la statistique a été bien étudié dans sa double genèse pratique et scientifique<sup>145</sup>. Nous pourrions également évoquer des sciences de gouvernement qui dominant à certaines périodes :

---

<sup>142</sup> Nous pensons en particulier au rôle de la direction des affaires départementales et communales dans la production d'une littérature sur les pratiques administratives au tournant des dix-neuvième et vingtième siècles. Avec des hommes comme Léon Morgand ou Charles Rabany, cette direction, en permettant aux fonctionnaires d'accumuler un savoir sur ce que les administrations départementales et communales accomplissent concrètement, en fait des auteurs d'ouvrages administratifs. Sur cette question : Renaud Payre, « Le gouvernement, suprême administration ? *L'année administrative* et la science de l'administration au tournant des dix-neuvième et vingtième siècles ». N.Hakim et Fr. Audren (dir.), *Les revues juridiques au XIX<sup>e</sup> siècle (1819-1914)* (à paraître).

<sup>143</sup> Sur la place du ministère de l'Intérieur dans les mondes de la réforme municipale, voir PAYRE 2007.

<sup>144</sup> Nous avons ainsi étudié la création du Conseil national des services publics en 1945 comme le fruit de la volonté de l'administration centrale d'accompagner le mouvement de réforme s'étant développé au cours des « dernières années ». Le conseil est créé pour rendre l'aide de l'administration centrale « efficace ». Le ministère souhaite regrouper « l'ensemble des problèmes intéressant les collectivités locales » : PAYRE 2004.

<sup>145</sup> Alain Desrosières, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La découverte, 2000 (1<sup>ère</sup> édition 1993).

l'économie politique pour une partie du dix-neuvième siècle<sup>146</sup>, le droit public<sup>147</sup> et les sciences administratives pour une partie du vingtième siècle, les sciences économiques<sup>148</sup> après la seconde guerre mondiale et nous pourrions ajouter le New Public Management pour le tournant des vingtième et vingt et unième siècles.

- Enfin les expériences des autres administrations. Les savoirs s'échangent entre différents échelons ou services administratifs. Les savoirs s'échangent aussi entre pays soit à travers des échanges ponctuels, soit de manière plus structurée à travers des réseaux et des organisations<sup>149</sup>.

C'est ainsi qu'il est apparu nécessaire de s'interroger sur les circulations de ces savoirs. Les savoirs de et pour l'administration seront donc saisis comme des marqueurs. Marqueurs d'un processus de bureaucratisation et d'administrativisation du gouvernement. Marqueurs de transformations et de modernisations de l'administration ou encore du gouvernement de l'administration.

La question de la circulation des savoirs s'inscrit dans une réflexion particulièrement fournie sur la nécessité de passer d'une comparaison internationale à une comparaison transnationale<sup>150</sup>. Il s'agit là de l'invitation à réfléchir aux comparaisons en action en partant moins des différences entre deux systèmes politiques ou culturels que des interconnexions, des contacts, des réseaux noués entre des acteurs qui, dans leur activité, sont amenés à comparer. Cette réflexion connaît aujourd'hui un engouement à travers l'usage de termes comme « transferts »<sup>151</sup>, « diffusions », « imitations »<sup>152</sup> ou enfin « circulations ». Ces termes ne sont pas des synonymes<sup>153</sup>. En ce qui concerne les sciences de l'administration, il est possible de mettre à jour une configuration transnationale, un espace de circulations de modèles d'action. Cet espace est d'abord un point de vue pour l'enquêteur, point de vue qui aide à analyser certains échanges, à prendre au sérieux toute une série de relations qui ne feraient pas sens, si nous les observions dans une logique nationale<sup>154</sup>. Mais ce n'est pas seulement un promontoire heuristique. Cet espace a aussi été un enjeu pour les acteurs qui s'y sont investis.

---

<sup>146</sup> Lucette Le Van Lemesle, *L'enseignement de l'économie politique en France (1860-1939)*, thèse de doctorat d'État d'histoire, Université Paris I, 1995.

<sup>147</sup> Marie-Joelle Redor, *De l'État légal à l'État de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française, 1879-1914*, Paris, Economica, 1992.

<sup>148</sup> Delphine Dulong *Moderniser la politique. Aux origines de la V<sup>e</sup> République*, Paris, L'Harmattan, 1997.

<sup>149</sup> Eleanor Westney montre que l'innovation administrative en matière de police telle qu'elle s'impose à Tokyo dans les années 1870 est à la fois le produit de contagions entre différentes administrations japonaise (éducation, armée, justice) et d'imitations notamment de la Préfecture de police de Paris. (Eleanor Westney, « The Emulation of Western Organizations in Meiji Japan : The Case of the Paris Prefecture of Police and the Keishi-Cho », *Journal of Japanese Studies*, vol.8, 2, 1982, pp.307-342.)

<sup>150</sup> Patrick Hassenteufel, « L'analyse politique de l'action publique : Confrontation des approches, des concepts et des méthodes », *Revue française de science politique*, vol.55, 2005/1, pp.113-132.

<sup>151</sup> David P. Dolowitz, David Marsh, « Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making », *Governance : An International Journal of Policy and Administration*, 13/1, January 2000, pp.5-24.

<sup>152</sup> Wade Jacoby, *Imitation and Politics : Redesigning Modern Germany*, Ithaca, Cornell Univ. Press, 2001.

<sup>153</sup> Pierre-Yves Saunier, "Circulations, connexions et espaces transnationaux", *Genèses*, n°57, décembre 2004, pp.110-126

<sup>154</sup> Renaud Payre, « L'espace des circulations. Réseaux d'acteurs et fabrique transnationale des sciences administratives (années 1910 - années 1950) », F. Audren, P. Laborier, *Les sciences camérales : activités pratiques et dispositifs publics*, Paris, PUF, 2008.

Les savoirs de l'administration, vecteurs des transformations de l'administration, conduisent à remettre en cause la portée du modèle centre-périphérie quelle que soit sa pertinence juridique. L'étude des protagonistes des échanges de savoirs sur l'administration permet de dessiner un espace de circulations. Dans le cadre de recherches sur la science administrative comme science de gouvernement, nous nous sommes proposés d'analyser cet espace comme un objet autonome. Il ne faut pas pour autant minorer les dissymétries et les rapports de pouvoirs qui existent au sein de cet espace et qui non seulement rendent possibles les transactions, mais évoluent avec elles. L'échange de savoir est une relation qui mérite d'être contextualisée. La contextualisation aide à percevoir les contraintes qui tout à la fois pèsent sur ces relations et les rendent possibles. Dès lors c'est à une configuration transnationale que nous allons nous intéresser : l'espace social qui repose sur des individus et les circulations de savoirs qu'ils permettent, mais qui pèse aussi sur les sens de ces circulations et les choix de ces individus. C'est ce questionnement qui est placé au centre de l'analyse des réseaux de villes.



## L'INTERNATIONALISATION DES VILLES\*

Les travaux sur l'internationalisation des villes conduisent à formuler quelques hypothèses quant aux mutations des formes de gouvernement des villes. Le passage du modèle d'administration territoriale – qui a pu caractériser les villes françaises jusqu'au second tiers du vingtième siècle – au gouvernement urbain correspondrait au passage d'une régulation de l'action publique urbaine de type verticale – en termes de centre et périphérie – à une régulation horizontale. Le propos peut paraître schématique. Il vise à montrer le renouvellement des stratégies des élus des grandes villes pour conquérir des ressources de gouvernement. Le modèle d'administration territoriale insistait sur la régulation croisée qui permettait, à travers des négociations avec les fonctionnaires des administrations déconcentrées, aux élus municipaux d'avoir accès au centre. L'internationalisation voit une forme de coopération entre villes dans un partenariat avec de multiples institutions – Union européenne, Etat, région, etc. – pour accéder à de nouvelles ressources à la fois publiques et privées. Les élus urbains jouent un rôle majeur dans ce processus d'internationalisation. Un processus qui a une histoire – des premiers réseaux aux réseaux contemporains en passant par les jumelages et les formes de coopération décentralisée –. L'internationalisation des gouvernements urbains s'inscrit pleinement à la suite de la mise en œuvre de politiques de développement économique local.

### QU'EST CE QUE L'INTERNATIONALISATION DES VILLES ?

Trois types d'approches peuvent être distingués : une posture objectivante qui va raisonner en termes de critères objectifs susceptibles de favoriser l'internationalisation des villes ; une approche plus structurale qui revient sur transformations profondes de l'économie monde conduisant à un nouveau rôle des villes ; une tradition de sciences sociales qui revient sur le travail politique à l'œuvre dans le processus d'internationalisation.

#### *Une posture objectivante*

La première est une approche objectivante. Le raisonnement se fait en termes d'infrastructures à mettre en œuvre pour acquérir un statut international. Ce type d'analyse n'est pas sans intéresser les gouvernements urbains en demande d'expertise sur le sujet. Dans les années 1980, la publication de travaux géographiques ou encore économiques sur l'implantation des entreprises et l'internationalisation des villes fait l'objet d'une audience

---

\* Ce chapitre repose sur nos recherches sur le réseau Eurocities et, dans une moindre mesure, sur celles menées sur l'Union internationale des villes dans la première moitié du vingtième siècle.



croissante dans les milieux professionnels de l'aménagement du territoire au niveau national comme au niveau local. Les géographes du GIP Reclus proposent de hiérarchiser les villes en fonction de critères d'insertion internationale. Le GIP Reclus a repris, en partie, les recommandations du programme New International Cities Era (NICE) formulées par Panayotis Soldatos (SOLDATOS 1989). Ce dernier, en créant à Montréal un Institut des villes internationales, propose d'expertiser la dimension internationale des villes. Outre les données démographiques et géographiques sont mobilisés, pour mesurer l'internationalisation d'une ville, les critères relatifs aux firmes industrielles et à leur production, à la présence d'institutions internationales (organisations internationales, ONG, diplomatie, etc.), aux liaisons ferroviaires et aériennes avec l'étranger, aux activités touristiques, aux rencontres internationales (salons, festivals) organisées dans la ville, aux médias et à la recherche.

Soldatos collabore directement dès la fin des années 1980 avec les villes de Strasbourg, Lille et Lyon. Cette approche de l'internationalisation croissante se fait en termes d'équipements, de fonctions ou encore de réseaux.

Ces travaux sont bien souvent prescriptifs et partent du principe qu'il est possible d'objectiver la ville internationale à travers un certain nombre de critères et de la faire ainsi advenir.

### ***L'internationalisation comme nécessité historique et économique***

Cette lecture est remise en cause par des écrits qui ne sont pas dénués d'un raisonnement en termes de nécessité historique. Compte tenu des nouveaux rapports entre le politique et l'économique, de la place du marché dans la régulation des sociétés, les villes seraient contraintes à acquérir une dimension internationale. Pour le dire vite, la transition post-fordiste depuis trois décennies aurait contraint les Etats à s'adapter à la nouvelle donne économique. C'est l'Etat keynésien qui est mis en cause. Un Etat qui, dans le cadre du fordisme, avaient deux fonctions : assurer le plein emploi au sein d'économies nationales relativement fermées, via la gestion de la demande, et favoriser la consommation de masse. Avec l'avènement du *workfare* schumpeterien à la fin des années 1970, l'objectif s'est orienté vers le renforcement de la compétitivité structurelle de l'économie nationale en intervenant du côté de l'offre. Les politiques sont subordonnées à la flexibilité du marché du travail et/ou aux contraintes de la concurrence internationale (JESSOP 1993). Dans ce cadre là, les métropoles jouent un rôle majeur. Elles sont les premières exposées à la nécessité de rendre leur territoire attractif. Les métropoles deviennent les nouveaux territoires de la compétition économique. Un mouvement inéluctable pousserait les villes vers l'internationalisation. C'est une loi de la nécessité que l'on trouve parfois en filigrane de certaines analyses qui, pourtant, refusent d'adhérer à la thèse de la convergence politique et économique critiquée par Kantor et Savitch (KANTOR, SAVITCH, 2002). Il y aurait un impératif de l'internationalisation qui s'imposerait pour la survie même des grandes métropoles. Mieux, la globalisation et ses signes seraient visibles dans toutes les villes. Villes pour lesquelles les relations extérieures ne seraient pas une option mais bien une « raison d'être »<sup>155</sup>. Les villes seraient inéluctablement parties prenantes de la mondialisation. La sociologie historique avait déjà montré le rôle des villes dans la construction d'un système

---

<sup>155</sup> Sur les travaux de l'équipe de géographes de l'Université de Loughborough et notamment le Globalization and World Cities Study Group and Network créé en 1998 voir : TAYLOR 2004.

monde<sup>156</sup> et du capitalisme moderne. Dans le monde contemporain, les villes contribueraient à la nouvelle économie monde (TAYLOR, DERUDDER, SAEY, WITLOX 2007). Mais cette lecture relativement macro-sociologique néglige surtout le travail politique à l'œuvre au sein de certaines configurations locales pour acquérir une telle place (BRENNER 2004). Elle peine à observer le travail politique à l'œuvre pour internationaliser la ville.

### ***L'internationalisation comme choix***

Une troisième approche plus sociologique met en évidence le rôle d'acteurs à la fois publics et privés qui oeuvrent à l'internationalisation des villes. Ces travaux voient l'internationalisation comme « le fruit d'une production locale unissant institutions publiques et institutions de la société civile » (PINSON, VION, 2000). La ville est ainsi saisie comme acteur collectif qui réussit à mobiliser une identité et une histoire ainsi qu'à défendre des stratégies qui passent notamment par une inscription de plus en plus forte dans les programmes européens (LE GALES 2003). Ses stratégies ne réussissent pas toujours. Il n'y a pas de caractère d'inéluctabilité dans la stratégie internationale des villes.

#### **LE GRAND EVENEMENT COMME LEVIER DE L'INTERNATIONALISATION. RETOUR SUR LILLE 2004<sup>157</sup>.**

C'est le professeur de géographie et d'aménagement de l'Université Lille 3, Charles Gachelin, qui, en charge de la charte de métropolisation de Lille, rédige, en 1994, un rapport sur l'opportunité d'organiser un événement de portée mondiale comme les jeux olympiques. Ce projet traduit les objectifs d'une grande métropole transfrontalière. C'est ainsi qu'un premier séminaire transfrontalier est organisé en mai 1994 et qu'est créée l'Association Lille Europe Olympique 2004. Cette association sollicite les acteurs les plus impliqués dans l'animation du comité Grand Lille. On retrouve notamment des collaborateurs de l'Agence pour la promotion internationale de la métropole. Reste que l'hypothèse d'une candidature conjointe avec Bruxelles est rapidement abandonnée, après que le Comité a rappelé la compétence étatique des candidatures.

L'agence de développement et d'urbanisme élabore un premier projet de candidature. Un voyage d'études est organisé à Barcelone en mai 1995. Une étape importante est franchie lorsqu'en novembre 1995 la candidature de Lille reste la seule candidature française en lice. L'opérationnalisation du projet est alors amorcée. L'agence choisit des architectes ayant une reconnaissance internationale. L'analyse financière du projet est confiée au directeur financier des Jeux de Sidney. Cette technicisation de la candidature – qui n'est pas sans provoquer des plaintes d'associations locales se sentant dépossédées du projet – est très grandement liée au cahier des charges imposé par le comité international olympique. C'est là souligner l'effet contraignant de la diffusion de nouvelles normes de gouvernement urbain à partir des organisations internationales. Si les acteurs, qui sont placés au centre de la décision, sont des acteurs organisés sur un mode professionnel, les élus jouent un rôle majeur dans la candidature. L'annonce officielle est faite en 1995 par Pierre Mauroy. C'est le point de départ d'une grande campagne de soutien populaire assurée par l'agence de promotion internationale de la métropole.

En mars 1997, Lille n'est pas retenue par le CIO. Malgré son échec, la candidature eut deux effets considérables :

Une forme d'apprentissage des relations de sponsoring et de lobbying international. C'est l'apprentissage d'un travail d'influence auprès des membres du CIO, des grandes entreprises multinationales assurant le sponsoring des Jeux Olympiques.

Une redéfinition des formes de contrôle de l'espace urbain : accélération de la planification urbaine, recherche d'investisseurs sur des projets hôteliers, relations avec des grandes firmes multinationales.

---

<sup>156</sup> Immanuel Wallerstein, *The Capitalist World Economy*, Cambridge : Cambridge University Press, 1979.

<sup>157</sup> Ce dossier a été étudié en détail par Antoine Vion dans son travail doctoral : VION 2001, p.233 et suiv.

C'est cette lecture qui amène à prendre au sérieux les réseaux de villes. La boîte noire qu'ils constituent n'est que très rarement ouverte. Les réseaux sont trop souvent réifiés, présentés comme sans histoire ou surtout d'emblée présentés comme rassemblant une population clairement définie : les villes internationales. Or, ce n'est pas parce qu'elles sont internationales que les villes font partie des réseaux, mais probablement parce qu'elles font partie des réseaux qu'elles deviennent internationales

## **LA VILLE INTERNATIONALE, OBJET SOCIO-HISTORIQUE**

L'internationalisation des villes est un processus qui mérite d'être replacé dans le temps long. On observe des moments d'intensification des relations intermunicipales et des échanges entre municipalités urbaines. Ces échanges ont pris différentes formes : des réseaux de villes contre l'Etat au tournant des dix-neuvième et vingtième siècles, des jumelages pour la paix et pour la construction européenne ou encore des nouvelles relations entre villes comme prolongement de politiques de développement économique.

### ***Les relations intermunicipales***

Les circulations intermunicipales ont déjà une histoire qui remonte, en grande partie, à la fin du dix-neuvième siècle. On peut penser aux voyages d'études municipales, c'est-à-dire aux délégations composées d'élus, d'employés et d'agents techniques qui se rendent dans des villes, bien souvent dans des pays étrangers. C'est le cas en France. C'est également une pratique très largement diffusée au sein des municipalités d'Europe du Nord qui multiplie, dès les années 1870, les enquêtes à l'étranger qui participent à des congrès et à des expositions et créent ainsi un réseau transnational de compétence municipale (HIETALA 2003). L'ambition de ces déplacements est l'acquisition et l'application de nouvelles connaissances et la mise en place d'innovations dans les secteurs de la vie urbaine les plus divers. À l'échelle nationale, comme transnationale, les premières années du vingtième siècle voient se développer les espaces de confrontation entre des réseaux importateurs et exportateurs de réalisations municipales et de manières de penser le gouvernement des villes (PAYRE 2007). Une véritable « toile municipale » s'organise avec la création de l'Union internationale des villes en 1913 à Gand (SAUNIER 2006) qui, au nom de l'autonomie des villes, cherche à imposer une administration du monde par les municipalités interventionnistes. Cette organisation, essentiellement européenne, réunit des élus, des administrateurs et des techniciens autour des thèmes de l'aménagement et de l'organisation de la vie municipale urbaine. Dans l'entre-deux-guerres, l'Union multiplie les congrès, les voyages d'études. L'Union qui souhaite défendre l'autonomie communale cherche même une légitimité du côté de la SDN en tentant de devenir un interlocuteur privilégié pour tout ce qui concerne les questions urbaines.

Au lendemain de la guerre, La toile devient très nettement concurrentielle. Dès 1950, sur l'initiative de groupes fédéralistes français et suisses naît l'idée d'un Conseil des communes d'Europe (CCE). On retrouve parmi les fondateurs du Conseil des communes d'Europe des élus français, allemands, suisses et italiens. Les élus français gravitent autour de l'organisation la Fédération. L'idée d'un conseil des communes d'Europe a pour origine l'aversion éprouvée à l'encontre des organisations internationales déjà existantes. Ce qui est dénoncé, c'est l'incapacité des États et des organisations inter-étatiques, en particulier le tout jeune Conseil de l'Europe né à Londres en mai 1949, à fournir à la fois des idéaux ou

des perspectives mobilisatrices et des modalités concrètes rendant possible une évolution vers l'unité européenne (ZUCCA 2001). L'ambition des fondateurs du conseil des communes est bien, avant tout, de construire une organisation européenne qui puisse limiter l'arrogance des États. La conférence constitutive du Conseil des communes d'Europe prend place à Genève du 28 au 31 juillet 1951 (VION 2001). En 1957 est créée la fédération mondiale des cités unies. Les réseaux de villes se multiplient au cours des années 1980 et ce jusqu'à la fusion d'une partie d'entre eux sous le nom de Cités et Gouvernements Locaux Unis en mai 2004.

### ***Des relations bilatérales***

Les relations bilatérales connaissent un réel engouement dans l'après seconde guerre mondiale à travers la pratique des jumelages au nom notamment d'ambitions pacifistes et bien souvent fédéralistes. C'est là « l'invention d'une tradition communale » qui marque les relations intermunicipales pendant une quarantaine d'années.

Dans les années 1960 et 1970, on peut observer une forme de municipalisation de l'action internationale. Antoine Vion insiste sur le retrait des subventions gouvernementales aux organisations de jumelages à partir de 1961. Alors que les organisations internationales de communes s'étaient imposées comme intermédiaires dans les années 1950, la dynamique des jumelages franco-allemands s'est appuyée sur des relations directes entre un office intergouvernemental – l'Office franco-allemand pour la jeunesse – et les associations et comités municipaux. Le jumelage est une occasion d'associer au projet municipal des professions artistiques et culturelles ainsi que les milieux du commerce et de l'industrie (VION 2001).

La pratique de la coopération entre collectivités locales relance les relations bilatérales dans les années 1970 et 1980. Dans cette période se multiplient les relations transnationales des collectivités locales. Après avoir reconnu uniquement la coopération transfrontalière des collectivités en mars 1982, l'Etat nomme, le 8 juin 1983, un "Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales". Ce délégué est chargé de recueillir une information systématique auprès des préfets et des chefs de postes diplomatiques et consulaires. Le 10 mai 1985, le terme de coopération décentralisée apparaît pour la première fois dans une circulaire du premier ministre Laurent Fabius et une véritable reconnaissance est accordée à ce phénomène. Les collectivités ont même la possibilité de signer des conventions directement avec l'Etat, qui soutient la coopération et apporte une aide technique et financière. Un bureau de la coopération décentralisée est alors créé. En 1989 est créée la Commission de la coopération décentralisée pour le développement, organe de soutien et de promotion de la coopération décentralisée au niveau étatique, constitué de représentants de l'Etat et des collectivités territoriales ; cette commission fut remplacée le 6 février 1992 par la Commission nationale de la coopération décentralisée (PETTIVILLE 1995). La loi de 1992 stipule que « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France ». La circulaire du 20 avril 2001 précise que la coopération décentralisée doit répondre à trois critères : être justifiée par l'exigence d'un intérêt public, revêtir un intérêt direct pour la population concernée, se conformer au principe d'impartialité. Mais cette circulaire ne répond pas à l'incertitude qui fait l'objet de contentieux. Cette incertitude est réduite par la loi Thiollière de janvier 2007 qui reconnaît aux collectivités territoriales une compétence d'attribution en matière d'aide au développement. Il apparaît que la

coopération décentralisée représente une large part de l'action internationale des gouvernements urbains<sup>158</sup>. L'administration centrale du ministère des Affaires étrangères cherche difficilement à centraliser et à contrôler les échanges de coopération décentralisée à travers la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales.

Reste que ces échanges bilatéraux se multiplient et nourrissent des réseaux de coopérations entre villes. C'est notamment à partir de jumelages que certaines villes créent des réseaux. C'est également leurs coopérations qui leur permettent de prendre une place dans des configurations transnationales.

### ***Aux configurations transnationales***

Depuis une quinzaine d'années, le nombre de travaux portant sur les transferts s'est accru. Ces recherches traitent des relations entre deux ou plusieurs pôles, relations bien souvent de nature intellectuelle et culturelle observées dans une perspective dynamique<sup>159</sup>. C'est dans cette brèche que s'est faufilée toute une littérature consacrée aux circulations. Si ces travaux remettent en cause cette conception d'une diffusion hasardeuse des idées, normes ou concepts, deux types d'études sur les transferts peuvent toutefois être distingués.

- Le premier type consiste en la mise au jour de relations polarisées (et bien souvent binaires), sous les modalités de l'imitation, de l'importation ou du transfert. Il s'agit très concrètement de repérer comment des formes (institutionnelles, culturelles, sociales...) circulent, le plus souvent d'un pays à un autre ou encore d'une ville à l'autre.
- Le deuxième type de regard, à partir de la mise au jour des relations polarisées, s'attarde sur les espaces de circulation. Les outils de cette approche sont plus ou moins consolidés. On dépeint parfois des communautés transnationales qui favoriseraient la circulation d'innovations.

Ce qui nous intéresse, c'est la circulation qui est à l'œuvre entre les villes et qui contribue à les transformer. Il s'agit donc de rompre avec une lecture verticale de l'eupéanisation des villes. Cette lecture qui raisonne en termes de haut et de bas, de centre et de périphérie est très largement utilisée dans les travaux de science politique qui ont – avec grand intérêt – montré tout le défi que l'eupéanisation posait aux acteurs urbains (BENZ, EBERLEIN, 1999) et sa capacité à affecter les pratiques des gouvernements urbains ainsi que les politiques mises en œuvre. Autrement dit, l'un des implicites de ce type d'analyse est la dichotomie entre deux niveaux – la métropole et l'Union européenne – sans forcément insister sur les scènes où les acteurs européens et métropolitains interagissent. Une prédilection pour l'eupéanisation descendante (download) est même très clairement affichée. Il convient de repérer les mises en œuvre et les négociations locales des programmes européens. Assez peu d'auteurs repèrent l'eupéanisation montante (upload) et les initiatives locales qui favorisent des programmes et des politiques européennes (MARSHALL 2004)<sup>160</sup>. Sensibles à ce type de lecture, nos propos souhaitent toutefois rompre avec une approche verticale de l'eupéanisation. L'eupéanisation peut, en effet, être

---

<sup>158</sup> Prenons l'exemple de l'action internationale du Grand Lyon en 2005 sur une enveloppe totale de 723 082 euros, 445 277 sont consacrés à la coopération décentralisée. Le soutien aux associations représente 241 000 euros.

<sup>159</sup> Peter Schöttler, Michael Werner, « Transferts, voyages, transactions », *Genèses*, 1994, 14, pp.2-3.

<sup>160</sup> Sur la mise en œuvre du programme Urban (voir plus bas) et l'Europe par le bas voir PASQUIER, PINSON 2004.

saisie à travers des circulations organisées par des réseaux de villes<sup>161</sup>. Des travaux reviennent sur la nouvelle forme d'action publique urbaine ainsi rendue possible par ces réseaux liés à des groupements de villes de plus en plus nombreux ou encore à des programmes européens (BENNINGTON, HARVEY, 1998). D'autres s'intéressent à la vision du monde et aux théorisations politiques implicites cristallisées dans ces instruments que sont les réseaux de villes. La question qui traverse ces travaux est la suivante (LEITNER, SHEPPARD, 2002) : le réseau de villes est-il un instrument qui sert le néo-libéralisme en favorisant la concurrence entre les villes ou au contraire est-il une option limitant les effets de cette compétition (HEEG, KLAGGE, OSSENBRUGGE, 2003) ? Notre propos ne souhaite pas alimenter ce débat. Il rejoint un troisième ensemble d'enquêtes davantage socio-historiques qui souhaitent repérer le travail d'institutionnalisation de ces réseaux, réseaux qui voient le jour dès la fin du dix-neuvième siècle (*CONTEMPORARY EUROPEAN HISTORY* 2002 ; *ANNUAIRE D'HISTOIRE ADMINISTRATIVE EUROPEENNE* 2003). En rétablissant une épaisseur historique des réseaux, en les isolant comme objets d'études, une nouvelle grille de lecture s'impose. Une grille de lecture qui revient sur le processus d'institutionnalisation du réseau, en en offrant une définition davantage configurationnelle. Le réseau de villes est bien saisi comme une configuration interurbaine : le réseau repose sur des initiatives de quelques villes, sur des relations entre municipalités urbaines. Mais par un effet d'agrégation, le réseau gagne en autonomie et pèse – à travers des ressources comme des contraintes – sur ces relations, voire sur le gouvernement des villes.

## LES RESEAUX COMME INSTRUMENTS D'INTERNATIONALISATION

Si le législateur a souhaité ne pas parler de relations internationales au sujet des collectivités locales, les villes et les métropoles, depuis une dizaine d'années, mettent en administration les questions internationales. Ces délégations et directions se multiplient dans les grandes villes de France<sup>162</sup> selon des rythmes fort différents d'une ville à l'autre<sup>163</sup>. Elles

---

<sup>161</sup> Il est évident que les circulations entre villes sont bien plus nombreuses que celles organisées par les « réseaux de villes officiels ». Il n'en demeure pas moins que ces réseaux organisés constituent une entrée opérationnelle pour saisir l'internationalisation des second cities.

<sup>162</sup> La Direction des Relations internationales de la ville de Lyon a été créée en mars 1996 sous le mandat de Raymond Barre. Huit agents composent le service. Outre le directeur, trois chargés de missions et une assistante contractuelle accompagnent trois agents administratifs. La Direction est attachée au Cabinet du maire. En novembre 2004 est créé un poste de directeur des relations internationales commun entre la ville de Lyon et la communauté urbaine.

