



HAL
open science

La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique(s)

Alain Faure

► **To cite this version:**

Alain Faure. La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique(s). Science politique. Université Pierre Mendès-France - Grenoble II, 2002. tel-00326249

HAL Id: tel-00326249

<https://theses.hal.science/tel-00326249>

Submitted on 2 Oct 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.

mai 2002

LA QUESTION TERRITORIALE

*POUVOIRS LOCAUX, ACTION PUBLIQUE
ET POLITIQUE(S)*

Alain Faure

Projet d'habilitation à diriger des recherches

CERAT - Institut d'Etudes Politiques de Grenoble - Université Pierre Mendès France

Soutenance réalisée le 27 septembre 2002 à l'Institut d'Etudes Politiques

Jury composé de Mrs M. Abélès, R. Balme, J. Caillosse, P. Muller et G. Saez

LA QUESTION TERRITORIALE

POUVOIRS LOCAUX, ACTION PUBLIQUE ET POLITIQUE(S)

<i>Introduction</i>	7
<i>Le territoire politique dans la tradition française</i>	23
<i>I. LES POLITIQUES PUBLIQUES A L'EPREUVE DE LEUR TERRITORILISATION</i>	35
<i>II. COLLECTIVITES LOCALES ET GOUVERNABILITE</i>	63
<i>III. LES SYMBOLES DE L'ELIGIBILITE TERRITORIALE</i>	87
<i>IV. LES EFFETS DE LOCALITE ET LEUR APOLITISME TROMPEUR</i>	113
<i>V. LA REGIONALISATION DU GRAND RECIT SUR L'INTERET GENERAL</i>	147
<i>VI. LA MONTEE EN PUISSANCE DES TERRITOIRES INTERMEDIAIRES</i>	171
<i>Conclusion. Penser local, agir global ?</i>	203

Freud ou Lacan ?...

“ **Territorial** : adjectif subliminal qui requiert nécessairement une data-psychanalyse au carbone 14 sur deux conceptions opposées. Les freudiens y verraient un investissement imaginaire de premier ordre sur le politique tandis que les lacaniens y décèleraient assurément l'*évanouissement des significations* et l'oubli du sujet. C'est sous le premier angle que le terme s'impose au 19^{ème} siècle, principalement comme un acte de transfert et de confusion entre la France monarchique et sa nouvelle raison républicaine. La cohésion territoriale s'apparente à une *pulsion scopique* sur l'expression juridique d'une donnée faussement naturelle. C'est le mythe de l'unité de la France, de la communion du sol et de l'idée nationale, du bonheur dans les traités, du confort des *espaces intérieurs* de la commune et du département, et du réseau dense des connexions qui relie le citoyen électeur, l'élu du peuple et les taxes sur le foncier bâti... La logique territoriale véhicule ici une vision romancée du droit qui perpétue les illusions du grand récit sur la souveraineté nationale. Malgré l'avènement de la décentralisation, on trouve d'ailleurs encore des universitaires qui font un transfert légèrement paranoïaque en encensant l'*État territorial* et son immanente fonction de promotion de l'intérêt général. Le territoire est donc bien ce *mode d'être de l'État* qui innerve activement le subconscient bien ordonné des hommes du pouvoir, des juristes, des politistes et des sociologues des organisations. Sous le second angle en revanche, *territorial* est un terme du langage politico-administratif qui masque des significations beaucoup plus subtiles et métaphoriques de localisation des phénomènes sociaux. De nombreux anthropologues, géographes et autres économistes sont formels : l'excessive focalisation institutionnelle du terme concentre l'attention sur le pouvoir et sur l'idéologie alors que les jeux territoriaux de l'esprit sont ailleurs –et ô combien plus aériens. Le bouillonnement du *vrai vécu* des *mondes sociaux locaux* révèle des territorialités qui résonnent comme autant de simulacres d'un réel perpétuellement réinterprété par les individus. Le *territorial* est ici affaire de rhizomes, d'archipels, de flux, de *glocalité*, de combinaisons identitaires et même de districts industriels !... On y brasse des intérêts, des lieux et des symboles qui sont à la base des mouvements d'idées et du réenchantement du monde. Attention cependant : de nouvelles associations langagières comme la *gouvernance territoriale*, le *développement territorial*, ou encore la *modernité territoriale*, annoncent un *sens latent* singulièrement brouillé pour le troisième millénaire. Enfin la fin du jardin à la française ? ”

In *Pouvoirs Locaux*, avril 2002, extrait de la rubrique “ Sarcasmes : les mots magiques de l'aménagement. ”

INTRODUCTION

Ce document a été rédigé pour l'obtention d'une habilitation à diriger des recherches en sciences politiques. On peut le lire de différentes façons. La formule la plus chronologique consiste à suivre une construction et un itinéraire : dans une synthèse un peu laborieuse sur mes lectures et mes travaux en matière d'action publique et de pouvoirs locaux, j'ai tenté d'ordonner de façon nécessairement arbitraire des écrits, des résultats et des orientations théoriques. On peut aussi se détacher des références qui accompagnent le texte pour privilégier, dans la masse des citations et des interprétations, quelques pistes de réflexion qui sont susceptibles d'éclairer l'observation de la politique à l'échelon local, à l'heure où les processus de décentralisation paraissent paradoxalement si dépendants d'évolutions socioéconomiques et culturelles pour le moins déterritorialisées. On peut encore utiliser ce document en reprenant quelques idées qui mettent à l'épreuve l'hypothèse selon laquelle la science politique a tout à gagner d'une dynamique intellectuelle parvenant à mieux concilier différents champs d'étude spécialisés en sciences du politique, en sociologie, en ethnologie, en droit, en géographie et en économie. Cette orientation constitue la colonne vertébrale de mon travail : elle suggère que l'étude de la relation entre les pouvoirs locaux et l'action publique ne se réduit ni à des politiques publiques, ni à des enjeux institutionnels, ni à des rituels électifs, ni à des mouvements identitaires ou à des interactions sociales localisés, mais qu'elle procède d'une "*question territoriale*" combinant dans une même équation ces différentes facettes de l'objet politique.

Pour ouvrir ce débat, je propose de revenir, en introduction, sur les trois principaux ingrédients qui ont guidé ma réflexion : les intuitions initiales qui m'ont orienté sur la place potentiellement structurante des enjeux locaux dans le jeu politique en général, la volonté de mieux comprendre le processus de spécialisation des savoirs propre au débat français en matière d'action publique et d'administration locale, et enfin l'énoncé de quelques hypothèses de recherche permettant de *réduire* la constellation des problématiques en présence.

1. *LES INTUITIONS DE DEPART*

Mes premiers contacts avec la recherche datent de 1986, l'année de mon DEA à l'Institut d'Études Politiques de Grenoble. Pour dire vrai, je ne savais pas trop en quoi consistait une "recherche" en science politique. Il y avait certes des chercheurs au CERAT, mais on les assimilait volontiers à des enseignants, même s'ils s'en différenciaient parfois par leurs choix vestimentaires (un peu moins stricts et stéréotypés) et par leurs consignes de travail (*idem*). C'est dans un cours d'analyse des politiques publiques que j'ai pris conscience que ma façon de voir et comprendre les choses pouvait peut-être entrer en résonance avec une démarche de recherche. L'enseignant expliquait comment un problème collectif se transformait en programme public dans le système politique français. Il réalisait un joli tour de force parce qu'il parvenait à mobiliser une batterie d'auteurs et de références canoniques tout en faisant vivre, par le récit, une multitude d'acteurs qu'il avait rencontrés lors de ses enquêtes de terrain. Ce mélange stimulant de concepts sociologiques et d'histoires vécues nous donnait parfois l'impression, en fin de séance, de les avoir personnellement rencontrés, les Max Weber, Antonio Gramsci, Michel Debatisse et autres Edgar Pisani... Dans ce cours précisément, qui se terminait avec un schéma rempli de flèches et de ronds, j'ai eu le sentiment que les abstractions théoriques et les montées en généralités qu'il proposait allaient de soi, que son schéma explicatif était éclairant même s'il mobilisait des auteurs et des

concepts que je maîtrisais fort mal. Mais dans le même temps, il me semblait que cette façon de voir la politique ne nous en disait pas assez sur l'étape de l'action politique durant laquelle les politiques publiques sont appliquées sur le terrain. Je sortais de quelques années de travail dans le milieu du développement local où j'avais participé de près à la mise en place de plusieurs types de programmes publics : valoriser les initiatives socio-économiques en milieu rural, favoriser l'entrée de l'informatique dans les écoles, soutenir les projets culturels des associations de pays... Ces expériences m'avaient donné une conscience aiguë de la partition parfois considérable qui se joue dans l'exercice d'interprétation et d'instrumentalisation des programmes publics. Aussi, il me semblait, de façon intuitive, que le modèle du néo-corporatisme à *la française* sous-estimait peut-être l'importance des négociations moins sectorielles et moins nationales qui accompagnaient la phase de mise en œuvre des programmes publics dans chaque contexte local.

Le second déclic est venu la même année, mais un peu plus tard. J'avais choisi pour sujet de mémoire une étude sur les maires ruraux en Rhône-Alpes, en m'arrêtant sur le parcours atypique de certains d'entre eux qui semblaient administrer leur commune comme on dirige une entreprise, avec l'obsession de créer des emplois, de maintenir des commerces et de développer toutes sortes d'activités pour que le village ne meure pas. Sur cette question, je trouvais que les travaux du Centre de Sociologie des Organisations proposaient des clefs explicatives tout à fait éclairantes pour décrire l'alchimie culturelle et symbolique du *système politico-administratif local*. Je restais notamment très séduit par la façon dont Jean-Pierre Worms avait dépeint dès 1966 la subtile relation qui s'établissait entre *le préfet et ses notables* (Worms 1966). Mais avant même d'engager ma thèse sur ce sujet, l'analyse de l'itinéraire et du discours de mes premiers *maires porteurs* m'avait aussi convaincu que les travaux sur le pouvoir local ne prenaient pas assez en considération la dimension politique des échanges et des ambitions qui structuraient les enjeux locaux. C'était en quelque sorte ma deuxième intuition d'apprenti chercheur : si l'étude du pouvoir local donnait immédiatement à voir des intrigues et des passions dans la lignée du célèbre roman *Clochemerle*, cette première perception personnifiée du pouvoir local tendait à éclipser un peu vite les

mécanismes plus ethnopolitiques qui motivaient l'engagement des individus étudiés dans l'action collective et sur un territoire donné. Mes premiers entretiens sur le terrain me permettaient de voir qu'il y avait là un travail complexe sur les différentes visions du monde qui s'opposaient, se confrontaient et se révélaient à l'occasion d'un engagement dans un mandat municipal. Le maire rural qui décidait apparemment seul et sur des critères très personnalisés de créer un festival de théâtre, de construire un centre de loisirs ou de moderniser une filière professionnelle en déclin n'était pas seulement un notable éclairé en quête de sensations fortes et de rayonnement social : c'était aussi un *leader territorial* (formule absente des analyses il y a quinze ans) qui s'autorisait publiquement à réinterpréter le tracé des frontières (intangibles en apparence) séparant le public et le privé, le social et l'économique, le particulier et l'universel... Bref, il me semblait que l'engagement de ces acteurs locaux ne se limitait pas à une simple activité politico-administrative de relais et d'interface : les maires *entrepreneurs* produisaient aussi du sens, de la représentation et des actes qui apparaissaient singulièrement décalés par rapport au grand récit républicain sur l'action publique.

Plus ou moins consciemment, ce sont bien ces deux intuitions de départ qui ont balisé mon itinéraire dans la recherche. Cependant, le parcours initiatique au sein du CNRS entraîne les nouvelles recrues dans des figures imposées (ou fortement suggérées) par l'institution, figures qui peuvent éloigner les impétrants de leurs premières obsessions de recherche. C'est ainsi que je me suis impliqué dans des travaux à base de commandes publiques, de contrats d'étude et de collaborations multiples et variées. Ces enquêtes, qui avaient toujours un rapport avec l'évolution des collectivités locales, m'ont successivement entraîné dans le suivi du "*grand débat*" national sur l'aménagement du territoire en 1994 (les débats sont toujours "grands" dans ce domaine), dans l'évaluation de nombreuses procédures de soutien au développement culturel dans les régions et dans les départements (en étroite collaboration avec l'Observatoire des Politiques Culturelles dont le siège se trouve à Grenoble), dans un programme d'expertise sur la politique agricole régionale des fonds structurels sur cinq pays, dans l'animation d'un observatoire sur les nouveaux enjeux intercommunaux en Rhône-Alpes, ou encore dans le *suivi accompagnement* d'une procédure de révision du schéma directeur de

la région urbaine grenobloise. Dans l'esprit de ces *commandites* (pour utiliser la belle expression de nos cousins québécois), l'analyse devait en général déboucher sur des propositions et des suggestions à visée relativement opérationnelle, ce qui m'entraînait parfois loin de mes intuitions de départ.

Pour autant, j'ai toujours gardé en tête le double questionnement initial qui m'avait donné le goût à la recherche : d'une part chercher à mieux comprendre comment les priorités fixées par les autorités publiques sont interprétées et transformées lors de leur mise en œuvre sur le terrain, et d'autre part repérer dans quelle mesure les élus locaux participent à la codification de systèmes de valeurs et de croyances collectives qui véhiculent une certaine singularité territoriale. L'idée d'une *singularité territoriale* ne va pas sans poser de problèmes sur le plan des idées dans la mesure où cela revient à faire l'hypothèse que l'action collective véhicule des valeurs politiques qui reflètent une perception localisée de l'intérêt général et du *vivre ensemble* dans la cité. L'affirmation est périlleuse à argumenter, et nous verrons plus loin que plusieurs courants d'analyse ont précisément entretenu une distance entre les travaux centrés sur l'objet politique et ceux consacrés aux interactions sociales localisées. La notion de *territorialité politique* ouvre pourtant la voie à de stimulantes controverses, à condition toutefois de démêler les attendus d'une formulation à la fois ambiguë et flottante. C'est donc sur ce terrain mouvant que je souhaite entraîner le lecteur en faisant l'hypothèse que les repères collectifs qui séparent le singulier de l'universel et le privé du public peuvent trouver une partie conséquente de leur essence politique dans les apprentissages collectifs exprimés dans l'action publique locale. L'hypothèse est difficile à développer en raison du vaste champ historique, anthropologique, juridique, sociologique et philosophique qu'elle sous-tend et mobilise. Le présent travail n'a d'autre ambition que d'engager un premier exercice de débroussaillage dans ce vaste maquis, avec la conviction, peut-être naïve, que les sciences politiques possèdent une position avantageuse pour traiter ce questionnement au carrefour de nombreuses disciplines.

2. LA SPÉCIALISATION DES TRAVAUX FRANÇAIS

Les travaux français qui proposent une synthèse sur les recherches de science politique centrées sur le local ne sont pas très nombreux. En 1985, le *Traité de Science Politique* a présenté deux articles de référence, le premier rédigé par Albert Mabileau sur les institutions locales et les relations centre-périphérie, le second par Yves Mény sur les politiques des autorités locales (Mabileau 1985, Mény 1985). Ce qui retient l'attention dans les deux cas, c'est la manière dont chaque diagnostic rapporte en permanence la question d'une part à des débats centrés sur les institutions nationales et d'autre part à des spécialisations disciplinaires. Le "local" n'est pas une question de recherche en science politique mais un objet d'étude qui permet de mobiliser différents outils et différentes traditions d'analyse. Et le "territoire" possède un statut curieux dans la mesure où les autres disciplines concèdent ou attribuent volontiers à cette notion une dimension éminemment politique. Pourtant, on constate que très peu de politistes et de politologues abordent frontalement cette question théorique dans une perspective de science politique. Les deux seuls auteurs qui s'engagent sur ce terrain sont Paul Alliès et Bertrand Badie. A quinze ans d'écart, les deux démarches sont réalisées dans des perspectives intellectuelles relativement spécialisées.

D'un côté, Paul Alliès montre dans son travail historique sur *l'invention du territoire* que la France a forgé un modèle spécifique d'administration territoriale (Alliès 1980). Implicitement, cette grille de lecture légitime sur deux axes une tendance propre à la science politique française : d'une part l'affirmation d'une singularité historique qui discrédite les éventuelles passerelles théoriques avec les recherches anglo-saxonnes sur l'autonomie politique des communautés locales, et d'autre part l'accréditation que la *vraie* politique ne se conçoit sérieusement que dans son essence nationale. C'est l'idée, souvent énoncée jusque dans les enseignements magistraux, que "*Notre culture intellectuelle conduit à donner un statut particulièrement fort aux tâches de conception par rapport aux fonctions opérationnelles (...) tendance {qui} conduit à minimiser tout ce qui se passe après la*

décision, considérée comme la tache noble par excellence ” (Nioche 1984). C’est vraisemblablement ce tropisme républicain, conforté par l’impossibilité des comparaisons avec le contexte nord-américain des États faibles et du fédéralisme, qui détourne dès les années 50 plusieurs générations de chercheurs des travaux axés sur les notions d’élitisme, de pouvoir local ou de leadership territorial. Même si ces clivages théoriques perdent de leur pertinence depuis une vingtaine d’années en Europe, le mal est fait sur le plan théorique : la notion de “ *local government* ” est restée en jachère intellectuelle dans la science politique française en raison de son anachronisme originel. C’est au seul échelon national que se situaient les pratiques gouvernementales, le reste (l’infra-national) étant affaire d’administration locale. Et paradoxalement, la vitalité des débats sur la *gouvernance* renouève certes depuis dix ans le marché des idées, mais avec pour conséquence, dans les recherches françaises, de prolonger ce rendez-vous manqué avec l’analyse des enjeux de légitimité et de souveraineté des territoires infra-nationaux.

De l’autre, Bertrand Badie annonce dans une contribution plus récente *la fin des territoires* dans une perspective d’analyse centrée sur le développement des États (Badie 1995). L’auteur part du constat que la notion de territoire n’est présente ni dans les sociétés primitives, qui s’apparentent à de simples agencements de personnes, ni dans le modèle féodal, où le seigneur n’a pas l’exclusivité des relations avec les individus. Elle prend forme dès lors que les relations sociales impliquent un principe d’allégeance de l’individu à la société politique nationale. Ainsi, le traité de Versailles consacre-t-il de façon très explicite le découpage du territoire comme un *ordre intelligible* pour penser la paix. L’auteur constate cependant que, depuis une vingtaine d’années, l’État-nation parvient de moins en moins à incarner seul ce lien constitutif entre la communauté et le territoire. Le concept de *territoire* est remis en cause par le principe moderne de *territorialité* dans lequel plusieurs autorités d’État se juxtaposent sans qu’une autorité centrale ne régule entièrement l’ensemble. Pour Bertrand Badie, *la fin des territoires* provient du développement des formes de communautés ethniques qui ont longtemps été masquées ou étouffées par le colonialisme et par le communisme. Ces mouvements ne sont pas *territorialisables* parce qu’ils composent “ *une scène mondiale indépendamment de toute pesanteur territoriale* ”. L’auteur souligne ainsi que, dans

un contexte transnational, la domination politique s'exprime sans qu'il ne soit utile d'être " *présent sur des territoires fictivement indépendants dès lors qu'on est en mesure d'inspirer la culture, les institutions et le jeu économique de ceux qui y vivent comme de ceux qui ont l'illusion d'y exercer le pouvoir* ".

Les deux auteurs permettent en quelque sorte d'identifier les *marqueurs* juridiques et économiques du territoire national. Mais ces analyses paraissent moins pertinentes, et pour tout dire pas vraiment appropriées, pour étudier pleinement la nature politique des espaces infra-nationaux qui produisent de l'action collective, qui *font sens* à l'échelon de la région, du département ou de la commune. Or, dans la littérature en sciences sociales, il existe de très nombreuses contributions sur les ingrédients politiques spécifiquement issus d'enjeux collectifs locaux. Nous avons donc cherché à engager un travail de relecture sur les différents travaux qui s'intéressaient à l'action collective dans ses composantes localisées. L'objectif était initialement de comprendre pourquoi ces différentes approches ne permettaient apparemment pas de donner à la question territoriale un statut théorique à part entière. Au terme de cet exercice de relecture, notre regard sur la question a changé. La notion de territoire possède certes des fondations intellectuelles multiples et spécifiques, mais les conditions de leur formulation sont brouillées sur deux niveaux : d'une part en raison de la spécialisation des diagnostics et d'autre part en raison de l'ampleur de certaines évolutions récentes observées sur le terrain.

Premier constat : les outils d'analyse qui sont mobilisés pour étudier la politique à l'échelon local reflètent des traditions académiques qui spécialisent fortement les diagnostics. Sur un versant positif, on peut souligner que ces travaux ont favorisé d'importantes avancées théoriques, que ce soit en termes de *pouvoir notabiliaire*, de *néo-corporatisme*, de *entreprise politique* ou encore de *système d'action concret*. Mais dans le même temps, il nous semble que la situation de spécialisation des savoirs a bridé les analyses transversales tout en interdisant les hypothèses centrées sur la nature structurante des enjeux politiques locaux. Même si l'addition des résultats de recherche nous convainc que l'action collective génère des *territorialités politiques* spécifiques, force est de constater qu'il n'y a pas

d'auteur, et encore moins de discipline ou de sous-discipline, qui se soit engagé sur la voie du pluridisciplinaire et de l'approche théorique globale.