<sup>163</sup> En décembre 2007 nous avons envoyé par voie postale un questionnaire aux 15 premières agglomérations françaises (avec, pour chacune d'entre elles, une lettre à la commune centre et à la structure intercommunale). Les premières réponses laissent apparaître des situations disparates.

À Nice, on trouve une direction du protocole et des relations internationales (rattachée au cabinet du maire) avec 4 fonctionnaires et un contractuel.

À Toulon, il n'y a pas de service, la délégation « relations extérieures jumelages » repose sur le travail d'une fonctionnaire catégorie C.

À Marseille, une Direction des relations internationales est créée au début des années 2000. Elle est rattachée à la Direction générale de la communication et des relations extérieures. 1 fonctionnaire et 5 contractuels y travaillent.

À Bordeaux un service des relations internationales, créé en 1986, est rattaché au secrétariat général et au cabinet. En 1986, on recense 4 contractuels et 5 fonctionnaires. En 1996 le service devient une direction rattachée au cabinet puis une direction générale en 1998. En 2006, elle réunit 2 contractuels, 7 fonctionnaires et deux stagiaires par an.

À Lille métropole, en 1990 on compte un chargé de mission et une assistante pour la coopération décentralisée. Un service de coopération décentralisée est créé en 1992 avec 3 fonctionnaires et un chargé de

administrent les relations de coopération mais également les grands événements et les relations au sein des réseaux de villes eux-mêmes de plus en plus nombreux.

### ***La multiplication des réseaux et des salons***

Aujourd'hui les réseaux de villes se sont multipliés. Une ville comme Lyon est, par exemple, inscrite dans toute une série de réseaux, réseaux de villes aux visées générales (Eurocités, cites et gouvernements locaux unis) ou aux visées plus restreinte : sur l'éducation (IAEC International Association for Educating Cities), sur la lumière (LUCI (Lighting Urban Community International)), sur le numérique (Citynet), sur les droits de l'homme (réseau de la charte européenne des droits de l'homme dans la ville) ou encore sur le patrimoine (Icomos) (RUSSEIL 2006).

Le réseau le plus important est Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) fondé en 2004 en unifiant trois organisations :

- La Fédération Mondiale des Cités Unies. Pendant quarante cinq ans, la FMCU a construit un puissant réseau rassemblant près de 1100 villes dans plus de 80 pays. Elle a soutenu des programmes de coopération décentralisée et mobilisé des financements en faveur des actions internationales.
- Metropolis qui a été créé en 1984. Le réseau regroupe 81 villes de plus d'un million d'habitants. Le réseau, qui s'est spécialisé à la fois dans l'urbanisme, le développement économique et l'environnement, est devenu la section métropolitaine de CGLU.
- Enfin l'Union internationale des villes fondée en 1913 et nommé dès les années 1930, International Union of Local Authorities.

Le secrétariat mondial de ce réseau réside à Barcelone. Il est dirigé par Elisabeth Gateau qui a autrefois été secrétaire générale du Conseil des Communes d'Europe.

Un autre réseau mérite attention : Eurocities. Le réseau s'appuie sur des jumelages déjà existants et même sur d'anciens réseaux. Eurocities se forme en 1989 sur l'initiative d'une ville en quête d'internationalisation : Barcelone. En 1986, si une rencontre a bien lieu à Rotterdam entre des délégations plus ou moins nourries représentant les villes de Barcelone, Birmingham, Milan, Rotterdam, Lyon et Francfort, c'est l'équipe municipale de Barcelone qui lance effectivement un mouvement, dès l'été 1988, en invitant des « euro-cités » à une conférence. L'initiative du maire Pasqual Maragall et de Jordi Borja vice-président de la communauté de municipalités de l'Aire métropolitaine de Barcelone repose sur des réseaux de villes déjà existants comme IULA ou encore le CCRE. D'autres villes sont associées à l'invitation parmi lesquelles on retrouve Milan, Birmingham et Rotterdam. La tenue de la conférence est précédée d'une enquête adressée par Jordi Borja<sup>164</sup> aux grandes villes européennes. Il s'agit de connaître la relation qu'ont les villes avec la

---

mission. En 1994 s'ajoute, à ce premier service, un service Délégation Europe (avec 3 fonctionnaires). En 1997 est créé au sein de la direction du développement de la métropole un service mission internationale, européenne, transfrontalière. C'est en 2002 qu'est créée une Direction des relations internationales (avec 9 fonctionnaires) qui aujourd'hui rassemble 14 fonctionnaires et 2 contractuels.

<sup>164</sup> BORJA 1992. Jordi Borja (né en 1941) a suivi des études de droit et de science politique à l'Université de Madrid. Membre du Parti socialiste unifié de Catalogne depuis les années 1960, il entre au parlement de Catalogne en 1980, puis au gouvernement de la ville de Barcelone à partir de 1983. C'est en 1987 qu'il devient vice-président exécutif de l'Aire métropolitaine de Barcelone. C'est cette fonction qui le conduit à s'impliquer dans la constitution du réseau Eurocités.

Communauté Economique Européenne, de savoir ce qu'attendent les villes de l'Europe unique ou comment elles se préparent à l'intégration européenne.

La conférence porte sur le rôle des « cités dans la construction de l'Europe ». L'invitation de Barcelone séduit particulièrement les « second cities ». Dès le lendemain de la conférence de Barcelone se pose la question de la pérennité du réseau<sup>165</sup>. Le nom de l'association est déjà l'objet de discussions lors de la réunion de juillet 1989. On évoque les noms de « Consortium des Eurocités », « Club des Eurocités » ou encore « Euroconsortium » mais c'est Eurocités (Eurocities) qui est privilégié étant entendu qu'il sera décliné dans chacune des langues européennes. La question des villes membres est plus épineuse. Le réseau doit-il chercher à s'ouvrir largement à un nombre important de grandes villes européennes ou doit-il resté rassemblé autour d'un nombre réduit de villes ? L'option affirmée à la conférence de Barcelone est de conserver un petit nombre de villes. Les villes membres ne devraient pas être des capitales nationales. Elles devraient faire preuve d'une réelle vitalité économique et d'une réelle réputation européenne. Des éléments difficilement objectivables : l'ambition derrière l'affichage de telles limites est pour les villes s'impliquant dans la mise en place du réseau de conserver un statut à part et de maîtriser le devenir du réseau pour en tirer le plus de bénéfices possibles. Mais le réseau – comme groupe d'intérêts - pour être efficace doit faire du nombre et doit sans cesse démontrer sa représentativité. C'est ainsi que dès l'automne 1989, il est décidé de distinguer les villes fondatrices des villes partenaires

En 1990, la structure est encore très souple. Après deux années de fonctionnement, un comité exécutif est mis en place. Il rassemble les six villes fondatrices ainsi que les villes qui pilotent les groupes de travail. Les groupes de travail sont déjà au nombre de 13 (parmi lesquels coordination des Instituts urbains, rénovation économique et urbaine des centres-villes, coopération Est Ouest, etc.). Il est surtout décidé de mettre en place un secrétariat permanent à Bruxelles.

La structure d'Eurocities s'est profondément transformée en une quinzaine d'années. En 2005, Eurocities peut affirmer représenter 450 millions d'habitants à travers 120 métropoles de 25 pays différents. Désormais, il n'est plus question de fédérer les « second cities » – même si ces dernières resteront les moteurs du réseau – et Eurocités rassemble quatre types de membres : les gouvernements municipaux élus des villes ayant une dimension internationale rassemblant au moins 250 000 habitants (full members) ; les grandes villes situées à l'extérieur de l'Union européenne mais qui ont une population de 250 000 habitants (associate members) ; les associations et villes qui participent aux forums mais qui ne sont pas éligibles en raison de la taille de leur population ; enfin plus récemment ont été ajoutés des « business partners » (PEREZ-GOUDARD 2006) .

Eurocities dispose de bureaux à Bruxelles et d'un staff permanent de 25 officers. Le réseau est dirigé par un comité exécutif dont les membres sont renouvelés tous les trois ans. Le comité qui comprend 12 membres est composé d'un président, d'un vice-président, d'un secrétaire et d'un trésorier. Le travail s'accomplit au sein de trois instances : l'Assemblée générale qui est toujours précédée d'une conférence portant sur un thème précis ; les forums, au nombre de 6, qui tiennent deux à trois séminaires par an. Chaque forum thématique (coopération, culture, économie, environnement, société du savoir, mobilité, affaires sociales) est placé sous la responsabilité d'une ville membre ; les 36 groupes de travail, subdivisions des forums, portent sur des problèmes politiques spécifiques. De durée de vie limitée – autour de deux ans –, ces groupes sont les principaux espaces d'échanges de bonnes pratiques et de production de savoirs.

---

<sup>165</sup> AML, 1729 W 1, Lettre de Jordi Borja à Michel Noir, 19/05/1989.



## ***Les villes à Bruxelles***

Rassembler les grandes villes européennes vise surtout à faire du lobbying auprès de la Commission européenne. Les villes qui vont s'investir dans les premières rencontres des Eurocités cherchent un accès à la Commission. Il faut montrer par la tenue de ce type de manifestation, que les villes sont des acteurs majeurs des échanges de biens, de personnes, de services, échanges qui font l'Europe. Les villes doivent donc attester de leur capacité à mettre en place des réseaux. L'Europe, en retour, pourra s'ouvrir aux villes en institutionnalisant ces réseaux et surtout en mettant en œuvre une politique urbaine à l'échelle européenne. De fait, l'une des ambitions déjà présentes à la conférence de Barcelone est de mettre à l'agenda européen la question des villes, de leur développement économique, politique et social. Deux commissaires européens ainsi qu'un vice-président du Parlement sont représentés à cette première conférence. C'est à l'issue de la conférence que le travail de lobbying s'accélère. Des rencontres sont organisées avec le Président de la commission européenne, Jacques Delors et son commissaire aux politiques régionales Bruce Millan. Le 24 octobre 1989, la délégation d'élus d'Eurocities insiste sur 4 points essentiels : le réseau des transports en Europe, la question de l'environnement urbain, le problème d'accueil des migrants et enfin la transformation des centre-villes. Le président s'engage sur la création d'une cellule spécialisée sur les questions urbaines et sur le soutien à la « coopération inter-cités ».

Si, à première vue, c'est le « transfert d'expériences » qui ferait la valeur ajoutée du réseau, Eurocities offre des ressources en termes de savoir. Les thèmes de travail sont autant d'occasions pour les villes membres de gravir les échelons au sein de l'organigramme de la structure « Eurocities » et de gagner en visibilité. Le réseau produit avant tout de l'expertise urbaine. C'est l'enjeu du groupe de recherche urbaine qui est à l'interface entre les pouvoirs locaux et les universitaires. Parmi ces instituts, on trouve notamment Euricur fondé en 1989 à Rotterdam et ce avec le soutien des maires de Barcelone et de Rotterdam. Eurocities rejoint le European Urban Knowledge Network qui rassemble les ressources apportées par 15 Etats membres, la commission européenne et le programme Urbact<sup>166</sup>. Mais cette production de savoirs est surtout à rapprocher de l'activité de lobbying. On trouve là un modèle assez classique au niveau européen : l'expertise devient une ressource pour représenter les intérêts. Mieux, « ne pas être autorisé à fournir de l'expertise aux acteurs politico-administratifs peut priver un acteur de sa capacité à défendre ses intérêts »<sup>167</sup>. La science appliquée devient un répertoire d'actions utilisé par les groupes d'intérêts. Un répertoire qui offre un accès au policy-making communautaire et ce d'autant plus lorsque la communauté n'a pas acquis de compétences en la matière au cours des précédentes décennies. La structuration d'Eurocities est concomitante à la mise en place d'un agenda européen (PARKINSON 2005). C'est le moment Delors<sup>168</sup>. Les auteurs s'accordent à montrer que les gouvernements urbains et régionaux ont un rôle croissant en matière économique et d'intégration politique après l'adoption par l'Union européenne des principes de subsidiarité contenus dans le Traité de Maastricht en 1992. De fait la

---

<sup>166</sup> Les travaux d'URBACT (2002-08) concernent les villes et les quartiers en difficulté. Il s'agit de développer des échanges entre les villes bénéficiaires des programmes Urban I et Urban II ainsi que celles bénéficiaires du Projet Pilote Urbain. Les villes de plus de 20 000 habitants des nouveaux Etats membres sont également concernées par le programme.

<sup>167</sup> Sabine Saurugger, « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire » *Revue française de science politique*, 2002, vol.52, n°4, pp.375-401.

<sup>168</sup> Sur l'importance de ce moment pour les politiques régionales, voir : PASQUIER 2004, PEUZIAT 2004.

communauté européenne n'a pas, pendant de très nombreuses années, entrepris de politiques territoriales. La politique agricole commune concentrait l'essentiel des efforts européens. La première initiative territoriale de taille est la création, en 1975, du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). En 1988, la dotation du FEDER a doublé. En 1993 le conseil européen double à nouveau les fonds structurels et les porte à 33% du budget total. Le nouveau règlement prévoit désormais la mise en œuvre d'un véritable partenariat entre la communauté, les Etats membres et les collectivités régionales et locales. La politique urbaine européenne émerge à ce même moment. Dans certains pays, comme en Grande Bretagne, cette politique est liée à l'initiative de villes. Des villes, faute d'interlocuteurs régionaux structurés, qui vont s'emparer des fonds structurels dès les années 1980. Mais cette politique est aussi liée à un travail de représentation des intérêts urbains à Bruxelles. Au début des années 1990 Eurocities affiche la volonté de voir la commission coordonner les politiques communautaires en direction des villes. Ces politiques sont dispersées à travers la DG IV Concurrence (au sujet des aides versées par les collectivités territoriales pour l'installation d'entreprises sur leur territoire), la DG V Emploi, affaires sociales et éducation, la DG III Marché intérieur et affaires industrielles (qui traite notamment du transport ferroviaire urbain). C'est dans le cadre de la Direction Générale pour la politique régionale (DG XVI) conduite par le commissaire Millan que les premières réflexions sont élaborées en faveur d'une politique urbaine au niveau européen<sup>169</sup>. L'une des premières politiques entreprise est le programme *Recite for regions and cities in Europe* (1991). Ce programme de 48 millions d'Euros participe, entre 1991 et 1996, à la mise en place de réseaux de coopérations entre villes et régions défavorisées. La commission défend alors une forme d'intégration européenne qui ne passe plus simplement par les Etats, mais par les interactions transnationales entre entités infra-nationales. Reste qu'en 1991, le comité exécutif constate que le programme *Recite* n'a retenu aucun des projets présentés par Eurocities. La première tentative auprès de la commission se solde par un échec<sup>170</sup>. Mais Eurocities poursuit son lobbying et contribue directement à la mise en place du Programme d'Initiative Communautaire Urban (1994-1999). Ce programme finance<sup>171</sup> des actions en direction des quartiers urbains défavorisés des villes européennes (GUNTNER, HALPERN, 2006). Il est adopté par la pression de certains Etats membres qui ont déjà mis en œuvre des politiques de la ville – notamment la France et la Grande Bretagne –, mais aussi du lobbying exercé auprès de la Commission et du Parlement par Eurocities. Urban, relayé en 2000 par Urban II (2000-2006), est le premier programme entièrement dédié aux villes.

#### **URBAN [1994-2006]**

Urban est un programme d'initiative communautaire. Les programmes d'initiative communautaire (PIC) ont été introduits au cours de la réforme des fonds structurels de 1988. Ces programmes permettent de réserver 10 à 15% des fonds structurels pour le financement de programmes gérés directement par la commission. La somme globale, qui est consacrée à chaque PIC, provient des différents fonds structurels. Urban est financé par le FEDER et le FSE. Le PIC Urban est consacré spécifiquement aux quartiers urbains défavorisés des villes européennes. Il mêle des actions en faveur du développement

<sup>169</sup> On peut citer la publication du rapport Parkinson *Urbanisation and the Functions of Cities in the European Community* en 1993.

<sup>170</sup> AML, 1729 W4, Réunion du Comité de Pilotage Eurocities, Francfort, 11/12/1991

<sup>171</sup> En vertu du principe d'additionalité, les projets doivent également être financés nationalement et localement. Le programme Urban astreint le financement à une obligation d'évaluation des programmes. Enfin, il favorise les partenariats privés et publics à la fois entre les différents échelons administratifs et politiques concernés mais aussi, au niveau local, entre les secteurs publics, privés et associatifs.

économique et la lutte contre l'exclusion sociale. La commission élabore des critères pour obtenir de tels financements : taux de chômage élevé, infrastructures économiques ou sociales devenues obsolètes, atteintes à l'environnement. C'est à partir de ces critères que des villes sont sélectionnées. C'est ensuite à chaque Etat membre d'adresser à la commission une liste de projets pouvant prétendre obtenir des fonds communautaires.

Le PIC Urban s'accompagne d'échanges de savoirs et de bonnes pratiques entre villes. C'est l'ambition d'URBACT (2002-08). URBACT cherche à développer des échanges entre les villes bénéficiaires des programmes Urban I et Urban II ainsi que celles bénéficiaires du Projet Pilote Urbain. Les villes de plus de 20 000 habitants des nouveaux Etats membres sont également concernées par le programme. Eurocities est un des interlocuteurs d'URBACT. Notamment la plateforme européenne d'échanges de connaissances en matière de politiques urbaines réunissant 15 États membres, URBACT et EUROCITIES.

Dès lors, le lobbying d'Eurocities porte ses fruits et ne cesse d'être mené en direction des institutions européennes avec lesquelles des partenariats s'institutionnalisent. Outre la reconnaissance par le conseil des ministres à travers le programme de Lille en 2000 ou encore la rencontre ministérielle de Rotterdam sur la politique urbaine en 2005<sup>172</sup>, l'action d'Eurocities contribue à une plus grande visibilité des intérêts urbains au sein du Parlement. De fait, le Parlement contribue à la mise en forme de l'agenda européen. Dès 2002 est créé le groupe de travail parlementaire sur les politiques urbaines. Mais surtout, le 24 février 2005, ce groupe devient l'Inter groupe Urban Logement dirigé par Jean-Marie Beaupuy qui participe aux forums d'Eurocities et aussi à l'Assemblée générale de novembre 2005. Enfin, l'intergroupe organise avec Eurocities des séminaires sur des thèmes urbains qui sont autant d'occasions pour l'association d'insister sur le rôle des villes dans le règlement de tel ou tel problème politique ou social.

Ainsi, dès la seconde moitié des années 1990, la commission européenne soutient les réseaux de villes qui sont vus comme des relais pour satisfaire les objectifs politiques et les programmes de l'Union européenne (LEITNER, PAVLIK, SHEPPARD, 2002). Eurocities est le principal réseau de villes non seulement qui participe à la politique urbaine européenne, mais encore qui l'a rendue possible. Il s'agit de favoriser, via les programmes Urban ou Urbact, le policy-learning. C'est bien une forme de convergence sinon d'eupéanisation en douceur. Ce sont ces processus non contraignants, souvent d'ordre cognitif, qui résultent de la diffusion d'orientations, de contenus et d'instruments de politiques publiques, diffusion assurée par des institutions internationales et des experts transnationaux. Cette eupéanisation suppose une mise en comparaison par les administrations municipales qui, elles-mêmes, produisent des données comparatives dans une logique de classement et de benchmarking.

### ***L'eupéanisation des gouvernements urbains***

Divers motifs d'internationalisation des villes peuvent être pointés. Des raisons économiques d'abord. Dans le cas de certaines villes des West Midlands comme Birmingham, on avance un motif avant tout économique. C'est la désindustrialisation qui

---

<sup>172</sup> Dans la déclaration finale, on peut lire : The role of European institutions [...] and representative associates of cities - like EUROCITIES - is acknowledged. Cooperation with these institutions will be sought in the further preparation of future urban policy documents in the light of the Lisbon and Gothenburg agendas.

conduit durant les années 1980, les élus municipaux et les responsables économiques à adopter de nouvelles stratégies économiques. Très concrètement, il s'agit de diversifier les activités et de s'orienter vers des activités de services au premier rang desquelles figure le tourisme. Le tourisme qui appelle à la confection d'une nouvelle image de la ville. C'est ce travail qui est entrepris précocement par le Chambre de commerce de Birmingham, puis par les élus qui s'investissent à l'international, notamment au niveau européen (EWEN 2008). Des raisons plus institutionnelles peuvent être avancées. Le cas de Barcelone est à ce titre assez intéressant. Barcelone – et les efforts de sa municipalité et de son gouvernement métropolitain – contribue à rendre populaire la catégorie de second city. C'est bien évidemment les rapports avec la capitale marqués par la centralisation du régime franquiste qui, après 1975, motive la reconnaissance du pouvoir barcelonais. Mais c'est aussi une rivalité entre deux pouvoirs locaux qui explique la recherche de soutien et de visibilité à l'international. C'est la lutte entre la ville de Barcelone et la Généralité de Catalogne qui conduit l'équipe de Pasqual Maragall à s'engager dans l'organisation de grands événements (les jeux olympiques de 1992) mais aussi dans la mise en œuvre de structures plus permanentes (réseaux de villes) qui permettent d'associer à la municipalité un réseau d'universitaires, de représentants du patronat local, de la chambre de commerce, etc (NEGRIER, TOMAS, 2003).

Dans le cas de Lyon, ces motifs ne sont pas absents. Mais nous observons avant tout des raisons politiques et notamment des clivages partisans entre des familles politiques locales. L'internationalisation, via les réseaux, suppose également un travail politique afin de « faire carrière » au sein du réseau et d'en tirer une plus grande visibilité.

Cette enquête sur le réseau Eurocités conduit à formuler quelques hypothèses sur le gouvernement urbain contemporain. L'Etat reste un interlocuteur, un pourvoyeur de légitimité et de ressources dans le gouvernement des grandes villes. Mais cela ne suffit pas. Les réseaux de villes, comme Eurocités, laissent deviner la complexité d'une nouvelle forme de régulation : une régulation horizontale reposant sur la collaboration entre grandes villes en vue d'un accès facilité à Bruxelles. Plus une ville s'impose dans le réseau transnational et acquiert une position dans sa structure naissante, plus elle accède à des autorités supranationales qui sont autant d'appuis dans le gouvernement des villes. L'accès à Bruxelles est, à n'en pas douter, l'un des moteurs à la fois de l'investissement des villes dans Eurocités et de la consolidation de la structure du réseau. Trois grands intérêts liés à cet investissement semblent pouvoir être dégagés.

- D'abord un intérêt domestique. Les habitants et la population de la ville sont une cible importante de cette action au sein des réseaux internationaux. Dès que Lyon propose, en 1989, et obtient d'organiser la conférence des Eurocités, le journal municipal titre « Lyon capitale des Eurocités »<sup>173</sup>. Les retombées médiatiques et la mobilisation de la population autour de cette dimension internationale sont d'autant plus importantes lorsque la question vient d'être rendue saillante comme c'est le cas en 1989. Mais l'intérêt domestique est aussi un intérêt régional ou même national. La ville de Lyon est membre du comité exécutif de sa création jusqu'en 1997. Le retrait de ce comité ne s'accompagne pas d'un désinvestissement au sein du réseau. Mieux, la ville décide, la même année, d'animer le « club informel des villes françaises » membres d'Eurocities. Lyon parvient ainsi à conserver son statut de première ville française d'Eurocities et à maintenir une emprise sur le comité exécutif où siègent alors deux autres villes françaises : Lille et Bordeaux.

---

<sup>173</sup> *C'est 9 à Lyon*, Journal Municipal de Lyon, n°2, mai 1989

- Le second intérêt a trait au capital social des dirigeants de la ville. Le réseau aide à monter des partenariats avec les autres villes membres. S'imposer au sein de la direction du réseau permet également aux élus d'avoir des contacts avec des parlementaires européens et des commissaires pour faire avancer certains dossiers<sup>174</sup>. Le contact est favorisé par la légitimité du nombre et le statut de porte parole de millions d'habitants représentés par le réseau.
- Enfin, le réseau présente un intérêt pour gouverner. De fait, l'action en faveur d'un réseau sélectif de villes et d'une structure capable de mener un travail de lobbying auprès des dirigeants ne se fait pas seulement au nom de la reconnaissance des intérêts urbains en général. Des intérêts plus particuliers, concernant la ville impliquée, sont en jeu. Ainsi, la métropole lyonnaise se voit reconnue dans différents programmes européens. C'est le cas en premier lieu d'Urban<sup>175</sup>. Mais le constat peut être étendu à d'autres dispositifs. Lyon préside au sein d'Eurocities la commission Environnement de 1992 à 1995. Une commission qui contribue à la mise en œuvre en 1994 par la Direction Générale XII (Recherche et développement) du dossier RESET oeuvrant à la mutualisation et à l'échange d'informations sur les énergies renouvelables en milieu urbain et au financement d'actions expérimentales sur ce domaine. Lyon fait partie des villes inscrites dans ce programme européen<sup>176</sup>.

En conclusion, la dimension internationale, la place des villes dans le marché et la compétition inter-urbaines sont aujourd'hui des objets bien étudiés à la fois en analyse de l'action publique, en urbanisme ou en géographie. Mais peu de travaux repèrent le travail politique à l'œuvre pour acquérir cette dimension. Le détour, par un réseau de villes comme Eurocities, éclaire ce travail comme il permet de se défaire d'une analyse de l'europanisation des villes en termes de centre et de périphérie. C'est une europanisation horizontale qui est mise à jour à travers ce réseau. Le réseau de villes est ici saisi comme une configuration interurbaine : il repose sur des relations entre municipalités urbaines mais par un effet d'agrégation, le réseau gagne en autonomie et pèse – à travers des ressources comme des contraintes – sur ces relations, voire sur le gouvernement des villes. Il reste avant tout le fruit de stratégies politiques d'internationalisation. Stratégies qui répondent à des enjeux économiques (favoriser une nouvelle attractivité économique dans le cadre d'une désindustrialisation), à des souhaits de rééquilibres institutionnels (liés à la fois au soutien décroissant de l'Etat et à une certaine concurrence entre pouvoirs locaux), mais aussi à des processus de légitimation (recherches de soutiens politiques élargis).

---

<sup>174</sup> Lors des déplacements au nom d'Eurocities, la délégation lyonnaise évoque des projets locaux comme le TGV Lyon Turin lors de la rencontre, en février 2006, à Strasbourg avec le Président Borell. C'est aussi une dimension internationale qui est ainsi affichée. En septembre 2005 le maire Collomb rencontre le commissaire Frattini pour lui rappeler le rôle des villes dans l'intégration des migrants. Quelques semaines après, le commissaire, à Lyon, charge le maire d'un message aux Eurocities leur assurant une aide financière à ce sujet. Il lui offre un statut de porte-parole.

<sup>175</sup> Le périmètre URBAN de l'agglomération lyonnaise rassemble les quartiers suivants : les quartiers Terraillon à Bron, le Prainet à Décines, Mermoz à Lyon, les Plantées à Meyzieu, la Ville Nouvelle à Rillieux-la-Pape, Arsenal à Saint-Fons, Bel Air 2 à Saint-Priest, la Thibaude à Vaulx-en-Velin, Darnaise à Vénissieux et Saint-Jean à Villeurbanne.

<sup>176</sup> Emmanuelle Gardere, *L'encadrement d'une politique locale par Bruxelles. L'exemple de la participation du Grand Lyon aux programmes européens RESET et RE START pour la promotion des énergies renouvelables*, Mémoire de maîtrise de science politique (dir. R. Payre), Université Lyon II, 2004.





# CONCLUSION

---

## UN ORDRE POLITIQUE URBAIN ?

À l'issue de ce parcours à travers les catégories d'analyse du pouvoir dans la ville, à travers les manières d'étudier la régulation des sociétés urbaines, les regards scientifiques et paradigmes utilisés, nous avons souhaité défendre une approche du pouvoir urbain qui partirait du politique. Une approche qui, en outre, chercherait à dissocier les catégories d'analyse – des outils capables d'analyser des périodes distinctes - de catégories historiques – indiquant des ruptures et s'appliquant à des situations historiques données, notamment la période contemporaine.

### LE POLITIQUE REGULATEUR DU SOCIAL ?

Faire de l'ordre politique urbain une catégorie d'analyse de la société urbaine et de ses transformations s'accompagne de quelques précautions. Cela revient à placer au centre des questionnements les liens entre le social et le politique.

D'abord, on peut souligner que le social est constitutif du politique. De manières diverses, nous pouvons observer les mises en formes sociales du politique au niveau urbain. Comment l'élu municipal a-t-il été élu ? De quels intérêts sociaux l'élu est-il le porte-parole ? Quelle est sa légitimité sociale ? La ville est, avant tout, une entité sociale composée de divers groupes sociaux, où divers intérêts sociaux entrent en concurrence. Les villes sont marquées par des rapports sociaux qui évoluent et qui sont distincts d'une ville à l'autre. Une grande partie de la littérature insiste sur l'action des différents groupes sociaux qui défendent et font valoir leurs intérêts sociaux. Mais ces actions s'adressent à des leaders politiques. Les autorités municipales agissent en fonction de ces mobilisations.