Pour entamer cet exercice dans les meilleures conditions, il nous a semblé nécessaire de consacrer plusieurs chapitres à un travail de spécification des différents courants d'observation qui délimitent, chacun selon ses critères, les enjeux locaux de l'action publique. Le chapitre I, intitulé "*Les politiques publiques à l'épreuve de leur territorialisation*", présente le courant d'analyse le plus caractéristique d'une tradition intellectuelle propre à la recherche française. L'approche consiste à penser les interventions locales dans leur dynamique publique nationale et institutionnelle, c'est-à-dire en lien étroit avec le rôle structurant de l'État dans la formulation des priorités collectives. Dans un second chapitre intitulé "*Collectivités locales et gouvernabilité*", nous avons regroupé les travaux adoptant une lecture plus politique des territoires à partir du fonctionnement des collectivités locales. Il s'agit des travaux qui s'intéressent d'abord aux formes gestionnaires expérimentées depuis deux siècles par les villages, les villes, les départements et les régions en France. Enfin, le troisième chapitre, intitulé "*Les symboles de l'éligibilité territoriale*", opère un regroupement des auteurs qui adoptent une lecture centrée sur les élites politiques locales et la nature des ressources d'éligibilité qui permettent la conquête et la transmission du pouvoir à l'échelon local.

Au terme de cet exercice, nous avons bien conscience que les motifs du découpage restent très discutables, ne serait-ce qu'en raison de l'étendue et de la complexité des disciplines qui investissent les questions de territoires, d'espaces, de milieux, de localisation ou de territorialité. Néanmoins, ce rapide tour d'horizon possède quelques avantages didactiques. Il permet notamment de souligner l'extraordinaire plasticité des dimensions politiques de la *question locale* dans le débat français. Les sciences sociales traitent le sujet sur des optiques très variées, que ce soit pour décrire des mouvements identitaires, des conflits de classe, des enjeux bureaucratiques, des transformations socioéconomiques ou des crises de sens... Mais le tour d'horizon montre aussi, paradoxalement, que les sciences du politique ne parviennent pas à capitaliser et à cultiver cette richesse conceptuelle. Il y a peu de travaux transversaux discutant, par exemple, des racines démocratiques

de l'agir politique observé à l'échelon local. Chaque grille de lecture procède d'une approche spécialisée et *clôturée* de l'objet politique. Et au sein même des grandes familles que nous avons identifiées, la question fondatrice de la *cité* politique n'est jamais explicitement posée. Que les analyses portent sur la régulation, sur l'administration, sur la gestion ou sur la représentation, la politique locale reste toujours conçue et présentée comme une sous-catégorie informant l'observateur sur d'autres catégories génériques plus globales (l'État, la gouvernabilité, l'éligibilité). Le rejet du concept de *gouvernement local* illustre assez bien cette situation intellectuelle qui possède d'évidentes explications historiques sur le cas français, mais dont la permanence nuit sans doute, de notre point de vue, aux avancées conceptuelles sur l'action publique contemporaine. Pour dire les choses crûment, il nous semble que l'entrée depuis deux décennies dans une période de remise en cause des théories sur l' *État providence* implique une émancipation, y compris dans les outils d'analyse, de ce cadre intellectuel de référence.

Second constat : les recherches en sciences sociales qui s'intéressent à la décentralisation, au *retour du local* et à la mondialisation suscitent depuis quelques années des controverses centrées sur les outils mobilisés pour étudier les évolutions en présence. Dans un ouvrage de synthèse, Alain Bourdin a récemment montré qu'il existait dorénavant une *question locale* faisant l'objet d'importants débats au sein des nombreuses disciplines qui composent le champ des sciences sociales (Bourdin 2000). En reprenant les écrits les plus récents dans ce domaine, il apparaît que nombre de ces réflexions discutent des limites et des impasses qui proviennent précisément de la compartimentation et du cloisonnement des savoirs. On s'aperçoit alors que les travaux les plus novateurs testent des ouvertures interdisciplinaires et bousculent certains corps de doctrine pour mieux prendre en compte la territorialité dans toutes ses dimensions. Les institutionnalistes cherchent par exemple à définir les contours d'un " *bien commun localisé* " qui viendrait transformer la rhétorique républicaine de l'intérêt général. Les spécialistes des collectivités locales investissent le concept de gouvernance urbaine pour se détacher des variables classiques attachées à l'approche par le " *local government* ". Les tenants de la sociologie critique reconsidèrent l'étude de l'entreprise politique à l'aune des environnements territoriaux qui structurent le leadership des élites.

Paradoxalement, alors que ces travaux se situent dans un contexte général de spécialisation des savoirs, les différentes tentatives de reformulation théorique ont pour point commun qu'elles procèdent d'une même remise en cause des frontières disciplinaires. Aussi fera-t-on l'hypothèse qu'il existe, derrière l'inflation des concepts qui sont avancés pour qualifier ces évolutions dans les sciences du politique, une tendance commune à relativiser certains dogmes propres à chaque champ disciplinaire. Dans les courants d'analyse que nous spécifions dans les trois premiers chapitres, il apparaît que la démarche des *novateurs* consiste toujours à revoir certains des critères qui fondent traditionnellement des dichotomies structurantes. C'est ainsi que certains chercheurs reviennent sur les normes qui séparent l'intérêt public des intérêts privés et des intérêts locaux, que d'autres relativisent les influences des institutions locales dans un contexte fragmenté de gouvernance socio-économique, ou encore que d'autres soulignent les symboliques singulières qui orientent le métier politique dans chaque configuration territoriale. Ces différentes réflexions semblent refléter, sur le plan conceptuel, le passage progressif du *local* au *territorial*, c'est-à-dire une convergence de tentatives intellectuelles pour qualifier différemment le statut de l'action collective dans ses fondations politiques locales.

3. *UNE CONSTELLATION DE PROBLEMATIQUES*

Le fait de combiner plusieurs approches pour étudier le local peut-il entraîner un changement de la nature des analyses ? Et peut-on tirer des enseignements spécifiques à partir d'une approche en science politique ? L'interrogation n'est pas seulement ethnocentrée et corporatiste, elle ouvre aussi un débat sur la "*constellation de problématiques*" qui caractérise chaque champ disciplinaire. La science politique ne possède ni œuvre fondatrice ni monopole du discours savant sur son objet. Néanmoins, comme le soulignait déjà Pierre Favre il y a vingt ans en s'inspirant de l'analyse de Pierre Bourdieu sur les grandes théories de la religion, la

discipline pourrait tirer quelque bénéfice à se situer “ *au lieu géométrique des différentes perspectives, c’est-à-dire au point d’où se laissent apercevoir à la fois ce qui peut et ce qui ne peut pas être aperçu à partir de chacun des points de vue* ” (Favre 1980).

Si tous les courants d’analyse prennent à bras le corps le contexte d’effervescence qui caractérise la relation contemporaine entre l’action publique et les enjeux politiques locaux, ils éprouvent néanmoins des difficultés à conjuguer et à croiser des avancées scientifiques qui paraissent pourtant complémentaires. En France, chaque tradition d’analyse reste en quelque sorte prisonnière d’une posture spécialisée. Or nous avons acquis la conviction, au fil des lectures et de nos propres recherches sur la question, que les actions collectives exprimées à l’échelon local révélaient précisément une richesse liée à l’imbrication des différents enjeux collectifs qui caractérisent l’action politique locale. Ce diagnostic sur des spécialisations qui ne parviennent pas à penser les imbrications nous a incité à engager une tentative d’éclairage transversal pour mieux articuler les acquis spécialisés dans une perspective de science politique. La *question territoriale* s’apparente peut-être à ce *point géométrique* pour la discipline, en ce sens qu’elle permet d’adopter un regard panoramique sur les normes, les idées et les ressources en présence. La réflexion est développée en trois temps.

Tout d’abord, il nous a semblé nécessaire de consacrer un chapitre aux recherches qui, bien que s’intéressant peu aux enjeux politiques et institutionnels, analysent avec bonheur les *effets de localité* ou de *territorialité* qui proviennent de dynamiques collectives (“ *IV. Les effets de localité et leur apolitisme trompeur*”). Tant en sociologie qu’en géographie ou en économie, il existe en effet de nombreux travaux qui éclairent d’un jour différent les conditions de mobilisation des acteurs sur un espace donné. L’apport de ces démarches d’analyse à la science politique nous paraît utile pour décroiser les modes d’analyse de l’objet politique en soulignant la dimension multiple des déterminants de l’action publique locale. À côté des positions académiques provenant des sciences du politique, c’est-à-dire de disciplines des sciences sociales qui intègrent explicitement l’objet politique dans leur grille d’analyse, cette littérature grise traite des enjeux collectifs à l’échelon local

en adoptant apparemment une perspective apolitique, voire a-territoriale. Mais l'impression est trompeuse. Ces travaux ont certes pour point commun de focaliser l'analyse sur les dimensions localisées des mouvements d'idées et de la transaction sociale. Pourtant, même si la compartimentation des savoirs a souvent motivé le rejet du politique comme variable explicative, les résultats exposés présentent des éléments qui s'inscrivent pleinement dans le questionnement transversal sur l'objet politique à l'échelon local.

Dans le chapitre suivant (" *V. La régionalisation du grand récit sur l'intérêt général* "), nous avons cherché à resituer ces acquis pluridisciplinaires dans le cadre de nos propres recherches engagées ces dernières années sur la décentralisation et sur l'évolution des institutions locales. En étudiant la territorialisation des politiques publiques dans une perspective plus transversale, il nous est apparu qu'il fallait sans doute relativiser la place qu'occupent les administrations nationales dans la formulation du *grand récit* républicain sur la défense de l'intérêt général. Que l'observation porte sur les politiques d'aménagement du territoire, de développement culturel ou d'urbanisme, les résultats montrent la progression d'un double processus de régionalisation des négociations et de reformulation des enjeux sectoriels. Ce constat permet d'une part d'engager une réflexion sur les précautions méthodologiques indispensables pour que l'analyse des politiques publiques ne se laisse abuser ni par les plaidoyers performatifs sur le partenariat ou le management public, ni par la rhétorique politique des élus locaux sur les vertus du développement local. Le constat permet d'autre part de formuler pour principale hypothèse que les médiations catégorielles trouvent désormais leur dénouement sur des scènes régionales fortement marquées par les nouveaux équilibres, instables et évolutifs, qui se réalisent entre certains groupes de pression territorialisés et les administrations régionales. Pour conclure cette partie, nous insisterons sur l'utilité d'une approche pluridisciplinaire s'attachant à déconstruire les *mots magiques* qui accompagnent, dans les sciences sociales, les analyses sur les notions génériques comme l'intérêt général, l'intérêt local ou encore l'intérêt privé.

Enfin, dans un dernier chapitre, nous avons opéré une synthèse de nos travaux consacrés à l'évolution du métier d'élu local pour examiner dans quelles

conditions la classe politique locale investissait depuis quelques années des territoires politiques situés à mi-chemin entre les niveaux municipal et provincial (“ VI. *La montée en puissance des territoires intermédiaires* ”). L'évolution, qui est particulièrement visible sur les territoires intermédiaires des agglomérations, laisse entrevoir un modèle d'action publique où les fonctions de représentation électorale alimentent simultanément des mécanismes de management public, conférant aux élus locaux une place privilégiée pour publiciser les demandes des individus, des groupes organisés et des filières d'activités. Le système politique semble en effet évoluer vers un modèle d'échanges de ressources dans lequel les leaders locaux acquièrent une position centrale de médiation, tant sur le plan symbolique que sur le plan gestionnaire, pour appréhender et traduire les *problèmes* en programmes publics sur leur terre d'élection. Nos enquêtes de terrain montrent notamment que les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les *pays* attirent une part croissante des élus de premier plan et de leur état-major. Nous ferons ici l'hypothèse que la montée en puissance de ces échelons territoriaux de gestion révèle des pratiques politiques tout à fait expérimentales sur la scène française, au sens où elles expriment des comportements plus proches des enchevêtrements baroques de la subsidiarité que des alignements républicains du *jardin à la française*. Les présidents de structures intercommunales appréhendent en effet leurs mandats dans un double mouvement de politisation et de pragmatisme des enjeux de développement local qui bouscule frontalement le modèle notabiliaire de l'ancrage local et du cumul des mandats. Nous verrons comment cette évolution pose un problème inédit de souveraineté territoriale, au sens où le pouvoir intercommunal modifie la façon de faire des politiques publiques. Loin d'être seulement formatée à l'aune des médiations sectorielles engagées dans chaque filière administrative et dans chaque grand secteur d'activité, leur vision du monde se précise aussi au gré de l'imaginaire territorial qui structure dorénavant l'interprétation de *l'intérêt communautaire* propre à chaque établissement public de coopération intercommunale.

Cette évolution nous incitera à revenir, en conclusion, sur la nécessité pour les sciences du politique d'avoir une écoute particulièrement attentive aux travaux centrés sur les mécanismes de représentation politique qui accompagnent les *effets*

de localité des transactions sociales. Depuis quelques années, un consensus intellectuel semble s'établir pour décrire la complexité des modes d'action publique autour de la formule du *think global, act local*. Nos travaux nous incitent plutôt à renverser la formule en insistant sur les arènes urbaines et régionales qui accueillent les mouvements d'idées avant que ces derniers ne débouchent sur des programmes publics articulés dans un cadre national et international.

Propos liminaire

LE TERRITOIRE POLITIQUE DANS LA TRADITION FRANÇAISE

En préalable à l'ouverture de cette réflexion, il nous a semblé nécessaire d'apporter quelque éclairage concernant les données historiques qui ont formaté l'usage de la notion de *territoire* en France. L'exercice semble d'autant plus utile que l'on assiste, depuis une dizaine d'années, à une réelle inflation langagière concernant l'usage de termes contingents comme la territorialisation des programmes, les effets de territorialité, l'identité territoriale, le développement des territoires... Que ce soit dans les milieux de l'action gouvernementale, de la gestion publique, du monde associatif, des affaires ou dans les arènes dites savantes de la recherche en sciences sociales et en sciences du gouvernement, le territoire est devenu tout à la fois un sésame, un leitmotiv et une référence. La tendance est intéressante à observer dans la mesure où jusqu'à très récemment dominait un certain consensus sur l'emploi de la notion de territoire dans le champ scientifique français. Que ce soit en droit public ou en science politique, on utilisait en effet principalement ce vocable en étroite relation avec le processus d'affirmation des frontières administratives de l'État nation. Même si, comme nous le verrons dans la première partie, les analyses reflètent, depuis quarante ans, une réelle variété de traditions disciplinaires et de positionnements idéologiques sur la politique à l'échelon local, les questions de la définition et des frontières du territoire n'ont jamais fait l'objet, en tant que telles, de réelles controverses scientifiques. Le retour sur cette toile de fond consensuelle dans une perspective historique peut se révéler

éclairant parce qu'il permet de comprendre comment la notion de *territoire* a très tôt lié son destin, en France, à un processus politique de légitimation de l'autorité publique à l'échelon national.

Si l'on remonte jusqu'au Moyen Âge, on constate que les débats sur la légitimité de l'autorité proposaient deux interprétations différentes : d'un côté comme rapport abstrait (et divin) du gouvernant au gouverné (sans lien direct avec une famille de gouvernants ou une forme spécifique de gouvernement) et de l'autre comme levier d'action pour gouverner les hommes (avec l'autorité monarchique, le pouvoir civil et les légistes). La laïcisation de la théorie de la légitimité a indiscutablement renforcé cette seconde interprétation plus rationnelle avec le contrat social de Rousseau et l'avènement du droit positif. Et c'est bien dans ce contexte qu'il faut inscrire la montée en puissance de la pensée administrative et juridique qui charpente le rapport de la société politique au territoire. Max Weber constitue ici une référence obligée puisque c'est lui qui montre comment la rationalisation devient le moteur de l'Histoire et comment ce qu'il nomme la "direction administrative bureaucratique" structure l'organisation politique. Cette forme de domination est en rupture avec le passé, certes parce que la bureaucratie dispose de la menace et du recours à la violence, mais surtout parce qu'elle puise sa légitimité sur le consentement des gouvernés. Dorénavant, la *domination légale rationnelle* s'exprime localement, et au concret, dans chacune des ramifications administratives qui incarnent l'autorité quotidienne de l'État sur les citoyens. C'est sans doute à ce stade qu'il est intéressant de revenir sur les spécificités du cas français. En France en effet, l'essor bureaucratique qui consacre la légalité, la rationalité et l'impersonnalité des règles, opère cette influence sur des fondations territorialisées tout à fait particulières. À l'aide d'éclairages historiques et juridiques, il est possible de retrouver comment le modèle français a construit une vision du territoire marquée par les imbrications entre les sphères politiques et administrative.

1. DE L'ESPACE AUX FRONTIÈRES NATIONALES

S'aventurer dans une discussion sur l'émergence d'une *question territoriale* implique d'abord un regard historique sur le terme même de *territoire*. Quand cette notion fait-elle son apparition dans les mots du langage courant comme dans les lexiques du langage savant ? Dans quelles conditions s'opère cette évolution et autour de quelles ruptures vis à vis de notions voisines comme *le local* ou *l'espace* ? Il est possible de retracer quelques manifestations de ce parcours qui indiquent clairement que le territoire est progressivement pensé en référence à l'État, à l'administration et à la bourgeoisie. C'est dans cette progression que s'effectue au 19^{ème} siècle le passage du spatial (un local encadré par des limites physiques) au territorial (des localités balisées par des entités administratives). Comme le souligne Paul Allières dans son ouvrage de référence sur "*L'invention du territoire*", le "*territoire*", mot rare jusqu'au 17^{ème}, n'est devenu "*l'expression juridique d'une donnée faussement naturelle*" qu'au 19^{ème} siècle, même s'il constitue aujourd'hui une catégorie universelle et constitutive des États (Allières 1980). Mais avant d'entrer dans les débats sur la doctrine juridique, il est éclairant d'observer les racines historiques de la question territoriale. Sur l'identité de la France par exemple, Fernand Braudel n'évoque le village, qui représente l'unité sociale de base de la France traditionnelle, qu'en retenant des règles d'organisation comme la contrainte de la distance, les règles d'autosuffisance, l'ouverture sur l'extérieur ou les lieux d'échanges (Braudel 1986). Dans la tradition des *Annales*, l'historien et spécialiste du Moyen Âge Charles Petit-Dutaillis ne parle pas non plus du territoire lorsqu'il étudie le mouvement communal du 11^{ème} au 15^{ème} siècle (Petit-Dutaillis 1947). Le passage de l'économie domaniale à l'économie d'échanges permet l'avènement du droit municipal et des corps de métiers sur des finalités économiques et techniques. C'est aussi le propos d'Yves Barel qui souligne dans son essai sur la corporation dans les villes au Moyen Âge que cette dernière fonctionne comme "*une microsociété totale couvrant les principales dimensions de la vie des individus qui en font partie ou du groupe qu'il constitue*" (Barel 1977 p. 21). Il faut attendre les travaux sur le 18^{ème} siècle pour que les regards d'historiens suggèrent trois pistes

sur l'apparition de la notion de territoire : lorsque l'idée nationale entre en communion avec le sol, lorsque l'administration locale devient un enjeu de pouvoir pour la bourgeoisie, et lorsque le monde rural est confronté à la modernité urbaine.

Pour retrouver trace de la notion de territoire chez les historiens, on consultera sans hésiter la somme de connaissances proposée dans "*Les lieux de mémoire*" et notamment le tome consacré à la Nation (Nora 1986). Les contributions montrent clairement comment s'effectue, en quelques siècles, le passage des limites féodales aux frontières politiques. Les limites de la France du 12^{ème} siècle étaient souvent contestées et conflictuelles, les princes étant absorbés "*par le constant souci de contenir les pouvoirs voisins et d'affirmer le leur*" (Guenée 1986, p. 12). Mais ces limites incertaines deviennent progressivement des frontières encadrant un territoire, au fur et à mesure que le royaume assoit son autorité militaire et sa puissance bureaucratique. "*Dès le 16^{ème} siècle, l'État souverain, l'État national, en se forgeant, avait forgé l'image de cette frontière inviolable et sacrée pour laquelle tant de Français, comme les Philènes, allaient un jour mourir*" (Guenée 1986, p. 28). L'historien Daniel Nordman constate qu'au 16^{ème} siècle, les frontières issues de choix politiques permettent d'envisager une véritable typologie frontalière des territoires. Le passage "*des limites d'État aux frontières nationales*" (Nordman 1986) devient effectif lorsque le concept de limite se transforme en véritable rite consacrant l'affirmation d'une géographie politique glorifiant la Gaule et discréditant les démembrements du Moyen Âge. Il s'agit, selon son heureuse expression, du passage "*de l'espace au territoire*" à partir du moment où les héritages historiques entérinent les coupures géographiques qui font la France contemporaine (Nordman 1998). Le territoire français s'édifie au 17^{ème} siècle sur le concept précis de *limite* puis au 18^{ème} siècle autour de la notion de *frontière*. "*Alors que l'on ne parlait auparavant que de la démarcation de la limite, ou de règlement des limites, l'on commence à négocier la démarcation de la frontière, la délimitation des frontières, comme si la frontière devait cesser de se déplacer, comme si elle s'assagissait, se pacifiait. C'est le signe peut-être que, par certains au moins, l'édification territoriale est désormais ressentie, dans le bonheur des traités, comme achevée*" (Nordman 1986, p. 51).

La frontière *moderne* consacre ainsi le lent passage “ *d’un espace donné à un territoire dominé* ” qui fait naître “ *de la contiguïté des villages une continuité territoriale nouvelle, (...) peuplée de lieux autonomes discrets et géographiquement liés* ” (Nordman 1998). La lexicologie du territoire a enfin trouvé ses fondations au 18^{ème} siècle : les frontières *naturelles* du territoire sont perçues comme telles lorsqu’elles s’appuient sur une volonté ou sur une impression d’unité nationale...

C’est sans doute dans ce contexte de *territoire dominé* qu’il faut relire les deux tentatives de réforme engagées par la Monarchie peu avant la Révolution française sur le gouvernement municipal et la réorganisation provinciale. L’historien Pierre Deyon montre que le roi et son gouvernement cherchaient des interlocuteurs et que le pouvoir local ne produisait que des coalitions d’intérêts contradictoires (Deyon 1996). Par rapport aux frontières du territoire national, cet échec montre que la tension entre le centre et la périphérie révélait une France décentralisée qui ne parvenait pas cependant à faire entendre la voix de ses paroisses et de ses régions dans le concert national en formation. La Révolution française joue à cet égard un rôle tout à fait décisif. Pierre Deyon rappelle que les historiens ont vu dans l’œuvre administrative de la Constituante un essai trop audacieux de décentralisation radicale, là où les juristes débusquaient surtout des préoccupations fondamentalement centralisatrices. Quoi qu’il en soit, l’histoire retiendra que cette période agitée a balisé un double tournant pour l’administration locale, caractérisé à la fois par une forte émancipation communale et par une unification territoriale de l’administration à l’échelon départemental.

Sur ce point, il est indispensable de revenir sur la thèse de science politique soutenue par Paul Allié à la fin des années 70 sur “ *L’invention du territoire* ” (Allié 1980). Même si, curieusement, l’écho universitaire de cette contribution est resté discret, l’analyse garde une étonnante fraîcheur à l’heure où la question du *territoire* envahit sans retenue de multiples controverses scientifiques en sciences sociales. L’auteur étudie “ *comment l’espace devient ‘project’ de l’État par la médiation de l’administration. En se faisant rapport structurant, entre la société civile et l’État proprement dit, l’administration produit du territoire* ” (p. 11). L’idéologie révolutionnaire a fusionné tous les éléments qui allaient dans le sens d’une

formation territoriale. La bourgeoisie avait entamé ce processus de territorialisation dans les villes, processus ensuite prolongé par l'État absolutiste. Et c'est l'idéologie rationaliste de la Révolution française (incarnée jusqu'à l'excès lorsque Thouret souhaitait quadriller le territoire départemental de façon géométrique) qui a permis la conjugaison à l'échelon départemental des impératifs de représentation politique et des enjeux de réorganisation administrative. Paul Allières défend ainsi l'idée que la Révolution française a permis à l'État de dire ce qu'était l'espace en désignant les espaces de souveraineté. La commune et le département ont été dotés de frontières qui "*livrent un espace intérieur au pouvoir*" et organisent en même temps la dilution du lien administratif.

Ce faisant, l'auteur montre comment les fonctions de gestion de ces espaces administratifs locaux sont captées par certaines classes sociales. Cet "*investissement primitif et silencieux de l'espace social*" rend inamovible le personnel des administrations centrales, mais il renforce dans le même temps l'indépendance du personnel local. Bref, le territoire véhicule une "*fausse innocence (...) historiquement datée et sans cesse perfectionnée par les classes au pouvoir*". Jusque dans la célébration des fêtes révolutionnaires, le territoire répercute une *dramatique* de l'unité nationale qui se joue à Paris mais aussi à travers tout le pays. "*Le territoire était cette belle invention par laquelle le pouvoir bourgeois allait domestiquer les interactions sociales et leur mouvement spatial*" (p. 184, dernière phrase de l'ouvrage).

Enfin, on peut s'inspirer des travaux de certains historiens qui étudient l'évolution du monde rural au 19^{ème} siècle et au début du 20^{ème} pour identifier une troisième clef de lecture sur la question territoriale. Dans son étude sur le Limousin de 1845 à 1870, Alain Corbin souligne par exemple la résistance des individus à l'innovation économique, à la fois par isolement culturel et par attachement aux formes existantes de culture. L'auteur conclut que "*Bien souvent, les populations limousines font preuve, en plein 19^{ème} siècle, de comportements plus territoriaux que sociaux ; ce qui constitue une nouvelle forme d'archaïsme, tant il est vrai que cette attitude caractérise, on le sait, les sociétés au sein desquelles le gradient de différenciation est peu élevé*" (Corbin 1975, p. 1000). Ce constat d'une résistance

rurale à la modernité véhicule, de façon paradoxale, l'idée que les frontières symboliques qui protègent le village sont de nature territoriale, comme celles qui, à une autre échelle, délimitent la Nation. En fait, l'auteur évoque ici le sentiment d'hostilité des populations limousines à l'égard de la ville, mais il traduit dans un curieux paradoxe ce rejet comme l'expression territoriale d'une non-adhésion à la République.

L'historien américain Eugen Weber revient sur cette thématique de la modernisation de la France rurale dans sa célèbre étude sur "*La fin des terroirs*" entre 1870 et 1914 (Weber 1983). Contestant fermement l'idée que l'imagerie unitaire du patriotisme et de la nationalité se soit rapidement propagée dans les campagnes à cette époque, l'auteur montre comment s'effectue un lent et complexe virage vers le "nouveau langage politique" de la République. Le service militaire, les élections locales et la scolarisation sont les principaux agents de changement qui permettront aux habitants de l'hexagone de se reconnaître, très progressivement, comme sujets français. Ce sentiment national, qui ne sera pendant longtemps qu'une abstraction, a été rendu plus familier par mille et un facteurs conjugués. Weber montre ici que les fonctionnaires ont joué un rôle crucial pour matérialiser cette conception inédite de l'unité nationale. Les instituteurs, les inspecteurs des routes, les douaniers, les gardes forestiers, les postiers, les cantonniers et les gendarmes sont autant d'*interprètes* qui traduisent le *langage des villes* et qui apprennent aux habitants ruraux "à combiner la politique moderne et la tradition locale, les campagnes politiques et les farandoles traditionnelles" (p. 394).

Il faut noter que le sociologue Hubert Pèrès conteste cette thèse du foisonnement et de l'éparpillement identitaires lentement homogénéisés par la culture urbaine et la francité en montrant que "*l'extension de la sphère communautaire n'impliquait aucunement par elle-même l'effacement de l'appartenance territoriale*" (Pèrès 1995, p. 220). Pour lui, c'est bien la commune républicaine qui a implanté l'État-nation au village, mais selon un modèle renversé : "*La fréquentation de l'école ou de la mairie n'entraînait pas la fin, mais, à l'inverse, un renouvellement de la capacité des relations villageoises à fabriquer de l'identité*". Malgré leurs points de désaccords, ces trois analyses ont pour point commun de

montrer comment le développement des villes a entraîné une modernisation administrative permettant au *social* de s'émanciper du *territorial* tandis que le monde rural intégrait lentement une nouvelle doctrine territoriale de l'identité nationale.

2. *LES JURISTES ET LE QUADRILLAGE ETATIQUE*

Historiquement, la place du territoire dans la montée en puissance de l'État se mesure aussi à la façon dont les juristes ont interprété le passage progressif de l'espace aux frontières en traduisant les enjeux politiques en impératifs juridiques. De façon très schématique, on peut dire que la doctrine juridique s'est affûtée progressivement sur le double registre du quadrillage administratif de l'espace et de la production nationale d'une esthétique républicaine.

Le sentiment initial de confusion entre les enjeux d'espaces et de frontières trouve, dans le droit français, un dénouement tout à fait original à la Révolution française. Paul Allières s'est intéressé aux trois écoles qui ont schématiquement caractérisé la doctrine territoriale de la discipline en appréhendant respectivement le territoire comme objet, comme sujet et comme fonction de l'État (Allières 1980). Ces débats ont pour principal centre de gravité la question de la puissance de l'État. Dans le premier cas, le territoire délimite la souveraineté, dans le second cas, il fixe les compétences (c'est-à-dire le mode d'existence de l'État dans l'espace), et dans le troisième cas il codifie le pouvoir de coordination et de contrôle exercé par les administrations. Pour les juristes -majoritaires- qui ont adopté ce troisième point de vue, le territoire est un espace double puisqu'il est constitué d'une part des multiples sphères territorialisées sur lesquelles existent des compétences, et d'autre part des portions d'espace sur lesquels sont réalisés des actes. Paul Allières montre que "*l'idée que ces deux espaces coïncident est une illusion (...) une idée dangereuse*" (p.19). C'est en effet le moyen, pour l'administration, d'installer la durée au cœur de l'organisation sociale et de l'État en surdimensionnant la fonction symbolique de la

loi. “ À la loi de maintenir les sujets en état de soumission, à la bureaucratie d’établir un rapport mythique avec les sujets ” (p.22). Le livre montre de façon éclairante “ *par quels procédés et par quelles voies, fixés par le pouvoir (État et appareils), la notion très mobile d’espace se fige en territoire* ” (p. 23). Cette lecture marxiste insiste donc sur la force du lien administratif dans la formation de l’État. Incontestablement, ce lien a profondément et durablement verrouillé la doctrine juridique du territoire sur le cas français.

La meilleure illustration provient naturellement des débats sur la décentralisation : les juristes ont toujours conçu cette question en termes de rénovation de l’État (un “ *mode d’être de l’État* ” pour reprendre l’expression de Maurice Hauriou...). C’est à l’aune de cette conception unitaire (pour ne pas dire autoritaire) de l’État qu’il faut donc entrer dans le débat juridique sur l’existence des territoires. La discipline juridique possède certes aujourd’hui une pluralité de lecture sur les doctrines de l’État de droit : on trouve d’une part la progression des conceptions plus substantielles intégrant des principes et des valeurs définissant des droits fondamentaux et d’autre part de nouvelles doctrines discutées par des philosophes et des politistes (Chevallier 1998). Mais il est symptomatique de constater que la question territoriale reste, en France, singulièrement bridée sur son versant juridique consacrant l’idée en trompe l’œil d’un cadre “ naturel ” reliant le territoire et l’État. Une équipe de juristes lyonnais a récemment publié un ouvrage consacré à la diversité des manifestations juridiques territorialisées (Gaillard 1998). D’où il ressort que, passée la période révolutionnaire, les changements ne sont guère à trouver du côté des administrations locales et de la fonction publique territoriale, domaine qui reste apparemment marqué par des incohérences et des archaïsmes entièrement inscrits dans le modèle administratif national. De même, une approche historique sur les services publics locaux ne permet pas de montrer, en France, une conception territoriale différenciée ou traversée d’influences multiples. Les collectivités locales utilisent par exemple un modèle de la concession (là où le système britannique pense en agences) dans lequel la délibération publique est obligatoire et le contrôle strictement réalisé par des comptables d’État (Bezançon 1998).

Enfin, une dernière posture pour discuter de la juridicité du territoire consiste à étudier comment le droit représente le territoire, c'est-à-dire comment il le donne à voir, de façon théâtrale, dans un spectacle où sont mis en scène des rôles sociaux. Jacques Caillosse s'engage dans cette voie en montrant que l'institutionnalisation du territoire débouche, irrémédiablement, sur un *territoire fantasmé* qui suggère un véritable imaginaire juridique (Caillosse 1998, 1999, 2000). C'est une forme romanesque comme une autre, à la manière d'un grand récit expliquant les fonctionnalités du territoire à partir de textes existants depuis des temps immémoriaux. Le droit est conventionnel et arbitraire, il est le produit d'une sorte d'esthétique de la raison pour donner au territoire des formes (les communes, les circonscriptions...) et une substance institutionnelle (des administrations, des compétences...). Dans cette perspective, le territoire est assimilable à une matrice fondamentale de la juridicité. Le marquage par le droit n'est pas qu'une banale affaire de technique politique, c'est une *production de territoire* fortement marquée, en France, par le rapport initial de consubstantialité entre le juridique et le politique. Comme Paul Alliès, Jacques Caillosse souligne ainsi la place du droit dans la formation des rapports sociaux, et il note, au passage, que la culture souvent nationaliste ou patriote du juriste, a indiscutablement amplifié la fiction égalitaire de la pensée jacobine. Mais il estime que le droit ne constitue pour autant pour le territoire qu'un point de repère, une règle de distinction. Une fois produit, le droit devient d'une extrême complexité pour ceux qui veulent l'interpréter et il échappe en permanence à ses auteurs et aux rapports de domination écrits à l'avance. Même si les juristes sont parfois le bras armé d'intérêts ciblés, le droit est en permanence réinterprété. Le travail de qualification juridique de la réalité s'inscrit toujours dans un contexte politique précis. Il s'agit donc d'une littérature qui peut changer de sens chaque fois qu'un recours devant un juge est possible.

On retiendra de ce trop rapide détour par l'histoire que la notion de territoire a accompagné en France la structuration de l'État nation à partir d'une imbrication serrée entre le politique et l'administratif. L'espace a trouvé ses frontières et a découvert les vertus de la continuité territoriale dans le *bonheur des traités*. Avec la

Révolution française, la bourgeoisie a consacré cet espace de souveraineté en réorganisant les *espaces intérieurs du pouvoir* aux échelons de la commune et du département. Le monde rural a ensuite lentement cédé à ce nouveau langage de la modernité publique tout en intégrant les identités locales dans les municipalités. Dans cette évolution de deux siècles, il semble que les juristes aient joué un rôle décisif pour inventer une esthétique républicaine qui a fait du lien administratif l'essence de l'État tout en dessinant les contours institutionnels *naturels* du territoire. C'est cet imaginaire juridique qui constitue sans doute les fondations territoriales du *jardin à la française*, dans une imbrication du politique et de l'administratif condamnant la décentralisation à ne figurer que comme un *mode d'être de l'État*.

*I. LES POLITIQUES PUBLIQUES
A L'EPREUVE DE
LEUR TERRITORILISATION*

Dans les différentes façons d'étudier l'action publique locale et le pouvoir local dans les sciences sociales, on échappe difficilement, en France, au registre d'analyse centré sur le versant politico-administratif du problème. Ce qui sera ici rassemblé, par confort de langage, sous l'appellation *territorialisation de l'action publique* évoque principalement la description de la façon dont l'univers administratif appréhende et traduit localement les programmes conçus par les différentes instances politiques (programmes souvent impulsés dans la tradition française à l'échelon national). Cet angle d'analyse possède incontestablement, sur le plan scientifique, ses lettres de noblesses et ses cadres canoniques du côté de la sociologie des organisations et de l'étude de Pierre Grémion sur le *pouvoir périphérique* (Grémion 1976). La thèse montre comment les formes de l'organisation administrative locale participent, parfois de façon considérable, à l'interprétation des règles plus générales de l'action collective. Il s'agit d'un angle de lecture de l'action publique locale qui a inspiré de nombreux travaux en sciences sociales et qui s'est révélé très prégnant en sciences politiques. Les sociologues des organisations analysent avec précision les modes de régulation, de contractualisation et de coopération qui caractérisent l'action publique dans une double dialectique entre l'État et le local et entre l'administratif et le politique. Au terme d'une relecture des écrits depuis les années 60, il semble possible de spécifier schématiquement trois courants intellectuels qui balisent cette grille de lecture de l'action publique locale.

Le premier courant regroupe les pionniers, principalement des sociologues, qui ont démonté les processus de pouvoir et de prise de décision au sein du système politico-administratif local en France. Ce courant montre comment la division du travail entre l'État et les collectivités locales repose sur un travail des administrations locales dans lequel les *notables* (élus et fonctionnaires) sont les garants d'un discours sur l'intérêt général qui interdit l'expression des conflits d'intérêts.

Le second courant concerne les chercheurs qui s'intéressent à la place des enjeux locaux dans l'analyse des politiques gouvernementales. La démarche, fortement marquée au départ par des réflexions sur la modernisation de l'appareil d'État et les apports américains du management public, a donné lieu à différents

développements théoriques qui insistent sur les mécanismes institutionnels d'apprentissage et de médiation.

Enfin, le troisième courant est composé des travaux récents qui revisitent les apports théoriques des deux premiers courants au miroir des transformations contemporaines en matière de décentralisation et de contractualisation. Pour leurs auteurs, le mouvement croissant de territorialisation des politiques publiques implique une réflexion sur les outils d'analyse centrés sur les processus de codification de l'intérêt général.

A. LA SOCIOLOGIE DES ORGANISATIONS ET LES NOTABLES

Dans *Economie et société*, Max Weber avait ouvert une réflexion de référence sur la “communalisation”, ce sentiment subjectif des individus qui soude l'appartenance à une même communauté (Weber 1971). Il soulignait notamment qu'il n'y avait de son point de vue qu'une différence relative entre l'*association* (par entente, avec entrée libre) et l'*institution* (à partir de règlements statutaires octroyés). Rapportée à l'analyse du système local, cette relativité peut prêter à discussion sur le cas français tant les sociologues des organisations ont insisté depuis quarante ans sur l'importance des règles du jeu politico-administratif dans le fonctionnement des institutions républicaines. Les travaux de référence dans ce domaine montrent que les modes d'organisation et de structuration des espaces politiques locaux sont étroitement dépendants d'une construction administrative spécifique. Autour des notions connues de *système notabiliaire*, de *pouvoir périphérique* et de *régulation croisée*, quelques sociologues ont tracé dans les années 60 et 70 les grandes lignes de cette grille de lecture qui détaille l'affirmation d'un système politico-administratif spécifiquement organisé à l'échelon territorial du département. Le retour sur cette littérature permet de souligner comment la notion d'intérêt général provient d'une maïeutique singulière exposée à la croisée de l'électif et du bureaucratique.

1. LES REGULATIONS CROISEES DU LOCAL CONSTRUIT

À partir des années 60, le Centre de Sociologie des Organisations a réalisé une série de travaux qui ont marqué les esprits sur ce que Alain Bourdin nomme le *local construit*, conçu comme un niveau d'organisation de la médiation sociale. En expliquant clairement comment l'administration *faisait système* sur des bases départementales, les sociologues des organisations ont, en quelque sorte, démontré sociologiquement la spécificité territoriale du modèle français d'administration. Nous avons déjà vu dans l'introduction comment l'étroite imbrication entre le politique et l'administratif provenait de bases historiques révolutionnaires doublées d'une solide tradition juridique de confusion des genres. Le modèle du *système politico-administratif départemental* a permis de traduire cette singulière imbrication dans une perspective sociologique. Il faut souligner ici que le CSO a durablement imprégné les modes français d'entendement du système local dans les champs disciplinaires de la sociologie politique et de la science politique. Deux contributions font particulièrement référence dans la mesure où elles ont en quelque sorte scellé les fondamentales de ce modèle d'analyse. Dans un article paru dans la Revue Française de Sociologie, Michel Crozier et Jean-Claude Thœnig proposent de transposer au cas concret du *système départemental* français les grilles de lecture américaines conceptualisant la relation qui s'instaure entre une organisation et son environnement (Crozier Thœnig 1975). Cet angle d'observation permet de montrer qu'en France, " *le processus de pouvoir et de prise de décision n'est ni hiérarchique, ni démocratique, ni contractuel* " (p. 11) mais qu'il relève d'un processus croisé (" *en zigzag* ") entre la filière bureaucratique (les agents et les experts de l'État) et la filière électorale (les maires, les conseillers généraux et les députés).

Cette analyse souligne deux données : ces relations croisées " *contraignent étroitement les joueurs sans qu'ils soient en situation de dépendance directe* " (p. 29) et le système échappe en permanence aux règles officielles, cette *régulation par l'exception* montrant que " *la vie réelle d'une organisation réside dans son informel et le formel n'est qu'une superstructure dont l'importance est faible* " (p. 29).