Mais réfléchir en terme d'ordre politique urbain, c'est chercher à montrer qu'en retour le politique est constitutif du social. Il est un des acteurs régulateurs de la société urbaine. Par les dispositifs mis en œuvre, par la volonté de dépasser les clivages sociaux et de favoriser des formes d'interdépendance, les autorités municipales urbaines interviennent directement sur le social. Cette action mérite d'être étudiée. Le politique n'est pas un acteur urbain comme les autres. Ces intérêts spécifiques le conduisent à cette intervention sur la société, à cette activité régulatrice. Et ce notamment pour asseoir son autorité, pour assurer sa réélection, et satisfaire ainsi ses intérêts politiques.



## UN ORDRE POLITIQUE URBAIN ?

A travers la notion d'ordre politique, nous l'avons dit, il s'agit de s'interroger sur ce qui rend possible l'emprise du pouvoir sur la ville. Cette notion est liée au travail politique consistant à rendre le pouvoir juste sinon désirable. C'est la sollicitation et l'obtention du consentement à l'autorité. C'est de la régulation des activités sociales que l'autorité politique tire une légitimité considérable. Si la légitimité conférée à un pouvoir est bien de l'ordre des croyances, les autorités dirigeantes cherchent, par diverses procédures et divers outils politiques, à renforcer cette croyance et le soutien des membres du groupe sur lequel s'exerce leur pouvoir. C'est là le processus de légitimation défini par Jacques Lagroye comme « l'ensemble des actions par lesquelles les dirigeants tendent à établir leur légitimité, à la revendiquer, en fonction des représentations qu'ils ont du régime désirable et désiré par les gouvernés »<sup>177</sup>.

Les logiques constitutives de l'ordre politique – les formes de domination, les moyens de réguler l'activité sociale – sont-elles les mêmes quels que soient les groupes sociaux sur lesquels s'exerce l'autorité ? Les principes de l'interdépendance entre les citoyens sont-ils identiques selon les types d'autorité politique et selon les espaces d'agrégation de ces citoyens ?

Nous pouvons avancer qu'il existerait ainsi un ordre politique urbain doté de spécificités. Deux grandes dimensions de la légitimation des autorités urbaines.

D'abord la ville comme ensemble de services. Plusieurs moments historiques éclairent la sédimentation de cette légitimité du pouvoir municipal. Il faudrait probablement évoquer les municipalités féodales. La ville marché se dote de municipalités qui vont mettre en place des réglementations traitant à la fois des rues, des marchés, de la santé, etc. On peut souligner que la police – entendue comme activité de l'Etat – telle qu'elle s'impose au XVII<sup>e</sup> siècle est l'extension de la réglementation urbaine. Autre moment : la ville industrielle de la fin du dix-neuvième et du début du vingtième siècles. C'est la naissance des services publics. On a eu l'occasion d'en parler longuement et d'évoquer cette petite transformation urbaine. C'est non seulement la genèse d'une politique publique urbaine, mais aussi d'une légitimité. Le citoyen-citadin se définirait comme le public de services administratifs, comme un acteur impliqué dans la vie économique et sociale de la collectivité. Il serait non seulement le résident, mais surtout le contribuable et l'allocataire de prestations mises en œuvre par les équipes municipales et financées par la collectivité. Les services publics et services administratifs maintiendraient, consolideraient et pérenniseraient une relation entre les édiles et les citoyens électeurs s'instaurant lors des élections municipales. La légitimité administrative affermit l'autorité dont les édiles disposent de par leur élection.

La seconde dimension est liée à la première. Les politiques sociales et plus largement les politiques mises en œuvre par les autorités urbaines peuvent être considérées comme des politiques de conquête du territoire géographique et social. Il s'agit, à travers ces politiques, de marquer l'espace, d'asseoir durablement l'autorité municipale sur l'ensemble du territoire. Les politiques urbaines disent aux urbains qui ils sont. Du quartier à l'agglomération en passant par la commune, les autorités municipales produisent une image du territoire auquel elles s'associent.

---

<sup>177</sup> Jacques Lagroye, « La légitimation », Madeleine Grawitz, Jean Leca (dir.), *Traité de science politique*, vol.1, Paris, Presses universitaires de France, 1985, pp.395-465.

## LA VILLE COMME DEFI

La ville s'impose comme un espace d'invention de nouvelles formes de régulation des sociétés, un lieu d'initiatives administratives et politiques. Au niveau urbain les interactions entre l'économique, le social et le politique constituent, à différents moments historiques, un défi au gouvernement. De fait, on peut établir que la ville a été le lieu d'invention de nouvelles formes de gouvernement au cours de différents moments historiques. Dès la sortie de la féodalité, la ville est un des lieux de confrontation entre l'économique et le politique. La ville marché devient un modèle de gouvernement pour l'Etat absolutiste. Elle est une des matrices de construction de l'État. Au cours du dix-neuvième siècle, la ville est le lieu où se mesure en premier les conséquences de l'industrialisation capitaliste. La réforme sociale a une dimension urbaine. Les réformateurs du tournant du siècle estiment que l'aménagement urbain, la réorganisation de la vie municipale sont à même de mettre un terme aux méfaits du capitalisme. Les élus municipaux prennent des initiatives – les politiques sociales, les services publics – qui les conduisent à une forme d'interventionnisme sur l'économie. Une forme d'économie dirigée qui connaîtra son heure de gloire au niveau de l'Etat après la Libération. Enfin, à partir des années 1980, les autorités municipales sont confrontées à une perte de centralité de l'Etat, à une multiplication des acteurs publics (régions, département, Europe) et privés. S'inventerait ainsi, au niveau urbain, une gouvernance qui ferait du politique un animateur, un metteur en débat. Une gouvernance qui devrait s'imposer à d'autres échelons de gouvernement.

Notre ambition a non seulement été de nous concentrer sur la ville comme espace politique, mais aussi de rendre compte de la littérature de politique publique consacrée à cette question. En insistant sur la rupture, sur l'entrée dans l'ère de la gouvernance, une grande partie des auteurs estime dire la réalité et énoncer des catégories qui sont historiquement datées, appliquées à la réalité contemporaine. Notre ambition, à partir, d'un détour socio-historique, a été de défendre une science politique qui distinguerait les catégories analytiques des catégories historiques. Une science politique qui ne prétendrait pas dire la réalité. Une science politique qui proposerait des filtres, des protocoles d'enquêtes qui, appliqués à des terrains distincts, éclaireraient des pans distincts de la réalité. Ce filtre, nous l'avons nommé « ordre politique urbain ».



# ANNEXES



# ANNEXE I

---

## L'EMPLOI DU TEMPS

### SOCIO-HISTOIRE DES AGENDAS POLITIQUES

C'est dans le cadre de travaux menés sur les temporalités politiques que nous avons proposé d'enquêter sur le rapport au temps des leaders politiques. À partir d'un état de la question sur les temporalités, nous souhaitons distinguer deux approches. D'abord une approche qui, partant de l'incertitude liée à la démocratie, revient sur la réduction de cette incertitude via l'auto-codification de la durée des mandats. Ensuite une approche plus idiographique qui cherche à repérer, à partir de leaders replacés dans leur configuration territoriale, le rapport au temps à travers l'analyse de leur agenda.

La première piste empruntée part des travaux sur les temporalités de la démocratie. Il s'agit de se demander quel est le processus de référence à partir duquel se noue le rapport au temps de ce groupe social bien particulier que sont les élus. L'élu définirait son action et calerait son comportement sur la durée du mandat. Mais il participerait aussi aux aménagements de cette contrainte temporelle. Cette hypothèse alimente d'abord le champ d'étude de la codification temporelle des mandats. Tout en restant dans une sociologie des pratiques, on pourrait alors parler, à partir de travaux sur la réglementation parlementaire ou constitutionnelle des mandats politiques, d'une approche « définitionnelle », « par le haut » de la temporalité des élus. On y observe la mobilisation d'intérêts collectifs propres au personnel politique, autour de l'une des dimensions saillantes de l'auto-réglementation du métier.

Cette première piste en appelle, néanmoins, une seconde qui vise à saisir les usages locaux et articulés des temporalités électorales et décisionnelles. La temporalité électorale de référence serait aménagée par les élus dans la confrontation aux autres temporalités du politique et en particulier celles de l'action publique. Cette approche, « par le bas » cette fois, prendrait pour objet l'accommodation pratique des cadres temporels du politique, la production locale et quotidienne – configurationnelle - du temps politique de (et par) l'élu. L'ambition étant à terme de réintégrer les contraintes de l'action dans la codification temporelle des mandats et inversement, de considérer le temps de l'action publique comme un temps spécifiquement politique.

C'est dans ce cadre que nous proposons une première enquête sur les agendas du député maire de Reims (1925-1942) : Paul Marchandau.

#### SOCIOLOGIE DES TEMPORALITES POLITIQUES

La question des temporalités politiques est développée dans différentes traditions d'études. Faute de pouvoir être exhaustif, nous proposons de nous appuyer d'abord sur les études sur les transitions démocratiques qui insistent sur la spécificité des temporalités de la démocratie avant de revenir sur les *legislative studies* – et leur importation – dont une partie des travaux objective la longévité.

### ***Des temporalités de la démocratie...***

L'intérêt pour la dimension temporelle des démocratisations est lié à la diffusion de l'approche des choix rationnels dans les années 1990. Les phases de transition démocratique ont alors été pensées (en termes non plus déterministes, mais probabilistes) comme des dynamiques ouvertes, incertaines et irrésolues, des processus indéterminés<sup>178</sup>. Dans les phases de transition, la formulation et la gestion adroite des agendas seraient devenues l'un des moyens les plus importants d'asseoir la légitimité de la démocratisation. Il s'agirait pour les acteurs de gagner du temps, de différer les problèmes, de gérer les attentes diverses, fortes et parfois contradictoires qui surgissent simultanément<sup>179</sup>. Les politiques de transition pourraient, en définitive, se résumer à des choix de hiérarchisation ou de synchronisation des demandes, dans des dynamiques où le temps semblerait s'accélérer et où le futur deviendrait incertain.

Ces réflexions sur la dimension temporelle des démocratisations ouvrent un certain nombre de perspectives sur les temporalités de la démocratie en elle-même, dans les phases de stabilisation politique. Dans le gouvernement temporaire, le jeu politique serait tout à la fois incertain et prédéfini dans un calendrier précis et prévisible<sup>180</sup>. La démocratie instaurerait une temporalité propre. Elle ne serait rien d'autre que « l'institutionnalisation de l'incertitude », un gouvernement à l'horizon limité, dont les échéances électorales dessinent les limites temporelles de l'action politique<sup>181</sup>. L'enjeu principal résiderait alors dans la capacité non seulement à conduire une politique de long terme, mais aussi à construire un horizon futur, un projet collectif pour l'avenir. L'un des principaux problèmes serait de définir le bon rythme des élections, autrement dit la durée optimale de la dévolution du pouvoir entre la longue durée de l'efficacité gouvernementale et la courte durée de la représentativité<sup>182</sup>. Mais la délimitation temporelle de l'action dans le cadre prédéterminé de la législature conduirait surtout à des jeux d'appropriation du temps comme, par exemple, dans la gestion stratégique et conflictuelle du budget-temps des sessions parlementaires<sup>183</sup>. Le temps serait aussi une ressource du gouvernement à qui reviendrait la charge de synchroniser les temps sociaux différents, tout en déterminant l'agenda des réformes. La démocratie conduirait, d'une manière plus générale, à une certaine accélération du temps politique et au rétrécissement de l'horizon temporel des gouvernants, que ce soit sous la pression médiatique ou économique. Le tempo démocratique inviterait à des réformes graduelles au détriment des grandes ruptures politiques. Vidée de sa dimension utopiste, la politique deviendrait le jeu raisonnable et incertain des « possibles actualisables »<sup>184</sup>, l'espace d'un changement incrémental ouvert et consensuel. L'incertitude définirait la nature du débat démocratique stabilisé. Mais une incertitude finalement bien limitée et qui apparaît

---

<sup>178</sup> Jean Leca, « La démocratisation dans le monde arabe : Incertitude, vulnérabilité et légitimité », in Gassam Salamé (dir.), *Démocraties sans démocrates. Politiques d'ouverture dans le Monde arabe et islamique*, Paris, Fayard, 1994, p.35.

<sup>179</sup> Javier Santiso, « Démocratie et temps : le dialogue de Vienne », *Temporalistes*, n° 31, 1995, pp.19-21.

<sup>180</sup> Juan Linz, « Democracies Time Constraints », *Vienna Dialogue on Democracy*, II, "Democracy and Time", Vienne, 30 nov.-3 déc. 1995.

<sup>181</sup> Adam Przeworski A., *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 1991.

<sup>182</sup> Juan Linz, Arturo Valenzuela, *Presidentialism, Parliamentarism : Does it Make a Difference?* Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1993.

<sup>183</sup> Harvey J. Tucker, « Legislative Calendar and Workload Management in Texas », *The Journal of Politics*, 51/3, aug. 1989, pp. 631-645.

<sup>184</sup> Javier Santiso, « Théorie des choix rationnels et temporalités des transitions démocratiques », *L'Année sociologique*, 47/2, 1997, pp. 125-148.

plus comme un discours légitimant sur les vertus de la rotation des élus et de l'alternance équilibrée des intérêts que comme une variable objective du système représentatif professionnalisé<sup>185</sup>.

Pour stimulantes qu'elles soient, ces recherches, issues des travaux sur les transitions n'accordent d'ailleurs qu'une place très réduite aux acteurs communs de la démocratie - les élus -, aux usages et aux représentations du temps qui leur sont propres et qu'ils véhiculent dans le cours normal des régimes représentatifs. Influencées par les théories rationalistes, les analyses transitionnelles examinent la transformation du rapport au temps de l'ensemble des acteurs publics et privés au sein de sociétés en situation de crises. Lorsqu'elles portent sur la démocratie d'une manière plus générale, elles aboutissent à des considérations très normatives que ce soit sur le bon rythme des élections ou sur les risques du « court termisme » ou du « présentisme » démocratique<sup>186</sup>. Elles ont pourtant le mérite d'amorcer le travail de dénaturalisation du « temps de la démocratie », en montrant que cette quasi-évidence de la théorie démocratique<sup>187</sup> et du droit électoral n'est rien d'autre qu'un construit social et que la définition et l'appropriation des « temps de la démocratie » deviennent en eux-mêmes de véritables enjeux politiques.

### **... à la question de la prime aux sortants**

La volonté de réduire les incertitudes liées à la réélection serait l'un des éléments clefs du rapport au temps propre au groupe social des élus. Théoriquement et juridiquement défini par le mandat provisoire, dans le registre vertueux de la précarité, le temps des professionnels de la politique apparaîtrait dans les faits sous l'angle opposé de la continuité et de la longue durée. L'institutionnalisation du gouvernement représentatif se traduirait par la recherche d'une réduction du risque électoral. La professionnalisation politique s'accompagnerait de la quête par les mandataires d'une certaine inamovibilité, non seulement dans la production des conditions politiques de la réélection (et donc de la longévité), ou de la reconversion élective d'un type de mandat à un autre, mais aussi dans le travail constitutionnel et/ou législatif de la redéfinition temporelle des mandats (durée, rééligibilité, prorogations...).

La question de l'accumulation de mandats dans le temps a donné lieu à de nombreuses études aux Etats-Unis, alors qu'elle est restée marginale en France et en Europe<sup>188</sup>. Le courant d'analyse des *Legislative Studies* nord-américaines explore ainsi, depuis plusieurs décennies, le poids de l'ambition sur le comportement et les carrières parlementaires<sup>189</sup>. Dans son étude pionnière, Nelson Polsby a souligné, dès 1968, l'étroite corrélation entre la réélection des sortants (*Incumbency*) et l'institutionnalisation des

---

<sup>185</sup> Michel Dobry, « Les voies incertaines de la transitologie. Choix stratégiques, séquences historiques, bifurcation et processus de path dependence », *Revue française de science politique*, 4-5, août-octobre 2000, pp. 585-614.

<sup>186</sup> Jean Chesnaux, *Habiter le temps. Passé, présent, futur : esquisse d'un dialogue politique*, Paris, Bayard Editions, 1996.

<sup>187</sup> Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.

<sup>188</sup> Mattei Dogan, « La stabilité du personnel parlementaire sous la Troisième République », *Revue française de science politique*, 1-2, avril-mai 1953, pp. 319-348 ; Albert Somit. et alii *The Victorious Incumbent. The Threat of Democracy ?*, Aldershot, Dartmouth Publishing Company, 1994.

<sup>189</sup> Joseph A. Schlesinger., *Ambitions and Politics. Political Careers in the United States*, Chicago, Rand Mc Nally and Company, 1966 ; Rebbekah Herrick, Michael K. Moore, « Political Ambition's Effect on Legislative Behavior : Schlesinger's Typology Reconsidered and Revisited », *The Journal of Politics*, vol.55, n°3, August, 1993, pp. 765-776.



assemblées à l'échelle nationale<sup>190</sup>. De nombreuses recherches ont, par la suite, détaillé les conditions réglementaires (principe de rééligibilité), partisans (système d'investiture) et électorales (modes de scrutin, prime à l'élection) de la carrière. Depuis le début des années 1990, l'adoption de mesures de limitation de la rééligibilité aux Etats-Unis (*Term Limits*) entraîne un renouveau des travaux portant sur ces logiques d'accumulation des mandats dans le temps<sup>191</sup>. De telles expériences de réglementation rappellent surtout que le temps de l'élection n'est pas donné une fois pour toutes et que sa re-codification régulière fait l'objet de négociations et de luttes entre entrepreneurs de morale politique et groupes d'élus. Ces redéfinitions constituent de riches terrains d'observation des rapports des élus à la temporalité du mandat qui sert de référence à l'action politique des gouvernements représentatifs.

La définition de la bonne durée du mandat ou du nombre acceptable de réélections fait, en effet, l'objet de véritables croisades réformatrices. De nouvelles bornes temporelles, de nouveaux rythmes électoraux sont négociés et adoptés pour et par les élus, parfois sans et même contre eux, mais toujours sous l'influence de mouvements de réforme de la représentation politique et de l'action publique. En témoignent justement, ce mouvement contemporain des *term limits* et la réduction légale de la rééligibilité aux Etats-Unis<sup>192</sup>. Depuis le milieu des années 1980, des milieux réformateurs libertariens parviennent à faire adopter des mesures de non-rééligibilités provisoires à l'encontre des parlementaires étatiques, contre leur avis et leurs intérêts et donc essentiellement par voie référendaire (*ballot initiative*), cela au nom du mythe « jacksonien » fondateur de la rotation des charges<sup>193</sup>. De telles mesures sont censées préserver le citoyen contribuable des excès d'un gouvernement intrusif et activiste. Elles tendent surtout dans les faits à fragiliser la représentation parlementaire au profit des groupes d'intérêts et de l'administration locale<sup>194</sup>.

Dans d'autres circonstances, c'est le groupe des élus qui construit, reconstruit et impose son rapport au temps, comme le montre l'étude de l'adoption de la loi française du 10 avril 1929, allongeant le mandat municipal de quatre à six ans<sup>195</sup>. Les parlementaires français adoptent cette prolongation dans une singulière expérience d'auto-réglementation du métier, orchestrée par l'Association des maires de France et les groupes de députés et de sénateurs-maires, et cela au nom d'une plus grande efficacité de l'administration municipale confrontée aux défis de l'urbanisation. Cet inédit allongement législatif d'un mandat local aboutit à la faveur d'une rencontre entre les projets d'autonomisation du gouvernement municipal et les intérêts corporatistes des parlementaires.

On observe ainsi différentes configurations de codification variables selon les contextes historiques et nationaux ou selon qu'il s'agit d'un mouvement de sécurisation des carrières ou de précarisation de l'horizon électoral des mandatés, ou encore selon les rapports de force entre intérêts corporatistes de la profession politique et intentions rénovatrices des milieux réformateurs. À travers ces moments de redéfinition des temporalités électorales, on peut repérer non seulement des intérêts, mais aussi et surtout

---

<sup>190</sup> Nelson W. Polsby, « The Institutionalization of the U.S. House of Representatives », *The American Political Science Review*, vol. 62, n°1, March 1968, pp.144-168.

<sup>191</sup> John M. Carey, *Term Limits and Legislative Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

<sup>192</sup> Guillaume Marrel, Renaud Payre, « *Throw the bums out !* La remise en cause de la rééligibilité parlementaire aux Etats-Unis », *Parlement(s) Histoire et Politique*, n°2, 2005, pp. 97-116.

<sup>193</sup> John D. Rausch, « Understanding the Term Limits Movement », Rick Farmer, John Rausch, John Green (eds), *The Test of Time. Coping with legislative Term Limits*, Lanham, Lexington Books, 2004, pp. 225-236.

<sup>194</sup> Nelson Polsby, « Some Arguments Against Congressional Term Limitations », *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 16, 1991, pp. 101-118

<sup>195</sup> Guillaume Marrel, Renaud Payre, « Le temps des maires : l'allongement du mandat en 1929 : une redéfinition de l'espace politique municipal », *Politix*, 2001, pp. 59-86.

les représentations idéales de l'élu et de la fonction, les figures cristallisées, les rôles dénoncés ou valorisés, qui deviennent des références et sont constitutifs de la réalité même du groupe des professionnels de la politique.

Cette codification temporelle du métier n'engage pas seulement des conceptions du mandat. Chaque spécification du temps des élus renvoie aussi à des manières d'envisager la place et la légitimité des élus dans l'action publique. Dans les deux études de cas, tout se passe, en effet, comme si la modernisation de l'action publique, dans des contextes très différents, devait passer par une redéfinition plus générale des rythmes politiques, comme si la mise en forme des cadences électorales (*politics*) devait s'appuyer sur une temporalité de référence : celle de l'action publique (*politics*). Autrement dit, ces négociations sur les bonnes cadences de la vie politique mobilisent des modèles temporels d'action publique, de véritables « référentiels temporels »<sup>196</sup>. L'allongement des mandats se fait au nom du temps long de l'administration publique et des pouvoirs publics interventionnistes. Les mandats courts et la remise en cause de la rééligibilité sont justifiés par la recherche de l'efficacité et les règles rationalisantes du management public. Loin d'être opposées, les temporalités de l'action publique et de l'élection sont donc ici intimement liées et c'est leur articulation complexe qui caractérise l'ensemble des activités de l'élu<sup>197</sup>. Cette identification d'un ensemble de références temporelles liées aux modèles d'action dans la définition des rythmes électoraux invite en retour à l'examen de l'impact des scrutins réguliers sur les temporalités de l'action publique. Ce changement de point de vue est aussi une inversion de focale qui permet de saisir la gestion quotidienne d'un rapport au temps des élus déterminé par l'échéance électorale.

## RAPPORT AU TEMPS ET AGENDAS

Les rapports entre temps de l'élection et temps de l'action sont au centre de travaux théoriques que nous rattachons à la tradition d'études du *public choice*. Ces travaux reviennent sur les effets de l'incertitude démocratique sur l'action publique. Les recherches sur la professionnalisation politique ont, pour la plupart, paradoxalement assez peu étudié la question des temporalités. C'est dans cette tradition d'études que nous nous inscrivons et que nous ouvrons le chantier sur les agendas.

### *Temps de l'élection et temps de l'action*

Objectivé en science économique, le lien entre temporalités de l'élection et temporalités de l'action se trouve en filigrane de travaux essentiellement états-uniens s'inscrivant à la fois dans une démarche de choix rationnels et dans des études néo-institutionnalistes. Ces recherches s'interrogent sur les effets des élections sur la conduite de l'action gouvernementale, en revenant soit sur l'importance de l'anticipation des élections, soit sur les conditions de possibilités offertes - en terme d'action publique - par les renouvellements électoraux.

---

<sup>196</sup> Nadège Bouquin, *De la politique urbaine à la politique de la ville (1962-1986). Essai sur le référentiel temporel dans les politiques publiques*, Thèse de science politique, Université Grenoble II, 1999.

<sup>197</sup> Guillaume Marrel, Renaud Payre, « Entre action et élection : les impératifs de la gestion publique dans la codification temporelle des mandats », *Politique et Management Public*, 23/4, décembre 2005.

Les approches du choix rationnel s'inscrivent dans la tradition du *public choice*. Dans cette tradition, des auteurs ont cherché à repérer le poids des intérêts électoraux sur la conduite de l'action publique<sup>198</sup>. Il s'agit alors de dévoiler une convergence partisane dans la mise en œuvre de l'action. C'est dans la discussion de ces analyses classiques que le temps fait irruption. Le québécois, André Blais, démontre que l'approche des élections affecte l'orientation des politiques gouvernementales. Si la couleur politique du gouvernement compte, notamment au niveau des dépenses publiques, le gouvernement, quelle que soit sa composition partisane, se comporte surtout différemment selon la distance qui le sépare de la prochaine élection. Lorsque celle-ci est proche, les dépenses sont susceptibles d'être majorées dans certains secteurs cibles entraînant une augmentation du déficit<sup>199</sup>. Par les anticipations qu'elles provoquent, les cadences électorales offriraient un rythme à l'action publique. Les travaux s'inscrivant dans un paradigme de choix rationnels proposent deux types d'interrogation : l'une sur l'instabilité des élus et l'autre sur la popularité des gouvernants.

De fait, l'une des premières manières de s'interroger sur les effets du temps de l'élection sur le temps de l'action est de partir de la définition juridique du mandat qui insiste sur sa limitation dans le temps et sa soumission à des renouvellements réguliers. Il s'agit de repérer les effets sur l'action d'un principe d'incertitude démocratique associé à l'instabilité des gouvernants. Une littérature conséquente montre que cette instabilité empêcherait d'impulser et de mettre en œuvre les politiques souhaitées et surtout affecterait le contrôle politique des hauts fonctionnaires. Dans le cadre très général des études sur la délégation et les conflits d'intérêts qu'elle génère (les rapports *Principal/Agent*), John Huber a ainsi cherché à cerner les effets de l'instabilité ministérielle sur la régulation des systèmes de santé<sup>200</sup>. Il met en relation la temporalité politique et la temporalité administrative et affirme que la difficulté à réguler les systèmes de santé pourrait être liée à un conflit d'intérêts entre gouvernants souhaitant diminuer les coûts et bureaucrates plus attachés au maintien des dépenses. Un conflit soldé par l'échec des gouvernants fragilisés par leur instabilité. Les résultats de l'enquête d'Huber infirment cependant, en partie, ses hypothèses, en montrant qu'il n'y a pas de rapport systématique entre instabilité ministérielle et inflation des coûts de santé. Le mandat fonctionnerait donc plutôt comme un cycle au cours duquel le poids des bureaucrates décroîtrait, à mesure que se renforcerait celui des élus.

Cette nouvelle hypothèse réapparaît dans la prise en compte de la popularité dans l'analyse des politiques publiques. Le lien entre popularité et action publique est traité en analyse économique dans une approche dynamique. Les travaux de Nordhaus<sup>201</sup> montrent ainsi qu'il existe une relation négative entre la popularité dont jouit un gouvernement et la probabilité que des « cycles politiques » apparaissent. Un cycle est engendré par des politiques qui produisent des avantages à court terme, mais qui s'avèrent coûteuses à moyen et long terme. Ainsi, les avantages immédiats d'une politique de réduction du chômage par l'emploi public sont-ils souvent fortement limités par les conséquences économiques à moyen terme (accroissement du déficit public, inflation). Mais Nordhaus montre que ce type de politique à court terme peut néanmoins être profitable au parti au pouvoir, si elle est prise l'année qui précède l'élection. Un modèle apparaîtrait :

---

<sup>198</sup> Anthony Downs revient par exemple, dès 1957, sur la préoccupation de la ré-election guidant les dirigeants des partis. Des dirigeants qui auraient intérêt à converger vers la position de l'électeur médian.

<sup>199</sup> André Blais, « Les élections affectent-elles les politiques gouvernementales ? Le cas des dépenses publiques » *Revue française de science politique*, vol.53, 6, décembre 2003, pp929-940.

<sup>200</sup> John Huber, "How does Cabinet Instability affect Political Performance : Credible Commitment, Information, and Health Care Cost Containment in Parliamentary Politics," *The American Political Science Review*, 92, 1998, pp. 577-92.

<sup>201</sup> Walter Nordhaus, « The political business cycle », *Review of Economic Studies*, 59, 1974, pp.663-688

stratégiquement, les gouvernants auraient tout intérêt, lorsqu'ils viennent d'être réélus, à mener des politiques de rigueur afin de disposer des fonds nécessaires en fin de mandat. Ces travaux d'analyse économique ont surtout le mérite d'interroger le lien entre élection et action. Leur vision des élus cantonnés à des intérêts électoralistes est néanmoins réductrice. Ils ramènent la rationalité de l'action politique à une forme de rationalité économique et stratéliste.