Le livre de Pierre Grémion sur *Le pouvoir périphérique* (Grémion 1976) complète cette lecture dans une imposante reformulation théorique du modèle français de centralisation administrative. À partir d'une thèse consacrée à la politique de régionalisation engagée entre 1964 et 1968, l'ouvrage revient sur trois caractéristiques du *système politico-administratif local*. Premier constat : même si l'État centralisé a historiquement refusé au pouvoir politique local son autonomie (en s'éloignant du modèle anglosaxon de *local government*), *l'appareil administratif territorial* ne constitue pas pour autant un échelon transparent de pure exécution des décisions nationales. Les relais locaux possèdent d'importantes fonctions de représentation des intérêts locaux et de codification des règles de l'organisation. Second constat : c'est par les réseaux d'acteurs que "*l'action locale articule les phénomènes individuels (la capacité d'action) et les phénomènes collectifs (l'institutionnalisation de l'accès à l'État)*" (p. 214). Et l'auteur souligne que, dans ce travail de coordination, les maires jouent une partition toujours décisive. Troisième constat : le *système local* trouve son unité et manifeste son originalité en tant que système de pouvoir sur trois principes : la reconnaissance d'une division du travail entre l'État et les collectivités locales, un faible renouvellement des élites politiques locales et un centre de gravité départemental. "*C'est le cadre départemental qui forme le pivot essentiel du modèle républicain d'administration territoriale*" (p. 342) en permettant le verrouillage des réseaux d'élus et des réseaux professionnels.

Ces deux contributions ont profondément marqué le champ d'analyse du local en France en confirmant sociologiquement, en quelque sorte, que les jeux d'acteurs étaient institutionnellement cimentés par un véritable *système* d'échange entre les sphères politiques et administratives.

2. LES NOTABLES ET LA MAÏEUTIQUE DE L'INTERET GENERAL

Ce courant d'analyse souligne en effet un mode de structuration des espaces politiques locaux dans lequel certaines élites occupent une place prépondérante au cœur des rouages institutionnels. En France, les travaux sur le personnel politique local utilisent souvent la notion de *notable* (sans traduction directe dans les autres langues) à partir des années 60. Alors que les historiens de la Révolution française limitent l'usage du terme à l'apparition d'une élite sociale exclue du pouvoir local sous l'Ancien Régime (Joana 2001), les sociologues s'en servent pour qualifier " *l'étrangeté des rapports que la société nationale, dans son ensemble, établit avec les représentations de son milieu de base* " (Sorbets 1988, p. 2). Claude Sorbets souligne que la notion exprime un bricolage conceptuel oscillant curieusement entre une multitude d'interprétations (certains élus, certains bureaucrates, dans certains contextes...) et cristallisant une " *image quasi-mythique du gouvernant local* " (p. 18).

C'est bien cet angle d'analyse qu'a inauguré avec brio Jean-Pierre Worms dans son article sur *Le préfet et ses notables* (Worms 1966). L'auteur commente à la manière d'un ethnologue les multiples perceptions qui balisent la position privilégiée du préfet et des élus locaux dans le système politique français. Décrivant dans un subtil jeu de miroirs les images que projettent les acteurs sur leurs différents interlocuteurs, il met en évidence le fort degré de cohésion et de solidarité qui donne au système son assise départementale. La convergence d'intérêts s'exprime par la suppression des conflits, l'établissement d'un pouvoir supra-politique, l'assouplissement du règlement, la manipulation des services techniques et un rapport particulier à Paris. Mais cette complicité notabiliaire repose avant tout sur l'opération symbolique que le préfet orchestre pour définir l'intérêt général. " *L'intérêt général, c'est ce qui réunit, ce qui rassemble, c'est l'unité même du peuple français. Ni la somme des intérêts particuliers, ni leur dépassement, c'est plus profondément ce qu'ils ont en commun. D'une certaine façon, le préfet nie la possibilité du conflit d'intérêts. S'il y a conflit, c'est qu'il y a ignorance de l'intérêt général. Son action, le*

préfet la conçoit donc en partie comme une entreprise de dévoilement et d'éducation. Il exhorte au bien général, il le montre, il le dégage à chaque instant de chaque intérêt particulier. La finalité de son action est d'obtenir l'accord, le consensus, l'harmonie " (p. 256). Le préfet a besoin des notables pour valider cette vision du monde dans la mesure où il considère en même temps que ces derniers sont " *les fidèles reflets du pays réel. (...) S'il ne se voit pas comme leur patron, il se voit comme un guide qui aurait le devoir de s'effacer derrière eux dès lors qu'il leur a révélé le chemin de l'intérêt général. Son rôle, vis-à-vis des notables, le préfet le conçoit comme une maïeutique* " (p. 257).

Nous touchons là à un point capital de l'analyse sur les notables que reprendra par la suite Pierre Grémion : " *Le pouvoir notabiliaire est lié non à une structure de classe à une époque donnée, mais à une structure de l'État qui, elle, est permanente. Les ressources du pouvoir changent l'exercice du pouvoir, et avec lui la définition du politique conserve des caractéristiques constantes. Les notables passent, le système notabiliaire demeure. (...) Le système notabiliaire n'est pas le reflet des classes mais le moyen d'éviter que la politique n'en soit le reflet* " (p. 263). Dans le système local décrit ici, la maïeutique de l'intérêt général donne à la structure de l'État une place déterminante puisque c'est toujours la symbolique républicaine incarnée par le préfet qui entraîne la complicité des notables. Avec la grille de lecture du CSO, " *le local apparaît comme un lieu où se perpétuent des représentations et des pratiques politiques que la bureaucratisation des fonctions publiques aurait rendu obsolètes au plan national* " (Joana 2001, p. 6).

Si l'on reprend l'idée de Jürgen Habermas selon laquelle " *Le droit moderne joue un rôle semblable à celui que joua l'éthique protestante de la vocation dans l'institutionnalisation des orientations d'actions rationnelles par rapport à une fin* " (Habermas 1987, p. 253), on peut se demander en guise de conclusion sur ces travaux fondateurs si le CSO n'a pas joué, en France, un rôle de même nature dans le champ des sciences sociales. Lorsque l'analyse du *pouvoir périphérique* souligne les imbrications structurantes entre le politique et l'administratif, c'est une éthique unitariste de l'action publique qui se diffuse sur l'idée que le *système local* se limite naturellement aux logiques d'action locale des administrations (Mabileau 1989a).

B. LE MANAGEMENT PUBLIC ET LES MÉDIATEURS

S'il existe des travaux qui sont consacrés dans les années 70 à la notion de *système local* en tant que processus particulier de stabilisation des ressources administratives de l'État-nation à l'échelon départemental, on trouve parallèlement une littérature croissante qui se spécialise dans l'analyse des modalités de fonctionnement de ce modèle d'administration à l'échelon gouvernemental. Dans les sciences du politique (sociologie des organisations, sociologie politique, science politique, droit public), l'angle d'observation le plus souvent adopté consiste à focaliser l'attention sur les transformations de l'action publique à l'échelon national. L'action publique locale est en quelque sorte *contenue* dans des décisions publiques qui sont conçues et balisées au sein des administrations centrales, des cabinets ministériels, du Parlement, des partis politiques, des organisations professionnelles ou encore du Parlement européen. Le *local* fonctionne ici comme un réceptacle et comme un relais, travaillé en interne par de multiples enjeux organisationnels mais privé d'autonomie politique. Dans ces analyses, l'administration républicaine incarne ainsi un style singulier de mise en œuvre des politiques publiques, un modèle politico-administratif doté d'une assise nationale centralisée qui coordonne des médiations sectorielles spécialisées. Qualifiée dans les années 80 de *corporatisme à la française*, cette grille d'analyse de l'action gouvernementale met en évidence deux particularités. D'une part, la *mise sur agenda* des problèmes en programmes provient essentiellement de négociations d'origine corporatiste et professionnalisée et, d'autre part, la mise en œuvre des programmes révèle des pratiques publiques certes relayées par les collectivités locales mais néanmoins fortement encadrées par les administrations déconcentrées de l'État. Nous sommes ici au cœur de l'approche

séquentielle souvent présentée à partir de la “ grille de Jones ”. Cette approche, qui privilégie l’observation de l’action publique en cherchant à repérer les différentes séquences qui mènent d’un problème à un programme, a fortement marqué les travaux français sur le management public (Jones 1970). Même si l’approche caractérise surtout le contexte national de mise en œuvre des programmes publics, il semble possible d’identifier différentes façons de qualifier le *local* dans l’étude des conflits et des arbitrages qui président aux différentes *séquences* de l’action publique.

Si les travaux insistent tous sur les mécanismes d’apprentissage institutionnel réalisés à l’échelon local, l’analyse s’oriente sur trois perspectives distinctes. La première concerne les recherches inscrites dans le prolongement immédiat du modèle importé de *rationalisation des choix budgétaires* (la méthode du “ *Planning Programming Budgeting System* ”): le territoire est perçu comme un espace administratif qu’il faut simultanément *manager* et *aménager* dans une perspective d’efficacité budgétaire et organisationnelle. C’est la région qui constitue alors le “ bon ” niveau territorial d’intervention pour répercuter les politiques volontaristes de développement économique et d’aménagement du territoire. Les analyses se divisent ensuite en deux courants qui donnent à l’objet local une place théorique différente. D’un côté, une perspective régulationniste tend à définir les espaces locaux comme des lieux d’expérimentation pour moderniser l’appareil d’État. Les premières études sur la montée en puissance des villes inaugurent alors une longue série de travaux consacrés au *local* comme espace d’intégration et d’expérimentation. De l’autre, on trouve une perspective plus cognitive qui explore les mécanismes de médiation permettant la formulation des priorités publiques. Ce courant montre que, derrière les instruments centralisés de l’administration française, s’exprime une multitude de négociations localisées, professionnalisées et contractuelles qui transforment en permanence la vision qu’ont les interlocuteurs des différents *référentiels* sectoriels de l’action publique.

1. *LES ELANS REFORMATEURS POUR MANAGER ET POUR AMENAGER*

Pour prendre la mesure des travaux contemporains sur les politiques publiques, il faut vraisemblablement revenir au contexte dans lequel ont été conçues les premières recherches consacrées à l'action publique en France. Leur avènement intervient dans la lignée des recherches américaines réalisées dans les années cinquante pour étudier comment les pratiques de management organisationnel se diffusent dans le secteur public (Lacasse Thoenig 1996). Le célèbre article consacré en 1969 par Aaron Wildavsky à l'évaluation d'un vaste programme de rationalisation des interventions publiques au ministère américain de la Défense illustre bien l'état d'esprit de ce courant d'analyse. Son diagnostic en appelle à la mise en œuvre de véritables " politiques publiques ", terme jusqu'alors guère usité, en soulignant notamment trois orientations : les politiques doivent être engagées avec l'aval du Congrès et le soutien de spécialistes en management ; leur efficacité implique que leur conception se tienne " *à l'écart de l'environnement fiévreux de la gestion au jour le jour* " ; enfin, leur mise en œuvre doit être confiée à un personnel d'exécution, le personnel expérimenté constituant à ce stade un obstacle au changement dans l'organisation (Wildavsky 1996). Au-delà du côté daté et quelque peu abrupt du diagnostic dans sa radicalité, ce point de vue symbolise parfaitement la montée en puissance d'une sensibilité d'analyse insistant, dans les années 60, sur les contraintes managériales des grandes organisations publiques. L'efficacité d'un programme public nécessite d'une part une forte diffusion de la *connaissance savante* au sommet de l'organisation et d'autre part une diffusion *top down* ignorant ou dépassant les états d'âme locaux.

Rapportée à la situation française, cette dynamique intellectuelle explique sans doute pour partie comment les universitaires analysent, et parfois accompagnent, les tentatives de réforme de l'État des années 60 et 70. La politique volontariste en matière d'aménagement du territoire est un bon exemple de cet état d'esprit : les objectifs de dynamisation économique passent nécessairement par un processus de

centralisation des diagnostics socioéconomiques suivi d'une politique de rééquilibrage par la déconcentration régionale. À ce titre, Gilles Massardier montre bien comment cette construction de l'intérêt général n'est rendue possible que grâce au concours des experts universitaires qui en légitiment la rationalité (Massardier 1996). D'où l'émergence d'un paradigme savant : aménager le territoire, c'est le reconfigurer administrativement à l'échelon régional pour une diffusion plus efficace des priorités nationales. Un autre exemple riche en symboles de cette modernité managériale concerne l'application par le ministère des Finances de la méthode dite de *rationalisation des choix budgétaires*. Directement importée des États-Unis et des théories de *public management*, cette technique de classification des dépenses publiques convient parfaitement aux hauts fonctionnaires français qui cherchent à moderniser l'État face à la *société bloquée* de la fin des années 60. Le diagnostic des spécialistes en science de gestion qu'ils sollicitent est sans ambiguïtés : le *mal français* provient des carences organisationnelles qui se font jour pour calibrer les demandes collectives et pour y répondre équitablement sur l'ensemble du territoire. Pour *manager* les administrations, il faut mettre en place des outils d'intervention qui, au plan local, s'émancipent à la fois des blocages administratifs et des archaïsmes politiques. La formation dispensée à l'École Nationale d'Administration constitue à cet égard l'exemple le plus abouti de cette connaissance savante placée au service de l'action publique, dans la mesure où la conception d'un pouvoir centralisé doté d'une forte expertise peut entrer en écho direct avec certaines recettes de management public sur le modèle de *l'administration de mission* (à condition toutefois de ne pas menacer la logique sectorielle de l'organisation administrative). Les discours scientifiques sur le management des administrations donnent de la légitimité aux élans réformateurs qui rythment la modernisation de l'administration. Ils renforcent par exemple le *syndrome du tracassin innovateur* qui veut que la dernière innovation managériale soit toujours la meilleure, sans travail de mémoire sur ce qui a déjà été entrepris et avec l'obsession des effets à court terme (Gibert Thœnig 1996).

2. LE LOCAL COMME LABORATOIRE POUR INTEGRER ET POUR EXPERIMENTER

Dans les sciences sociales cependant, des travaux nuancent progressivement cette grille de lecture purement pyramidale en étudiant les interactions sociales qui accompagnent, voire qui précèdent, la mise en place concrète des politiques publiques sur les espaces locaux. Des analyses commentent par exemple les situations dans lesquelles le local devient un espace d'expérimentation ou d'opposition à l'appareil d'État. À la fin des années 70 dans "Espace et politique", François d'Arcy conclut une recherche collective sur la région en constatant que la revitalisation des instances politiques locales illustre moins des alliances de classe au niveau national que des modes d'expression de configurations sociales spécifiques (d'Arcy 1978). Dans le manuel "*Sociologie de l'administration française*", François Dupuy et Jean-Claude Thœnig reconnaissent que si le *système territorial* est allergique au débat sur la place publique, il n'en développe pas moins des caractéristiques de polycentrisme, de redondance et de flexibilité qui lui permettent de se modifier continuellement et de s'adapter aux réformes (Dupuy Thœnig 1983). Bien que Yves Mény souligne à la même époque (et alors que la réforme de décentralisation est initiée) qu'il n'est jamais question, dans ces analyses, de politiques locales autonomes (Mény 1985), on entrevoit un courant d'analyse qui va longtemps marquer les diagnostics. On peut en résumer l'orientation autour du constat que "*l'administration territoriale joue un rôle majeur dans la construction de la demande sociale, dans sa diffusion et dans la hiérarchisation des choix en fonction des objectifs*" (Mabileau Sadran 1982, p. 268).

Cette grille de lecture pose pour hypothèse centrale que les institutions locales sont le théâtre de véritables enjeux de régulation sociale. C'est Bruno Jobert et Michel Sellier qui ouvrent les débats en différenciant les types *technocratiques* et *politiques* de gestion des grandes villes. Où ils montrent notamment que les pratiques clientélistes en milieu urbain ne proviennent pas que d'une simple logique d'échanges (sur le modèle CSO de la *régulation croisée*) mais qu'ils sont aussi

fonction de la donne sociale propre à chaque institution (Jobert Sellier 1977). Cette grille de lecture réfute les analyses trop systématiquement centrées sur l'ingénieurisme social dans lesquelles l'État apparaît comme une grosse machine avec des rouages, un rendement et une cohérence. Bruno Jobert estime au contraire qu'il existe une floraison d'institutions qui reflètent l'interpénétration croissante entre l'État et la société. Les institutions locales peuvent servir de *forums* pour construire les représentations technocratiques et les pratiques d'allégeance aux normes centrales. Ce sont aussi des *arènes* potentielles pour identifier les acteurs légitimes de la négociation et pour valider des critères de différenciation (Jobert 1995). Mais ce double processus d'apprentissage sur le rapprochement et sur la différenciation ne prive pas pour autant les appareils d'État de leur rôle central d'interprétation sociale des problèmes.

De nombreux travaux directement centrés sur la territorialisation des politiques publiques reprennent cette grille d'analyse. Dans le champ du social par exemple, c'est une thèse que l'on retrouve souvent, que ce soit pour commenter l'évolution de l'État providence en matière de protection sociale (Hassenteufel 1998, Merrien 1997, Palier 1998), pour souligner le rôle d'animation joué par l'État dans la politique de la ville (Donzelot Estèbe 1994, Estèbe 2001), pour rappeler l'importance des procédures expérimentales de l'État dans le travail social (Ion 1990), pour s'interroger sur les *querelles de territoires* au sein de l'Education nationale (Dutercq 2000), pour mettre en évidence les nouveaux enjeux de management territorial (Martin 2000), ou encore pour analyser les nouveaux mythes fondateurs produits par l'État sur les problèmes d'aide sociale (Béhar Estèbe Epstein 1998) et d'exclusion (Béhar 1999). Comme le souligne ce dernier auteur dans un rapport collectif précisément produit par le Commissariat au Plan sur le thème "*Cohésion sociale et territoires*", la territorialisation des politiques sociales, "*loin de l'impuissance publique, permet d'esquisser les voies d'un nouveau modèle de régulation*" (Béhar 1999, p. 207). Dans ce courant d'analyse, on retrouve en toile de fond intellectuelle un même fil conducteur : la territorialisation des politiques publiques n'annonce pas la fin de l'État mais une refondation des normes de l'action publique. Cette perspective fait l'hypothèse que le modèle corporatiste, initialement caractérisé par une macro-régulation politique stable, ne se dilue pas dans une multitude de micro-

régulations locales parce qu'il incarne toujours, en Europe, un courant structurel de régulation sociale (Jobert 1994).

3. *DES RESSORTS COGNITIFS DE MEDIATION*

Les travaux sur le processus de territorialisation des programmes gouvernementaux sont aussi influencés par une deuxième tradition d'analyse centrée sur les ressorts cognitifs de la décision publique. Pour comprendre l'évolution de *l'État en action* (Jobert Muller 1989), il est nécessaire d'identifier, dans la séquence de mise sur agenda des problèmes, le corpus d'informations et de représentations qui permet une mise en forme discursive de la réalité du problème et des solutions afférentes. Cette façon d'envisager la décision politique comme une médiation pour la construction des cadres d'interprétation du monde (Muller 1995) permet de commenter la subtile dialectique qui s'établit entre la sectorialité croissante des politiques publiques (des filières professionnelles, des domaines d'activités, des corps administratifs) et les multiples repères territoriaux qui subsistent ou apparaissent (des collectivités locales, des administrations déconcentrées, des intérêts localisés). On peut schématiquement spécifier les apports de cette approche sur trois constats : les politiques publiques produisent des *référentiels* à la fois professionnalisés et inscrits dans un cadre territorial précis ; leur cohérence sectorielle est remise en cause par la contractualisation croissante des programmes infra-nationaux ; enfin l'émergence d'un espace public européen confère aux mécanismes de production de l'information une place décisive.

C'est par une série d'études impulsées par Lucien Nizard sur la planification qu'apparaissent les fondations d'un courant d'analyse des politiques publiques développé à Grenoble dans les années 70. Les travaux de prospective qui mobilisent des élites administratives, syndicales et politiques permettent en effet d'observer avec précision comment des fonctionnaires et des experts construisent

ensemble des *référentiels*, c'est-à-dire des images de la réalité sur laquelle ils souhaitent intervenir (Muller 1990). Dans cette analyse, on perçoit clairement la rationalité sectorielle des arbitrages publics et l'importance de la haute administration dans l'organisation des médiations légitimes. Où il est par exemple montré que les priorités d'une politique publique sont le fruit d'un double compromis, d'une part au sein de chaque *filiale* professionnelle et/ou administrative, et d'autre part entre les filiales à l'échelon gouvernemental et dans les représentations de l'intérêt général. Vues sous cet angle, les politiques publiques servent moins à résoudre des problèmes qu'à permettre une mise en compétition de différentes aspirations catégorielles. Bien que l'on soit, ici aussi, en présence d'analyses centrées sur la *boîte noire* de la décision gouvernementale, deux diagnostics évoquent la place du territoire dans ce processus de médiation.

Premièrement, cette production de sens est co-élaborée par des représentants sectoriels qui appuient essentiellement leurs revendications sur des pratiques collectives *localisées*. Pour Alain Bourdin, cette localisation exprime des relations à un lieu qui vont bien au-delà de la simple équation local/national. Ces relations signifient des appartenances *plurielles* : “ *Ce qui différencie peut-être le plus la localisation de l'action dans un contexte sectoriel, organisationnel ou 'groupal', c'est la diversité des modalités et des significations qu'elle peut prendre, et qui sont sans cesse confrontées, en interaction, en composition* ” (Bourdin 2000, p. 174). C'est aussi l'idée développée par Patrick Hassenteufel avec l'heureuse formule d'un *État en interaction*, c'est-à-dire travaillé localement par des réseaux d'action publique qui font osciller le modèle français entre des réflexes corporatistes et des comportements pluralistes (Hassenteufel 1995).

Deuxièmement, Pierre Muller souligne que le processus de médiation possède certes une rationalité sectorielle et catégorielle, mais qu'il produit aussi des *matrices cognitives de référence* qui s'inscrivent dans un environnement politique territorialement délimité (Muller 2000). “ *Les sociétés complexes sont des sociétés autoréférentielles* ” et l'analyse comparée montre que chaque territoire national produit une vision du monde qui lui est propre. Dans le même temps, l'État-nation tend à n'être plus qu'un format, parmi d'autres, pour codifier la teneur du rapport

global/sectoriel et pour produire de nouveaux référentiels. En France par exemple, la territorialisation des politiques publiques traduit, pour bien des analystes, une dilution des effets de centralité propres au système politico-administratif, à la fois en *infra* (avec la montée en puissance des collectivités locales et de la contractualisation) et en *supra* (avec la constitution progressive d'un espace public européen, voire d'une scène mondiale de négociation).

La réalisation des politiques publiques passe de plus en plus souvent, au niveau local comme au niveau communautaire, par l'élaboration de contrats scellant entre les différents acteurs les modalités précises de leur collaboration publique. De nombreux auteurs constatent que cette évolution peut modifier les conditions du passage des problèmes en programmes publics. Cette forme de négociation brouille en effet le formatage traditionnellement sectorisé des normes d'action publique en multipliant les interactions sociales. Jean-Pierre Gaudin souligne les trois principales caractéristiques que cette approche par la négociation induit : les accords s'apparentent plus à des contrats d'obligations réciproques qu'à de véritables contrats civils placés sous le régime de la sanction ; ils marquent la volonté pour les contractants d'afficher des accords explicites et visibles mais pas nécessairement ouverts ; enfin ils désignent des objectifs et des projets inscrits dans un *marché politique* clairement délimité (Gaudin 1999). Ce type de transaction s'apparente donc à un processus de médiation à mi-chemin entre le conflit et la coopération, avec la possibilité de discuter la règle et les contraintes d'application. Dans une perspective cognitive, cette approche prolonge la réflexion théorique sur la territorialisation des médiations en étudiant les conditions de légitimation des référentiels dans de nouveaux forums de discussion. Avec les contrats, c'est l'articulation qui s'opère entre les représentations et les groupes d'intérêts qui est en jeu : le contrat sert de marqueur et de révélateur de nouvelles représentations du monde.

C'est dans cette perspective que s'orientent de nombreux travaux qui s'intéressent aux contrats passés entre l'État et les collectivités locales. À l'étude des Contrats de Plan État-Régions, le sociologue Marc Leroy constate par exemple que " *la négociation de l'action publique conventionnelle relève d'un modèle bipolaire de régulation combinant une régulation référentielle et une régulation financière* "

(Leroy 1999, p. 575). L'articulation de ces deux modèles de régulation permet à l'État de territorialiser les règles opératoires d'action publique à l'échelon régional tout en continuant à encadrer la *mise en comptabilité* des enjeux et des intérêts en présence. Sur un autre versant, le juriste Alain Supiot constate que “ *la contractualisation de la société est le symptôme de l'hybridation de la loi et du contrat et de la réactivation des manières féodales de tisser le lien social* ” (Supiot 2000). Chacune à leur façon, ces grilles de lecture tournent autour de l'idée que la contractualisation reflète ou traduit une crise des sectorialités et qu'elle suscite l'entrée de nouveaux médiateurs dans les forums de débat public. Cette évolution est particulièrement visible dans les politiques territorialisées en milieu urbain avec la multiplication des *entrepreneurs de médiation* et autres *traducteurs inter-monde* (Gaudin 1999) ainsi que dans la prolifération des nouveaux métiers de la médiation sociale (Daran 1999).

C. LES NOUVELLES FORMES D'INSTITUTIONNALISATION

Depuis quelques années, un troisième courant intellectuel se dessine pour commenter la territorialisation de l'action publique dans le prolongement de la tradition d'analyse du CSO et de ses développements en management public. Dans la conclusion de sa thèse sur le *pouvoir périphérique* en 1976, Pierre Grémion a déjà évoqué l'éventualité de la fin du modèle républicain en constatant " *le recours croissant de la part de tous les groupes sociaux à l'instrumentalité de l'État en même temps que se développe un doute sur la centralité de la Nation* " (Grémion 1976 p. 470). La réforme de décentralisation de 1983 et les réformes de l'administration territoriale qui ont suivi ont largement confirmé ce diagnostic. Pourtant, il faut attendre les années 90 pour que des sociologues revisitent frontalement les dogmes du *pouvoir périphérique* et de la *régulation croisée*. Trois auteurs se distinguent dans ce travail de relecture sur les nouveaux indices d'institutionnalisation qui caractérisent l'action publique locale.

Le premier est l'un des promoteurs du concept de *système politico-administratif local* : Jean-Claude Thœnig constate que la modernisation silencieuse de l'*État territorial* confine dorénavant ce dernier à encadrer des mécanismes hybrides d'institutionnalisation de la négociation.

Le second complète le tableau dans une optique plus pragmatique sur la construction de l'ordre politique : Patrice Duran focalise son attention sur l'analyse des conséquences de l'action publique et l'importance croissante des *territoires de gestion* dans l'invention d'une action publique conjointe.

Enfin, un troisième auteur spécialise l'analyse sur les contours idéologiques des transformations en cours : Pierre Lascoumes étudie les changements de mentalité qui permettent la formulation d'un *bien commun localisé*, un *construit territorial* qui provient des accords procéduraux réalisés à l'échelon local.

1. L'ÉTAT TERRITORIAL ET LES ARRANGEMENTS INSTITUTIONNALISÉS

Si les premières remises en cause du modèle de la régulation croisée n'apparaissent que dans les années 90, c'est sans doute parce que la décentralisation des années 80 est d'abord considérée comme un processus voulu et contrôlé par les élites nationales. Sur son versant politique, un collectif anonyme de chercheurs et de hauts fonctionnaires marque les esprits en publiant un ouvrage qui décrit la réforme comme le *sacre des notables* (Rondin 1985). Cette analyse, qui diagnostique le renforcement du compromis historique entre les élus locaux et les administrations déconcentrées de l'État, ne manque pas de susciter des inquiétudes sur le risque de féodalisation du système (Mény 1992) à partir du moment où le niveau national préfère le clientélisme départemental à la cohérence d'ensemble.

Pourtant, sur son versant administratif, la réforme ne paraît pas, dans un premier temps, bouleverser les modes d'intervention locale des administrations et des grands corps qui les structurent. Dans une note introductive pour la réédition en 1987 de son célèbre ouvrage sur *L'ère des technocrates* paru en 1973, Jean-Claude Thœnig souligne par exemple que les ingénieurs des Ponts et Chaussées résistent bien à la décentralisation, à la fois parce qu'ils sont pour partie à l'origine de la réforme et parce qu'ils diffusent une *culture territoriale* sans réelle concurrence technique (Thœnig 1973). Mais à la même époque, Michel Crozier ouvre la voie d'une lecture critique en constatant que les élites administratives ne parviennent plus à s'appuyer sur un grand dessein national pour imposer l'idée de l'État comme seul

représentant de l'intérêt général. Son ouvrage *État modeste, État moderne* (Crozier 1987) souligne notamment que la crise du *modèle français* ne sera enrayée que si ses élites parviennent à réintroduire les administrés au cœur des dispositifs d'évaluation des résultats de l'action publique.

Dans les années 90, les chercheurs du CSO étudient cette facette du problème en s'intéressant aux mutations qui apparaissent dans les administrations locales des collectivités territoriales. Jean-Claude Thœnig constate par exemple que l'avènement d'une période de forte turbulence et d'instabilité pour les communes oblige les maires à se focaliser sur *l'agenda systémique local*, c'est-à-dire sur la définition des problèmes et des controverses qu'il peut traduire dans le débat public en mesures concrètes d'intervention. L'auteur estime qu'il s'agit d'une *modernisation silencieuse* caractérisée par " *l'art et la manière des élus locaux pour intégrer la politique, le territoire et la production de biens et de services* " (Thœnig 1994, p. 15), la décentralisation coïncidant avec " *un transfert d'une fonction de régulation, l'État abandonnant aux collectivités locales la charge d'une prétention à mobiliser un tissu social différencié sous la houlette de la raison de l'intérêt général* " (p. 21).

Deux ans plus tard, dans une contribution cosignée avec Patrice Duran, Jean-Claude Thœnig s'engage dans un important travail de synthèse sur ces nouveaux enjeux. À l'occasion d'un congrès de l'association française de science politique, les deux auteurs titrent symboliquement leur communication sur l'avènement d'une *gestion publique territoriale* résultant du passage de la *régulation croisée* à *l'institutionnalisation de l'action collective* (Duran Thœnig 1996). Une reprise de cette communication dans un ouvrage collectif affiche même explicitement la notion d'*État territorial* (Duran Thœnig 1998). Les deux sociologues présentent une série de constats qui enchaînent des diagnostics et des propositions plus théoriques :

- ce n'est plus l'État mais le territoire qui constitue le lieu principal de définition des problèmes ;
- l'action publique de *production* encadrée par l'État (avec la fourniture de services) fait place à un jeu pluraliste et instable de *construction* (avec la mise en cohérence des interventions publiques) ;

- cette perte de centralité de l'État entraîne une dissociation du couple formé entre les élus locaux et les services déconcentrés de l'État ;
- enfin, les responsables publics raisonnent dorénavant moins sur les objectifs que sur les conséquences des programmes qu'ils impulsent.

Les deux auteurs résument ces transformations sur l'idée d'une *institutionnalisation de la négociation* : une coopération *obligée* s'instaure entre les acteurs pour nommer ce qui est digne de valeur et pour jouer collectif le moment venu. Ils estiment que cette forme permanente d'*arrangement institutionnalisé* sonne le glas de la logique géométrique et cartographique des découpages territoriaux anciens. Et l'État, par l'intermédiaire du préfet, n'est plus qu'un acteur politique parmi d'autres dont la seule spécificité provient de sa capacité à institutionnaliser les négociations pour permettre " *une intégration de l'action publique sur le territoire* ". La *territorialisation de l'action publique* fait donc écho à un univers dépourvu de grand horloger, simplement rythmé par les *incertitudes non structurées* (pour reprendre les termes des auteurs) qui s'y expriment et les nouveaux enjeux de gouvernabilité qui en découlent.

2. L'INTERET COLLECTIF SITUE ET L'ACTION PUBLIQUE CONJOINTE

Sur le plan théorique, Patrice Duran prolonge cette analyse en appelant de ses vœux le développement d'une sociologie de l'action collective. Il s'agit de mettre en évidence la figure de l'autorité " *telle qu'elle s'incarne dans des dispositifs institutionnels* " (Duran 1999, p. 24). Pour *penser l'action publique*, il faut accepter le " *principe de réalité d'un pouvoir politique moins défini par ses fonctions et ses structures que par ses actes* " (p. 34) car " *la démocratie n'est pas seulement une exigence éthique, elle est aussi affaire de bonne gestion* ". L'auteur insiste sur l'analyse du processus de décision dans lequel des acteurs politiques adoptent une

conduite visant à l'efficacité, se dotent ensuite de moyens en conséquence, et les mobilisent enfin dans un contexte donné. Cette grille de lecture pragmatique affirme un *situationisme* prononcé : l'étude de la construction de l'ordre politique passe par une réflexion sur des *problèmes* qui sont toujours situés sur un territoire. L'approche par les politiques publiques a permis de se détacher des modèles explicatifs centrés sur la sacralisation du politique. Il faut dorénavant aller plus loin en s'intéressant aux procédures concrètes qui, loin des *accents mystiques* de l'État et de l'intérêt général, sécularisent les principes de légitimité. Les valeurs ne suffisant pas par elles-mêmes à fonder l'action, l'auteur insiste sur le fait que “ *Fondée à l'origine sur un a priori des valeurs, la légitimité politique doit maintenant intégrer l'a posteriori de leurs conséquences* ” (p. 95).

Cette posture d'analyse débouche sur deux apports directement centrés sur la question territoriale. D'une part Patrice Duran souligne la différence qui sépare les territoires institutionnalisés, différenciés et stables, des territoires dits *de gestion*, qui sont plus ouverts et indéterminés. “ *Le principe de territorialité participe à la constitution d'un espace politique légitime marqué par la stabilité de ses institutions et de ses limites de même qu'il vise à définir aujourd'hui un espace dynamique de gestion des problèmes publics caractérisé à l'inverse par la diversité des situations, la contingence des solutions et la variabilité de son emprise géographique* ” (p. 79). Un réel problème de régulation se fait jour pour concilier la flexibilité des ajustements de gestion à la rigidité des dispositifs institutionnels existants. D'autre part, l'auteur fait l'hypothèse qu'aujourd'hui, la demande sociale est moins préformée par des normes techniques et des catégories administratives. L'action publique résulte d'une coproduction qui dépasse le cadre d'une seule organisation, qui n'est pas contenue dans les méthodes traditionnelles de débat et qui doit s'adapter aux turbulences croissantes de son environnement. L'administration joue ici un rôle décisif d'*intermédiation* pour déterminer la valeur de l'activité des gouvernants. Elle calibre cette *action publique conjointe* en participant à la formulation des buts collectifs, en énonçant une définition opératoire et en engageant des négociations avec les groupes sociaux concernés.

3. LE BIEN COMMUN COMME CONSTRUIT TERRITORIAL

Un troisième courant d'analyse se dessine avec les travaux qui cherchent à savoir dans quelle mesure l'approche procédurale participe aux changements de l'action publique. Dans un article publié en 1996, Pierre Lascoumes et Jérôme Valluy se demandent par exemple si les APC (entendez les *activités publiques conventionnelles*) constituent un nouvel instrument de politique publique (Lascoumes Valluy 1996). Cette réflexion, centrée sur l'étude des contrats, conventions, partenariats et autres chartes, débouche sur l'idée que ces actes publics ne correspondent guère, malgré un diagnostic répandu, à des formes alternatives d'action publique. Les auteurs dressent une typologie des APC qui relativise l'importance des critères orientés sur une rationalisation et une pragmatisme de la décision publique. Il s'agit plutôt de "*l'expression de changement de mentalité dans les administrations publiques se traduisant par une mise en valeur, une mise en visibilité et une évolution des pratiques elles-mêmes*" (p. 554). La rationalité managériale des conventions possède donc des contours idéologiques qui ne règlent pas les problèmes de représentation et de légitimation de l'action publique. Jérôme Valluy confirme ce diagnostic à l'étude de l'application d'une politique environnementale en Rhône-Alpes. Où il est montré que la généralisation des APC révèle une *coalition de projet* orienté sur deux formes d'action publique : d'une part des délibérations confinées aux premiers cercles de la coalition et d'autre part des controverses ponctuelles avec de nombreux acteurs (Valluy 1996). Dans la mesure où les rapports sociaux ne sont pas pacifiés et les conflits de valeurs et d'intérêts restent très nombreux, l'auteur souligne en conclusion le problème des improvisations que l'appareil étatique ne parvient plus à inscrire sur le long terme.

Deux ans plus tard, en écho à cette inquiétude, Pierre Lascoumes signe avec Jean-Pierre Le Bourhis une contribution sur les nouvelles permanences que dessinent les accords procéduraux à l'échelon local (Lascoumes Le Bourhis 1998). Au terme de deux études de cas (une règle anti-pollution et l'aménagement d'une

rivière), ils défendent l'idée que les politiques procédurales favorisent la construction, par étapes, d'un *bien commun localisé*. Appuyée sur une démarche éthnométhodologique, leur grille d'analyse propose de considérer *l'expression localisée de l'intérêt général* comme le produit d'un *tournoi* qui consacre, sur une scène commune, un réseau d'échange hermétique aux interventions extérieures. On retrouve le *pouvoir périphérique* à une nuance de taille : l'issue du tournoi doit s'entendre comme un processus d'apprentissage permettant un changement de la relation entre les acteurs impliqués. " *La requalification se traduit par un changement des éléments qui opérationnalisent le bien commun (...) afin de passer du conflit à une scène d'échange administratif*" (p. 59). Les deux auteurs identifient ce processus comme un *construit territorial* : " *le mode procédural incite chaque territoire, secteur par secteur, à se doter de politiques fondées sur des valeurs spécifiques, sans référence à des objectifs communs* " et il favorise l'ouverture " *de nouveaux espaces pour l'arbitraire et l'inégalité de traitement* " (p. 66). L'État ne dispose plus, pour faire face à la concurrence des pouvoirs locaux, que d'une légalité verticale.

S’AFFRANCHIR DU GRAND RÉCIT

Au terme de ce premier tour d’horizon, on est frappé par la vitalité des acquis théoriques qui restent liés à l’originalité du modèle français d’administration publique. Qu’il s’agisse de la place des notables dans l’organisation administrative, de l’apparition de nouvelles formes localisées de management public ou encore des apprentissages institutionnels liés à la réforme de décentralisation, les analyses restent en quelque sorte attachées à un cadre intellectuel dans lequel les processus de territorialisation de l’action publique dépendent toujours des liens singuliers qui relient l’intérêt général aux intérêts locaux à l’échelon national. Pourtant, les contributions les plus récentes insistent unanimement sur la nécessité d’un renouveau des cadres d’analyse des politiques publiques qui parvienne à prendre la mesure d’une action publique urbaine et régionale en voie d’émancipation politique. Ce travail d’affranchissement vise d’abord la perception que les universitaires français ont de l’État. Il implique une discussion critique sur les contours intellectuels du grand récit républicain. Nous tenterons d’aller dans cette voie dans le chapitre V en proposant une combinatoire de l’approche par les politiques publiques avec des traditions d’analyses qui mobilisent des concepts plus universels.

*II. COLLECTIVITES LOCALES
ET GOUVERNABILITE*

Dans son ouvrage sur le *pouvoir périphérique*, Pierre Grémion souligne que “ *très curieusement, la voie ouverte par Tocqueville qui le premier a lié dans une même analyse l’étude du système administratif et du système politique est restée en friche. (...) Au total, la science politique s’est fort peu interrogée sur les formes spécifiques que peut prendre le pouvoir local dans un État centralisé.* ” (Grémion 1976, p. 159). L’auteur regrette la façon univoque à partir de laquelle l’administration locale concentre toutes les analyses, comme si les phénomènes locaux ne pouvaient prendre de sens qu’en référence à l’ensemble national. Paradoxalement, le sociologue des organisations propose un cadre théorique, le *système politico-administratif local*, qui accorde aux enjeux politiques strictement locaux une place relativement restreinte. Dans ces écrits initiaux et dans la longue tradition d’analyse qui prolonge ce modèle d’analyse, les collectivités locales sont toujours perçues comme des organisations assurant le lien fondateur entre les particularismes et l’universel tel qu’il s’incarne dans le modèle républicain. Cette grille de lecture donne donc surtout à voir des mécanismes de territorialisation de l’action publique, faisant en partie l’impasse sur les données politiques qui sont spécifiquement produites dans chaque contexte territorial.

Il existe pourtant des études qui abordent la question sous cet angle en cherchant à qualifier la gouvernabilité des collectivités locales, c’est-à-dire les modes d’organisation de l’action publique qui s’affirment spécifiquement dans les périmètres institutionnels des autorités locales. Au terme d’une revue de la littérature, il est possible de présenter les principaux apports de ces travaux autour de deux types de résultats.

Les premiers s’inscrivent dans une tradition d’analyse consacrée, des années 60 au milieu des années 90, aux territoires classiques de la commune et du département. Ces réflexions, orientées sur les terrains du pouvoir villageois, de la planification urbaine et du système départemental, donnent des indications originales concernant le travail d’euphémisation des conflits d’intérêt qui s’opère à l’échelon local. Les analyses montrent par exemple comment des maires ruraux nient les divisions du village, comment des groupes sociaux urbains récupèrent le pouvoir municipal à leur profit, ou encore comment des conseillers généraux

occultent la diversité des intérêts en présence à l'échelon départemental. Le fonctionnement des collectivités locales est ici décrit comme une scène collective où des acteurs parviennent à orienter les priorités de la collectivité locale (communale ou départementale) grâce à leur capacité à filtrer certaines tensions et certaines contradictions internes.

Les seconds concernent le courant qui s'intéresse spécifiquement, depuis deux décennies, à la montée en puissance des villes dans le contexte politique national et international. En France, cette effervescence urbaine suscite des débats nourris sur l'utilité et le renouvellement des concepts qui permettent de qualifier le fonctionnement contemporain des agglomérations. Dans ce contexte, les notions de *gouvernement local* et de *gouvernance territoriale* offrent plus que des nuances sémantiques pour débattre sur les différentes façons d'envisager la question de l'autonomie locale urbaine. On trouve d'une part des analyses centrées sur le passage de *l'administration républicaine au gouvernement urbain*, analyses qui soulignent la place croissante des entreprises municipales dans la production des services aux habitants. On trouve d'autre part des auteurs qui considèrent que l'évolution ne peut pas être étudiée dans le cadre des institutions locales, dans la mesure où les arbitrages qui l'orientent se déroulent sur des scènes beaucoup plus vastes (la région urbaine, l'Europe) et plus privées (les filières de services, les stratégies d'implantation des grandes firmes).