D'autres approches des politiques publiques reviennent davantage sur les effets des cadences électorales sur l'action publique tout en privilégiant les logiques de continuité. En travaillant sur les réformes de protection sociale aux Etats-Unis et en Grande Bretagne dans les années 1980, Paul Pierson insiste ainsi sur la conjonction d'éléments institutionnels au sens large qui ont limité les effets des orientations néo-libérales affichées. Il fait un usage de la notion de *path dependence* qui serait plus applicable aux objets politiques qu'aux dynamiques économiques. Du fait d'abord de la densité institutionnelle et de la multiplicité des règles, procédures et acteurs qui caractérisent le champ politique. Mais Pierson insiste surtout sur la logique électorale, particulièrement sensible aux temps des réformes. Celles concernant la protection sociale ont pour propriété d'avoir des coûts concentrés à court terme et les bénéfices à très long terme. Les préoccupations électorales qui animent les acteurs gouvernementaux, avant tout, soucieux de leur réélection apparaissent donc comme un frein important. Selon Pierson, la nouvelle politique de l'Etat providence des années 1980 rompt avec la recherche de crédits électoraux au fondement du développement des politiques sociales de l'après guerre<sup>202</sup>. Au lieu de rechercher les fruits électoraux associés à l'élargissement de la protection sociale, la classe politique cherche à diminuer les risques électoraux de son démantèlement. Les hommes politiques mobilisent différentes stratégies d'évitement (*Blame Avoidance*) en masquant certains choix budgétaires ou en minorant la responsabilité des élus. Selon Pierson, ce travail de neutralisation accompli par les responsables politiques n'est que partiellement efficace. Mais l'essentiel est là : le moment de l'élection et l'anticipation de ce moment pèse sur le cours de l'action publique. Comme si aucun changement brusque n'était possible tant pour des raisons institutionnelles, que pour des raisons politiques.

C'est ce lien entre *politics* et *policies* que l'on retrouve dans une sociologie plus attentive cette fois aux conjonctures critiques et aux transformations de l'action publique : l'approche dite « des courants multiples ». Une démarche qui ne saisit plus le temps de l'action publique à travers des cycles et des régularités, mais bien à travers des moments de rupture. Selon le politiste états-unien John Kingdon, la première préoccupation des décideurs – *policymakers, business executives, top civil servants* – est de gérer le temps plus que de gérer des tâches. Kingdon cherche à déterminer pourquoi certains thèmes d'agendas émergent alors que d'autres sont négligés<sup>203</sup>. Il identifie trois dynamiques, qu'il appelle des « courants » (*streams*) : *problems, policies* et *politics*. Le premier concerne les « problèmes » : pourquoi les *policymakers* prêtent-ils attention à certaines questions et pas à d'autres ? Le deuxième concerne les « solutions », les instruments ou encore les recettes de politiques publiques. Le troisième courant des *politics* renvoie à l'atmosphère nationale ou à l'état de l'opinion publique, aux transformations affectant l'espace administratif et politique, bref aux « conditions politiques » de l'action. Des *fenêtres d'opportunité* s'ouvrent à certains moments critiques, lorsque les trois courants se rejoignent. Elles restent « ouvertes »

---

<sup>202</sup> La recherche de crédits électoraux liés aux politiques sociales signifie qu'en vue de leur réélection, les acteurs politiques s'efforcent de cibler des groupes en leur apportant des gains économiques et sociaux par l'intermédiaire de politiques dont ils s'attribuent la responsabilité.

<sup>203</sup> John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper and Collins, 1984.

pendant une période relativement courte. Et c'est bien le degré d'ouverture qui nous intéresse car celui-ci renvoie à la durée pendant laquelle des pouvoirs publics ont les moyens d'agir et de réformer. John Keeler a précisé les conditions de cette ouverture en proposant l'ajout de quelques variables supplémentaires, notamment l'ampleur de la victoire électorale et le climat de crise<sup>204</sup>. Si les deux variables (mandat conféré au gouvernement et contexte de crise) se conjuguent, la fenêtre sera supposée considérable : c'est à dire que son ouverture s'inscrira dans la durée, autorisant la mise sur agenda d'une large série de problèmes et d'alternatives. À l'inverse une collusion faible de ces deux dynamiques limite les possibilités d'accès à l'agenda comme ultérieurement la capacité d'action des gouvernants. En contextualisant les effets des élections sur l'action, ces auteurs reviennent non seulement sur l'importance des conjonctures critiques, mais aussi sur les conditions institutionnelles qui favorisent des réformes durables. Ainsi, la conjoncture électorale déterminerait, d'une part, l'opportunité et, d'autre part, la pérennité de la politique menée, son inscription dans une plus longue durée.

Ces travaux d'analyse des politiques publiques montrent tous, à leur manière, que les élections comptent. Les échéances électorales scandent et même orientent l'action publique. Mais si ces travaux repèrent les effets de la campagne ou de l'anticipation des élections sur les politiques publiques, c'est bien qu'ils s'interrogent sur la rationalité de l'élu, une rationalité singulière pour certains auteurs attentifs aux contextes politiques et sociaux ainsi qu'au poids des institutions. C'est en affirmant une forme d'autonomisation des activités politiques que ces travaux commencent à s'interroger sur les rythmes et temporalités de l'action publique. Mais en recherchant de grands modèles explicatifs, ces travaux restent très généraux. Le temps n'apparaît qu'en filigrane d'études qui portent principalement sur la popularité des gouvernants, sur le rapport de délégation, sur les dépendances institutionnelles, etc. Le rapport au temps des élus reste un mystère. À travers une démarche plus idiographique autour de quelques élus saisis dans des configurations locales, il est possible de penser l'imbrication des différentes temporalités de l'élu et notamment des temporalités de l'élection et des temporalités de l'action. La question du rapport au temps permet alors de préciser le lien entre action publique et activité politique.

### ***Une approche ethnographique du rapport au temps***

La professionnalisation et le métier politique ont été appréciés à travers divers marqueurs comme l'adoption de rôles<sup>205</sup>, la diffusion de savoirs et savoir-faire propres aux élus, ou alors la question de la rémunération et des indemnités<sup>206</sup>. Il n'en demeure pas moins que le rapport au temps et l'inscription de l'activité politique dans la durée – vivre durablement de la politique – ont peu été interrogés jusqu'alors. Le rapport au temps est particulièrement difficile à objectiver, mais probablement aussi parce qu'il est le plus souvent occulté par les acteurs politiques eux-mêmes. Pourtant, comme tout groupe social, les élus ont leur propre rapport au temps.

---

<sup>204</sup> John Keeler, *Réformer. Les conditions du changement politique*, Paris, PUF, 1994

<sup>205</sup> *Politix*, n°28, 1994, « Le métier d'élu. Jeux de rôles ».

<sup>206</sup> Alain Garrigou, « Vivre de la politique. Les quinze mille, le mandat et le métier », *Politix*, 1992, n°20 ; Patrick Lehingue, « Vocation, art, métier ou profession ? Codification et étiquetage des activités politiques. Les débats parlementaires sur le statut de l'élu local (déc. 1991-janv. 1992) », Michel Offerlé (dir.), *La profession politique XIXe-XXe siècles*, Paris, Belin, 1999, pp. 359-361.

Comment appréhender ce rapport au temps ? La sociologie éliásienne offre des pistes d'objectivation<sup>207</sup>. Comme dans le reste de son œuvre, Norbert Elias refuse d'aborder la réalité du temps à travers des catégories dichotomiques opposant temps physique et temps social, temps calendaire et temps vécu. Chez Elias en effet, le temps est un concept relationnel et une norme sociale déterminante qui résulte toujours d'un choix. Il peut être défini comme la relation qu'un « groupe humain établit entre deux ou plusieurs processus dont l'un est normalisé pour servir aux autres de cadre de référence et d'étalon de mesure ». Mais ce qui intéresse Elias, c'est spécifiquement le rapport des individus au temps. Or, selon lui, le rapport au temps dans les sociétés différenciées se distingue nettement de celui noué dans les sociétés simples. Ce qui peut être désigné comme une *discipline du temps* à laquelle se soumettent les individus est à même d'indiquer le niveau d'auto-contrainte, le degré de civilisation d'une société. Le rapport au temps doit être lu et analysé à la lumière de la taille des chaînes d'interdépendances. Ce qui dans les sociétés simples est une contrainte extérieure se transforme en une loyauté spontanée, une règle intériorisée au fur et à mesure que se complexifient les relations sociales. Dans les pays industrialisés, la chaîne liant les individus est tellement longue et complexe que la nécessité collective de déterminer le temps et de l'imposer s'affirme comme l'une des principales règles du *vivre ensemble*.

C'est par des enquêtes plus empiriques sur des élus qu'il sera possible de mieux comprendre les contraintes et les ressources qu'offre l'emploi du temps. En s'inspirant des études centrées sur des élus et leur manière de se faire élire<sup>208</sup>, il convient de trouver un terrain bien circonscrit. Il s'agit de revenir sur l'agenda à la fois comme source sur l'activité d'élus et comme outil de domination politique. L'agenda est cet instrument individuel ou collectif de gestion et de domestication du temps, qui peut servir à l'objectivation de la construction temporelle du leadership. De par son étymologie<sup>209</sup>, l'agenda renvoie à l'inscription des affaires d'une église, puis par extension à celle des affaires du royaume. Selon certains auteurs, l'agenda au dix-huitième et dix-neuvième a encore un usage rétrospectif. C'est un mémorandum où on écrit ce qu'on a fait<sup>210</sup>. L'agenda n'est pas encore le régulateur de l'existence, l'instrument de la planification de l'avenir. Cet usage s'impose probablement – cela mérite d'être vérifié – beaucoup plus récemment. C'est en partant d'une enquête sur les agendas d'un maire de l'entre-deux-guerres que nous nous proposons d'ouvrir cette enquête sur les emplois du temps.

## UN PROFESSIONNEL DE LA POLITIQUE SAISI PAR SES AGENDAS : PAUL MARCHANDEAU

Nous voulons ici rendre compte d'une enquête sur un professionnel politique qui dure puisqu'il obtient son premier mandat en 1919 et mène une carrière jusqu'en 1942. L'étude sur le député-maire de Reims part d'une rencontre avec un matériau particulier : les agendas privés que nous avons consultés dans ses archives. Comment faire de ce matériau une

---

<sup>207</sup> Norbert Elias, *Du temps*, Paris, Pocket, 1996.

<sup>208</sup> Eric Phélippeau, *L'invention de l'homme politique moderne. Mackau, l'Orne et la République*, Paris, Belin, 2002 ; Yves Pourcher, *Votez tous pour moi ! Les campagnes électorales de Jacques Blanc en Languedoc-Roussillon (1986-2004)*, Paris, Presses de sciences po, 2004.

<sup>209</sup> Michèle Virol, « Les carnets de bord d'un grand serviteur du roi : les agendas de Vauban », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 48/4, oct-décembre 2001, pp.50-76.

<sup>210</sup> Francesco Maiello, *Histoire du calendrier. De la liturgie à l'agenda*, Paris, Seuil, 1996, p.242.

source, mais surtout un outil heuristique, c'est-à-dire capable de conduire le chercheur à poser des questions nouvelles ?

### ***Qui est Paul Marchandeaup ?***

La biographie de Paul Marchandeaup a longtemps été écrite à partir de sa position et de ses liens lors de la Seconde Guerre mondiale. Il est le député-maire de Reims qui a voté les pleins pouvoirs au Maréchal Pétain. Il est surtout l'un des collaborateurs de René Bousquet, nommé Préfet de Marne en 1940, dans sa tâche de reconstruction administrative. Marchandeaup réussit à convaincre une partie des notables marnais de collaborer avec le Préfet. Les deux hommes évoluent dans les mêmes réseaux radicaux-socialistes qui rassemblent des élus et des hauts fonctionnaires. Bousquet va protéger les élus et fonctionnaires franc-maçons menacés par la législation antimaçonnique de Vichy. Marchandeaup, franc-maçon, est rétabli à la tête de sa mairie en octobre 1940. Ce maintien à la mairie, favorisé par Bousquet, marque la fin de la carrière de Paul Marchandeaup. Une carrière à la fois politique et journalistique.

Paul Marchandeaup est né le 10 août 1882 à Gaillac où son père, Léon (1847-1949), était avocat. Léon Marchandeaup est proche du parti radical. Il sera même conseiller général. Paul fait ses études à la Faculté de droit de Paris, y obtient son doctorat et s'inscrit au barreau. Ayant son doctorat en 1909, il est journaliste à *La Lanterne* et rejoint le cabinet de René Renoult, sous secrétaire d'Etat au Finances. Louis Vieu sénateur radical du Tarn – et qui deviendra son beau-père en 1913 – le présente au sénateur Monfeuillard alors sénateur de la Marne et président du Conseil d'administration du quotidien *L'Eclairneur de l'Est*. Marchandeaup en devient rédacteur en chef en 1911. Mais c'est une carrière politique dans le Tarn qu'il envisage encore. Il connaît deux échecs aux législatives de 1910 et 1914. Après guerre, il s'inscrit au barreau de Reims et est élu conseiller municipal de la ville. Il devient également directeur de *L'Eclairneur de l'Est*. Il est élu maire en 1925. Il est conseiller général la même année et député l'année suivante. À partir de 1930, il entame une carrière ministérielle : sous-secrétaire d'Etat à l'Intérieur (23-25 février 1930), sous-secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil (13 décembre 1930-22 janvier 1931, 3 juin-14 décembre 1932), ministre du Budget (26 novembre 1933-27 janvier 1934), ministre des Finances (4-7 février 1934, 18 janvier 10 mars 1938, 10 avril-1<sup>er</sup> novembre 1938), ministre de l'Intérieur (13 octobre-8 novembre 1934), ministre du Commerce et de l'Industrie (8 novembre 1934-31 mai 1935), ministre de la Justice (1<sup>er</sup> novembre 1938-13 septembre 1939). Il est élu président de l'Association des maires de France en 1934. Enfin, en 1937, il est président du Conseil général de la Marne. Il démissionne de son mandat de maire en 1942. Après guerre, sa carrière reste centrée dans les milieux de la Presse avec notamment le projet de reprendre le quotidien *Le Temps*.

L'ambition de cette enquête est de saisir l'activité politique de Paul Marchandeaup. L'entrée privilégiée est celle de son emploi du temps.

Les sources disponibles sont assez nombreuses. Notre point de départ était les archives privées de Paul Marchandeaup versées aux Archives départementales du Tarn (Albi). Là nous avons trouvé plusieurs années d'agenda dont deux complètes (1926 et 1937). Ces recherches à Albi ont également porté sur d'autres cartons, notamment relatifs à *L'Eclairneur de l'Est* (ADT 65J3, ADT 65J28) ou encore sur l'activité économique de Reims (65 J4)

Ce sont les recherches effectuées aux archives municipales de Reims qui ont permis de faire avancer l'étude et de croiser les sources. Au-delà des cartons consacrés aux courriers du maire (2W59 à 66), de ceux rassemblant les demandes d'audience auprès du maire (173W21

et 22), des correspondances du secrétaire général (173 W27, 28 et 75 à 77), ce sont les agendas administratifs de la fin des années 1930 qui nous ont été précieux.

Si pour l'année 1926, il est possible de recouper – ou encore de vérifier des mots difficilement lisibles – avec les demandes d'audience et les réponses du maire, pour l'année 1937, nous sommes en mesure de croiser agenda personnel et agenda administratif.

Le document pour l'année 1926 est un agenda « Bourse de poche ». Paul Marchandeaup le remplit lui-même. Son carnet d'adresses est fourni. Un certain nombre d'informations est trop elliptiques (ou trop peu lisibles) pour pouvoir être recensées et codées. La première lecture a suscité quelques surprises : 1926 est pour Marchandeaup une année d'élection et il ne fait nulle mention de la campagne ou encore de réunions électorales.

Le document pour 1934 est un agenda Hermes. Marchandeaup le remplit toujours lui-même. Nous avons « corrigé » ce premier document avec les informations de l'agenda administratif que le secrétaire général tient. Le plus ancien agenda conservé est celui de 1933. Il convient de se demander s'il s'agit d'une innovation administrative ou d'un simple problème de conservation. Nous verrons – nous le dirons plus loin – qu'un processus de rationalisation de la gestion du temps est à l'œuvre dans les années 1930.

Les agendas ont donc été saisis dans des tableaux Excel. Une journée – pour 1926 comme 1937 – par une page ou une demi-page d'une dizaine de lignes. Nous avons donc décidé de reprendre cette structure. À chaque jour correspondant, dans le tableau, dix lignes. Pour chaque ligne, nous avons saisi l'existence ou non d'un fait (1 si un fait est inscrit ; 0 si la ligne est vierge). Pour chaque fait, nous avons indiqué l'heure, la description (en reproduisant le plus précisément possible le texte), les noms de personnes. Il a fallu ensuite procéder à un premier codage sommaire. Nous avons retenu le lieu et l'activité (journal, mairie, conseil général, chambre des députés, avocat ou encore président de l'Association des maires de France).

### ***L'emploi du temps***

Les agendas permettent une approche ethnographique du cumul des activités. Le cumul des mandats a donné lieu à des études cherchant à rendre compte soit de la place des cumulants dans le système politico-administratif français, soit de l'évolution de cette pratique et des débats relatifs au cumul<sup>211</sup>. Par une approche ethnographique – centrée sur le suivi d'un élu et l'accumulation de sources relatives à son métier – on saisit que le cumul des mandats implique ou prolonge – le sens de la relation mériterait d'être interrogé – surtout un cumul d'activités : activités liées – présidence de conseils d'administration, rôle dans des associations, etc. – ou non au mandat.

La première lecture est celle qui concerne ses activités (incluant fonctions et mandats). Une rapide comparaison entre les deux premiers semestres de 1926 et 1937 donne le tableau suivant :

---

<sup>211</sup> Guillaume Marrel, *L'Élu et son double, Cumul des mandats et construction de l'État républicain du milieu du XIX<sup>ème</sup> au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle*, Thèse de doctorat en science politique, Université Grenoble II, Institut d'études politiques, 2003



Activité	Inconnue	Mairie	Journal	Conseil Général	Chambre Député	AMF	Avocat	Privée
1926	11,7	53,8	17,1	3,15	2,25	0	3,6	5,4
1937	19	47,2	7,4	4,2	11,4	7,5	0,6	2,7

Paul Marchandeaude commence sa carrière professionnelle comme avocat. Docteur en droit<sup>212</sup>, il s'inscrit au barreau de Reims (dont il sera bâtonnier) dès le lendemain de la Grande Guerre. Cette activité occupe de moins en moins de place dans ses agendas. La seule activité de 1937 concerne un congrès d'avocat auquel il a pu se rendre.

La véritable entrée dans la carrière politique se fait par le journal et surtout par la direction de *l'Éclairneur de l'Est*. Il a été journaliste à *la Lanterne*. Proche des réseaux radicaux et notamment des réseaux de Léon Bourgeois, il est repéré par le sénateur Monfeuillard<sup>213</sup>, président du Conseil d'administration de *l'Éclairneur de l'Est*. Ce dernier en fait le rédacteur en chef du journal. Le journal va se transformer après la guerre. Devenu directeur du journal en 1919 – il est également conseiller municipal de Reims –, il met le quotidien au service de la reconstruction. Le journal est à la fois un instrument politique – en témoigne la promotion faite par le journal lors des campagnes municipales de 1925 ou législatives de 1926 – et d'action publique<sup>214</sup>. Mais surtout la direction du journal et son administration lui permettent, après 1925, d'assurer ses nombreux mandats. René Génin va assurer le secrétariat de Paul Marchandeaude. De nombreux dossiers sont traités à travers des échanges de courrier entre Huet, le secrétaire général de la mairie, et Génin. Génin devient l'attaché parlementaire de Marchandeaude, lorsque ce dernier est élu député. Il le suivra dans les différents ministères. Reste que l'on peut observer un déclin de la place du journal dans l'agenda de Marchandeaude.

Les postes qui connaissent une croissance concernent d'abord le Conseil général. Marchandeaude a été élu conseiller général en 1925, puis en 1931 et enfin en 1937. Cette même année il est élu Président du Conseil général. Ce nouveau mandat ne le conduit pas à aller plus souvent à Châlons. Il siège néanmoins dans la commission des finances du département. Ce qu'il ne faisait pas en 1926. Mais surtout, ce mandat s'accompagne de mission de représentation. Il préside des banquets consacrés à la Marne à Paris. Mais le mandat de député occupe également plus de place dans l'agenda de 1937. Une précision doit être apportée. Marchandeaude n'est élu que le 28 février 1926 lors de législatives partielles. Il mentionne, dans ses agendas, une participation, comme député, à la Commission d'administration générale, au groupe radical et surtout – dans l'agenda 1937 – au « groupe des maires ». Ce groupe est le groupe des députés-maires. Il y siège également comme président de l'Association des maires de France. Il préside cette association depuis 1934.

Une autre lecture peut être proposée en terme de localisation. D'où Marchandeaude gouverne-t-il Reims ? Une évolution est à pointer.

---

<sup>212</sup> Lors de ses premières candidatures aux législatives à Gaillac, il cherche à faire de la compétence juridique une ressource politique.

<sup>213</sup> Député de la Marne, de 1898 à 1906, puis Sénateur de la Marne de 1906 à 1933

<sup>214</sup> C'est notamment *l'Éclairneur* qui défend un principe de financement de la reconstruction de Reims. Le principe consistait à grouper les créances des sinistrés et à en faire le gage d'emprunts immédiats.

Lieu	Inconnu	Reims	Paris	Châlons	Epernay	Gaillac	Auxerre	Nantes	Toulouse	Colmar	Rouen
1926	11,8	64,5	18,5	3,2	1,3	0	0,3	0,7	0	0	0
1937	14,7	48,8	32	2,7	0,2	0,2	0	0	0,4	0,6	0,4

Paris occupe une place de plus en plus centrale dans l'activité de Paul Marchandea. En 1926, le maire de Reims est déjà très présent à Paris. Il a ses bureaux à la fois au Sénat là où siège son beau-père Louis Vieu, et dans les locaux parisiens du journal *L'Éclairer de l'Est*. Il traite une partie des affaires à partir de cette localisation. Il se rend aux ministères notamment à l'Intérieur, aux Régions Libérées et aux Finances. En 1937 la situation a évolué. Le nombre de lignes faisant mention de Reims décroît de 15,7 points. Celui faisant mention de Paris augmente de 13,5 points. Il a, à la fin des années 1930, un appartement à Paris : 10 avenue Kléber<sup>215</sup>.

Que nous disent les agendas sur les activités de gouvernement urbain ?

Une grande partie de son activité mayorale est consacrée à ce que Marchandea et le secrétaire général de mairie appellent, en 1937, des audiences. Elles sont hebdomadaires. Sur l'année 1926, il reçoit 260 demandes d'entrevue. Marchandea intervient directement et annote les demandes d'audience. Il propose lui-même des rendez-vous. En 1937, c'est le secrétaire général qui arrête des rendez-vous. Un jour dans la semaine est consacré aux audiences, bien souvent le lundi de 10 heures à midi.

L'activité mayorale est scandée par les conseils municipaux, mais également par les réunions en comités plus restreints. D'abord les réunions de la municipalité qui sont aussi fréquentes que les conseils qu'elles précèdent la plupart du temps. Ces réunions permettent de rassembler l'exécutif municipal sans que l'opposition ne soit conviée. Mais nous pouvons aussi relever l'importance de la commission des Finances. Une réunion mensuelle est prévue en 1926 comme en 1937.

Le maire – en 1926 comme en 1937 – dédie son temps aux intérêts constitués. Il reçoit les représentants de différents syndicats, groupements ou encore amicales : les biscuitiers, les instituteurs, les propriétaires, les industriels, les commerçants, les boulangers ou encore les viticulteurs. L'association aux entrepreneurs est particulièrement importante dans le Reims de l'entre-deux-guerres. C'est en 1925 que le président du syndicat général du commerce et de l'industrie de Reims écrit au maire pour l'informer de la création d'un office de la prospérité. Un office censé « coordonner tous les efforts et collaborer avec tous les organismes et groupements existants »<sup>216</sup>. Le maire s'empare du dossier et propose la création de sous-commissions. Quatre sous-commissions sont prévues : l'une dédiée aux industries, une deuxième au commerce, une troisième au travail et une quatrième aux intérêts généraux. Marchandea propose que Marcel Déat – élu conseiller municipal et nommé adjoint en 1925 – soit le rapporteur général. Dans le premier conseil d'administration figurent 32 noms de conseillers municipaux et de représentants de différents intérêts économiques. Sur les six premiers mois de 1926, Paul Marchandea aura, à 8 reprises, des réunions relatives à l'Office de la prospérité. L'Office vise à faire la

<sup>215</sup> Note des Renseignements Généraux, 25/07/1944, Archives Nationales, F/7/15486 (A) n°2331, Dossier RG Paul Marchandea.

<sup>216</sup> Archives départementales du Tarn, Fonds Marchandea, 65 J4, Lettre de J. Bruneau à P. Marchandea, 20/06/1925.

promotion de Reims pour attirer de nouvelles industries. Dès sa création, il s'inspire de foires organisées par d'autres villes de France, notamment Lyon<sup>217</sup>.

Enfin, l'activité de maire est aussi une activité de représentation à laquelle il consacre la totalité de ses week-ends (samedi et dimanche) en présidant des banquets, en inaugurant des monuments et des expositions, en participant à des fêtes sportives ou à des amicales d'élèves ou d'anciens élèves d'écoles ou de lycées.

Mais Reims ne se gouverne pas qu'à Reims. En 1926, le maire Marchandeaude se rend régulièrement au ministère de l'Intérieur et également au ministère des Finances. Cette part de son activité est encore plus présente dans son agenda en 1937. Il participe à des commissions – d'abord comme Président de l'Association des maires de France<sup>218</sup> – : à la commission nationale paritaire du personnel départemental et communal, à la commission des receveurs municipaux, etc. Il siège, par ailleurs, au Conseil national économique<sup>219</sup>. De plus gouverner Reims c'est avant tout présider à sa reconstruction et trouver les financements de ces opérations. Cela conduit les élus de Reims à se fédérer à d'autres élus. La loi du 17 avril 1919 sur les dommages de guerre institue un fonds commun des régions libérées et impose à l'État de réserver un montant qui doit être réparti dans les différents territoires ayant été occupés pendant la guerre par les puissances ennemies ainsi que dans les départements recouvrés. Ce fonds, dont il est précisé que le montant doit s'élever à six cent millions de francs, n'est finalement jamais mis à la disposition des départements concernés<sup>220</sup>. Dès 1919 sont créés une association d'édiles des régions libérées et un groupe interparlementaire des régions dévastées, groupements qui cherchent à faire valoir la situation économique et sociale des populations de ces régions et à obtenir des crédits en faveur des diverses collectivités publiques concernées, départements et communes. Ces deux groupements finissent par se résigner au tout début des années 1930 et perdent tout espoir d'obtention de crédits budgétaires. Une autre solution est alors esquissée. En décembre 1932, l'Association des maires des régions dévastées formule un vœu en faveur d'une loterie des régions libérées dont le produit pourrait remplacer le fonds commun<sup>221</sup>. Ce vœu, repris par le groupe interparlementaire, rejoint une initiative d'industriels du Nord et de l'Est qui, dès la fin de l'année 1934, organisent à Lille les premiers tirages d'une loterie « dont les bénéficiaires doivent être les sinistrés, victimes de la guerre »<sup>222</sup>. Le maire Marchandeaude va régulièrement participer – à la fois comme maire de Reims et comme président de l'Association des maires de France – aux congrès des maires du Nord et de l'Est. Dès son élection comme député, il siège à la commission des régions libérées.

---

<sup>217</sup> Archives départementales du Tarn, Fonds Marchandeaude, 65 J4, Lettre de R. Génin à P. Marchandeaude, 4/06/1925

<sup>218</sup> Sur le lien entre ministère de l'Intérieur et Association des maires de France dans l'entre-deux-guerres, voir : Patrick Le Lidec, *Les maires dans la République. L'Association des Maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, thèse de science politique, Université Paris I, novembre 2001.

<sup>219</sup> Alain Chatriot, *La démocratie sociale à la française : l'expérience du Conseil national économique, 1924-1940*, Paris, La découverte, 2002.

<sup>220</sup> Archives municipales de Nancy, (a2) D3 8, Compte-rendu du congrès de l'Association des maires du Nord et de l'Est tenu à Nancy du 10 au 12/07/1936.

<sup>221</sup> Marcel Braibant (conseiller général des Ardennes et président de l'Association des maires des régions dévastées), « L'Association des maires des régions dévastées et la loterie », *Journal de la loterie des régions libérées*, n°2, 16/09/1934.

<sup>222</sup> Louis Broders, « Pourquoi ce journal ? », *Journal de la loterie des régions libérées*, n°1, 16/08/1934, p.1.

Ce que nous pourrions retenir de l'analyse – encore provisoire – des agendas est la multiplication des activités, comme si la croissance des mandats et fonctions était exponentielle. Se pose la question de l'organisation du travail, ou, pour le dire autrement, de l'administration de l'emploi du temps. Paul Marchandea a des adjoints qui gèrent directement une partie des rendez vous. Il sollicite Georges Hodin en 1926. La situation est encore plus nette en 1937 : Paul Guillemont (1881-1956) est régulièrement mobilisé pour des rendez-vous, des inaugurations et des banquets. En 1937, il préside même un conseil municipal en l'absence de Paul Marchandea retenu à Paris.

L'administration joue un rôle majeur. Deux hommes rendent possible l'adéquation entre les différents mandats. Il s'agit de René Génin, collaborateur de Paul Marchandea à *l'Eclairer de l'Est*, et d'André Huet, secrétaire général de Reims de 1920 à 1940. Les deux dès 1925 s'échangent les dossiers concernant les affaires municipales. La répartition est géographique : Génin s'occupe des affaires parisiennes de Marchandea – qu'elles concernent la mairie, la députation ou les ministères – et Huet les affaires rémoises.

Cette recherche sur les agendas ,centrée sur les rapports entre élection et action publique, s'inscrit dans la longue durée. Il s'agit, à terme, de comparer différentes configurations historiques pour mieux saisir le processus de maîtrise du temps et de transformation du métier politique au cours des dix-neuvième et vingtième siècles.

## SOURCES

### ARCHIVES DEPARTEMENTALES DU TARN (ALBI)

- 65 J 1 Léon Marchandau puis Paul Marchandau : Affaires politiques à Gaillac et en Gaillacois
- 65 J 2 Papiers divers au sujet de l'arrondissement de Gaillac
- 65 J 3 Paul Marchandau à Reims. *L'Eclaireur de l'Est* (1911-1928)
- 65 J 4 Reims, mairie, activité économique
- 65 J 7 Affaires politiques de la Marne : Elections diverses
- 65 J 10 Affaires d'Etat : Sous secrétariat d'Etat à la Présidence du Conseil
- 65 J 22 Justice Ministère Daladier
- 65 J 28 *Eclaireur de l'Est*
- 65 J 33 Agendas

### ARCHIVES MUNICIPALES DE REIMS

- 151 W 50 Fêtes et cérémonies 1925-1927
- 151 W 57 Fêtes et cérémonies 1934
- 151 W 60 Fêtes et cérémonies 1937
- 151 W 61 Fêtes et cérémonies 1937-38 : Très gros dossier sur l'organisation du Congrès de Reims des maires du Nord et de l'Est (photos, factures, etc.)
- 171 W 3 Direction de l'administration générale. Service du secrétariat général Délibérations du conseil municipal 1925-1926
- 171 W 4 Direction de l'administration générale. Service du secrétariat général Délibérations du conseil municipal 1926-1927
- 171 W 13 Direction de l'administration générale. Service du secrétariat général Délibérations du conseil municipal 1936-37
- 171 W 14 Direction de l'administration générale. Service du secrétariat général Délibérations du conseil municipal 1937-38
- 173 W 21 Secrétariat général : Demandes d'audience auprès du maire 1925-1934
- 173 W 22 Secrétariat général : Demandes d'audience auprès du maire 1937-1938
- 173 W 27 Correspondances et invitations de Monsieur Guillemont adjoint au maire 1937-39. Correspondances et invitations de Monsieur Huet secrétaire général de la mairie 1926-1929
- 173 W 28 Invitations à diverses manifestations : réponses et excuses de Monsieur Huet secrétaire général de la mairie
- 173 W 50 Bulletin de l'Association des maires du Nord et de l'Est, 1937-43, Association des maires de l'Arrondissement de Reims, Congrès extraordinaire des maires des régions libérées (27-28 octobre 1920)
- 173 W 58 Agendas des invitations 1933-37. Agendas 1959-1960. Agendas 1959 du secrétaire général
- 173 W 75 Correspondance reçue et envoyée par le secrétaire général, notes au maire (1935-1943)
- 173 W 76 Correspondance entre le secrétaire général et M. Génin (attaché de Paul Marchandau à la Chambre des députés) [1926-1934]
- 173W 77 Correspondance entre le secrétaire général et M. Génin [1935-36]



## ANNEXE II

---

# L'INTERNATIONALISATION DES VILLES. ENQUETE SUR LE RESEAU EUROCITIES

Dans le cadre du cluster 14 de la Région Rhône Alpes « Enjeux et représentations de la science et de leurs usages », nous avons obtenu la responsabilité du sixième axe : Politiques scientifiques et politiques publiques : enjeux des sciences sociales. Le programme de recherche au sein de cet axe consiste à analyser les savoirs produits et utilisés par les différentes instances et dispositifs de gouvernement. Ces savoirs, ces sciences et technologies de gouvernement sont porteurs de représentations, d'idées, de valeurs, de normes et d'intérêts constitutifs de la réalité même de l'action publique. On peut ainsi dire qu'ils constituent tout à la fois les conditions de possibilité ainsi que les bornes de toutes politiques publiques. Nous pilotons une recherche collective au sein de cet axe. Une recherche qui porte sur les réseaux d'experts et les normes d'action publique. Nous avons privilégié une entrée urbaine. En un mot nous souhaitons revenir sur les réseaux d'experts urbains en Europe et leur capacité à peser sur les normes d'action publique<sup>223</sup>. Il nous est apparu qu'un réseau d'acteurs et d'experts permettait de saisir ce milieu transnational de l'expertise urbaine sur le temps long (1986 à nos jours). Ce réseau est un réseau de villes nommé Eurocities.

Ce choix d'objet nous a conduit à approfondir la question de l'internationalisation des villes que nous avons déjà abordée sur une période autre (le premier vingtième siècle). Afin de présenter ce chantier en cours, nous allons d'abord revenir sur les travaux sur l'internationalisation des villes avant de présenter le protocole d'enquête et enfin les premiers résultats.

### L'INTERNATIONALISATION DES VILLES

La dimension internationale et la place des villes dans la compétition inter-urbaines sont aujourd'hui des objets bien étudiés à la fois en analyse de l'action publique, en urbanisme ou en géographie (KANTOR, SAVITCH, 2002 ; LE GALES 2003 ; BRENNER 2004). Après avoir rappelé les différentes traditions d'études nous insisterons sur la sociologie des réseaux de villes.

---

<sup>223</sup> Dans le cadre de cette recherche, nous organisons, depuis 2007, un séminaire sur la ville internationale (savoirs, réseaux et gouvernements urbains) à l'ENS LSH. Nous avons reçu, en 2006-07, P. Le Gales, C. Halpern, F. Bove et C. Orillard. Nous recevons, en 2007-08, A. Osmont, F. Zucca, R. Pasquier, A. Marin et S. Ewen.

### ***Etat de la question***

Nous l'avons déjà dit, trois grands types d'approches semblent pouvoir être distingués pour comprendre et expliquer cette dimension internationale des villes.

La première est une approche objectivante. Le raisonnement se fait en termes d'infrastructures à mettre en œuvre pour acquérir un statut international. Cette approche de l'internationalisation croissante se fait en termes d'équipements, de fonctions ou encore de réseaux. Ces travaux sont bien souvent prescriptifs et partent du principe qu'il est possible d'objectiver la ville internationale à travers un certain nombre de critères et ainsi de la faire advenir.

Cette lecture est remise en cause par des travaux qui ne sont pas dénués d'un propos très englobant et d'un raisonnement en termes de nécessité historique. Compte tenu des nouveaux rapports entre le politique et l'économique, la place du marché dans la régulation des sociétés, les villes seraient contraintes à acquérir une dimension internationale. Pour le dire vite, la transition post-fordiste depuis trois décennies aurait contraint les Etats à s'adapter à la nouvelle donne économique (JESSOP 1993) et à faire des métropoles les nouveaux territoires de la compétition économique. Un mouvement inéluctable pousserait les villes vers l'internationalisation. C'est une loi de la nécessité que l'on trouve parfois en filigrane de certaines analyses. Il y aurait un impératif de l'internationalisation qui s'imposerait pour la survie même des grandes métropoles.

Une troisième approche plus sociologique met en évidence le rôle d'acteurs à la fois publics et privés qui oeuvrent à l'internationalisation des villes. Ces travaux voient l'internationalisation comme « le fruit d'une production locale unissant institutions publiques et institutions de la société civile » (PINSON, VION 2000). La ville est ainsi saisie comme acteur collectif qui réussit à mobiliser une identité et une histoire et à défendre des stratégies qui passent notamment par une inscription de plus en plus forte dans les programmes européens (LE GALES 2003). Ses stratégies ne réussissent pas toujours. Il n'y a pas de caractère d'inéluctabilité dans la stratégie internationale des villes.

C'est cette lecture qui conduit à prendre au sérieux les réseaux de villes.

### ***Les réseaux de villes***

La boîte noire que constituent les réseaux de villes n'est que très rarement ouverte. Les réseaux sont trop souvent réifiés, présentés comme sans histoire ou surtout d'emblée présentés comme rassemblant une population clairement définie : les villes internationales. Or ce n'est pas parce qu'elles sont internationales que les villes font partie des réseaux mais probablement parce qu'elles font partie des réseaux qu'elles deviennent internationales. Pour le dire autrement, dans cet article, nous allons saisir le réseau de villes comme un outil d'internationalisation sinon de gouvernement.

Le fil directeur de ce travail est donc de revenir sur l'internationalisation des villes ou plus précisément sur l'europanisation des villes à partir des circulations entre villes. Dans un certain nombre de traditions disciplinaires nationales, on a peine à observer la régulation des sociétés urbaines autrement qu'à travers une approche de type vertical. Autrement dit, on s'est surtout interrogé sur le degré d'autonomie notamment des autorités municipales par rapport à un centre – ou à un sommet de la pyramide politico-administrative – et en particulier le gouvernement central. Ce qui nous intéresse c'est la circulation qui est à l'œuvre entre les villes et qui contribue à les transformer. Il s'agit donc de rompre avec une



lecture verticale de l'européanisation des villes. Cette lecture qui raisonne en termes de haut et de bas, de centre et de périphérie est très largement utilisée dans les travaux de science politique qui ont – avec grand intérêt – montré tout le défi que l'européanisation posait aux acteurs urbains (BENZ AND EBERLEIN 1999) et sa capacité à affecter les pratiques des gouvernements urbains ainsi que les politiques mises en œuvre. Autrement dit l'un des implicites de ce type d'analyse est la dichotomie entre deux niveaux – la métropole et l'Union européenne – sans forcément insister sur les scènes où les acteurs européens et métropolitains interagissent. Une prédilection pour l'européanisation descendante (download) est même très clairement affichée. Sensible à ce type de lecture, la présente recherche souhaite toutefois rompre avec une approche verticale de l'européanisation. L'européanisation va ici être saisie à travers des circulations organisées par des réseaux de villes<sup>224</sup>. Des travaux reviennent sur la nouvelle forme d'action publique urbaine ainsi rendue possible par ces réseaux liés à des groupements de villes de plus en plus nombreux ou encore à des programmes européens.. D'autres s'intéressent à la vision du monde et aux théorisations politiques implicites cristallisées dans ces instruments que sont les réseaux de villes. La question qui traverse ces travaux est la suivante : le réseau de ville est-il un instrument qui sert le néo-libéralisme en favorisant la concurrence entre les villes ou au contraire est-il une option limitant les effets de cette compétition ? Notre propos ne souhaite pas alimenter ce débat. Il rejoint un troisième ensemble d'enquêtes davantage socio-historiques qui cherchent à repérer le travail d'institutionnalisation de ces réseaux, réseaux qui voient le jour dès la fin du dix-neuvième siècle (*Contemporary European History* 2002 ; *Annuaire d'histoire administrative européenne* 2003)<sup>225</sup>. En rétablissant une épaisseur historique des réseaux, en les isolant comme objets d'études une nouvelle grille de lecture s'impose. Une grille de lecture qui revient sur le processus d'institutionnalisation du réseau en en offrant une définition davantage configurationnelle. Le réseau de ville est bien saisi comme une configuration interurbaine : le réseau repose sur des initiatives de quelques villes, sur des relations entre municipalités urbaines. Mais par un effet d'agrégation, le réseau gagne en autonomie et pèse – à travers des ressources comme des contraintes – sur ces relations voir sur le gouvernement des villes.

## EUROCITIES COMME CHANTIER

Le réseau ici étudié est Eurocities. Enquêter sur un réseau n'est pas chose simple : le centre du réseau est peu accessible (tant par entretiens qu'à partir d'archives). L'une des entrées les plus fructueuses est bien celle par les villes membres. L'étude d'Eurocities sera proposée à partir de la ville de Lyon, d'entretiens avec les principales chargées de mission qui ont assuré le suivi du réseau, d'archives des services de la ville ainsi que d'observation d'assemblées générales. Après avoir donné quelques repères chronologiques sur l'institutionnalisation du réseau, nous reviendrons sur les relations entre les villes membres et le réseau de villes, un réseau que nous étudierons, pour finir, comme un instrument de gouvernement.

---

224 Il est évident que les circulations entre villes sont bien plus nombreuses que celles organisées par les « réseaux de villes officiels » ( TAYLOR 2004). Il n'en demeure pas moins que ces réseaux organisés constituent une entrée opérationnelle pour saisir l'internationalisation des second cities.

225 Michael Hebbert and Shane Ewen, 'European cities into a networked world during the long 20th century', *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25, 2007, pp.325-340.

## **Questionnement**

L'ambition de cette enquête est bien de revenir sur le réseau comme instrument d'internationalisation des villes. Il s'agit pour cela à partir de quelques villes de proposer deux types d'enquête :

- Une enquête sociogénétique qui revient, à partir d'archives, sur l'entrée des villes dans le réseau Eurocities. Il s'agit ici d'analyser le contexte économique, politique et social dans lequel se trouvaient les deux villes au moment de leur entrée dans le réseau. Nous insistons sur le travail politique d'internationalisation que les élus ont mené et qui les a conduit à rejoindre le réseau.
- Une enquête reposant surtout sur des entretiens qui s'intéressera à la « carrière » des villes dans le réseau. Nous serons attentifs aux différents postes occupés par les villes dans le réseau. C'est ainsi que certaines commissions comme la commission EDURC (développement économique et régénération urbaine) sont susceptibles d'être étudiés. Mais ce sont aussi les manières de conquérir les postes qui nous intéressent. Autrement dit la compétition à l'œuvre au sein d'un réseau qui ne cesse de nier cette même compétition et insister sur les formes de coopération. Ce sera également une manière d'interroger les objectifs que les élus municipaux urbains assignent au réseau. Et ce pour mieux comprendre quel type de ressources politiques le réseau comme cartel peut offrir.

## **Les terrains**

Eurocities est avant tout le produit de stratégies d'internationalisation de second cities européennes. Et notamment de Barcelone. En 1986, une rencontre a déjà eu lieu à Rotterdam et elle portait sur le rôle des grandes villes dans le redressement économique. Soutenue par la ville de Barcelone, cette réunion est surtout animée par des universitaires : Leo Klaassen et Jean Paelinck tous deux fondateurs d'une économétrie spatiale qu'ils appelleront également science régionale. Plusieurs villes répondent à l'appel et viennent évoquer leur rôle dans le redressement économique : Lisbonne, Barcelone, Milan, Thessaloniki, Hambourg, Anvers, Marseille, Rotterdam, Dublin, Birmingham, Copenhague. Mais cette rencontre reste sans suite directe.

C'est l'équipe municipale de Barcelone qui lance effectivement un mouvement dès l'été 1988 en invitant des « euro-cités » à une conférence. L'initiative du maire Pasqual Maragall et de Jordi Borja vice-président de la communauté de municipalités de l'Aire métropolitaine de Barcelone repose sur des réseaux de villes déjà existants comme IULA ou encore le CCRE. D'autres villes sont associées à l'invitation parmi lesquelles on retrouve Milan, Birmingham et Rotterdam. La tenue de la conférence est précédée d'une enquête adressée par Jordi Borja (BORJA 1992)<sup>226</sup> aux grandes villes européennes. Il s'agit de connaître la relation qu'ont les villes avec la Communauté Economique Européenne, de savoir ce qu'attendent les villes de l'Europe unique ou comment elles se préparent à l'intégration

---

<sup>226</sup> Jordi Borja (né en 1941) a suivi des études de droit et de science politique à l'Université de Madrid. Membre du Parti socialiste unifié de Catalogne depuis les années 1960, il entre au parlement de Catalogne en 1980 puis au gouvernement de la ville de Barcelone à partir de 1983. C'est en 1987 qu'il devient vice-président exécutif de l'Aire métropolitaine de Barcelone. C'est cette fonction qui le conduit à s'impliquer dans la constitution du réseau Eurocities.

européenne. La conférence porte sur le rôle des « cités dans la construction de l'Europe ». L'invitation de Barcelone séduit particulièrement les « second city ». Dès le lendemain de la conférence de Barcelone, se pose la question de la pérennité du réseau<sup>227</sup>. Et celle des villes membres.. Le réseau doit-il chercher à s'ouvrir largement à un nombre important de grandes villes européennes ou doit-il rester rassemblé autour d'un nombre réduit de villes ? L'option affirmée à la conférence de Barcelone est de conserver un petit nombre de villes. Les villes membres ne devraient pas être des capitales nationales. Elles devraient faire preuve d'une réelle vitalité économique et d'une réelle réputation européenne<sup>228</sup>. Des éléments difficilement objectivables : l'ambition derrière l'affichage de telles limites est pour les villes s'impliquant dans la mise en place du réseau de conserver un statut à part et de maîtriser le devenir du réseau pour en tirer le plus de bénéfices possibles. Mais le réseau – comme groupe d'intérêt - pour être efficace doit faire du nombre et doit sans cesse démontrer sa représentativité. C'est ainsi que dès l'automne 1989, il est décidé de distinguer les villes fondatrices des villes partenaires. L'analogie avec un groupe d'intérêt n'est pas hasardeuse : rassembler les grandes villes européennes vise surtout à faire du lobbying auprès de la Commission européenne. Les villes qui vont s'investir dans les premières rencontres des Eurocities cherchent un accès à la Commission. Les villes doivent donc attester de leur capacité à mettre en place des réseaux. L'Europe en retour pourra s'ouvrir aux villes en institutionnalisant ces réseaux et surtout en mettant en œuvre une politique urbaine à l'échelle européenne. De fait, l'une des ambitions déjà présentes à la conférence de Barcelone est de mettre sur l'agenda européen la question des villes, de leur développement économique, politique et social. Deux commissaires européens ainsi qu'un vice-président du Parlement sont représentés à cette première conférence. C'est à l'issue de la conférence que le travail de lobbying s'accélère. Un contact privilégié est établi entre la ville de Barcelone et la Direction générale XVI (Regional Policy and Cohesion) via le directeur général (espagnol) : Eneko Landaburu. Des rencontres sont organisées avec le Président de la commission européenne, Jacques Delors et son commissaire aux politiques régionales Bruce Millan. Le 24 octobre 1989, la délégation d'élus eurocités insiste sur 4 points essentiels : le réseau des transports en Europe, la question de l'environnement urbain, le problème d'accueil des migrants et enfin la transformation des centre-villes. Le président s'engage sur la création d'une cellule spécialisée sur les questions urbaines et sur le soutien à la « coopération inter-cités ».

En 1990, la structure est encore très souple. Après deux années de fonctionnement, un comité exécutif est mis en place. Il rassemble les six villes fondatrices ainsi que les villes qui pilotent les groupes de travail. Les groupes de travail sont déjà au nombre de 13 (parmi lesquels coordination des Instituts urbains, rénovation économique et urbaine des centre villes, coopération Est Ouest, etc.). Il est surtout décidé de mettre en place un secrétariat permanent à Bruxelles.

Quatre villes jouent un rôle dans la construction du réseau : Barcelone, Lyon, Birmingham et Francfort. Trois hommes vont nouer des liens et contribuer à faire exister le réseau tout en poursuivant une stratégie d'internationalisation de leur villes : Jordi Borja (Barcelone), Christian Boiron (Adjoint aux relations internationales, Lyon) et Albert Bore (Birmingham)<sup>229</sup>.

---

<sup>227</sup> Archives municipales de Lyon (AML), 1729 W 1, Lettre de Jordi Borja à Michel Noir, 19/05/1989.

<sup>228</sup> AML, 1729 W 2, Réunion Eurocités du 7/07/1989.

<sup>229</sup> Albert Bore après des études à l'Université de Birmingham (PhD de Physique en 1973) s'engage en politique. Membre du Labour, il est élu au City Council de Birmingham en 1980. Il va jouer un rôle majeur dans la régénération urbaine et le développement économique. Il préside le Comité pour le développement de Birmingham (1984-1993). Il sera élu Leader du Birmingham City Council en 1999 (jusqu'en 2004). Il est président du Comité des régions de 2002 à 2004.

Notre ambition est bien d'analyser la constitution du réseau de villes – et le travail politique à l'œuvre dans la mise en visibilité des villes en Europe – à partir des stratégies d'internationalisation de villes membres. Six villes ont été choisies :

- Birmingham comme ville fondatrice et Manchester ville qui joue un rôle majeur dans le réseau au tournant des années 1990 et 2000<sup>230</sup>
- Rotterdam et Francfort qui peuvent être considérées comme des villes fondatrices. Les deux villes également abritent des centres d'études urbaines qui collaborent avec le réseau et la commission européenne<sup>231</sup>.
- Enfin Lyon et Barcelone, villes fondatrices.

## SOURCES ET PREMIERS RESULTATS

C'est à partir de l'enquête menée à Lyon et Barcelone que l'on peut commencer à avancer des premiers résultats. Ces résultats nourrissent aussi de nouvelles hypothèses de travail consolidées au cours du séminaire ville internationale que nous animons pour la deuxième année consécutive au sein du laboratoire Triangle.

### *Les sources*

L'étude d'Eurocities proposée à partir des villes de Lyon et de Barcelone est menée à partir d'entretiens avec les élus, les collaborateurs et d'autres acteurs de la ville qui ont assuré le suivi du réseau, mais également d'archives des services de la ville ainsi que d'observation d'assemblées générales.

L'enquête a commencé à Lyon lors de l'Assemblée générale d'Eurocities de novembre 2005. Cette assemblée générale a fait l'objet d'une observation centrée sur la campagne de l'équipe lyonnaise pour s'emparer de la présidence du réseau. Lyon, vice-président du réseau, était candidat en 2005 à un renouvellement au comité exécutif – mandat de trois ans -. En observant l'assemblée générale de novembre 2005, on repérait dans les couloirs du Palais des congrès des délégués de villes présentant leur programme. On entendait aussi le maire de Lyon qui ne prend la parole que comme vice-président du réseau et jamais comme maire. Autrement dit, aucune réalisation domestique n'a été mise en avant au cours des deux journées d'assemblée. Six villes étaient en concurrence pour quatre places. La plupart d'entre elles avait déjà accompli une carrière au sein d'Eurocities, une carrière qui conduit à s'impliquer dans les groupes de travail, dans les forums ou encore à postuler à des prix lors des Assemblées générales avant même de convoiter un mandat au sein du comité exécutif. La ville de Lyon a été très largement réélue au comité exécutif dont la ville faisait partie depuis 2002. En étant réélue au comité exécutif la ville qui avait déjà la vice présidence du réseau devenait automatiquement la prochaine présidente. En 2006, Gérard Collomb succède effectivement à Richard Leese, Président du City Council de Manchester. Après l'assemblée générale, nous avons étudié les archives municipales concernant Eurocities. Les archives des mandats Noir (1989-1995) et Barre (1995-2001) venaient d'être

---

<sup>230</sup> C'est Aisling Healy, docteure en science politique, qui s'occupe de ce volet de l'enquête.

<sup>231</sup> C'est Sarah Russeil, docteure en science politique, qui s'occupe de ce volet de l'enquête.

versées. 5 cartons d'archives permettent de pointer non seulement les acteurs majeurs de la constitution du réseau mais les intentions de l'équipe municipale de l'époque. A partir de procès verbaux de réunions et d'échanges de courrier, il est alors possible de retracer les constacts entre les villes et surtout avec la commission. A partir de là une série d'entretiens – bénéficiant d'une connaissance des archives a été ouverte - : avec Françoise Mont chargée de mission aux relations internationales depuis 1990, avec Patricia Finel chargée de mission en charge de l'organisation de l'Assemblée générale des Eurocities de 2005, avec Cécile Bodet Bressat chargée de mission Eurocities depuis 2002. A ces premiers entretiens, nous avons ajouté une série de quatre entretiens avec Pierre-Yves Tesse, ancien directeur à la Chambre de Commerce dont la trajectoire nous permet de revenir non seulement sur le temps long de l'internationalisation mais également sur le rôle des acteurs privés dans cette internationalisation. D'autres entretiens sont prévus : Jacques Crammer (secrétaire général de la ville de Lyon, 1983-1989 puis chargé de mission sous le mandat suivant), Christian Boiron (adjoint aux relations internationales 1989-1992), Jacques Moulinier (adjoint aux relations internationales 1992-2001) et Jean-Michel Daclin (adjoint aux relations internationales, 2001-2008).

L'enquête à Barcelone permet de revenir davantage sur la genèse du réseau plus que sur la stratégie d'internationalisation de la ville. Une enquête en archives a commencé. Elle est centrée sur les différents voyages de Pasqual Maragall de 1984 à 1997. Quatre cartons nous ont permis de revenir sur les réunions de Rotterdam (1986), sur les premières assemblées générales (Barcelone 1989, Lyon 1990 et Birmingham 1991) ainsi que sur les premières rencontres avec la Commission européenne. Une première série d'entretiens a été ouverte avec Jordi Borja et Mireia Bellil. Mireia Bellil, ancienne étudiante de Borja, crée en 1987 le Centre Internacional d'Estudis Urbans, bureau d'études qui va directement collaborer à l'organisation de la conférence de Barcelone en 1989 et à la création du réseau. Le bureau produit ensuite une expertise urbaine sollicitée par la commission : statistiques urbaines et évaluation des premiers programmes urbains. Un second entretien est prévu avec Jordi Borja. Un autre avec Antonia Sabartes, adjointe aux relations internationales dans la municipalité actuelle et qui a collaboré avec Jordi Borja.

## **Résultats**

Deux types de résultats sont à avancer. Les premiers concernent les stratégies d'internationalisation. Les seconds davantage la place du savoir dans les réseaux de villes.

- Au sujet des stratégies d'internationalisation. Divers motifs d'internationalisation des villes peuvent être pointés. Des raisons économiques d'abord. Dans le cas de certaines villes des West Midlands comme Birmingham on avance un motif avant tout économique. C'est la désindustrialisation qui conduit durant les années 1980 les élus municipaux et les responsables économiques à adopter de nouvelles stratégies économiques. Très concrètement il s'agit de diversifier les activités et de s'orienter vers des activités de services au premier rang desquelles figure le tourisme. Le tourisme qui appelle à la confection d'une nouvelle image de la ville. C'est ce travail qui est entrepris précocement par le Chambre de commerce de Birmingham puis par les élus qui s'investissent à l'international, notamment au niveau européen (EWEN, 2008). Des raisons plus institutionnelles peuvent être avancées. Le cas de Barcelone est à ce titre assez intéressant. Barcelone – et les efforts de sa municipalité et de son gouvernement métropolitain – contribue à

rendre populaire la catégorie de second city. C'est bien évidemment les rapports avec la capitale marquées par la centralisation du régime franquiste qui après 1975 motive la reconnaissance du pouvoir barcelonais. Mais c'est aussi une rivalité entre deux pouvoirs locaux qui explique la recherche de soutien et de visibilité à l'international. C'est la lutte entre la ville de Barcelone et la Généralité de Catalogne qui conduit l'équipe de Pasqual Maragall à s'engager dans l'organisation de grands événements (les jeux olympiques de 1992) mais aussi dans la mise en œuvre de structures plus permanentes (réseaux de villes) qui permettent d'associer à la municipalité un réseau d'universitaires, de représentants du patronat local, de la chambre de commerce, etc.

Dans le cas de Lyon, ces motifs ne sont pas absents. Mais nous observons avant tout des raisons politiques et notamment des clivages partisans entre des familles politiques locales. L'internationalisation via les réseaux suppose également un travail politique afin de « faire carrière » au sein du réseau et d'en tirer une plus grande visibilité. Deux récits peuvent être proposés. Un récit sur le temps long qui met en évidence le rôle des entrepreneurs et des acteurs privés. Un récit sur le temps plus court qui insiste sur le rôle des élus.

D'abord le rôle des entrepreneurs et le temps plutôt long. Avec l'ouverture des économies locales à la concurrence internationale, la restructuration de la production et une forme de désindustrialisation, le rôle et l'ancrage local des élites économiques a évolué. On pourra montrer alors que les entreprises traditionnelles s'éclipsent et que désormais les grands groupes présents dans la ville ont des dirigeants qui participent peu à la sociabilité patronale locale et surtout aux conduites de la ville. Mais en même temps cette situation peut induire une forme de « guerre des territoires ». Et donc il y a place pour un certain volontarisme des acteurs économiques et politiques.