A. LA COMMUNE ET LE DÉPARTEMENT COMME ESPACES DE FILTRAGE

Quelle est la dimension spécifiquement politique des enjeux territoriaux qui s'expriment dans les communes et dans les départements ? Bien que rarement énoncée en ces termes, la question est pourtant souvent posée en filigrane dans les recherches qui portent, à partir des années 60, sur les règles de fonctionnement du pouvoir local en milieu rural et en milieu urbain. À la lecture des nombreux écrits qui jalonnent les réflexions dans ce domaine jusqu'au début des années 90, il semble possible de mentionner certains indices d'autonomie qui caractérisent spécifiquement le fonctionnement politique des différentes scènes locales :

- les travaux sur les municipalités rurales montrent que les maires entretiennent avec leurs électeurs un *consensus ambigu* qui peut favoriser l'affirmation de réelles marges de manœuvre gestionnaires pour le premier magistrat ;
- les études marxistes sur le pouvoir local et sur la planification urbaine décrivent comment la mobilisation des groupes sociaux permet parfois de construire ou de maintenir un ordre politique inscrit sur un territoire particulier ;
- enfin, les analyses qui commentent les premières années de la réforme de décentralisation soulignent la place renforcée de l'institution départementale en tant que véritable centre de gravité des échanges et des compromis politiques locaux.

1. LE CONSENSUS AMBIGU PROMU PAR LES MAIRES RURAUX

À la fin des années 60, des universitaires grenoblois ont cherché à croiser plusieurs techniques d'analyse pour engager une étude sur le pouvoir local. Ils se sont inspirés d'une démarche quantitative expérimentée aux États-Unis pour associer dans une même analyse les approches réputationnelle, relationnelle, structurelle et décisionnelle (Souchon Mingason 1969). Ce travail sur les différentes formes que prend le pouvoir dans les communes rurales a permis de mettre en évidence deux tendances : d'une part les maires des communes de moins de 1000 habitants parviennent difficilement à inscrire leurs objectifs dans les réseaux administratifs départementaux, et d'autre part la centralisation du pouvoir sur le mandat du maire entraîne *de facto* une sous-représentation des initiatives extramunicipales. Ces deux résultats sont à rapprocher des travaux du Groupe de Sociologie Rurale du CNRS qui se sont intéressés à la progressive séparation entre les réseaux politiques de relations et les espaces sociaux (Jollivet Mendras 1971). Ces analyses ont pour trame commune l'idée que la structuration du pouvoir villageois confère progressivement au maire une fonction de médiation qui dépasse la simple fonction de relais entre le local et le national.

Il faut noter à cet égard que l'on trouve sur cette période une abondante littérature qui décrit l'osmose supposée entre les communes rurales et les administrations de l'État. De nombreux observateurs situés au cœur du système politique local confortent cette vision républicaine, comme en témoignent les vibrants témoignages retranscrits dans des ouvrages sous la plume de hauts fonctionnaires, d'universitaires et de journalistes (Bernard 1969, Kryn 1971, de Savigny 1971, Borday 1971, Bériot 1977). Cette perception de la politique locale a pour particularité de présenter les communes rurales dans une situation d'alliance et d'allégeance avec l'appareil d'État, sur la formule ambiguë de l'attrait-répulsion (*l'État contre les communes, tout contre* - Faure 1991, p. 141).

Pourtant, cette représentation de l'État est à relativiser si l'on consulte les études sociologiques qui s'intéressent à la transformation du lien symbolique reliant

les électeurs à leurs élus. À partir d'une recherche doctorale effectuée dans le Calvados et dans la Gironde, le sociologue américain Mark Kesselman ouvre notamment une piste très stimulante en décrivant la nature du *consensus ambigu* qui caractérise cette relation. Il démontre dans cette recherche comment la représentation des différentes sensibilités au conseil municipal permet précisément, sur le plan symbolique, de nier par la suite la réalité des différences en présence. Le maire assure l'harmonie du village sur une symbolique unitaire en trompe l'œil : " *comme le chef d'orchestre, ses efforts tendent à ce que la musique semble la plus naturelle possible (...) Le maire ne fait pas que prendre le pouls de l'opinion publique, il la forme* " (Kesselman 1972, p. 163).

Cette grille de lecture est décisive sur un point : elle permet de montrer qu'en milieu rural, le maire ne tire pas sa légitimité du conseil municipal mais que c'est sa légitimité qui est première et qui guide celle de son conseil municipal. Pour reprendre Mark Kesselman, le maire construit une véritable *rhétorique de l'apolitisme* qui nie les divisions politiques à l'intérieur de la commune pour mieux défendre une image fictive de la commune par rapport à l'extérieur. Le sociologue Bertrand Hervieu parvient à des conclusions comparables dans son étude sur *le pouvoir au village* : le maire rural possède un *pouvoir résiduel*, une *fonction secondaire*, qui porte plus sur la consécration d'une autorité que sur la détention d'un pouvoir réel (Chambron Hervieu 1974).

Les études menées par la suite dans les années 80 ne contesteront pas ces analyses, mais elles montreront la progression de deux autres phénomènes : la politisation des mécanismes de sélection des élites et la diversification des priorités d'intervention liées à de nouvelles exigences en matière d'équipement collectif (Bages Nevers 1985). Notre thèse sur les *maires ruraux en action* élus en 1989 (Faure 1991) prolonge le constat initial de Mark Kesselman sur le *consensus ambigu* du pouvoir local. Lorsque les années 80 révèlent l'apparition de nouvelles élites plus engagées dans le monde du développement économique, on constate que ces dernières utilisent leur formation, leur métier ou leur passé syndical pour engager *naturellement* la commune dans des projets de développement local. Dans ces communes dotées de maires entrepreneurs, l'image de la collectivité semble de plus

en plus liée au degré d'autonomie que chaque maire projette sur le territoire qu'il administre.

Les travaux sur le fonctionnement du pouvoir local dans les communes rurales apportent donc un premier correctif à la lecture du système notabiliaire en insistant sur l'autonomie des territoires politiques chaque fois que les maires ruraux en personnalisent les ressources.

2. *L'APPROCHE MARXISTE, LA PLANIFICATION URBAINE ET L'ORDRE POLITIQUE*

L'autre facette des études sur le pouvoir local provient de l'approche marxiste. C'est dans ce cadre que sont mobilisées en France la plupart des recherches des années 60 sur les espaces urbains. Les diagnostics initiaux sont catégoriques : les travaux réalisés par exemple sur la ville par Jean Lojkine soulignent l'apparition d'un *système hégémonique* orchestré au sein de l'État par le grand capital. L'auteur souligne à l'envi que le système ne laisse qu'une autonomie très relative aux collectivités locales (Lojkine 1973). La politique urbaine favorise certes l'émergence de scènes locales, mais c'est pour mieux nouer les rapports de force qui articulent la régulation entre le pouvoir notabiliaire et le centralisme étatique.

Sur le volet consacré à la planification urbaine, des sociologues s'intéressent durant cette période à la façon dont s'organisent les moyens collectifs de consommation en milieu urbain (Castells 1972, Préteceille 1974). Ils définissent alors la notion de *scène politique locale* comme le simple lieu d'expression d'intérêts de classe et de rapports sociaux. À cet égard, la recherche collective engagée sur *Le cas de Roanne* fait figure de cas d'école pour illustrer ce courant d'analyse dans lequel " *l'institution communale est, comme tout autre institution, un centre de pouvoir spécifique pour l'exercice du pouvoir de classe* " (Biarez et al. 1972, p. 13). Au vocabulaire employé, on retrouve un contexte intellectuel très marqué par les

analyses en termes de lutte des classes. À grand renfort de notions comme *l'institution politique communale*, *le mode de production*, *la formation économique et sociale*, *les intérêts de la fraction bourgeoise hégémonique*, *la scène idéologique locale*, *les appareils idéologiques d'État* ou encore *le pouvoir monopoliste*, la politique locale est intégrée dans une théorie plus générale de la société. Cette grille de lecture conteste sans appel les interprétations qui pourraient mettre en avant l'autonomie du politique et la neutralité de l'État. La commune est avant tout perçue comme " *un lieu imposé par l'appareil d'État pour y organiser, fixer et limiter l'action ouverte des forces sociales dans un rapport appareil d'État/lutte politique contrôlé par l'idéologie dominante* " (Biarez et al. 1972, p. 27).

Néanmoins, ces analyses réhabilitent parfois la place du politique au sein des autorités locales, notamment lorsqu'elles cherchent à saisir la manière dont les classes sociales détiennent le pouvoir dans les institutions urbaines. L'approche marxiste fait alors apparaître la diversité des stratégies que les institutions locales permettent aux détenteurs du pouvoir local. Dans des écrits ultérieurs, Jean Lojkin reconnaît d'ailleurs que " *la politique urbaine locale n'est pas un simple relais de la politique nationale ; elle est aussi un lieu d'intervention spécifique non seulement de la classe dominante mais aussi des classes dominées sur ce que nous définirons provisoirement comme les 'modes de vie' des différentes classes et couches sociales* " (Lojkin 1977). Cette image réifiée, voire stéréotypée de l'action publique en milieu urbain laisse certes peu de place à l'autonomie, mais elle a l'avantage de montrer que la commune constitue un lieu privilégié de conflits et d'alliances.

Quelques années plus tard, dans le prolongement du travail théorique de Michel Foucault sur le pouvoir et la part de vérité qu'il produit, des chercheurs grenoblois soulignent que " *c'est par l'intermédiaire de la culture politique, c'est-à-dire la représentation que les groupes sociaux ont de leur existence, qu'une mobilisation des groupes sociaux peut s'opérer en vue d'assurer le contrôle des institutions* " (d'Arcy et al., 1978, tome 1 p. 7). Le regain d'intérêt des travaux consacrés à la prospective urbaine dans les années 80 prolonge cette perception des enjeux locaux à partir de questionnements plus pragmatiques (Ascher 1995). Que ce soit sur l'analyse des procédures comme les schémas directeurs

d'urbanismes (Lavigne 1995) ou sur les pratiques dites stratégiques de développement urbain (Demeestere Padioleau 1989), une attention particulière est progressivement portée aux villes en tant qu'acteurs, annonçant les questionnements des années 90 sur le gouvernement des villes.

En définitive, les travaux sur les politiques urbaines passent progressivement d'une approche contextualisée de l'action publique locale (à la fois a-territoriale, politisée et étatique) à un modèle d'intégration socio-politique dans lequel "*l'ordre politique offre l'occasion à une classe sociale de réaliser ses intérêts* ." (Dormois 1999). Si l'approche marxiste des scènes politiques urbaines imprimait à ses débuts un modèle d'analyse théorique dans lequel la politique locale restait uniquement sous-tendue par les rapports de classe et la structure économique, une lecture plus nuancée s'affirme progressivement permettant d'analyser les conditions de construction et de maintien d'un ordre inscrit sur un territoire politique singulier. Les travaux sur la planification des formes architecturales de la ville ouvrent à cet égard de nouvelles pistes de réflexion sur la notion de projet urbain (Chalas 2000). On peut déceler, en filigrane dans cette évolution des analyses, l'esquisse d'une réflexion sur la territorialité des liens qui se tissent entre l'ordre politique, l'ordre social, l'ordre économique et l'ordre urbain.

3. *LA DECENTRALISATION ET SES CENTRES DE GRAVITE DEPARTEMENTAUX*

À côté des analyses soulignant la singularité politique des médiations au sein du monde rural et des conflits de classes au sein du monde urbain, le troisième champ d'observation qui étudie l'autonomie politique des scènes locales concerne l'échelon départemental. Curieusement cependant, les conseils généraux représentent un niveau d'administration locale qui est rarement étudié en tant que tel. Le célèbre article de Michel Crozier et Jean-Claude Thœnig sur le modèle dit de

la *régulation croisée* souligne certes dès 1975 que l'institution départementale incarne une forme originale de gestion dans laquelle le jacobinisme est, selon leur expression, *apprivoisé* par les filières bureaucratiques et électives (Crozier Thœnig 1975). Mais cette analyse stratégique sur les jeux d'acteurs décrit d'abord un modèle d'évitement des responsabilités dans lequel la décision finit toujours par " remonter " à l'échelon national des grandes administrations, du Parlement ou du Gouvernement. L'approche des sociologues des organisations est donc centrée sur la dépendance des relations qui se tissent à l'échelon départemental entre les élus et les fonctionnaires. Pierre Grémion note à ce titre que " *le pouvoir notabiliaire est une structure politique qui informe le système social, non une dimension sociale qui détermine un régime politique. (...) Le système notabiliaire n'est pas le reflet des classes mais le moyen d'éviter que la politique n'en soit le reflet* " (Grémion 1976, p.263).

Cette grille d'analyse, qui conteste la lecture marxiste développée à la même époque sur les politiques urbaines, reflète la teneur des nombreux travaux qui s'intéressent par la suite à l'essor du *système local* en France avec la réforme de décentralisation de 1983. Le département est un territoire politique qui intègre les changements et neutralise les conflits d'intérêts, qui induit et diffuse le changement social en résistant à sa propre transformation institutionnelle. Cette thèse est en effet majoritaire chez les analystes qui dressent les premiers bilans sur la décentralisation dans sa dimension sociologique (RIAC 1985, Hirschhorn 1992). Même si le pouvoir urbain tend à occuper une place croissante dans les systèmes locaux, le *sacre des notables* consacre toujours un système stabilisé par les principaux leaders politiques à l'échelon départemental (Rondin 1984). Alors que les transferts de l'État vers les collectivités locales accentuent les processus de personnalisation et de centralisation du pouvoir local, le département demeure situé à l'écart des tensions, " *l'occultation de la diversité des intérêts l'emportant sur l'arbitrage entre des préférences désagrégées* " (Thœnig 1994, p. 21).

Dans le même temps, les analyses soulignent que le modèle de la décentralisation conduit à une surinstitutionnalisation et un enchevêtrement croissant des territoires d'intervention publique. Albert Mabileau souligne alors que la

dilution du pouvoir politique qui en résulte conforte l'échelon traditionnel du département (Mabileau 1985). Il constate quelques années plus tard que la fragmentation horizontale et verticale du système tend à donner au département un rôle renforcé de “ *médiateur des localités et dépositaire de la solidarité locale* ” (Mabileau 1992, p. 58). Et la spécificité française du cumul des mandats politiques locaux et nationaux, même limitée par une loi en 1985, confirme le département dans une fonction politique d'intégration des carrières politiques (et ce bien que ces dernières se délocalisent plus souvent et s'élargissent avec les nouveaux mandats intercommunaux, régionaux et européens).

Enfin, nombreuses sont les analyses qui soulignent la place décisive jouée par les bureaucraties départementales dans l'organisation politique territoriale. D'une part, les observateurs ne manquent jamais de souligner que l'État conserve avec la décentralisation l'intégralité de son pouvoir normatif et d'autre part ils insistent sur le rôle croissant joué par les hauts fonctionnaires départementaux qui restent les porteurs d'une conception nationale du service public (d'Arcy Dreyfus 1998). Les analyses consacrées à l'échelon départemental apparaissent ainsi souvent focalisées sur une vision de l'organisation territoriale qui pense surtout la modernisation de la gestion publique dans la capacité des administrations d'État à mieux déconcentrer leurs interventions dans les départements et dans les régions. Placée en *recherche de territoire*, l'administration française perçoit le département comme un lieu d'intégration et de réorganisation de ses services et de ses directions avec l'aval implicite du système politique local (Duran 1994).

Les études qui accompagnent la réforme de décentralisation dans les années 80 permettent donc de souligner que l'institution départementale amplifie dans un premier temps sa position de centre de gravité du système politique local.

B. DU GOUVERNEMENT LOCAL À LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

Chaque génération d'étudiants possède son lot de lectures jugées incontournables par les enseignants. Pour ceux qui travaillent sur l'action publique, la tendance des années 90 est résolument orientée sur deux axes : le *local* d'une part, avec le double phénomène de montée en puissance des grandes villes et de retrait des interventions de l'État, et le *territorial* d'autre part, avec la construction européenne, la régionalisation et la métropolisation des espaces urbains. Mais en science politique, ce contexte favorable à l'essor des études sur les communautés locales n'a pas eu de répercussion immédiate sur l'essor de la discipline. La politique locale reste l'affaire de travaux spécialisés qui investissent consciencieusement l'objet local comme un terrain pour un registre d'analyse plus générique (les comportements électoraux, la science administrative, la sociologie des élites, les relations intergouvernementales...). Il faut dire qu'à la différence de la tradition d'analyse des pays fédéraux (Friedrich 1968, Frenkel 1986, Wheare 1968), les politistes français pouvaient difficilement présenter l'étude des agglomérations urbaines et des régions comme des objets politiques reconnus et légitimes. Les collectivités locales sont longtemps restées dans l'ombre de thématiques plus nobles et plus porteuses sur les conflits sociaux et sur les relations internationales.

Néanmoins, un certain nombre de chercheurs ont entrepris à partir des années soixante des travaux portant spécifiquement sur les formes de gouvernabilité qui pourraient caractériser le fonctionnement des collectivités locales en France. On peut schématiquement repérer deux courants qui explorent cette voie d'analyse. Le

premier, discrètement inauguré dans les années 70 puis relancé à la fin des années 80, s'inspire du concept anglo-saxon de *local government* (Jones Stewart 1983, Panella Owens 1991) pour évaluer le degré d'autonomie des villes en matière de gestion publique. Le second, qui est directement inspiré des travaux des économistes sur les réseaux et l'interpénétration croissante des sphères publiques et privées, explore la notion de *gouvernance urbaine* pour qualifier les ajustements collectifs opérés à l'échelon des régions urbaines et des grands pôles régionaux. Ces deux courants se distinguent par la place contrastée qu'ils accordent aux enjeux strictement politiques dans les négociations collectives, mais ils se rapprochent par l'attention commune qu'ils concèdent à la territorialité croissante des transactions locales.

1. QUI GOUVERNE ?

Dans les années 50, plusieurs universitaires américains cherchent à modéliser la notion de *local government* à partir d'études quantitatives centrées sur le personnel politique des collectivités locales. Dans une étude qui fera référence, Robert Dahl s'interroge par exemple sur l'origine du pouvoir local en posant frontalement la question " *Who governs ?*". Pour ce faire, il développe une approche qualifiée de pluraliste (par opposition à l'approche dite élitiste) consistant à mesurer les ressources que les élus locaux parviennent à mobiliser comme moyens d'influence (Dahl 1953). Cette analyse, qui souligne leur position de professionnels de la politique, conteste l'idée d'une dépendance étroite entre les sphères politiques et les intérêts locaux. Ce résultat, qui alimente par la suite d'importantes controverses scientifiques aux États-Unis (Hunter 1953, Clark 1971, Wright Mills 1956), énonce un diagnostic qui donne le ton des débats sur la notion de gouvernement local : c'est à l'étude des élus locaux et à partir d'études quantitatives qu'il est possible de discuter le degré d'autonomie des collectivités locales. En France, cette approche quantifiée inspire quelques travaux centrés sur les

caractéristiques positionnelles et décisionnelles de la fonction de maire (Souchon 1972, Becquart-Leclercq 1976). On trouve aussi trace de cet engouement pour les méthodes quantitatives avec une enquête adressée en 1977 à l'ensemble des maires (Aubert 1977). Mais il s'agit là d'une commande gouvernementale adressée à un conseiller d'État pour désamorcer les critiques apparues avec la publication d'un rapport prônant une intercommunalisation à marche forcée du territoire français (Guichard 1976).

Le rejet par la classe politique de ce célèbre rapport intitulé “ *Vivre ensemble* ” et la tentative de rattrapage opérée avec le rapport Aubert ont pour origine commune l'échec rencontré en 1971 par le Gouvernement lorsqu'il a cherché à imposer un vaste programme de fusion et de regroupement des communes. Le discours sur la rationalisation des interventions communales, qui porte en germe une philosophie d'intervention plus soucieuse de gouvernement territorialisé que d'administration des affaires locales, bute sur un dilemme insoluble pour la classe politique locale : en rationalisant la gestion publique locale sur quelques milliers de *communautés de communes* (terme apparu la première fois dans la commission Guichard), la réforme va déposséder les 9/10^{ème} des 36 000 maires de leur pouvoir politique. Retour à la question initiale sur *qui gouverne* : les études quantitatives engagées à cette période montrent l'influence centrale des maires dans la gestion symbolique de l'organisation municipale. Mais ce constat possède un vice de forme sur le plan de la méthode : il étudie la fonction de maire de façon globale, dressant un diagnostic plus à l'écoute de la situation des communes rurales au cœur des administrations départementales que de celle des grandes villes dans un contexte régional et national de concurrence économique.