La trajectoire de Pierre-Yves Tesse est, ce titre, particulièrement intéressante. Il débute professionnellement au sein de l'OREAM Lyon Saint-Etienne (Organisation d'Etude d'Aménagement d'Aires Métropolitaines). Les OREAM sont mis en place par la DATAR en 1966 pour faire des 8 métropoles d'équilibre des pôles de croissance, d'animation et de service. C'est bien évidemment le moment de l'Etat aménageur.

Pierre-Yves Tesse quitte l'OREAM après des études sur l'aéroport de Bron dirigé par Jean Chemain. Chemain est, effectivement, en charge du transfert des activités de Bron à Satolas. Tesse le rejoint au sein du bureau d'accueil des activités industrielles. Le bureau, abrité à la Chambre de commerce, devient l'Agence pour le développement économique de la région lyonnaise (ADERLY) en 1974. L'ADERLY est co-présidée par le Président de la Chambre de commerce et d'industrie, le Président de la Communauté urbaine, du Conseil général et du GIL (Groupement interprofessionnel). C'est dans cette association que se jouent les premiers efforts d'internationalisation et d'attractivité du territoire lyonnais. C'est une gestion de la désindustrialisation qui conduit l'ADERLY à attirer des services (ENS, Part Dieu) et des pôles de directions (Rhône Poulenc). C'est l'ADERLY qui est directement présente sur la question des salons : refaire de Lyon une ville de salon. Cette question est au cœur du projet de parc des expositions. Puis l'ADERLY s'investit dans la question des technopoles. Faire de Lyon une technopole sur le modèle de Grenoble-Meylan ou de Nice Sophia Antipolis. C'est sur le site de Gerland qu'il y a une première pépinière. En lien avec ces premiers dossiers – et notamment la question de Lyon technopole – l'ADERLY participe

très directement à l'internationalisation ou au moins à la mise sur l'agenda public de l'internationalisation.

Le passage de l'agenda public à l'agenda politique se situe autour des années 1988 et 1989. Le réseau de villes a assez vite été saisi comme l'une des recettes pour faire face à un problème – le déficit de visibilité internationale de la ville -. Recette qui s'appliquera grâce à un renouvellement politique en 1989. C'est là la présentation d'une mise sur agenda assez classique.

La position internationale de Lyon est au centre d'une campagne qui en 1989. Dans une conjoncture critique locale, M. Noir est élu maire au mois de mars 1989. La campagne de la liste Noir ainsi que le programme présenté insistent sur la dimension internationale de la ville. Les gaullistes pointent l'archaïsme de la municipalité sortante (celle du maire centriste Francisque Collomb), un archaïsme associé à l'absence d'une stratégie internationale. Mais la question de la dimension internationale de la ville est déjà mise sur l'agenda public. Ce sont notamment les entrepreneurs – à travers l'ADERLY – qui problématisent cette supposée défaillance de la métropole lyonnaise. L'ADERLY a mis en place dès 1988 une évaluation du déploiement international de Lyon. L'agence publie au début de l'année un rapport qui à partir de critères quantifiables (nombre de salons, trafic aérien, etc.) classe Lyon au septième ou huitième rang des douze métropoles européennes non capitales. Michel Noir propose à Christian Boiron, grand entrepreneur pharmaceutique et trésorier de l'ADERLY, de prendre en charge le dossier international. Après l'élection, Boiron devient adjoint au développement économique et international. Cette conjoncture critique – mise en évidence d'un problème, changement politique, renouvellement du personnel et enfin solution liée à un dialogue renouvelé entre élus et entrepreneurs – rend possible le changement. Le service est profondément renouvelé. Christian Boiron s'entoure de chargés de missions. Il assure la collaboration constante entre les entrepreneurs ayant une stratégie internationale et l'hôtel de ville. Cette collaboration s'institutionnalise à travers de nouvelles instances comme le conseil international de Lyon. L'adjoint comme le maire saisissent également d'autres outils qui restent avant tout du ressort des élus. L'engagement dans les réseaux de villes est l'un d'eux. L'investissement dans le réseau Eurocités contribue à transformer le travail de la délégation de l'adjoint Boiron. Dès le retour de la conférence de Barcelone et dès le projet de conférence à Lyon en 1990 acté, Christian Boiron s'entoure de Françoise Mont qui consacre alors la moitié de son temps au suivi du dossier. Dès 2001, une chargée de mission, Cécile Bressat, y sera entièrement dédiée. Entre temps, la ville s'est dotée d'une direction des relations internationales à la suite des élections municipales de 1995. Cette direction placée auprès du maire – en lien avec la direction des affaires économiques et internationales du Grand Lyon – assure le suivi d'Eurocités. Cette transformation de l'administration municipale a contribué à renforcer la présence de la ville de Lyon au sein du réseau. Les deux chargées de mission qui ont été en charge du dossier d'Eurocités depuis 1990 s'accordent pour défendre l'impression d'une stratégie de l'équipe municipale lyonnaise pour faire carrière au sein du réseau.

- Au sujet de la place du savoir dans le réseau. Eurocities se présente comme un réseau producteur de savoirs. Les échanges de bonnes pratiques doivent contribuer à une nouvelle expertise en matière urbaine. Le réseau est soutenu par des groupes de recherches comme le European Institute for Comparative Urban Research

(EURICUR), créé en 1989 par l'Université de Rotterdam et les municipalités de Rotterdam et Barcelone. Mieux un réseau a vu le jour le European Urban Knowledge Network qui regroupe Eurocities, les Etats membres, l'Union européenne et le programme URBACT<sup>232</sup>. Mais cette production de savoir est surtout à rapprocher de l'activité de lobbying. On trouve là un modèle assez classique au niveau européen : l'expertise devient une ressource pour représenter les intérêts. Mieux, sur un domaine peu présent au sein la commission, ne pas parvenir à fournir une expertise peut priver les acteurs politico-administratifs d'un accès à la commission. La science appliquée devient un répertoire d'action utilisée par les groupes d'intérêts. Un répertoire qui offre un accès au policy-making communautaire et ce d'autant plus lorsque la communauté n'a pas acquis de compétences en la matière au cours des précédentes décennies. Il faut néanmoins nuancer cette production de savoirs. Si elle apparaît comme une arme stratégique pour faire valoir des intérêts au niveau européen, les villes ne sont pas toutes enclines à s'investir dans le réseau pour apprendre ou produire du savoir. Des groupes de travail ont, sur ce plan, plutôt échouer à produire un travail exploitable<sup>233</sup>. Si certaines villes ont saisi l'opportunité d'évaluer leurs politiques publiques grâce à la mobilisation d'expériences étrangères, bien d'autres motivations président à la création de groupes de travail ou de commissions. Ces groupes ont des thèmes qui sont soit des cibles d'Eurocities comme lobby (des TGV à la rénovation urbaine) soit des réalisations domestiques de villes qui souhaitent ainsi obtenir une reconnaissance par l'international.

---

<sup>232</sup> Les travaux d'URBACT (2002-08) concernent les villes et les quartiers en difficulté. Il s'agit de développer des échanges entre les villes bénéficiaires des programmes Urban I et Urban II ainsi que celles bénéficiaires du Projet Pilote Urbain. Les villes de plus de 20 000 habitants des nouveaux Etats membres sont également concernées par le programme.

<sup>233</sup> Entretien avec un observateur français des groupes "urban renewal" et "urban research", 20 mai 2007.



## SOURCES

LYON
------

### Archives municipales de Lyon

**1729 W 1** Cabinet du maire. Dossiers de M Jacques Crammer, secrétaire général de la Ville de Lyon (mandat Francique Collomb) chargé de mission et régisseur (Mandat Michel Noir). Conférence annuelle des Eurocités Barcelone 1989. organisation et suivi : notes correspondance, rapports, liste des membres des délégations, listes des journalistes, publications revue de presse  
1989-1990

**1729 W2** Cabinet du maire. Dossiers de M Jacques Crammer. Conférence annuelle des Eurocités Lyon 1990. Organisation ; notes, correspondance, rapport Datar, compte-rendu réunion , fiche de présentation du mouvement Eurocités, bilan conférence Barcelone  
1989-1990

**1729 W3** Cabinet du maire. Dossiers de M Jacques Crammer. Conférence annuelle des Eurocités Lyon 1990. Dossier de présentation du réseau Eurocités, lettre aux maires des Eurocités, texte Introduction de Michel Noir, lettres d'invitation, discours de Noir et déclaration finale  
1989-1990

**1729 W4** Cabinet du maire. Dossiers de M Jacques Crammer. Conférence annuelle des Eurocités Lyon 1990. Commission de travail, comité de pilotage : correspondance, statuts règlements Eurocités, fiche de présentation de la commission, contrat de location locaux, CR, notes d'informations, revue de presse  
1990-1992

**1729 W5** Cabinet du maire. Dossiers de M Jacques Crammer. Conseil international de Lyon. Réunions : notes, correspondance, liste participants, rapports, ordre du jour, comptes rendus, programme, projets, rapports ; discours, relevés de décisions prises....  
1989-1992

**1839 W 47** Service administratif et financier Suivi de la comptabilité Eurocités 1989-1991

### Entretiens

Entretien Cécile Bressat, chargée de mission de la ville sur le suivi d'Eurocities, 8/12/2005.

Entretien Patricia Final, chargée de mission de la ville sur l'organisation de l'Assemblée générale Eurocités, novembre 2005 ; 8/12/2005.

Entretien Françoise Mont de Bernardo, chargée de mission auprès de JM Daclin adjoint aux Relations internationales, 16/02/2006

Entretiens Pierre-Yves Tesse, ancien directeur, Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon, 11/10/2007 ; 19/10/2007, 9/11/2007 et 13/12/2007.

## Arxiu Municipal Ajuntament de Barcelona

**Série B 104** Viatges de Pasqual Maragall 1984-1997

**B104 8** 1986 30 sept 2 octobre Rotterdam Participio en el seminari « Les grans ciutats motor del redreçament economic »

**B 104 15** 1989 24 oct Brussels Reunio d'una delegacio Eurociutats amb el president de la comissio Europea, J Delors

**B104 18** 1991 15-20 sept Londres Birmingham Praga : Birmingham Conference d'eurocités /  
1992 5 mars Inauguration du siège d'Eurocities à Bruxelles  
1992 30 nov Conférence de Francfort

**B 112 1** Congressos i conferencies 1 Eurociutats 1994 (Barcelone)

### Entretiens

Entretien Jordi Borja, ancien vice-président de la communauté de municipalités de l'Aire métropolitaine de Barcelone, 29/01/2008.

Entretien Mireia Bellil, ancien responsable du Centre Internacional d'Estudis Urbans, 30/01/2008.



# ANNEXE IIII

---

## ENSEIGNEMENTS ET DIRECTIONS DE RECHERCHES

### INTRODUCTION AUX SCIENCES SOCIALES (COURS MAGISTRAL LICENCE SCIENCE POLITIQUE 1ERE ANNEE)

Ce cours d'introduction aux sciences sociales s'articule autour de la présentation de trois grandes traditions d'études de la société : une analyse classiste, une analyse holiste et une analyse compréhensive de l'activité sociale. Pour mieux éveiller les étudiants aux sciences de la société, nous nous proposons de relire les travaux qui ont pu être considérés comme fondateurs. Chaque partie s'attarde d'abord sur une posture et des outils, puis sur des auteurs et des écrits et enfin sur les lectures et les usages qui ont été et qui sont faits de ces travaux. Autrement dit, loin de se cantonner dans une simple présentation des origines des sciences sociales, l'enseignement s'attache à convaincre des portées contemporaines et pratiques de ces traditions d'études. [cours de 31,5h dispensé en 2003-04, en 2004-05 et en 2005-06].

### SCIENCE POLITIQUE (COURS MAGISTRAL LICENCE SCIENCE POLITIQUE 2EME ANNEE)

Ce cours de science politique propose de mobiliser des travaux d'appartenances disciplinaires diverses – droit, anthropologie, sociologie, histoire –, travaux qui ont tous contribué par leur objet, leur méthode et leur terrain à « désenchanter le politique ». C'est aux conditions de faisabilité d'une science sociale du politique que les étudiants sont amenés à réfléchir. Science sociale du politique ? C'est là évoquer les ruses, les ficelles qui nous permettent de rompre avec les prénotions que nous avons tous sur l'objet politique, sur un ordre politique trop souvent naturalisé. L'ordre politique renvoie à la capacité – dont certains hommes disposeraient en vertu des fonctions qu'ils remplissent et des contraintes spécifiques qui s'appliquent à leur activité – de solliciter et d'obtenir de la part d'un groupe déterminé d'individus le consentement à l'autorité. Étudier cette légitimation, c'est donc observer les systèmes d'emprise dont font usage les dirigeants ainsi que les procédures d'identification à l'autorité politique, autant de dispositifs qui ont rendu la vie politique possible. Le cours qui souhaite rendre compte des débats de la science politique et de la pluralité de ses objets s'articule autour de quatre grandes parties. La première – « Gouverner » - se penche sur les formes diverses de domination politique et s'attarde sur l'une de celles-ci : l'État. La deuxième – « Représenter » – s'attache à décrypter les mécanismes constitutifs de la démocratie représentative en analysant plus particulièrement la professionnalisation politique. La troisième partie – « Participer » – poursuit l'analyse de la division du travail politique en observant l'électeur-citoyen, le vote et la question de la socialisation politique. Enfin la dernière partie – « Agir » – scrute l'action des gouvernants, les choix de leurs instruments et le consentement à l'autorité qui résulte de ces choix. [cours de 31,5h dispensé depuis 2004]

### SOCIOLOGIE HISTORIQUE DE L'ÉTAT (COURS MAGISTRAL LICENCE SCIENCE POLITIQUE 3EME ANNEE)

Ce cours propose, à travers une posture socio-historique, de se défaire de l'illusion selon laquelle l'État serait le cadre naturel de l'activité politique. L'État est envisagé comme un construit social et historique. Autrement dit, il s'agit de se confronter à toute une série de questions sur cet objet qui, trop familier, nous paraît naturel : Comment l'État s'est-il imposé comme la solution de la plupart de nos revendications, comme le détenteur de la violence légitime, comme l'agent de la continuité historique, comme l'institution des institutions ? Les trois grandes parties nous conduisent du XIIIème siècle à l'époque contemporaine. Elles nous aident à comprendre le passage d'une

situation où le pouvoir politique est éclaté, multiple, fragile, patrimonial, personnalisé à une situation où le pouvoir politique est fortement organisé, centralisé, différencié et monopolisé par l'État. [cours de 31,5h dispensé depuis 2003]

---

### SCIENCES SOCIALES D'AUJOURD'HUI (COURS MAGISTRAL LICENCE SCIENCE POLITIQUE 3EME ANNEE)

---

Les sciences sociales naissent, au dix-neuvième siècle, autour de la hantise de l'individualisme. Il s'agit non seulement de reconnaître l'avènement de l'individu à travers des phénomènes sociaux, économiques et politiques, mais surtout de s'interroger sur les possibles solidarités, les possibles formes d'interdépendance. On comprend alors que d'emblée cette question primordiale en sciences sociales est une question éminemment politique : scruter les liens entre les individus, leurs interdépendances revient à s'interroger sur ce qui permet à la société de tenir. Si le statut de l'individu et le poids de l'individualisme sont au cœur même des premières interrogations sociologiques, les années 1980 et le scepticisme qui entoure les idéologies totalisantes conduisent un peu rapidement à proclamer le retour de l'individu, le terme faisant d'ailleurs l'objet d'usages fort divers. Nous nous proposons donc de revenir sur cette proclamation en faisant le point sur les controverses ayant marqué les sciences sociales en la matière au cours des dernières décennies. Pour le dire rapidement, les illusions s'estompent : la vieille opposition entre holisme et individualisme semble bien être dépassée.

Le cours s'organise donc autour de trois parties. La première intitulée « jalons » propose un rapide rappel historique sur les sciences sociales et la question de l'individu. Trois éclairages sont proposés : le premier concerne le holisme et son lien avec l'organicisme, le second l'individualisme marginalisé dans la France de la toute fin du dix-neuvième siècle et enfin le troisième s'attarde sur la redécouverte de l'individu dans les années 1980. La seconde partie intitulée « Agent versus acteur ? Les statuts de l'individu en sciences sociales » revient sur les principales conceptions de l'individu – qu'il soit nommé agent ou acteur – en sciences sociales. La troisième partie – « : Interdépendances, Solidarités et relations » - prolonge l'interrogation en scrutant les rapports entre les conceptions de l'individu et les conceptions du lien social.

[cours de 42h dispensé en 2003-04 et 2004-05]

---

### ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES (COURS MAGISTRAL MASTER 1 SCIENCE POLITIQUE – IEP LYON 4EME ANNEE)

---

Ce cours invite à réfléchir aux conditions de possibilité d'une science sociale de l'action publique. A partir à la fois de travaux considérés aujourd'hui comme des classiques et d'études plus contemporaines, il s'agit de rendre compte des objets, des terrains et des méthodes de l'analyse des politiques publiques. Certes il n'y a pas d'épistémologie commune aux travaux d'analyse des politiques publiques dont le point commun est au mieux l'objet action publique. Mais l'analyse des politiques tend à devenir une science sociale comme les autres produisant un savoir lacunaire sur une réalité de plus en plus complexe. L'organisation du cours est thématique. L'enseignement s'articule autour de quatre grands thèmes : les institutions, les intérêts, les idées et les instruments. La première partie – Institutions – permet de voir que les dynamiques institutionnelles ont constitué – dès la formation de la sous-discipline – une série de variables majeures de l'analyse des politiques publiques. La deuxième partie – Intérêts – conduit à s'attarder sur les acteurs de l'action publique, leur(s) rationalité et leurs stratégies. Dans un troisième temps – Idées – nous revenons sur la dimension intellectuelle des politiques publiques, sur l'importance des paradigmes, référentiels et autres systèmes de croyances. Enfin dans une quatrième partie conclusive, nous cherchons à analyser les trois variables précédentes ensemble à travers la présentation d'un courant assez neuf dans l'analyse des politiques publiques : l'instrumentation de l'action publique. Dans chaque partie nous nous attardons d'abord sur un objet en rendant compte de la diversité des approches déployées. Nous développons ensuite la présentation d'un courant d'analyse avant de présenter des travaux autour d'un thème. [cours de 30h dispensé depuis 2005]

---

### GOVERNEMENTS URBAINS (COURS D'APPROFONDISSEMENT MASTER 1 SCIENCE POLITIQUE)

---

Ce cours vise à montrer que penser la ville conduit à se défaire d'une vision juridique et statocentrée du pouvoir urbain. La ville s'impose comme le cheval de Troie du local. Nous nous proposons de revenir sur les travaux produits sur le pouvoir urbain au cours des quatre dernières

décennies. Si pendant longtemps la notion de gouvernement des villes – bien souvent fondue dans celle de gouvernement local – a pu poser problème, aujourd'hui le nombre de travaux consacrés à cette notion connaît une inflation sans précédent. La ville et le pouvoir urbain comptent même désormais parmi les objets privilégiés de la science politique. Les sociologues et politistes insistent sur le rôle accru des villes dans la vie politique française européenne ou internationale. Cette inflexion dans les travaux de science politique, ce nouvel intérêt porté à l'urbain sont bien souvent expliqués par des transformations politiques (lois de décentralisation) ou sociales (mutations socio-économiques). Nous verrons, notamment à partir de travaux socio-historiques, que c'est également l'avènement d'un nouveau type de regard scientifique porté sur l'espace municipal urbain. Un regard qui peut mettre en évidence les caractéristiques d'un ordre politique urbain. [cours de 21h dispensé depuis 2004]

#### **VILLE ET POUVOIRS URBAINS (SEMINAIRE DE MEMOIRE, IEP LYON, 4EME ANNEE)**

---

Ce séminaire se consacre à la ville en proposant de croiser les regards historiques et sociologiques portés sur cet objet.

Le programme s'organise autour de trois parties. La première – Le phénomène urbain comme mode de vie – revient sur la sociologie et l'histoire urbaines pour éclairer les modes de sociabilité en ville. La ville tentaculaire est érigée en symbole de la modernité et du capitalisme industriel dès le dix-neuvième siècle. Elle devient ainsi un site d'observation sinon un objet privilégié pour les sciences sociales naissantes. La deuxième partie – Gouverner et administrer la ville – insiste non seulement sur les élites urbaines, mais également sur les dispositifs de l'action publique du bureau d'hygiène municipal au conseil de quartier. Enfin la troisième partie – Territoire et territorialité urbaine – se penche sur la capacité du politique, à travers ses diverses mises en scène, à mettre en forme la ville, à pourvoir une identité urbaine. [séminaire de 24h dispensé depuis 2005]

#### **SOCIOLOGIE HISTORIQUE DES SAVOIRS DE GOUVERNEMENTS (SEMINAIRE, MASTER 2 RECHERCHE POLITIQUES PUBLIQUES ET GOUVERNEMENTS COMPARES, IEP LYON)**

---

Ce séminaire de recherche est consacré aux relations savoir-pouvoir envisagées à partir de la thématique des sciences de gouvernement. Il s'agit de comprendre la genèse de catégories d'analyse du politique et la manière dont elles contribuent à définir de nouvelles finalités de l'action gouvernementale. Les savoirs sociaux, les sciences sociales naissent bien souvent autour d'enjeux politiques. En retour, en s'institutionnalisant, ces savoirs participent directement à l'élaboration de nouvelles politiques. A partir de séances sur des thèmes divers – de la science administrative à l'éthique en passant par l'économie ou la démographie –, notre ambition est de nous demander comment et pourquoi un savoir spécifique peut être reconnu à un moment donné comme un savoir de gouvernement légitime et avec quels effets sur les dispositifs de gouvernement, sur la conduite de l'action publique. Et, réciproquement, se demander comment un dispositif de gouvernement met en œuvre des savoirs et savoir-faire particuliers et ce que cela dit des modes de gouvernement à l'œuvre. [séminaire de 20h dispensée depuis 2003]

#### **CONFERENCES DE METHODE (IEP GRENOBLE)**

---

**Conférence de méthode d'histoire (IEP, 1<sup>ère</sup> année) : l'histoire politique et sociale de la France (1848-1944).** Cette conférence de méthode propose un programme en deux parties. La première regroupe des séances organisées chronologiquement de l'étude des quarante-huitards au régime de Vichy. La seconde prépare davantage les étudiants aux années suivantes en insistant sur l'idée de République de la moitié du dix-neuvième siècle à l'entre-deux-guerres. Il s'agit d'éveiller les étudiants aux mises en scène et à la symbolique du politique. Les exercices proposés sont des exposés, des exercices chronologiques, une dissertation et un petit travail d'une quinzaine de pages sur une initiation aux matériaux archivistiques. [Conférence de 37,5h enseignée en 1999-2000 et 2000-2001]

**Conférence de méthode d'histoire des mentalités (IEP, 2<sup>ème</sup> année) :** La conférence se propose d'explorer un thème général : « le phénomène urbain comme mode de vie (XIX<sup>ème</sup>-

XXème siècles) ». Il s'agit, en convoquant des sources aux statuts très variés, d'éclairer quelques aspects de la civilisation urbaine moderne telle qu'elle naît et telle qu'elle s'impose au cours du dix-neuvième siècle. Ce thème général n'empêche pas d'aller explorer des thématiques reconnues de l'histoire des mentalités telles que la mort, la sexualité, l'alimentation, etc. [Conférence de 36h enseignée en 2001-2002]

**Conférence de méthode de méthodes des sciences sociales (IEP, 3ème année).** Trois techniques ont été enseignées : l'analyse de tableaux, l'analyse de contenu et l'observation participante. En ce qui concerne l'analyse de tableaux – et la construction d'une pré-enquête – il s'agit de revenir sur certaines enquêtes faisant usage de méthodes quantitatives pour mieux comprendre quelles sont les techniques d'analyse, les précautions méthodologiques ou encore les outils statistiques sur lesquels on peut s'appuyer dans l'analyse des tableaux. Pour l'observation participante, c'est à travers la présentation d'enquêtes mettant en œuvre une telle technique qu'on cherche à dégager les principaux traits de cette méthode née aux États-Unis dès les années 1920 (et systématisée dans les années 1950). On s'intéresse aux enquêtes appartenant à la tradition sociologique de Chicago avant de réfléchir à la place et à l'utilité de l'observation dans la sociologie des organisations. Enfin, l'analyse de contenu s'oriente autour de trois thèmes : les mots, les traces et enfin l'iconographie. Les étudiants sont avant tout évalués sur l'enquête de terrain qu'ils accomplissent pendant une dizaine de semaines. [Conférence de 36h enseignée aux premiers semestres de 2001-2002 et de 2002-2003.]

---

## LISTE DES MEMOIRES SOUTENUS SOUS MA DIRECTION DEPUIS SEPTEMBRE 2003 (MAITRISE, M1, M2)

---

### Mémoires de M2 recherche

Sarah Guipouy, *Le projet de construction d'une nouvelle prison en agglomération lyonnaise. Etude d'un processus décisionnel difficile (septembre 1999-mai 2004)*, mémoire de DEA de Politiques publiques et gouvernements comparés, IEP Lyon, 2004.

Philippe Jary, *Le développement durable vu à travers le prisme des savoirs de gouvernement*, mémoire de DEA de Politiques publiques et gouvernements comparés, IEP Lyon, 2004.

Camilo Argibay, *La MNEF une école du pouvoir*, mémoire de Master II de Politiques publiques et gouvernements comparés, IEP Lyon, 2005. [Actuellement en thèse]

Pierre Dumas, *Conditions d'émergence et configurations des acteurs du processus décisionnel du tramway moderne à Clermont ferrand (1971-2004)*, mémoire de master II de Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, IEP Lyon, Université Lyon II, 2006.

Marie Ravier, *La construction d'un problème public : la lutte contre le cancer en France (1945-2000)*, mémoire de M2 PPGC, IEP Lyon, Université Lyon II, 2007.

Athenais Theodossopoulos, *La création du ministère de la recherche 1977-1983. L'institutionnalisation de la recherche en 1981 : simple courant d'air ou réel vent du changement ?*, mémoire de M2 PPGC, IEP Lyon, Université Lyon II, 2007.

Maxime Huré, *Les effets du projet Vélo'v sur le gouvernement des villes. Une analyse comparée des politiques publiques partenariales de location de vélos en libre service*, mémoire de M2 PPGC, IEP Lyon, Université Lyon II, 2007. [Actuellement en thèse]

### Mémoires de fin d'études de l'Institut d'études politiques de Lyon

Nadia Vabre, *Pas de quartier pour le REP ? Mobilisation de quartier et éducation prioritaire. le cas des pentes de la croix Rousse*, mémoire de fin d'études, IEP Lyon, Université Lyon II, 2006.

Mathilde Gariat, *Que faire de la voiture en ville ? Stationnement et gouvernement urbain à travers l'étude de la SEM Lyon Parc Auto (1969-2006)*, mémoire de fin d'études, IEP Lyon, Université Lyon II, 2006.

Julie Verger, *L'absinthe, une fée pontissalienne. réflexion sur l'identité et l'image de la ville à travers l'exemple de Pontarlier*, mémoire de fin d'études, IEP Lyon, Université Lyon II, 2006.

Stéphanie Sotison, *La démocratie locale participative ou l'émergence complexe d'une nouvelle citoyenneté. Etude des instances participatives au Pont de Claix*, mémoire de fin d'études, IEP Lyon, Université Lyon II, 2006.

Anne-Lise Poitoux, *L'impact du crieur public sur la gentrification de la Croix Rousse. les transformations sociales d'un quartier ancien à travers l'étude d'une figure locale*, mémoire de fin d'études, IEP Lyon, Université Lyon II, 2006.

Aude Sibuet, *La vélorution du Grand Lyon. De la communication d'un service à l'identité d'une collectivité : stratégies pour s'imposer sur la scène internationale. Le cas Vélo'v*, mémoire de fin d'études, IEP Lyon, Université Lyon II, 2006.

Manuel Arragain, *Le territoire comme lieu privilégié de l'action pour l'emploi et le développement local : l'exemple de l'Albanais*, mémoire de fin d'études, IEP Lyon, Université Lyon II, 2006.

Natacha Anger, *Coopération décentralisée : une mobilisation coordonnée des acteurs nécessaires à un approfondissement des projets. Le programme de la direction de l'eau du grand Lyon*, mémoire de fin d'études, IEP Lyon, Université Lyon II, 2006.

Marie Beaudrouet, *Quand les habitants mettent leur nez dans les affaires de la ville... Pour une gestion publique des nuisances : études des dispositifs de contrôle des odeurs*, mémoire de fin d'études, IEP Lyon, Université Lyon II, 2006.

Karine Sage, *Ordres et désordres de la borde*, mémoire de fin d'études, IEP Lyon, Université Lyon II, 2006.

Laurence Achddou, *Le gouvernement des temps. Gouvernement urbain et politiques temporelles. Le cas de l'espace des temps du Grand Lyon*, mémoire de fin d'études, IEP Lyon, Université Lyon II, 2007.