2. DE L'ADMINISTRATION REPUBLICAINE AU GOUVERNEMENT URBAIN

Or c'est précisément sur ce critère d'urbanité que s'opère à la fin des années 70 le tournant vers le gouvernement local. D'abord focalisée sur l'analyse du pouvoir départemental (Mabileau 1983), *l'épreuve de la décentralisation* suscite progressivement des recherches montrant que le fonctionnement des villes révèle de nouvelles facettes du pouvoir local. Avec ses études comparées sur les services municipaux urbains, Dominique Lorrain est l'un des premiers sociologues à décrire *la montée en puissance des villes* (Lorrain 1989) et le passage *de l'administration républicaine au gouvernement urbain* (Lorrain 1991). On retrouve aussi ce constat dans une enquête engagée sur 22 villes moyennes pour décrire les éléments spécifiques et novateurs qui caractérisent les *gouvernements municipaux urbains* (Mabileau Sorbets 1989). En s'intéressant à la personnalité des maires, au fonctionnement des personnels administratifs ou encore à l'influence des milieux associatifs urbains, les auteurs soulignent la puissance croissante des villes dans la production des services aux habitants.

Un colloque organisé en 1993 à Grenoble sur le thème "Gouvernement local et politiques urbaines" (Biarez Nevers 1994) consacre en quelque sorte cette réconciliation des recherches urbaines dans un contexte scientifique international habitué aux débats sur le concept de gouvernement local (Hampton 1991). La dynamique semble même toucher le champ juridique puisque le droit de l'État doit dorénavant composer avec des territoires administratifs marqués par de "nouvelles élites locales formées à la rhétorique du maire-entrepreneur et gagnées à l'idée de la ville-entreprise" (Caillousse 1994a). Différents travaux s'attachent ainsi à qualifier l'affirmation gestionnaire des villes dans différentes perspectives d'analyse : l'apparition de la figure du *gouvernement inachevé* (Rangeon 1996), le redéploiement de l'expertise dans les grandes agglomérations (Lefèvre 1996), l'affirmation stratégique d'une *action publique moderniste* (Padioleau 1991), un apprentissage de la négociation avec les contrats et les conventions (Gaudin

1997a), la *curialisation* des gouvernements municipaux avec la montée en puissance des adjoints (Borraz 1994), la responsabilisation des institutions d'agglomération (Ohnet 1996), ou encore le développement des villes comme systèmes complexes de décision (Lugan 1999). C'est dans ce contexte d'effervescence intellectuelle sur le gouvernement des villes qu'apparaissent, en parallèle et souvent en opposition, les analyses utilisant le concept voisin de gouvernance urbaine pour décrire les transformations contemporaines de l'action publique locale.

3. *DU GOUVERNEMENT DES VILLES* *A LA GOUVERNANCE URBAINE*

C'est à l'occasion d'un article paru dans la *Revue Française de Science Politique* que Patrick Le Galès ouvre véritablement le chantier théorique consacré à l'approfondissement de l'hypothèse d'une gouvernance urbaine sur le cas français et sur le cas européen (Le Galès 1995). Son analyse initiale part du constat que l'approche institutionnelle centrée sur modèle centre-périphérie ne permet plus d'analyser les évolutions du monde urbain. Dans la lignée des travaux de Renate Mayntz (Mayntz 1991), l'auteur constate que les sociétés modernes doivent faire face à des problèmes de gouvernabilité qui proviennent d'impératifs mal maîtrisés de compétition économique. L'usage de la notion de *gouvernance* permet d'engager un prolongement théorique des analyses anglo-saxonnes consacrées aux *régimes politiques urbains* (Keating 1991, Stewart Stocker 1989, Harding 1997) et aux *coalitions de croissance* qui s'y expriment. Le point de départ, classique, concerne le diagnostic selon lequel la crise urbaine invalide les analyses trop focalisées sur le rôle de l'État, acteur certes important mais en voie de banalisation. Hypothèse plus originale en revanche : cette crise disqualifie aussi les travaux axés sur les autorités locales dans la mesure où les enjeux économiques se dénouent dorénavant sur d'autres scènes (les grands services urbains, les organismes parapublics, le monde

technique et financier de l'aménagement et du développement...). L'approche par la gouvernance permet donc de montrer comment s'organisent différentes régulations dans les villes européennes, avec une insistance particulière accordée aux notions de flexibilité des procédures, de fragmentation des espaces de pouvoir et de diversification des logiques de réseaux d'acteurs.

Sur le plan du vocabulaire, l'usage du terme de *territoire* vient souvent en appui des développements sur la gouvernance, mais sans posséder pour autant de statut théorique ou descriptif précis (Le Galès 1998). Il est parfois question de *régulation territoriale* lorsque les acteurs doivent faire face à la multiplication des relations intergouvernementales. Les *territoires* sont aussi cités dans le prolongement de la perspective néo-localiste des économistes, avec d'une part un accent mis sur le travail de réappropriation politique des enjeux économiques locaux et d'autre part l'affirmation de préférences identitaires (Bagnasco 1994). La notion de *gouvernance territoriale* vient aussi qualifier, de manière plus large, la façon dont certaines villes et certaines régions se restructurent sur le plan politique pour réagir à la poussée du marché. Le *territoire* fait enfin référence à la définition d'un intérêt collectif avec des frontières structurées par des groupes d'intérêts et inscrites dans un processus identitaire incertain. La notion de *territoire* évoque alors la ville comme un acteur collectif esquissant un nouvel intermède historique succédant à la période des États providence. Dans un travail de synthèse sur les usages scientifiques du terme de *gouvernance*, Mireille Pongy souligne que cette insistance accordée aux interactions et aux interdépendances entre les acteurs publics et privés ne doit pas gommer le fait que "*le pouvoir politique devient objet d'échange entre les acteurs, 'redescend' parmi eux, se sécularise*" (Pongy 1997). Pour sa part, Jean-Philippe Leresche revient sur la propension de la notion de gouvernance à envahir les sciences sociales et les discours politiques. Il porte notamment un regard critique sur l'usage a-politique qui est réservé à la notion dans les disciplines de l'économie et de l'aménagement urbain. D'où son idée, en conclusion, d'ouvrir une voie médiane d'interprétation pour dépasser l'opposition entre gouvernement et gouvernance : "*la gouvernance s'apparente à un sismographe capable de nous indiquer l'échelle d'intensité des transformations des modes de gouvernement dans nos sociétés*" (Leresche 2001).

4. LA MESURE DES ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS

La métaphore du sismographe donne une bonne illustration des variations d'intensité qui différencient (et réunissent aussi parfois) les travaux des *orthodoxes* (approche par le gouvernement des villes) et des *modernes* (approche par la gouvernance urbaine).

Les premiers engagent la discussion sur deux voies. Dans une tradition d'analyse centrée sur l'évolution des politiques institutionnelles, Bernard Jouve et Christian Lefèvre constatent que les élites politiques des grandes villes instrumentalisent les réformes du pouvoir d'agglomération engagées par les États, réformes qui reposent d'abord sur une mobilisation a-territoriale des groupes sociaux. Dans ce contexte, les auteurs estiment que les théories américaines sur les régimes urbains et les coalitions de croissance (Goldsmith 1986) butent d'une part sur la prégnance d'un modèle d'intégration politique fortement inscrit dans des arcanes institutionnels traditionnels (les réseaux, l'administration territoriale, la bourgeoisie tertiaire...) et d'autre part sur l'absence de vision stratégique des acteurs économiques à l'échelon métropolitain (Jouve Lefèvre 1999). Cette idée que "*l'idée d'action stratégique ne va pas de soi*" constitue aussi pour Dominique Lorrain un critère décisif d'explication de l'adaptation des gouvernements urbains à la montée en puissance des grandes firmes et des marchés (Lorrain 2000). L'auteur montre que dans les agglomérations, les élites politiques urbaines sont aujourd'hui au cœur d'une combinatoire de gouvernement local qui est principalement liée à la place politique occupée par la ville centre et au degré de délégation des services publics à l'échelon communal et intercommunal. L'intensité de ces deux critères détermine les différentes configurations territoriales. Les municipalités continuent à *gouverner les villes* au sens où elles sont sommées d'orienter la nature des contrats passés avec les firmes, de réduire l'ingouvernabilité des enjeux par des ajustements permanents et d'inventer des procédures de conversion du particulier vers le général sous la pression croissante des usagers. D'où ce constat en conclusion : "*sans le vouloir, les élus locaux se trouvent au cœur de l'exercice de la démocratie politique* :

faire tenir ensemble les parties du corps social” (Lorrain 2000, p. 39). On retrouve ce discours critique sur les *douces assonances*, parfois trompeuses, de la gouvernance dans un cahier des *Annales de la Recherche Urbaine* spécialement consacré à ce thème. Dans un article de synthèse sur l’ensemble des contributions, les responsables du numéro soulignent que, par rapport aux concepts voisins de gouvernement et de gouvernabilité, la notion de gouvernance tend à limiter les analyses à une fastidieuse énumération des partenariats et coopérations en oubliant que *l’ordre local commun* qui se dessine dans les grandes villes est aussi affaire de conflits sociaux et de segments peu innovants ou marginalisés (Querrien Lassave 1998). C’est aussi la position retenue par Edmond Préteceille qui regrette que l’engouement pour la gouvernance détourne la recherche des objets urbains précisément caractérisés par des phénomènes de ségrégation, d’inégalités et de domination (Préteceille 1999).

Les *modernes* répondent à ces objections en rappelant que la gouvernance n’est pas une théorie mais un concept de second ordre permettant de mieux comprendre les transformations *de* l’action publique mais aussi celles qui apparaissent *dans* l’action publique. Si le gouvernement demeure l’espace légitime de la représentation politique, l’approche par la gouvernance a l’avantage de s’émanciper du cadre théorique et historique de l’État pour “ *rendre compte de l’impact des transformations au sein des gouvernements municipaux* ” (Borraz Le Galès 2001). Bref, les *scènes d’action* qui caractérisent l’urbanité contemporaine s’insèrent dans des transformations plus globales et nécessitent une *sociologie de la gouvernance* (Borraz 2000) permettant de qualifier différemment la stratégie des *nouveaux* acteurs et des *nouvelles* modalités de coordination en présence. Les *modernes* ne contestent pas le diagnostic des *orthodoxes* sur les logiques de régulation propres à la sphère publique, mais ils estiment que le décentrement de l’État, la construction européenne et la mondialisation des marchés déterritorialisent l’essentiel des régulations collectives : “ *des modes de gouvernance peuvent remplacer des gouvernements et des gouvernements jouer un rôle essentiel dans la structuration d’un mode de gouvernance* ” (Borraz Le Galès 2001). La grille de lecture valide l’idée que la flexibilité croissante des arrangements institutionnels

relègue la politique locale à des enjeux de pouvoir en partie détachés des espaces concrets de gestion des problèmes.

Sur ce dernier point, il faut souligner que de nombreux travaux utilisent la notion de gouvernance pour discuter ce potentiel décalage entre les territoires institutionnels et les territoires de l'action. On trouve par exemple de nombreuses études sur la gouvernance métropolitaine en matière d'équipements publics s'intéressant aux enjeux d'innovation urbaine (Offner 2000). Se cumulent d'une part la relance du débat ancien sur la notion d'*optimum dimensionnel* en matière d'équipements et de services publics et d'autre part un courant aménagiste associant la modernité de la *ville réelle* à un changement des cadres spatiaux de l'action publique (Lefevre 1996, Jouve 1998). Il existe ici une impressionnante littérature spécialisée en aménagement et en économie sur les enjeux de gouvernance métropolitaine et régionale, que ce soit sur le cas français (Thomas 1999, Pinson 1998) ou à l'échelon européen (Brenner 1999, Pierre 1999, Verges 2000). Sur la question politique du " bon " niveau d'intervention territoriale, ces analyses recoupent souvent l'approche plus normative de Patrice Duran qui en appelle à une clarification institutionnelle entre les territoires gestionnaires de l'action et les territoires politiques de la représentation (Duran 1999). Il faut noter que ce même débat existe aussi sur les grands espaces ruraux. Les travaux menés par exemple par l'équipe pluridisciplinaire de Françoise Gerbaux sur les procédures de développement local en Rhône-Alpes insistent sur ces décalages et sur l'émergence d'une *gouvernance territoriale* spécifiquement régionale (Gerbaux Paillet 1999). C'est aussi le constat de Patrick Moquay à l'étude des *pays* et de la mise en place de *chartes de territoire* (Moquay 1999).

LA PART D'AUTONOMIE DES AUTORITÉS LOCALES

Au terme de ce second tour d'horizon, il apparaît que les approches par la gouvernabilité éclairent l'analyse des enjeux politiques locaux sur un point capital : elles montrent la part d'autonomie des autorités locales dans la formulation des priorités publiques aux échelons de la commune rurale, de la ville ou du département. Ce diagnostic se traduit par exemple par la mise en évidence du travail de filtrage qu'opèrent les élus locaux en affichant des priorités qui occultent la diversité des conflits en présence, ou encore par l'autonomie croissante des grandes villes dans la gestion des services publics malgré un contexte socio-économique de plus en plus déterritorialisé. Le bilan permet donc de souligner que l'action publique locale révèle des pratiques de *gouvernement local* et de *gouvernance territoriale* qui illustrent des ressources et des méthodes spécifiques à chaque collectivité locale.

Mais curieusement, ces analyses sur le fonctionnement des collectivités locales ne questionnent guère les critères spécifiquement électifs et symboliques qui préparent ou accompagnent d'éventuelles singularités gestionnaires. L'explication de l'autonomie du pouvoir local reste en quelque sorte attachée à des transformations concernant les conditions d'organisation et de fonctionnement des collectivités locales sans que les itinéraires individuels ne puissent intervenir comme des critères explicatifs. On touche sans doute ici à l'un de ces redoutables effets de la spécialisation des savoirs : le chercheur qui se penche sur la gouvernabilité des collectivités locales ne possède apparemment ni les outils ni la sensibilité scientifique pour interroger les changements organisationnels en regard à la culture

politique propre à chaque contexte local. Pourtant, si l'action publique urbaine se jauge assurément aux ressources et aux moyens mobilisés pour administrer la collectivité, on peut difficilement faire l'impasse sur les interdépendances et sur les corrélations qui relient, dans chaque société locale, les combats électifs et les défis gestionnaires. Dans les chapitres IV, V et VI, nous chercherons à envisager les termes des passerelles et des conciliations dans ce domaine.

*III. LES SYMBOLES DE
L'ELIGIBILITE TERRITORIALE*

À côté des réflexions centrées sur le management territorial des politiques publiques et de celles axées sur la gouvernabilité des collectivités locales, il est possible de distinguer un troisième groupe de travaux consacrés à l'analyse des mécanismes d'éligibilité qui permettent la conquête et la transmission du pouvoir à l'échelon local. Il s'agit là d'une approche qui reprend en quelque sorte un débat ancien marqué au 19^{ème} siècle par les apports de Marx et Engels. Ces derniers avaient orienté les sciences humaines de façon déterminante sur la place centrale jouée par la lutte des classes dans l'identification des lieux du pouvoir politique. Un siècle plus tard, la thèse est restée d'actualité lorsque Nicos Poulantzas souligne que "*le politique coïncide avec l'émergence d'un appareil autonomisé de gouvernement en rapport avec un groupe spécialisé et privilégié qui monopolise la gestion étatique*" (Poulantzas 1968). Pourtant, il existe une littérature spécialisée sur les élites politiques locales qui bat peut-être en brèche cette posture. On trouve en effet des essais dans ce domaine qui suggèrent que le fondement du pouvoir politique contemporain n'est pas seulement affaire de pouvoir d'État et de conflit de classe, mais qu'il exprime aussi des fonctions d'intégration plus territorialisées.

Le pouvoir local serait-il cet artifice essentiel par lequel les sociétés humaines parviennent à subsister et à se transformer ? L'hypothèse est esquissée dans certains travaux d'anthropologie, de socio-histoire ou de sociologie politique qui s'intéressent aux rouages premiers de la représentation politique. Dans ces analyses, l'éligibilité territoriale n'est pas seulement présentée comme un préalable pittoresque et ritualisé à la violence euphémisée qui caractérise les systèmes politiques contemporains. C'est aussi une étape qui structure, parfois de façon décisive, les rapports que le monde politique entretient avec son environnement, la *vision du monde* qui permet à des élus de combiner la légitimité et l'efficacité, la politique électorale et les politiques publiques. En d'autres termes, les élus locaux tirent certes leur autorité et leur pouvoir des ressources de médiation qu'ils mobilisent pour relier le territoire qu'ils administrent à l'extérieur ; mais cette facette ne doit pas nous faire oublier les ressorts de légitimité électorale (au sens anglo-saxon de la *polity*) qui se jouent lorsque les postulants font leur *entrée en politique* puis lorsqu'ils s'emploient à inscrire leur combat politique dans la durée. Pour

reprendre une belle formule de Mac Gregor Burns, cet angle de lecture implique de s'intéresser plus à la politique *dans le pouvoir* qu'à la politique *en tant que pouvoir* (Burns 1978). Cette perspective d'analyse consiste à étudier comment les leaders locaux produisent et véhiculent des valeurs politiques et des perceptions de l'action collective qui reflètent les fondations territoriales de la représentation politique.

À cet égard, l'étude de la communication politique montre l'importance d'une approche qui observe l'objet politique dans ses dimensions territorialisée et diachronique. Comme le souligne Jacques Lagroye dans le *Traité de Science Politique*, il ne faut pas oublier que le langage du pouvoir " *relie d'abord la vie sociale au temps, en convoquant le passé et l'avenir pour légitimer l'organisation politique. Au quotidien, à l'éphémère, au précaire, il substitue la permanence en évoquant les fondateurs, la charte initiale, l'événement originel* " (Lagroye, 1985, p. 419). Des auteurs ont cherché à étudier, à l'échelon local, ces empreintes quotidiennes qui évoquent et reproduisent les fondations politiques propres à chaque société locale. On peut schématiquement retracer deux traditions d'analyse qui balisent ce vaste champ d'étude:

- la première est centrée sur les ingrédients fondateurs de la symbolique municipale dans une perspective historique et anthropologique, en s'attachant notamment à décrire la subtile partition territoriale de protection, de production et de transmission jouée par les maires depuis la III^{ème} République ;
- la deuxième s'intéresse aux règles territorialisées de l'échange politique dans une perspective plus sociologique, autour de travaux qui décrivent le métier d'élu local comme une entreprise politique ou qui analysent les multiples configurations de leadership caractérisant ces apprentissages territoriaux.

A. POUVOIR MUNICIPAL ET ÉLIGIBILITÉ TERRITORIALE

Dans sa célèbre typologie sur les modes de légitimation de la domination, Max Weber montre comment le pouvoir traditionnel incarnant les coutumes et l'ancienneté tend à perdre de son importance à partir du 18^{ème} siècle au profit du pouvoir qu'il qualifie de *légal-rationnel* promu par les bureaucraties. L'État moderne incarne cette dynamique de rationalisation de l'action collective dans laquelle ce sont d'abord la hiérarchie administrative et la légalité des décisions qui priment. Mais faut-il pour autant en conclure à la disparition du *phénomène social total* observé par Marcel Mauss dans les sociétés primitives ? Doit-on par exemple admettre que le temps où le chef tirait toute sa légitimité de son art politique à maîtriser un subtil dosage sur le don et le contre-don est définitivement révolu ? Sur ce débat décisif concernant les repères communautaires des systèmes politiques contemporains, le philosophe Claude Lefort souligne que la démocratie moderne " *se distingue certes par l'abandon de la croyance à l'implication des rapports humains dans l'univers, mais non moins par l'abandon de la croyance à une loi divine dont le détenteur de l'autorité serait le représentant* ". Le diagnostic porte naturellement sur les États modernes, partant du constat qu'à l'échelon national, le pouvoir se sécularise, qu'il se détache du sacré et de ses rituels initiatiques pour intégrer un *lieu vide*, au sens où " *nul ne saurait occuper la position d'un grand médiateur et d'un grand juge* " (Lefort 2000). C'est précisément cette description d'un pouvoir qui ne serait plus ni nommable et ni figurable qui est parfois discutée dans les recherches en sciences sociales centrées sur le pouvoir local. Reprenons les travaux sur l'analyse du discours politique : dans le Traité de Science Politique, Jacques Lagroye rappelle que le discours du pouvoir est " *indispensable dans l'œuvre d'accréditation et de*

hiérarchisation des croyances et des valeurs, dans l'affirmation des modèles, en bref dans la légitimation des représentations elles-mêmes” (Lagroye 1985). L'auteur souligne notamment que “ *les pratiques et les rites à contenu fortement symbolique, tout autant que les doctrines elles-mêmes, contiennent, indissolublement liés, les éléments de légitimation du pouvoir et des valeurs* ” (p. 422), et il indique plus loin que “ *la légitimité ne sort pas de l'efficacité, mais de la présomption d'efficacité. Or il n'y a pas de 'recette' pour l'action sur les représentations* ” (p. 463).