Blaise Rodier, *Etude sur l'internationalisation de la ville de Lyon en perspective de sa candidature au titre de capitale européenne de la culture*, mémoire de fin d'études, IEP Lyon, Université Lyon II, 2007.

Sophie Durel, *Lyon Confluence, lieu de convergence. le projet urbain, lieu d'émergence de nouvelles relations entre les habitants et pouvoirs publics ? Le cas de la concertation sur le projet confluence*, mémoire de fin d'études, IEP Lyon, Université Lyon II, 2007.

Myriam Fauchet, *Vénérologie et filles de joie dans l'agglomération lyonnaise (1803-1845)*, mémoire de fin d'études, IEP Lyon, Université Lyon II, 2007.

Barbara Tota, *Only Lyon. Métropole européenne, économiquement dynamique et agréable à vivre cherche investisseurs, entrepreneurs, universitaires ou visiteurs pour assurer son développement*, mémoire de fin d'études, IEP Lyon, Université Lyon II, 2007.

Pauline Delon, « Sais Tu Nager ? Pardi, je suis Lyonnais ! ». *La politique municipale de la ville de Lyon en matière d'établissements de bains au XIXème siècle*, mémoire de fin d'études, IEP Lyon, Université Lyon II, 2007.

Amélie Bousquet, *Des jumeaux qui voulaient être internationaux... L'internationalisation de la ville de Lyon au travers du jumelage Lyon Leipzig*, mémoire de fin d'études, IEP Lyon, Université Lyon II, 2007.

Marine Le Bescond, *Sous les pavés, la nature ? Une politique publique des jardins collectifs lyonnais*, mémoire de fin d'études, IEP Lyon, Université Lyon II, 2007.

## Mémoires de recherche de M1

Camilo Argibay, *Le militantisme à la Ligue des Droits de l'Homme. Les raisons d'un engagement*, mémoire de maîtrise de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2004.

Emmanuelle Azoulay, *L'Introduction d'une gestion managériale dans l'enseignement. L'étude d'un centre Wall Street Institute. Entreprise de formation d'anglais*, mémoire de maîtrise de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2004.

Alexandra Daval, *La démocratie locale villeurbannaise comme instrument de gouvernement. Un nouveau processus de légitimation des dirigeants locaux*, mémoire de maîtrise de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2004.

Emmanuelle Gardère, *L'encadrement d'une politique locale par Bruxelles. L'exemple de la participation du grand Lyon aux programmes européens reset et restart pour la promotion des énergies renouvelables*, Mémoire de maîtrise de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2004.

Katarzyna Muzyka, *Partenariat européen et gouvernement des villes. La coopération Lyon-Lodz au sein de l'échange eurocités*, mémoire de maîtrise de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2004.

Emma Pageault, *Elus ruraux à la recherche d'un territoire : idées négociations, conflits. le rôle des élus ruraux dans l'invention de la communauté de communes des Portes de la Bresse*, mémoire de maîtrise de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2004.

Sophie Elbaz, *La démocratie locale : codes et usages du premier magistrat. Enquête sur les conseils de quartier à Grigny*, mémoire de master I de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2005.

Emilie Gilbert de Gourville, *Etude de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une politique culturelle municipale : la politique d'art contemporain de la ville de Lyon*, mémoire de master I de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2006.



Anthony Geoffroy, *La technicisation du Conseil de quartier de Gerland. À la croisée des politiques de participatif et de projet urbain*, Mémoire de Master I de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2007

Charlotte Dekoker, *Le mécénat d'entreprise et la loi de 2003 en faveur du mécénat des associations et des fondations : parcours d'une reconnaissance*, Mémoire de Master I de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2007

Sophie Mazelier, *En quoi la candidature de Lyon au titre de Capitale européenne de la culture en 2013 accentue le processus d'internationalisation des villes en témoignant d'un mode de gouvernance interne et externe pour l'élaboration de ce projet ?*, Mémoire de Master I de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2007

## Mémoires de stage de M1

Cloé Berthiaume-Pouliot, *La promotion de la diversité culturelle française à travers le développement des aides aux courts métrages*, mémoire de maîtrise de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2004.

Céline Dailly, *Ambassade de France à Washington DC. Service de presse et communication*, mémoire de master I de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2005.

Frederic Mougeot, *Politique de la ville et municipalisation*, mémoire de maîtrise de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2004.

Mélanie Pilon, *L'éducation négociée et contractualisée : enquête au sein de la mission projet éducatif local de la ville de Lyon*, mémoire de maîtrise de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2004.

Barbara Vaccarizi, *L'action publique, une opportunité saisie. Le cas du plan de déplacement Domicile-Ecole*, Mémoire de maîtrise de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2004.

Elodie Vigne, *La politique culturelle de Vaulx-en-Velin*, mémoire de maîtrise de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2004.

Emilie Colombo, *Le renouvellement de l'intervention étatique en matière de politique culturelle internationale : l'exemple du CSMD*, mémoire de master I de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2005.

Armelle Balay, *MJC Laënnec Mermoz*, mémoire de master I de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2005.

Marjorie-Emel Okmekler, *Voyage au centre d'un réseau. Le fonctionnement d'eurocities vu de Lyon*, mémoire de master I de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2005.

Bénédict Polack, *Le Hors les Murs aux célestins : deux ans d'itinérance vers le public*, mémoire de master I de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2005.

Julie Litas, *Lyon, ville internationale. le terrain du changement*, mémoire de master I de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2006.

Judith Petit, *Les évolutions actuelles des politiques publiques du handicap à travers la mise en place des maisons départementales des personnes handicapées*, mémoire de master I de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2006.

Mathieu Boiron, *Pour une coproduction de la politique de l'habitat. Analyse de la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale de l'habitat de la région Rhône Alpes*, mémoire de master I de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2006.

Anissa Djaadi, *Valorisation territoriale, politique de développement local et rôle des acteurs publics : L'exemple du bioparc de Lyon*, Mémoire de Master I de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2007

Clémence-Marie Habermusch, *Le projet velo'v dans une vision partenariale. L'entreprise JCD Decaux au cœur d'une politique publique favorable au développement durable dans l'agglomération lyonnaise*, Mémoire de Master I de science politique, Faculté de droit et science politique, Université Lyon II, 2007



# PUBLICATIONS

## THESE

---

1. *À la recherche de la « science communale ». Les « mondes » de la réforme municipale dans la France de la première moitié du vingtième siècle* (Directeur : Olivier Ihl), Université Grenoble II–Pierre Mendès France, 2002

## OUVRAGE SCIENTIFIQUE

---

2. *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS Editions, 2007.

## DIRECTION DE NUMEROS DE REVUES

---

3. Numéro 53/2 de la *Revue française de science politique* : « Sur la formation des sciences de gouvernement » (avec R. Vanneuville).

Introduction : « Les habits savants du politique : des mises en forme savante du politique à la formation de sciences de gouvernement ».

4. Numéro 2006/2 de *Pôle Sud* : « Les temporalités du politique » (avec G. Marrel).

Introduction : « Les temporalités du politique ».

## ARTICLES DANS DES REVUES INTERNATIONALES OU NATIONALES A COMITE DE LECTURE

---

5. « L'Union internationale des villes o l'Internazionale municipale (1913-1940) », *Amministrazione*, anno XXX, numero 1/2, Gennaio-Agosto 2000, pp.217-239 (avec Pierre-Yves Saunier).

6. « Une république des communes. Henri Sellier et la réforme municipale en avril 1942 », *Genèses*, n°41, décembre 2000, pp.143-163.

7. « Le temps des maires. L'allongement du mandat en 1929 : une redéfinition de l'espace politique municipal », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, volume 14, n°53, 2001, pp.59-86 (avec G. Marrel).

8. « The science that Never Was : 'Communal Science' in France, 1913-1949 », *Contemporary European History*, vol.11, n°4, 2002, pp.529-547.

9. « Les efforts de constitution d'une science de gouvernement municipal : *La vie communale et départementale* (1923-1940) », *Revue française de science politique*, vol. 53, n°2, 2003, pp.201-218.

10. « La Préfecture de la Seine comme *clearing house* municipal (1919-1947) », *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte*, vo.15, 2003, pp.89-108.

11. « Les désillusions réformatrices. Le thème de la réforme municipale dans la France de l'après seconde Guerre Mondiale », *Revue française d'administration publique*, 2004, pp.593-602.
  
12. « « Throw the bums out ! ». La remise en cause de la rééligibilité parlementaire aux Etats-Unis », *Parlement(s). Histoire et politique*, 2004, 2, pp.97-115. (avec G. Marrel).
  
13. « Analyse des politiques publiques et "sciences historiques" », *Revue française de science politique*, vol.55, n°1, 2005, pp.133-154 (avec G. Pollet).
  
14. « Le stade de l'expérience. Une incertaine « science communale et la question de l'institutionnalisation disciplinaire des savoirs urbains », *Revue d'histoire des sciences humaines*, 2005, n°12, pp.97-116.
  
15. « Un savoir « scientifique, utilitaire et vulgarisateur » : la ville de *La vie urbaine*, objet de science et objet de réforme (1919-1939) », *Genèses*, n°60, septembre 2005, pp.5-30.
  
16. « Entre action et élection. Les impératifs de la gestion publique dans la codification temporelle des mandats », *Politique et management public*, Vol. 23, décembre 2005, n°4, pp.1-19 (avec G. Marrel).
  
17. « Des carrières au Parlement. Longévité des eurodéputés et institutionnalisation de l'arène parlementaire », *Politique européenne*, n°18, hiver 2006, pp.69-104 (avec G. Marrel).
  
18. « Temporalités électorales et temporalités décisionnelles. Du rapport au temps des élus à une sociologie des leaderships spatio-temporels », *Pôle Sud*, n°25, 2006, pp.71-88 (avec G. Marrel).
  
19. « L'Etat vu d'en haut : la réforme de l'Etat au sein des espaces internationaux de la science administrative dans l'entre-deux-guerres », *Revue française d'administration publique*, n°120, 2006, pp.651-666.

#### CHAPITRES DANS DES OUVRAGES COLLECTIFS

---

20. « Un possible non institutionnalisé. Socio-histoire de la « science communale » (1900-1950) », in Yves Déloye, Bernard Voutat, *Faire de la science politique. Pour une analyse socio-historique du politique*, Paris, Belin, 2002.
  
21. « La riforma municipale in Francia tra le due guerre mondiali », Patrizia Dogliani, Oscar Gaspari (a cura di), *L'Europa dei comuni. Origini e sviluppo del movimento comunale europeo dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*, Roma, Donzelli, 2003, pp.97-121.
  
22. « À l'école du gouvernement municipal. Les congrès de l'Union Internationale des Villes de Gand 1913 à Genève 1949 », Bruno Dumons, Gilles Pollet (dir.), *Administrer la ville en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2004.
  
23. « Approches socio-historiques », L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de sciences po, 2004 (avec G. Pollet).

24. « Inéligibilité », Yves Déloye, *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005 (avec G. Marrel) [traduit dans *Encyclopedia of European Elections*, Palgrave, 2007]
25. « Longévité », Yves Déloye, *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005 (avec G. Marrel).  
[traduit dans *Encyclopedia of European Elections*, Palgrave, 2007]
26. « L'espace des circulations. Réseaux d'acteurs et fabrique transnationale des sciences administratives (années 1910 - années 1950) », F. Audren, P. Laborier, P. Napoli, J. Vogel, *Les sciences camérales : activités pratiques et dispositifs publics*, Paris, PUF, 2008.
27. « A city in the world of cities. », S. Ewen, P.-Y. Saunier, *The Other Global City : Transnational Municipal Trails in the Modern Age (1850-2000)*, New York, Palgrave, 2008.
28. "Governing science", *Dictionary of Transnational History*, New York, Palgrave, 2009.

#### AUTRES PUBLICATIONS A CARACTERE SCIENTIFIQUE

---

29. Review of Marcel Smets, Charles Buls : Les principes de l'art urbain, H-Urban, H-Net reviews, January 1998. URL <http://www.h-net.msu.edu/reviews/showrev>.
30. Review of Donatella Calabi, Marcel Poëte et le Paris des années vingt : aux origines de l'histoire des villes, H-Urban, H-Net Reviews, September 1998. URL <http://www.h-net.msu.edu/reviews/showrev>.
31. Review of Henri Sellier, *Une Cité pour tous*, H-Urban, H-Net Reviews, March 1999. URL : <http://www.h-net.msu.edu/reviews/showrev>.
32. Review of Colette Chambelland, *Le musée social en son temps*, H-Urban, H-Net Reviews, March 2000. URL : <http://www.h-net.msu.edu/reviews/showrev>.
33. « A European Progressive Era ? », *Contemporary European History*, vol.11, n°3, 2002, pp.489-497.
34. Point critique : ouvrage de Janet Horne, *Le Musée social* (Paris, Belin, 2004) *Etudes sociales*, été 2005.

#### VULGARISATION DE LA RECHERCHE

---

- Article « Paul Mistral » dans *Flâneries civiques dans le Grenoble républicain*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1998.
- Contributions à *L'Anci Rivista*, revue de l'Association nationale des communes italiennes (ANCI) : n°10, 1999 ; n°6, 2001 ; n°10, 2001.
- Interview dans *La Montagne*, 26/11/2007.
- Interview dans *La lettre du Cadre territorial*, n°349, 1/12/2007 (« Municipalité providence et science communale », pp.28-29).

#### COMMUNICATIONS EN COLLOQUES

---

- 1998 (17-18 décembre) : « Un simple possible. Les enjeux méthodologiques d'une sociologie historique de la "science communale" », colloque *Autour de la sociologie historique. Méthodologie et épistémologie*, Lausanne (organisateur : Yves Déloye, Bernard Voutat).

2000 (15 avril) : "Learning city government : the International congresses of local authorities (IULA from Gent 1913 to Geneva 1949)" *European Social Science History Conference*, Amsterdam. Network Government and politics/ session European municipal government.

2000 (16 juin) : « A l'école du gouvernement municipal. Les congrès de l'Union internationale des villes de 1913 à 1949 », journée d'études *Administrer la ville en Europe XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Lyon, Institut des sciences de l'homme (organisateurs B. Dumons, G. Pollet, P.-Y. Saunier).

2000 (16-18 novembre) : « S'abonner c'est s'instruire. *La vie communale et départementale et l'institutionnalisation d'une « science communale » (1923-1940)* », colloque *La formation des sciences de gouvernement en Europe (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Grenoble, Institut d'Études politiques (org. O. Ihl, M. Kaluszynski, R. Payre, G. Pollet, R. Vanneville).

2001 (15 juin) : « Les mondes de la réforme municipale en France », conférence *L'Europa dei comuni. The origins and development of the European municipal movement from the end of the 19<sup>th</sup> century to the European Union*, Florence, Palazzo Vecchio (org. ANCI).

2002 (8 février) : « Libertés communales et politiques expérimentales, L'impossible réforme municipale dans la France de l'immédiat après Seconde Guerre Mondiale », Journée de l'Association française de science politique sur *Les pouvoirs locaux sous la Quatrième République*, Institut d'études politiques de Rennes.

2002 (11 février) : « Une politique municipale expérimentale ? La « science communale » et ses laboratoires », Journée d'études sur *Les professionnels de l'urbain*, École des Hautes Études en Sciences Sociales.

2002 (10 octobre) : « La réforme municipale vue du Conseil national des services publics départementaux et communaux, 1945-1948 », Journée d'études *Servir l'État, XIX-XX<sup>e</sup> siècle. Les personnels de l'État et des collectivités locales sous la Quatrième République* (org. Marc-Olivier Baruch, Vincent Duclert), École des Hautes Études en Sciences Sociales.

2003 (24 mars) : « La correspondance comme matériau. Le dialogue germano-états-uniens des *social justice feminists* », Journée d'études PRI Etudes urbaines *Circulations, transferts et connexions 19<sup>ème</sup>-20<sup>ème</sup> siècle : réflexions autour de la réforme urbaine*, École des Hautes Études en Sciences Sociales.

2004 (24-25 juin) : « L'espace des circulations. Les savoirs de l'administration en circulation (1910-1950) », Colloque *Les Sciences camérales: activités pratiques et histoire des dispositifs publics (CURAPP)*

2004 (18 novembre) : « Des carrières au parlement. Longévité des eurodéputés et institutionnalisation de l'arène parlementaire », Colloque international : *La construction européenne au prisme des élections au Parlement Européen de juin 2004* (AFSP, GSPE)

2005 (7-8 janvier) : « Une socio-histoire des sciences de gouvernement », Colloque international *Le politique vu avec Foucault. Quelle est la fécondité des outils de Michel Foucault pour analyser le politique ?* (Sciences Po, CIR).

2005 (17-18 mars) : « Entre action et élection. Les impératifs de l'action publique dans la codification temporelle des mandats », Colloque PMP : *Le politique à l'épreuve du management public*, IEP Bordeaux.

2005 (13 mai) : « exemples archivistiques et citations d'entretiens : des pratiques comparables ? », Journée d'études Les usages de l'histoire en science politique, CURAPP, Responsables : François Buton et Nicolas Mariot (CNRS CURAPP).

2007 (22-23 mars) : Discutant de la demi journée « Valider le " projet d'action publique ", représenter la " demande " » Colloque "Identifier, mesurer ou construire la "demande" des habitants", GSPE, IEP Strasbourg, Responsables : Virginie Anquetin, Audrey Freyermuth ;

## **PARTICIPATION A DES SEMINAIRES EXTERIEURS AUX LABORATOIRES DE RATTACHEMENT**

---

2000 (15 mars), « Sociologie historique d'une science communale », séminaire sociologie historique du politique (animé par Yves Déloye et Olivier Ihl), DEA sociologie politique, Université de Paris I.

2000 (16 mai), « L'invention des sources : comment rendre visible un objet non institutionnalisé ? », séminaire Pratique de la recherche urbaine, (animé par C. Topalov et C. Varlet), École des Hautes Études en Sciences Sociales.

2001 (3 avril), « Le voyage comme méthode : l'analyse comparative au regard de l'étude des échanges, connexions et transferts transnationaux », séminaire Pratique de la recherche urbaine (animé par C. Topalov et C. Varlet), École des Hautes Études en Sciences Sociales.

2002 (21 janvier), « À la recherche d'une « science communale ». Enquête sur les discours de la réforme municipale de l'entre-deux-guerres », séminaire du CERMES, Histoire des sciences biologiques et médicales : santé publique et coopération internationale depuis 1920 (animé par Lion Murard et Patrick Zylberman), École des Hautes études en sciences sociales.

2003 (20 février), « De la « liste de noms » à l'analyse relationnelle des mondes de la réforme municipale », Séminaire INED-EHESS Analyse de données relationnelles, Laboratoire de démographie historique.

2003 (4 avril), « Le politique saisi par le municipal. Enjeux et méthode d'une socio-histoire de l'espace politique municipal dans la première moitié du vingtième siècle », Séminaire Pratiques et méthodes de la socio-histoire du politique animé par F. Buton et N. Mariot, Amiens, CURAPP.

2003 (30 mai), « Les savoirs de gouvernement en circulation », Séminaire de l'ACI sciences camérales (dirigé par Pascale Laborier), workshop franco-allemand, Technische Universität Berlin.

2004 (3 et 17 février), « Un savoir « utilitaire scientifique et vulgarisateur ». La ville de *La vie urbaine* comme objet de science et de réforme », séminaire La ville des sciences sociales, EHESS (C Topalov).

2007 (10 janvier), « Les trois naissances de la municipalité providence », Séminaire ESOPP (Y. Aucante, L. Berlivet, P. Bourdelais, P.-A. Rosental), EHESS.

2008 (28 janvier), « Retour sur l'ouvrage Une science communale », Séminaire Administration et Etats contemporains : histoire, sociologie et science politique, AHMOC-CERSA (M.-O. Baruch, P. Bezes, A. Chatriot, P. Le Lidec).

# BIBLIOGRAPHIE

- ABU-LUGHOD Janet L., *New York, Chicago, Los Angeles: America's Global Cities*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2001.
- ANDERSON William, *American City Government*, New York, Henry Holt, 1925.
- ANNUAIRE D'HISTOIRE ADMINISTRATIVE EUROPEENNE , « Formation et transfert du savoir administratif municipal », 15, 2003 (ed : Nico Randeraad).
- ASCHER François, *La République contre la ville. Essai sur l'avenir de la France urbaine*, Paris, Éditions de l'aube, 1998.
- BAGNASCO Arnaldo, LE GALES Patrick, *Villes en Europe*, Paris, La découverte, 1997.
- BARAIZE François, NEGRIER Emmanuel (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 2002.
- BELLANGER Emmanuel, *Administrer la "banlieue municipale" : activité municipale, intercommunalité, pouvoir mayoral, personnel communal et tutelle préfectorale en Seine banlieue des années 1880 aux années 1950*, Thèse de doctorat d'histoire, Université Paris 8, 2004.
- BENDER Thomas, « Intellectual, Cities, and Citizenship in the United States : the 1890s and 1990s », *Citizenship Studies*, vol.3, n°2, 1999, 203-219.
- BENINGTON John, HARVEY Janet, 'Transnational local authority networking within the European Union : passing fashion and new paradigm', in MARSH David (ed.), *Comparing Policy Networks*, Philadelphia, Open University Press, 1998, p.149-166.
- BENZ Arthur, EBERLEIN Burkard, 'The Europeanization of regional policies : patterns of multi-level governance', *Journal of European Public Policy*, 6(2), 1999, pp.329-48.
- BIAREZ Sylvie (et alii), *Institution communale et pouvoir politique : le cas de Roanne*, Paris, La Haye, Mouton, 1973.
- BIAREZ Sylvie, « Théorie du pouvoir local en France », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 54, 1988, n°3, pp.425-457.
- BIRNBAUM Pierre, « Le pouvoir local : de la décision au système », *Revue française de sociologie*, juillet-septembre 1973, XIV, 3, pp.336-351.
- BORJA Jordi, 'Eurocities. A system of major urban centers in Europe', *Ekistics*, 1992, 352-353, pp.21-27.
- BORRAZ Olivier, *Gouverner une ville, Besançon 1959-1989*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1998.
- BORRAZ Olivier, « Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition », *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000, pp.11-26.
- BORRAZ Olivier, « Le leadership institutionnel », SMITH Andy, SORBETS Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003, pp.125-143
- BORRAZ Olivier, LE GALES Patrick, « Gouvernement et gouvernance des villes », LERESCHE Jean-Philippe (dir.), *La gouvernance des villes suisses*, Paris, Pedone, 2001.
- BORRAZ Olivier, JOHN Peter, "The transformation of Urban Political Leadership in Western Europe", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol 28/1, March 2004, 107-120.



- BRENNER Neil, *New State Spaces: Urban Governance And The Rescaling Of Statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- BRIQUET Jean-Louis, SAWICKI Frédéric, « L'analyse localisée du politique. Lieux de recherche ou recherche de lieux ? », *Politix*, n°7-8, octobre–décembre 1989.
- BURDEAU François, *Libertés. Libertés locales chéries !*, Paris, Cujas, 1983.
- CAILLOSSE Jacques, « La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs », *Politiques et management public*, volume 13, n°3, septembre 1995, pp.84-119.
- CAILLOSSE Jacques, *Intercommunalités. Invariance et mutation du modèle communal français*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1994.
- CASTELLS Manuel, *La question urbaine*, Paris, Maspero, 1972.
- CASTELLS Manuel, GODARD Francis, *Monopolville, L'État, l'urbain*, Paris, La Haye, Mouton, 1974.
- CLARK Terry, *Community structure and Decision Making. Comparative Analysis*, San Francisco, Chandler, 1968.
- COHEN William B., *Urban Government and the Rise of French City : Five Municipalities in Nineteenth Century*, New York, St Martin's Press, 1998.
- COLE Alistair, *Beyond Devolution and Decentralisation. Building Regional Capacity in Wales and Brittany*, Manchester, Manchester University Press, 2006.
- COLE Alistair, «La territorialisation de l'action publique au Royaume-Uni», *Revue française d'administration publique*, n°121-122, 2007, pp. 131-144.
- CONTEMPORARY EUROPEAN HISTORY : « Municipal Connections : Co-operation, Links and Transfers among European Cities in the Twentieth Century », 11(4) , 2002 (ed : Pierre-Yves Saunier).
- CROZIER Michel, THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n°1, 1975, pp.3-33.
- DAGENAIS Michèle, MAVER Irene, SAUNIER Pierre-Yves (eds.), *Municipal Services and Employees in the Modern City*, Aldershot, Ashgate, 2002.
- DAHL, Robert A., *Who Governs ? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press, 1961.
- DENDIAS Michel, *Le gouvernement local. La centralisation et la décentralisation*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 1930.
- DESAGE Fabien, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale*, Thèse de science politique, Université de Lille 2, 2005.
- DION Stéphane, *La politisation des mairies*, Paris, Economica, 1986.
- DUMONS Bruno, POLLET Gilles, « Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la Troisième République. Éclairage sur la sociogenèse de l'État contemporain », *Politix*, n°53, 2001, pp.15-32.
- DUMONS Bruno, POLLET Gilles, SAUNIER Pierre-Yves, *Les élites municipales sous la IIIe République. Des villes du Sud-Est de la France*, Paris, CNRS éditions, 1997.
- DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol.46, 4, Août 1996, pp.580-623
- EWEN Shane, «Transnational municipalism in a Europe of second cities : rebuilding Birmingham with municipal networks», EWEN Shane, SAUNIER Pierre-Yves, *The Other Global City : Transnational Municipal Trails in the Modern Age (1850-2000)*, New York, Palgrave, 2008

FAURE Alain, « Territoires, territorialisation », BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de sciences po, 2004.

FOURCAUT Annie, *Bobigny, banlieue rouge*, Paris, Presses de la FNSP, Éditions ouvrières, 1986.

FRISCH Michael H, « Urban Theorists, Urban Reform and American Political Cultural in the Progressive Period », *Political Science Quarterly*, vol.97, 2. Summer 1982, pp295-315.

GALAND R.T., « Political Science and the Study of Urbanism », *The American Political Science Review*, vol.51, 2, June 1957, pp.491-509.

GARRAUD Philippe, *Profession : homme politique. La carrière des maires urbains*, Paris, L'Harmattan, 1989.

GAUDIN Jean-Pierre, *L'avenir en plan. Technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930*, Seyssel, Champ Vallon, 1985.

GAUDIN Jean-Pierre, « Pouvoirs locaux et territoires. Une approche des espaces politiques », *Études Rurales*, janvier-juin 1986, n°101-102, pp.21-33.

GAUDIN Jean-Pierre, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

GENIEYS William, « Le leadership vu du territoire. Pour une sociologie de l'action politique des élus locaux », SMITH Andy, SORBETS Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003

GENIEYS William, BALLART Xavier, VALARIE Pierre, « From 'Great' Leaders to Building Networks : The Emergence of A New Urban Leadership in Southern Europe ? », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol 28/1, March 2004, 183-99.

GREMION Pierre, WORMS Jean-Pierre, « L'Etat et les collectivités locales », *Esprit*, nouvelle série, n°1, janvier 1970, pp.20-35.

GREMION Pierre, *Le pouvoir périphérique, Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

GREMION Catherine, MULLER Pierre, « De nouvelles élites locales », *Esprit*, n°9, 1990, pp.38-47.

GUNTNER Simon, HALPERN Charlotte, 'From Urban Regeneration to Neighbourhood Management – local policy change in Berlin and the role of the EU (1990 – 2004)', DORIA Luigi, FEDELI Valeria , TEDESCO Carla (eds.): *Rethinking EU spatial policy as a hologram*. London: Ashgate, 2006.

HEALY Aisling « Le territoire contre la politique. Un groupe d'entrepreneurs et la promotion de l'image de Lyon (2001-2004) », ARNAUD L., LE BART, PASQUIER R. (dir.), *Idéologies et action publique territoriale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006, pp.211-227

HEALY Aisling, *Le gouvernement privé de l'action publique urbaine. Sociologie politique de la « gouvernance métropolitaine » du Grand Lyon (fin du XXème siècle)*, Thèse de doctorat de science politique, Université Lumière Lyon II, Institut d'Etudes Politiques de Lyon, 2007.

HEEG Susanne, KLAGGE Britta, OSSENBRUGE Judiergen, 'Metropolitan Cooperation in Europe : Theoretical issues and perspectives for urban networking ', *European Planning Studies*, 2003, 11 (2), pp.139-153

HERSON Lawrence J.R., « The Lost World of Municipal Government », *The American Political Science Review*, vol.51, n°2, June 1957, pp.330-345.

HIETALA Marjetta, 'Transfer of German and Scandinavian Administrative Knowledge : Exemples from Helsinki and the Association of Finnish Cities, 1870-1939', *Yearbook of European Administrative History*, 2003, 15, pp. 109-130.

HUNTER Floyd, *Community Power Structure. A study of decision makers*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1953

INSTITUT FRANCAIS DE SCIENCES ADMINISTRATIVES, *L'administration des grandes villes*, Paris, Cujas, 1976.

JACKSON Kenneth T , "The Capital of Capitalism : The New York Metropolitan Region, 1890-1940", SUTCLIFFE Anthony (ed), *Metropolis, 1890-1940*, Chicago, University of Chicago Press, 1984

JESSOP Bob, « Toward a Schumpeterian Workfare State ? Preliminary Remarks on Post Fordist Political Economy », *Studies in Political Economy*, 40, 1993, pp7-39

JOANA Jean, « Du gouvernement des villes au gouvernement municipal », *Pôle Sud*, 13, novembre 2000, pp.4-10

JOANA Jean, « Par-delà les notables. Une socio-histoire des espaces politiques locaux sous la IIIème République en question », DELOYE Yves, VOUTAT Bernard (dir.), *Faire de la science politique. Pour une analyse socio-historique du politique*, Paris, Belin, 2002, pp.137-154.

JOBERT Bruno, SELLIER Michèle, « Les grandes villes : autonomie locale et innovation politique », *Revue française de science politique*, 1977, vol27, n°2, pp205-227.

JOUVE Bernard, *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier, 2003.

JOUVE Bernard, LEFEVRE Christian (dir.), *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos, 1999.

JOUVE Bernard, LEFEVRE Christian (dir.), *Horizons métropolitains*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2004.

JOUVE Bernard, LEFEVRE Christian, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes en Europe ? Permanence ou recomposition des formes d'action publique », *Revue française de science politique*, 49, 6, 1999, pp.9-44.

KAHN Jonathan, *Budgeting Democracy. State Building and Citizenship in America (1890-1928)*, Cornell, Cornell University Press, 1997

KANTOR Paul, SAVITCH Hank. V, *Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

LAGROYE Jacques, *Société et politique : Chaban-Delmas à Bordeaux*, Paris, Pédone, 1973.

LAGROYE Jacques, « Le leadership en questions. Configurations et formes de domination », SMITH Andy, SORBETS Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003, pp.47-63.

LAGROYE Jacques, WRIGHT Vincent, *Les structures locales en Grande Bretagne et en France*, Paris, La documentation française, 1982.

LAGROYE Jacques, LEHINGUE Patrick, SAWICKI Frédéric, (dir.) *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, Paris, PUF, 2005

LEFEVRE Rémi, *Le socialisme saisi par l'institution municipale (des années 1880 aux années 1980). Jeux d'échelles*, thèse pour le doctorat de science politique, Université Lille II, 2001

LEFEVRE Rémi, « Campagnes électorales et interactions face-à-face. Une approche ethnographique des portes à portes de Martine Aubry à Lille », LAGROYE Jacques, LEHINGUE Patrick, SAWICKI Frédéric, *La mobilisation électorale municipale*, Paris, PUF, 2004.

LE GALES Patrick, « Crise urbaine et développement économique local en Grande Bretagne : l'apport de la nouvelle gauche urbaine », *Revue française de science politique*, 1990, vol.40, n°5, pp.714-735.

LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol.45, n°1, février 1995, pp.57-95.

- LE GALES Patrick, *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.
- LE GALES Patrick, « Gouvernance », BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 242-250.
- LEGAVRE Jean-Baptiste, « L'horizon local de la communication politique. Retour sur la diffusion d'une expertise », *Politix*, n°28, 1994, pp.76-99.
- LEITNER Helga, SHEPPARD Eric, « «The City is Dead, Long live the Net » : Harnessing European Interurban Networks for a Neoliberal Agenda », BRENNER Neil, THEODORE Nick (eds), *Spaces of neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe*, Oxford, Blackwell, 2002, p.148-171.
- LEITNER Helga, PAVLIK Claire SHEPPARD Eric, « Networks governance and the politics of scale : inter-urban networks and the European Union », HEROD Andrew, WRIGHT Melissa, *Geographies of Power : Placing Scales*, Oxford, Blackwell, 2002, pp. 274-303
- LE LIDEC Patrick, *Les maires dans la République. L'Association des Maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, thèse de science politique, Université Paris I, novembre 2001 (A)
- LE LIDEC Patrick, « Aux origines du compromis républicain », *Politix*, n°53, 2001, pp.33-58. (B)
- LE SAOUT Rémy, *Intercommunalité, démocratie et pouvoir politique*, Thèse de sociologie, Nantes, 1996.
- LE SAOUT Rémy, OLIVE Maurice, « L'intercommunalité et les directeurs des services municipaux. Entre distanciation et engagement », *Politiques et Management Public*, vol.25, n°2 juin 2007, pp.45-64.
- LEPETIT Bernard, TOPALOV Christian (dir.), *La ville des sciences sociales*, Paris, Belin, 2001.
- LE YONCOURT Tiphaine, *Le préfet et ses notables en Ille-et-Vilaine au XIXème siècle*, Paris, LGDJ, 2001.
- LOJKINE Jean, « Politique urbaine et pouvoir local », *Revue Française de Sociologie*, XXI, n°4, octobre-décembre 1980, pp.633-665.
- LORRAIN Dominique, *Les mairies urbaines et leur personnel*, Paris, La documentation française, 1990.
- LORRAIN Dominique, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, n°4, 1991, pp.461-483.
- LORRAIN Dominique., STOKER Gerry, *Les privatisations urbaines en Europe*, Paris, La découverte, 1995
- LORRAIN Dominique, « Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche », *Pôle Sud*, 13, nov 2000, pp.27-40.
- LUCARINI Federico, *Scienze comunali e pratiche di governo in Italia (1890-1915)*, Milano, Giuffrè Editore, 2003.
- MABILEAU Albert, « Les institutions locales et les relations centre-périphérie », GRAWITZ Madeleine, LECA Jean (dir.), *Traité de science politique*, vol. 2, Paris, Presses universitaires de France, 1985
- MABILEAU Albert, SORBETS Claude (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pedone, 1989
- MABILEAU Albert, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1991.
- MABILEAU Albert (dir.), *À la recherche du « local »*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- MANN STEWART Frank, *A Half Century of Municipal Reform. The History of the National Municipal League*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1950.
- MARREL Guillaume, PAYRE Renaud, « Le temps des maires. L'allongement du mandat en 1929 : une redéfinition de l'espace politique municipal ? », *Politix*, vol.14, n°53, 2001.

- MARSHALL Adam, « Europeanization at the urban level : local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction », *Journal of European Public Policy*, 12/4, August 2005, 668-686.
- MATEJKO Laurent, « Quand le patronat pense le territoire. Le Comité Grand Lille et la pensée métropole », *Cahiers lillois d'Économie et de Sociologie*, n°35-36 « Les nouvelles politiques locales », 1er et 2e sem. 2000.
- MATSON Kevin, *Creating a Democratic Public. The Struggle for Urban Participatory Democracy during the Progressive Era*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1998.
- MEDARD Jean-François, *Communauté locale et organisation communautaire aux Etats-Unis*, Paris, Armand Colin, 1969.
- MENY Yves, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)*, Paris, LGDJ, 1974.
- MENY Yves, WRIGHT Vincent, « General Introduction », *Centre Periphery Relations in Western Europe*, London, George Allen and Unwin, 1984
- MERRIAM Charles E, *Chicago, a more intimate view of urban politics*, New York, Mac Milan, 1929.
- MERRIAM Charles E., *The government of the Metropolitan Government Region of Chicago*, Chicago, Chicago University Press, 1933
- NEGRIER Emmanuel, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005.
- NEGRIER Emmanuel, TOMAS Mariona, « Temps, pouvoir, espace de la métropolisation de Barcelone », *Revue française d'administration publique*, 2003/3 ; 107, pp. 357-368.
- OSTROM Vincent, TIEBOUT Charles M, WARREN Robert, "The Organization of Government in Metropolitan Areas : A Theoretical Inquiry", *The American Political Science Review*, vol.55, 4, December 1961, 831-842
- PAOLETTI Marion, *La démocratie locale et le référendum*, Paris, L'Harmattan, 1996.
- PAQUY Lucie, *Santé publique et pouvoirs locaux : le département de l'Isère et la loi du 15 février 1902*, Thèse de doctorat d'histoire, Université Lumière Lyon 2, 2001 ;
- PAQUY Lucie, « Administrer l'hygiène urbaine à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle : le cas de Grenoble », DUMONS Bruno, POLLET Gilles (dir.), *Administrer la ville en Europe (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, L'Harmattan, 2003, pp.163-185.
- PARKINSON Michael, "Urban Policy in Europe. Where have we been and where are we going?", ANTALOVSKY Eugen, DANGSCHAT Jen S., PARKINSON Michael (eds), *European Metropolitan Governance. Cities in Europe. Europe in the Cities*, 2005.
- PASQUIER Romain, *La capacité politique des régions. Une comparaison France /Espagne*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004.
- PASQUIER Romain, PINSON Gilles, « Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie », *Politique européenne*, 12, 2004, pp42-65.
- PASQUIER Romain, SIMOULIN Vincent, WEISBEIN Julien, *La gouvernance territoriale : Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007.
- PAYRE Renaud, « La Préfecture de la Seine comme clearing house municipal (1919-1947) », *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte*, vo.15, 2003, pp.89-108.
- PAYRE Renaud, « Les désillusions réformatrices. Le thème de la réforme municipale dans la France de l'après seconde Guerre Mondiale », *Revue française d'administration publique*, 2004, pp.593-602.

- PAYRE Renaud, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS Ed., 2007.
- PENNETIER Claude et alii, *Ville-Employeur et personnel communal. Élus et syndicalistes face à la question de l'emploi depuis 1919*, Programme de recherche « ville et emploi », Plan urbain, Ministère de l'Équipement des transports et du logement, mars 2000.
- PEREZ-GOUDARD, Claudine, *Eurocities, the network of major European Cities. L'institutionnalisation d'un réseau transnational d'autorités locales*, Master 2 Politiques Publiques (dir. P. Le Gales), Institut d'études politiques de Paris, 2006.
- PETTTEVILLE Franck, *La coopération décentralisée. les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- PEUZIAT Jean-Philippe, *La politique régionale de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- PINSON Gilles, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de sciences po, 2004, pp.190-233.
- PINSON Gilles, « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, 56, 4, août 2006, pp619-651.
- Pôle Sud*, « Qui gouverne les villes ? », n°13, novembre 2000.
- Politix*, « Le temps des mairies », vol.14, n°53, 2001.
- POLLET Gilles, « La construction de l'Etat social à la française : entre local et national (XIXème et XXème siècles) », *Lien social et politiques*, 33, printemps 1995, pp.115-131.
- POURCHER Yves, *Votez tous pour moi ! : Les campagnes électorales de Jacques Blanc en Languedoc-Roussillon (1986-2004)*, Paris, Presses de sciences Po, 2004.
- RENARD Didier, *Initiative des politiques et contrôle des dispositifs décentralisés. La protection sociale et l'Etat sous la Troisième République (1885-1935)*, Rapport de recherche MIRE, 2000
- Revue française de science politique*, « La ville objet politique, objet de politiques », vol.45, n°1, février 1995.
- RHODES Rod, *Control and Power in Central Local Relations*, Aldershot, Gower, 1981.
- RICHARDS Allen, « Local Government Research : A Partial Evaluation », *Public Administration Review*, vol.14, Autumn 1954, pp.271-277
- RIX Alan G, « Political Change in Tokyo and the 1973 Metropolitan Assembly Elections », *Pacific Affairs*, 47/1, 1974, pp.20-36.
- ROBSON William A., « Metropolitan Government : Problems and Solutions », *Canadian public administration*, March 1966.
- ROUBIEU Olivier, *Des cadres gouvernants. Les hauts fonctionnaires des collectivités locales*, Thèse pour le doctorat de science politique, Paris I, Janvier 1999.
- RUGGE Fabio, « Le scienze comunali in Germania, Il Kommunalwissenschaftliches Forschungszentrum », *Amministrare*, anno XVI, N.3, dicembre 1986.
- RUGGE Fabio, « « Saperi speciali » e « cultura della municipalizzazione » agli inizi del secolo. Ipotesi di ricerca », *Amministrare*, a. XX, n°1, Aprile 1990, pp.87-99.
- RUSSEIL Sarah, *L'espace transnational, ressource ou contrainte pour l'action internationale des villes à la fin du XXème siècle*, Thèse de doctorat de science politique, Université Lumière Lyon2, Institut d'Etudes Politiques de Lyon, 2006.

- SAUNIER Pierre-Yves , «La toile municipale au XIXème-XXème siècles : un panorama transnational vu d'Europe», *Urban History Review*, XXXIV (2), 2006.
- SCHERRER Franck, «Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine : de Lyon au Grand Lyon», *Revue de géographie de Lyon*, Vol. 70, n°2, 1995, pp.105-114
- SCHIESL Martin J., *The Politics of Efficiency. Municipal Administration and Reform in America : 1880-1920*, Berkeley, University of California Press, 1977.
- SHILLS Edward, *Center and Periphery*, Chicago, University of Chicago Press, 1975.
- SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, «Les syndicats des agents communaux et les garanties d'emploi », PENNETIER Claude et alii, *Ville-Employeur et personnel communal. Élus et syndicalistes face à la question de l'emploi depuis 1919*, Programme de recherche « ville et emploi », Plan urbain, Ministère de l'équipement des transports et du logement, mars 2000, pp. 45-70.
- SMITH Andy, SOBETS Claude, *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003.
- SOLDATOS Panayotis, "Treize critères pour une ville internationale", dans DOMMERGUES Pierre, GARDIN Nanon (dir.), *Les stratégies internationales des métropoles régionales*, Paris, Syros, 1989.
- SORBETS Claude, « La science politique et la ville », *Sciences de la Société*, n°30, 1993, pp.87-102.
- STOKER Gerry, «Comparative local governance», R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006, 495-513.
- STONE Clarence N, *Regime Politics. Governing Atlanta : 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989
- STONE Clarence N, « Urban Regimes and The Capacity to Govern : A Political Economy Approach », *Journal of Urban Affairs*, 1993, 15/1, pp1-28
- TAYLOR Peter J., *World City Network. A Global Urban Analysis*, London, Routledge, 2004.
- TAYLOR Peter., DERUDDER Ben, SAEY Pieter, WITLOX Frank, *Cities in Globalization. Practices, Policies and Theories*, London : Routledge, 2007.
- THOENIG Jean-Claude, « La politique de l'État à l'égard des personnels des communes (1884-1939) », *Revue française d'administration publique*, n°23, vol.3, juillet-septembre 1982, pp.487-517.
- THOENIG Jean-Claude, « Savoir savant et gestion locale », *Politix*, 28, 1994, pp.64-75.
- THOENIG Jean-Claude, « Territorial Institutions », RHODES R.A.W., BINDER Sarah A., ROCKMAN Bert A., *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006, 281-302.
- TOPALOV Christian, « From the 'social question' to 'urban problems' : reformers and the working classes at the turn of the twentieth century, *International Social Science Journal*, 125, August 1990. A
- TOPALOV Christian, « La ville "gestionnée". Acteurs et langage de la réforme urbaine à New York au début du XX° siècle », *Genèses*, n°1, septembre 1990. B
- VEITL Philippe, « Une technique de gestion d'un espace-temps local : Maurice Pic, élu de la Drôme », GIRAULT Jacques, *L'implantation du socialisme en France au XX° siècle. Partis, réseaux, mobilisation*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001
- VION Antoine, *La constitution des enjeux internationaux dans le gouvernement des villes françaises (1947-1995)*, Thèse de doctorat de science politique, Université Rennes 1, 2001
- VOGEL Ronald K. , «Decentralization and Urban Governance: Reforming Tokyo Metropolitan Government,» in Blair A. Ruble, Richard E. Stren, Joseph S. Tulchin, eds., *Urban Governance Around the World*, Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2001.

WOOD Robert C., « The New Metropolis : green belts, grass roots or Gargantua », *American Political Science Review*, 52, 1958

WOOD Robert C., *Metropolis against itself*, *Committee for Economic Development*, March 1959.

WORMS Jean-Pierre, « Le Préfet et ses notables », *Sociologie du Travail*, vol.8, n°3, juillet-septembre 1966, pp.249-275.

ZUCCA Fabio, *Autonomie locali e federazione sovranazionale. La battaglia del Conseil des Communes et Régions d'Europe per l'unità europea*, Il Mulino, 2001.



# INDEX

- A**
- ANDERSON, W., 42
- B**
- BADIE, B., 19, 69  
BARAIZE, F., 45  
BEARD, C., 41, 49  
BELLANGER, E., 78  
BENDER, T., 35, 38  
BENNINGTON, J., 11, 125  
BIAREZ, S., 103  
BIRNBAUM, P., 17, 19, 55, 69, 74, 104  
BOIRON, C., 162, 164, 166, 176  
BORE, A., 162  
BORJA, J., 126, 127, 161, 162, 164, 169  
BORRAZ, O., 27, 61, 62, 91, 93  
BOURRICAUD, F., 89  
BRENNER, N., 121, 158  
BRIQUET, J.-L., 54  
BROWNLOW, L., 38, 46  
BURDEAU, F., 105, 106
- C**
- CAILLOSSE, J., 54  
CASTELLS, M., 103  
CLARK, T., 71  
CLAUDE, V., 8  
COBB, R., 97  
COHEN, W., 106  
COLE, A., 40, 94  
CROZIER, M., 55, 87, 88
- D**
- DAHL, R., 46, 47, 57, 58, 69, 70, 71  
DELOYE, Y., 69, 179, 180, 182  
DENDIAS, M., 52  
DESAGE, F., 78  
DION, S., 82  
DOGLIANI, P., 8, 179  
DOLOWITZ, D., 16, 101, 116  
DUGUIT, L., 53  
DUMONS, B., 78, 108, 179, 181  
DURAN, P., 89, 92
- E**
- EISENMANN, C., 48  
EISENSTADT, S., 105  
ELDER, C., 97  
ELIAS, N., 19, 149
- F**
- FAVRE, P., 33  
FOUCAULT, M., 111, 181
- G**
- GARRAUD, P., 74  
GASPARI, O., 8, 179  
GAUDIN, J.-P., 54, 107  
GENIEYS, W., 20, 69, 92, 94, 96  
GOODNOW, F., 37, 38  
GREMION, P., 55, 56, 72, 74, 87, 88, 89  
GULICK, L., 41, 47  
GUNTNER, S., 129
- H**
- HALPERN, C., 129  
HARVEY, J., 11, 125, 142  
HASSENTEUFEL, P., 16, 95, 116  
HAURIOU, M., 52, 53  
HEALY, A., 3, 20, 77, 93, 163  
HEEG, S., 125  
HIETALA, M., 122  
HOWE, F., 35  
HUNTER, F., 57, 70, 72  
HURE, M., 64, 174
- I**
- IHL, O., 10, 12, 113, 178, 181, 182
- J**
- JESSOP, B., 120, 159  
JEZE, G., 53  
JOANA, J., 8, 62, 87  
JOBERT, B., 55, 105, 107
- K**
- KANTOR, P., 10, 120, 158  
KINGDON, J., 95, 97, 147  
KLAASSEN, L., 161
- L**
- LABORIER, P., 12, 182  
LACROIX, B., 63  
LAGROYE, J., 63, 72, 73, 74, 80, 91, 105, 136  
LANDABURU, E., 162  
LE GALES, P., 10, 29, 60, 62, 77, 111, 121, 158, 159, 189  
LE LIDEC, P., 89, 108, 154, 182  
LE SAOUT, R., 78  
LE YONCOURT, T., 15, 114  
LEFEBVRE, R., 75, 97  
LEHINGUE, P., 19, 20, 148  
LETTNER, H., 11, 125, 130  
LIPSET, S., 105  
LORRAIN, D., 61, 63, 64, 78
- M**
- MABILEAU, A., 73, 74, 105, 106  
MACGREGOR BURNS, J., 90, 91  
MAGRI, S., 9  
MANN STEWART, F., 37, 82  
MARAGALL, P., 94, 126, 131, 161, 164, 165, 169  
MARCHANDEAU, P., 97, 98, 141, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156  
MARREL, G., 19, 87, 108, 144, 145, 151, 178, 179, 180  
MARSH, D., 16, 101, 116  
MATEJKO, L., 93  
MATSON, K., 36  
MAYNTZ, R., 59  
MEDARD, J.-F., 44, 72  
MENY, Y., 45  
MENY, Y., 104  
MERRIAM, C., 38, 42, 46, 47, 48

MILLAN, B., 47, 128, 129, 162  
MILLS, C.-W., 57, 70  
MULLER, P., 105

## N

NEGRIER, E., 131  
NEGRIER, E., 44, 45  
NIZARD, L., 105

## O

OFFERLE, M., 19, 113, 148  
OSTROM, V., 44

## P

PAELINCK, J., 161  
PAQUY, L., 108  
PARKINSON, M., 128, 129  
PASQUIER, R., 124, 128  
PAYRE, R., 10, 12, 26, 76, 87, 108, 109, 113, 114, 115, 116,  
122, 132, 144, 145, 181  
PEREZ-GOUDARD, C., 127  
PETITEVILLE, F., 123  
PIERSON, P., 19, 147  
PINSON, G., 60, 121, 124, 159  
POLLET, G., 1, 3, 10, 12, 26, 78, 89, 108, 113, 179, 181  
POLSBY, N., 70, 71, 143, 144  
POURCHER, Y., 97, 149

## R

RANDERAAD, N., 8, 183  
RENARD, D., 17, 54, 89, 109  
RHODES, R., 105, 190  
ROBSON, W., 41, 48  
RODGERS, D., 36, 37  
ROKKAN, S., 105  
RONCAYOLO, M., 92  
ROUBIEU, O., 83  
RUGGE, F., 39  
RUSSEIL, S., 126, 163

## S

SAUNIER, P.-Y., 8, 17, 78, 116, 122, 178, 180, 181, 184  
SAVITCH, H., 10, 120, 158  
SAWICKI, F., 54

SCHERRER, F., 40, 41  
SCHIESL, M., 37, 82  
SELLIER, H., 43, 80, 178, 180  
SELLIER, M., 55, 107  
SHAW, A., 37, 38  
SHEPPARD, E., 11, 125, 130  
SHILLS, E., 105  
SIMON, H., 46, 47  
SIWEK-POUYDESSEAU, J., 78  
SMITH, A., 95  
SOLDATOS, P., 120  
SORBETS, C., 74  
STONE, C., 58, 59

## T

TARROW, S., 93  
TAYLOR, P., 120, 121, 160  
TESSE, P.-Y., 77, 164, 165, 168  
THOENIG, J.-C., 55, 79, 81, 88, 89, 92, 105  
TIEBOUT, C., 44  
TOMAS, M., 131  
TOPALOV, C., 9, 15, 35, 107, 182  
TUDESQ, A.-J., 74, 87

## V

VANNEUVILLE, R., 12, 113  
VEITL, P., 76, 97  
VION, A., 8, 121, 123, 159

## W

WALLERSTEIN, I., 121  
WARREN, R., 44  
WEAVER, K., 95  
WEBER, M., 63, 69, 74, 87  
WESTNEY, E., 116  
WOLFINGER, R., 70  
WOOD, R., 44, 45  
WORMS, J.-P., 55, 56, 72, 87  
WRIGHT, V., 57, 70, 104, 105

## Z

ZALIO, P.-P., 75, 76  
ZUCCA, F., 123

# TABLE DES MATIERES

<b>Remerciements</b>	<b>3</b>
<b>Avertissements</b>	<b>4</b>
<b>Sommaire</b>	<b>5</b>
<b>Préambule : Parcours de recherche</b>	<b>6</b>
L'action publique urbaine	7
La structuration horizontale du gouvernement des villes	7
Les réseaux de la réforme municipale urbaine	8
Les réseaux de villes, des instruments de gouvernement	10
Les sciences de gouvernement	12
Sciences de gouvernement et enjeux des sciences sociales.	12
Une science de gouvernement des villes	14
Les sciences de l'administration	16
Les temporalités du politique	19
Les temporalités comme objets d'études	19
La rééligibilité parlementaire aux Etats-Unis	20
Longévité des élus et institutionnalisation du parlement européen	22
<b>Introduction : Gouvernement urbain et science historique</b>	<b>25</b>
Le pouvoir urbain en question	25
Le gouvernement urbain au regard des rapports centre-périphérie	27
Les ressources et contraintes des leaderships politiques	28
<b>PREMIERE PARTIE : LA VILLE ET LA SCIENCE POLITIQUE</b>	<b>32</b>
<b>1 : Les origines urbaines de la science politique</b>	<b>35</b>
La ville un objet politique	35
La ville comme objet de savoirs et objet de réforme ?	35
La réforme municipale nord-américaine	37
Une science des pratiques municipales ?	39
La question métropolitaine	40
Qu'est ce que la métropolisation ?	40
La métropole comme objet transnational	42
Les enjeux politiques de la métropolisation	44
Des sciences de gouvernement à la science politique	45
La science administrative et l'urbain	46
De la science administrative à la science politique ?	46
Le monde perdu du gouvernement municipal ?	48
<b>2 : Le pouvoir dans la ville : retour sur quelques catégories</b>	<b>51</b>
Un Etat indépassable ? La question du « gouvernement local »	51
Vision de puissance publique .....	52
Contre méthode réaliste ?	53
Le système local et la sociologie des organisations	54
la régulation de la société urbaine saisie à travers la gouvernance	57
Pluralisme et rôle des acteurs privés	57
La question des régimes urbains	58
Approches de la gouvernance	59
Le politique au centre : La notion d'ordre politique urbain	61
Gouvernement urbain versus gouvernance ?	61
Le politique comme point de vue	62

**DEUXIEME PARTIE : QUI GOUVERNE LES VILLES ? 66**

**3 : Qui gouverne ? 69**

L'analyse de la décision au niveau urbain	69
L'approche élitiste	70
L'approche pluraliste	70
L'importation en France ?	72
Sociologie des élites urbaines	73
Des élites politiques liées aux groupes sociaux urbains	73
Mobiliser les élites économiques pour gouverner ?	75
Des élites administratives nationalisées ?	78
La politisation en question	80
Gouvernements et savoirs de gouvernements : Des capacités aux compétences.....	80
La politisation des mairies ?	82
Des cadres qui gouvernent ?	82

**4 : Sociologie des leaderships urbains 86**

Notables ou leaders ?	86
Le notable et le local	87
Le notable et le système	88
Le leader et la configuration	89
Leaderships et gouvernements urbains	91
La construction du leadership	91
Le leadership et le territoire	92
De nouveaux leaderships ?	93
Un leadership spatio-temporel	94
Entre policies et politics	94
Les temps de l'action et les temps de l'élection	95
L'agenda ou le travail du territoire	96

**TROISIEME PARTIE : DU CENTRE-PERIPHERIE AU TRANSNATIONAL 100**

**5 : La construction périphérique du centre ? 103**

Centre-périphérie ou périphérie centre ?	104
Une histoire institutionnelle stato-centrée	104
Le modèle centre-périphérie	105
De la question des résistances à l'idée d'innovations	106
Le rôle des gouvernements urbains dans la construction d'un Etat providence ?	107
Hygiène et assistance publique	108
La municipalité providence ?	109
L'Etat comme simple moment ?	111
La modernisation et les circulations d'innovations	113
Bureaucraties et mise en administration	113
La modernisation expérimentale	114
Un programme : Les sciences de gouvernement qui circulent	115

**6 : L'internationalisation des villes 119**

Qu'est ce que l'internationalisation des villes ?	119
Une posture objectivante	119
L'internationalisation comme nécessité historique et économique	120
L'internationalisation comme choix	121
La ville internationale, objet socio-historique	122
Les relations intermunicipales	122
Des relations bilatérales	123
Aux configurations transnationales	124

Les réseaux comme instruments d'internationalisation	125
La multiplication des réseaux et des salons	126
Les villes à Bruxelles	128
L'europanisation des gouvernements urbains	130
<b>Conclusion. Un ordre politique urbain ?</b>	<b>135</b>
Le politique régulateur du social ?	135
Un ordre politique urbain ?	136
La ville comme défi	137
<b>ANNEXES</b>	<b>139</b>
<b>I. L'emploi du temps. Socio-histoire des agendas politiques</b>	<b>141</b>
Sociologie des temporalités politiques	141
Des temporalités de la démocratie...	142
... à la question de la prime aux sortants	143
Rapport au temps et agendas	145
Temps de l'élection et temps de l'action	145
Une approche ethnographique du rapport au temps	148
Un professionnel de la politique saisi par ses agendas : Paul Marchandea	149
Qui est Paul Marchandea ?	150
L'emploi du temps	151
<b>II. L'internationalisation des villes. Enquête sur le réseau Eurocities</b>	<b>158</b>
L'internationalisation des villes	158
Etat de la question	159
Les réseaux de villes	159
Eurocities comme chantier	160
Questionnement	161
Les terrains	161
Sources et premiers résultats	163
Les sources	163
Résultats	164
<b>III. Enseignements et Directions de recherches</b>	<b>171</b>
<b>Publications</b>	<b>178</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>183</b>
<b>Index</b>	<b>192</b>
<b>Table des matières</b>	<b>194</b>