Qu'en est-il des rituels politiques qui sont spécifiquement inscrits dans des pratiques territoriales ? Un rapide bilan des travaux dans ce domaine montre les singularités troublantes de certaines empreintes symboliques qui caractérisent la vie collective locale depuis la Révolution française. En reprenant successivement des travaux de socio-histoire, de sociologie rurale et d'ethnologie politique, il semble possible de percevoir l'imagerie politique de la territorialité sur trois facettes :

- la III^{ème} République inaugure une symbolique municipale qui adapte la technologie électorale et l'architecture administrative de la République à chaque espace social communal ;
- la deuxième moitié du XX^{ème} siècle consacre certes la spécialisation du politique sur des champs d'intervention mais le monde rural cultive toujours une multitude de symboliques municipales qui légitiment des discours singuliers d'existence ;
- enfin, des recherches contemporaines sur les microcosmes politiques départementaux soulignent la permanence des *mémoires politiques autochtones* dans l'accréditation des *éligibles* qui dirigent, une fois élus, les collectivités locales.

Ces différentes lectures ont pour point commun de souligner que les mécanismes de légitimité de la représentation politique à l'échelon municipal inscrivent, *de facto*, l'agir politique dans un processus cognitif fort éloigné des bases légal-rationnelles de la modernité républicaine.

1. LA III^{ÈME} REPUBLIQUE ET LA SYMBOLIQUE MUNICIPALE

Pour sonder l'épaisseur politique des sociétés locales, les historiens proposent des descriptions très approfondies des rites et des symboles politiques qui marquent spécifiquement les espaces publics de la commune et des administrations locales depuis la Révolution française. Maurice Agulhon occupe naturellement une place particulière dans ces analyses avec la trilogie qu'il consacre à l'imagerie et à la symbolique républicaines, trilogie débutée avec *Marianne au combat* pour la période allant de 1789 à 1870 (Agulhon 1979), poursuivie avec *Marianne au pouvoir* de 1880 à 1914 (Agulhon 1989) et achevée avec *Les métamorphoses de Marianne* de 1914 à nos jours (Agulhon 2001). Ce n'est sans doute pas un hasard si l'historien a commencé cette incursion dans la symbolique républicaine avec ses travaux sur *la République au village* dans le département du Var de 1815 à 1851 (Agulhon 1970). Dans les analyses des historiens sur les institutions, on retrouve constamment cette idée que la commune et le maire sont au cœur de l'édifice républicain sur le plan symbolique (Agulhon Girard Robert 1986). La citoyenneté abstraite de 1789 consacre certes l'appartenance des individus à la Nation, mais elle affirme en même temps, et durablement, une identité inscrite sur le territoire de la commune. Jean-Pierre Jessenne montre par exemple que la désignation des maires traduit une continuité du pouvoir local dans laquelle " *la cohésion villageoise se reconstitue sur les bases de l'aspiration à l'autonomie et l'engagement religieux ; le groupe dominant joue un rôle actif dans l'expression de ces deux volontés. Le pouvoir politique lui est ôté mais son pouvoir social est renforcé ; le champ du pouvoir lui est ouvert dans la mesure où le vide d'autorité ne peut s'éterniser*" (Jessenne 1987, p. 121). C'est aussi le constat de Jocelyne George sur les premiers maires élus en 1790 : les groupes dominants qui prennent le pouvoir vont par la suite inscrire durablement leur enracinement par un investissement dans la vie municipale (George 1989). Et le 19^{ème} siècle cimente cette double relation du maire à l'État et au territoire avec d'une part *son éducation administrative* dans les arcanes de l'administration et des cérémonials et d'autre part la *teinture politique* dont se colorent progressivement les fêtes et les coutumes locales (Agulhon 1970). À cet

égard, Bernard Lacroix souligne à raison que la III^{ème} République ne marque pas un tournant brutal de *l'ignorance démocratique* à *l'âge politique de la majorité républicaine* (Lacroix 1985). Dans le faisceau de micro évolutions qui imprègnent la société rurale sur ses valeurs (Thabault 1982, Chanet 1996), sur sa culture (Corbin 1975) ou sur ses traditions (Weber 1983), le territoire de la commune introduit une technologie électorale (avec l'élection des maires au suffrage universel en 1871) et une architecture administrative (avec l'affirmation du conseil général en 1871 et de l'organisation municipale en 1884) qui homologuent définitivement, sur le plan institutionnel, *l'invention du territoire* sur des bases communales. Sans doute s'agit-il moins d'une *synthèse républicaine* conciliant la réalité socio-politique et les institutions (Hoffmann 1963) que d'une adaptation contrainte et sinieuse du monde rural face à une nouvelle économie monétaire. L'échelon communal joue ici un rôle apparemment central pour opérer la lente familiarisation des habitants aux valeurs nationales véhiculées par l'école, l'armée, le commerce et les fonctionnaires. La symbolique politique qui caractérise cette évolution de la France rurale possède des facettes contrastées, à la fois archaïque (c'est un urbain qui écrit le célèbre roman *Clochemerle* sur un village du Beaujolais dans les années 1920) et conquérante (l'école, les nouvelles maisons communes et les bustes de Marianne incarnent une véritable modernité républicaine).

À ce titre, il existe des travaux historiques d'inspiration sociologique qui discutent la place des communes de la III^{ème} République dans la formation des identités politiques et dans l'affirmation de l'État contemporain. Hubert Pérès propose par exemple une lecture critique sur la *fin des terroirs* d'Eugen Weber dans laquelle il conteste l'idée d'une inéluctable uniformisation culturelle de la francité au détriment de la territorialité au début du 20^{ème} siècle (Pérès 1995). Pour l'auteur, 1914 marque surtout une étape mouvementée dans un processus permanent de communalisation des identités collectives. Cette date charnière favorise une extension de la sphère communautaire des individus mais sans pour autant annoncer un effacement de l'appartenance territoriale. Cette rapide consécration d'une *identité gigogne* incluant le village dans la nation n'est possible que grâce à la commune qui fait le lien entre le terroir et les symboles républicains. Les monuments aux morts, la mairie ou l'école marquent certes l'adhésion à la *communauté*

imaginaire de la nation, “ mais dans le même mouvement, à l’instar de l’église, elles ont fortement contribué à définir et à organiser un espace social d’intervention, la commune, vis-à-vis duquel elles ont exercé une action communalisante ” (Pérès 1989, p. 681).

Une autre posture sociologique consiste à se démarquer du *modèle républicain* idéalisé de la III^{ème} République (Berstein Rudelle 1992) en s’intéressant de près à l’influence des municipalités dans la sociogénèse de l’État. Bruno Dumons et Gilles Pollet montrent que la littérature historique sur les gouvernements municipaux sous la III^{ème} République insiste sur les conditions de *républicanisation* des communes à partir d’un État centralisé mais aussi de pouvoirs locaux forts. L’approche par la *boîte noire* et le fonctionnement concret des municipalités montre d’une part la professionnalisation des administrations municipales urbaines et leur degré d’autonomie en matière d’aménagement, et d’autre part l’affirmation de véritables *machineries politiques* pour la conquête du pouvoir local (Dumons Pollet 2001). Patrick Le Lidec parvient aux mêmes conclusions à l’étude du *compromis républicain* que construisent durant cette période les associations de maires (Le Lidec 2001), tout comme Jean Joana qui souligne que le maire urbain de la III^{ème} République apparaît “ *comme le gardien des spécificités du local, entendues comme des logiques d’agrégation ou d’action politique échappant à celles forgées au centre ou ne s’alignant que très progressivement sur celles-ci* ” (Joana 2001). Ces différents travaux permettent de revenir sur l’emprise de l’ordre politique sur l’ordre social, emprise que les politistes et les historiens prêtent trop souvent à l’État sous la III^{ème} République. C’est Bernard Lacroix qui souligne ce travers en remarquant que “ *toutes ces analyses visent ou bien à enfermer la politisation dans une formule générale (comme la pénétration de l’État) ou bien à la présenter comme le terme d’une évolution sans heurt (la marche à l’intégration nationale). (...) La politisation y apparaît souvent comme une sorte de miracle spontané, quand ce n’est pas comme un triomphe de l’esprit, miracle ou triomphe dont il ne reste qu’à s’émerveiller* ” (Lacroix 1985, p. 518).

2. LE VILLAGE ET L'ÉLOIGNEMENT DU POLITIQUE

La même question est à nouveau posée, mais différemment, sous la IV^{ème} République lorsque des sociologues investissent concrètement le terrain avec des enquêtes *in situ* et en temps réel. Dans *Village in the Vaucluse*, l'anthropologue américain Laurence Wylie présente par exemple les enseignements qu'il tire d'une année sabbatique au cœur de la ruralité française dans les années 50 (Wylie 1964). En s'imprégnant des modes de vie des habitants de *Peyrane*, l'auteur analyse notamment les mécanismes de socialisation politique qui rythment la vie communautaire du village. C'est ainsi qu'il montre qu'à la période de l'enfance, dominée par la double influence familiale et scolaire, succède ensuite une entrée dans le monde politique en demi teinte à l'occasion des élections municipales et des élections nationales. Les premières permettent surtout aux habitants de choisir des représentants connus pour leur engagement de non-ingérence dans les affaires d'autrui et les secondes sont l'objet de débats nourris permettant d'affirmer l'image de *Peyrane* par rapport à l'extérieur. Mais le sociologue constate avec étonnement, lors d'un retour sur son terrain d'étude dix ans plus tard, les bouleversements induits par les développements techniques au sein du village et dans leurs conséquences sur les mobilisations collectives. L'apparition du tracteur, du chauffage au gaz, de la télévision ou des transports constituent une soudaine ouverture sur le monde extérieur qui ne gomme pas les valeurs communautaires, mais les transforme néanmoins en spécialisant progressivement la sphère du politique par champs d'intervention. C'est aussi ce que constate Edgar Morin quelques années plus tard à l'étude de Plodomet : “ *Le nouveau cours plodémétien –celui de la société française- va actuellement dans le sens d'un homing, qui tend à disloquer en secteurs spécialisés et autonomes ce qui s'était trouvé organiquement lié dans chacun des deux systèmes (droite et gauche) : le politique, le social, l'économique, le culturel, l'éducatif, le religieux, le philosophique* ” (Morin 1967, p. 228).

À côté de ce diagnostic qui souligne la spécialisation progressive du politique, il existe une sensibilité d'analyse de nature plus anthropologique centrée sur les

rituels collectifs des sociétés locales. Dans les nombreux travaux consacrés au terroir et à la ruralité en France, la dimension politique fait cependant rarement l'objet d'une attention spécifique. L'ouvrage de Michel Marié paru en 1982 sur le département du Var et intitulé " Un territoire sans nom " illustre cette optique d'analyse dans laquelle la production de l'imaginaire collectif *fait sens* sur certains territoires à partir de mécanismes de distinction sociale sans que l'auteur s'attache véritablement à étudier les enjeux politiques locaux (Marié 1982). La même analyse ressort de la recherche plus récente d'une équipe d'ethnologues auscultant un village de Bourgogne : leur *campagne voisine* est rythmée de *moments cérémoniels* qui révèlent, loin des enjeux politiques locaux, les puissantes singularités des règles cachées du lignage familial et des figures remarquables qui *font la coutume* (Jolas Pingaud 1991).

Ces travaux rappellent, sur un autre registre, l'analyse des discours faite par Lucien Sfez dans l'étude du village de St Nom la Bretèche. L'auteur montre qu'en apparence, les discours de pouvoir (portés par le maire et les fonctionnaires des administrations de l'État) sont identiques au discours des habitants sur leurs besoins. Mais la réussite non prévue d'un projet de stade montre qu'il existe aussi, parallèlement, un *discours d'existence* reflétant une demande sociale plus *libidinale* : " *le stade peut être vu comme le noyau d'un 'moi' en construction dans la mesure où le village est en quête de son identité. (...) Toutes les images projetées se condensent en une seule : le nombril de Saint Nom, la scène éducative, la matrice* " (Sfez 1981, p. 341). Quelques années plus tard, Lucien Sfez propose un essai plus théorique sur la *symbolique politique* dans lequel il développe l'idée que " *le politique est spécifiquement affaire de légitimité, c'est-à-dire de croyances et de mémoires validées, en d'autres termes de symboles* " (Sfez 1988, p. 3). Il explique notamment que les pratiques symboliques politiques deviennent efficaces parce qu'un événement les réactualise. Dans les villages comme dans d'autres espaces collectifs, la crise et le conflit sont deux opérations qui facilitent cette réactualisation en laïcisant le pouvoir symbolique. Et le vote peut être considéré comme une cérémonie se substituant à l'opération symbolique des tribus archaïques pour donner du sens au collectif. Dans le même ordre d'idée, Raoul Girardet montre comment le mythe de l'âge d'or, du *temps avant* et de la *belle époque* réactive, en

temps de crise, le rêve rural de la terre comme source de vérité et du cauchemar de la ville comme lieu de perdition (Girardet 1986). Mais Lucien Sfez souligne en conclusion de son essai sur la symbolique politique que cette dernière est aujourd'hui menacée par le brouillage de la communication. Les médias entraînent une surabondance en significations qui *désincarne, délocalise et déréalise*. Il ressort de ce *flou impressionniste* un constat qui entre en écho avec les analyses de Jean Baudrillard : " *il n'y a plus d'objets d'usage ni de pouvoir qui ne soient simulacres eux-mêmes* " (Sfez 1988, p. 122). On retrouve ici une approche sur les représentations déjà entrevue dans des analyses proposées par des géographes et qui aboutit au constat que les identités produites aujourd'hui par chaque territoire ont tendance à se dérober et à se diluer dans un flux mal maîtrisé d'informations et d'images. Marc Augé discute même cette crise du sens en envisageant la substitution des médias aux médiations. Nous traversons une phase de *surmodernité* caractérisée par un excès d'espace avec la communication et par l'apparition de *non-lieux* comme les halls de gare ou les supermarchés où " *personne n'est chez soi, mais où on n'est jamais non plus chez les autres* " (Augé 1994).

3. L'HEREDITE INCARNEE PAR LE TERRITOIRE

Cependant, d'autres recherches plus récentes insistent sur les éléments de continuité et de stabilité qui caractérisent les espaces politiques locaux. L'anthropologue Marc Abélès propose par exemple une lecture d'ethnologie politique précisément centrée sur l'imaginaire politique que les territoires produisent et perpétuent après la décentralisation. Son analyse, alimentée au départ de travaux en Ethiopie méridionale et en Espagne, se focalise dans les années 80 sur les élus locaux au cœur de quelques départements français. À partir de longues enquêtes qualitatives sur le terrain, il écrit notamment un ouvrage constitué de la chronique de la *mémoire politique autochtone* et des *jours tranquilles* qui rythment le

fonctionnement du système local dans l'Yonne (Abélès 1989). Sur la question territoriale, cette étude mérite une attention particulière dans la mesure où ses résultats bousculent à bien des égards la lecture classique du pouvoir proposée dans la tradition weberienne. On peut schématiquement résumer les travaux autour de deux résultats de recherche : l'importance de l'éligibilité territoriale d'une part et la portée politique de certains événements fondateurs d'autre part.

À partir de la reconstitution des itinéraires familiaux et individuels des personnages qui dominent la vie politique locale, l'ethnologue met à jour les critères *d'éligibilité territoriale* qui permettent apparemment à une minorité d'individus de prétendre avec quelque chance de réussite à la qualité d' élu local. Deux conditions prennent souvent une place décisive dans cette potentielle accession au statut d' élu : d'une part le fait de posséder des racines locales et d'appartenir à une lignée permettant une *évocation* précise du territoire, et d'autre part la capacité de s'insérer dans l'univers des réseaux politiques locaux, y compris pour certains territoires avec une stratégie de *parachutage* politique. Cette *éligibilité* ne dépend naturellement pas du code électoral d'un point de vue juridique, mais elle s'en rapproche au sens où l'auteur montre les types de positionnement social sur les réseaux et sur l'histoire familiale qui donnent concrètement accès aux carrières politiques locales puis nationales. L'hérédité élective apparaît naturellement très prégnante à l'échelon communal et en milieu rural, mais l'auteur montre que l'affiliation à un réseau politique de parents et d'alliés s'exprime aussi dans la vie politique en général, y compris sur le mode métaphorique sur le rôle du fils, de l'héritier ou du descendant (Abélès 1992). On peut noter ici une étude réalisée en Dordogne sur la pratique du *Mai d'honneur* qui offre une belle illustration des liens serrés qui lient symboliquement le maire à ses électeurs (Mariot Weber 1999). Le second enseignement de ce travail d'ethnologie politique appliquée aux élus locaux concerne l'empreinte de certains événements fondateurs sur la représentation que se font les élus de l'action politique. L'auteur montre comment chaque territoire évoque, entretient et commémore un certain nombre de dates à forte portée symbolique. La Révolution française, la séparation de l'Église et de l'État, les guerres ou la Résistance sont autant d'événements qui deviennent des *rituels de la centralité* confortant une certaine vision du monde : " *devenir élu implique d'accepter*

l'ensemble des rituels organisateurs de la centralité et de l'incarnation territoriale (...) d'autant plus pris au sérieux que l'éligibilité n'a pas été acquise par la transmission patrimoniale " (Abélès 1985, p. 60).

Marc Abélès ouvre ici un débat de fond sur l'apport de l'anthropologie à l'analyse du politique, des institutions et de la représentation politique. Sur les plans méthodologique et théorique, il retient une approche privilégiant le quotidien de l'institution et la diversité de sens que chaque acteur attribue à la *culture* institutionnelle produite dans les différents lieux du politique (Abélès 1995). Se démarquant de la seule question de la rationalité de l'organisation, l'analyse combine la mise en jeu des rapports à l'espace, au temps et au pouvoir afin d'accorder à la question du *territoire* une place centrale. La réflexion s'inscrit dans la lignée des travaux pionniers d'E. Evans-Pritchard interprétant le système politique des tribus au Soudan comme un ensemble de relations entre segments territoriaux (Evans-Pritchard 1940). Marc Abélès souligne ainsi que le pouvoir local est *pris au piège* d'un univers symbolique profondément structuré par une représentation du territoire opposant depuis des siècles le centre à la périphérie : "*le pouvoir local ne s'identifie pas nécessairement à un pouvoir localisé, mais il est lui-même producteur et manipulateur de territorialité*" (Abélès 1986, p. 198). Mais contrairement aux enquêtes de sociologie politique qui décrivent l'évolution de la vie politique à partir de variables standardisées, l'auteur adopte une *attention flottante* lui permettant de reconstruire le puzzle du pouvoir local dans des composantes -parfois baroques- qui sont liées au sens territorialisé que leur donnent les électeurs et les réseaux locaux d'acteurs. D'où le constat que depuis la III^{ème} République, la conception prédominante de la représentation politique privilégie en France les valeurs de l'autochtonie et de la patrimonialité. Ces valeurs font en effet l'objet d'un *véritable marquage cérémoniel du territoire* de la part du maire et du conseiller général (Abélès 1993).

B. LE MÉTIER D'ÉLU LOCAL

L'action politique des pouvoirs municipaux ne se résume naturellement pas seulement à de la production symbolique. Elle se mesure aussi, et tout particulièrement depuis une vingtaine d'années, à l'aune de l'essor quantitatif et qualitatif sans précédent des interventions concrètes des collectivités locales. Pour décrypter les nouveaux ressorts de légitimité de cette effervescence gestionnaire, de nombreux observateurs optent pour une grille d'analyse qui inscrit les enjeux du pouvoir local dans un questionnement plus général sur le fonctionnement de la démocratie et sur l'évolution des modes de renouvellement de la domination politique. Ces démarches permettent de mieux saisir les permanences et les transformations du *métier d'élu* avec la montée en puissance des collectivités territoriales.

Au terme d'un rapide tour d'horizon sur cette littérature, on peut schématiquement distinguer deux orientations théoriques :

- l'une prend appui sur le concept d'*entreprise politique* pour qualifier la professionnalisation de l'activité politique dans une perspective globale d'échange, d'offre et de biens ; l'apprentissage du métier d'élu local implique en même temps l'intériorisation des codes culturels territoriaux de l'électorat et la politisation des relations sociales sur des finalités pragmatiques ;
- l'autre orientation s'inspire de la notion d'échange politique pour analyser les multiples espaces électifs qui formatent sur la longue durée l'activité politique des élus locaux ; certains de ces espaces d'apprentissage,

comme les régions et les agglomérations, génèrent actuellement des *conjunctures fluides* dans lesquelles la nature du leadership territorial influe directement sur l'orientation des politiques publiques engagées.

1. L'ENTREPRISE POLITIQUE ET LA DOMINATION LEGITIME

Il existe dans les années 70 et 80 une abondante littérature consacrée au personnel politique local dans une perspective assez descriptive. Jacques Lagroye entreprend une radioscopie du *système Chaban* à Bordeaux en montrant la nature du consensus instauré entre les différents leaders des milieux sociaux pour maintenir et renforcer un mode de fonctionnement qui protège les intérêts en place (Lagroye 1973). Mark Kesselman effectue une recherche sur les maires ruraux dans le Calvados et la Gironde qui permet de mettre à jour le jeu subtil d'influences croisées et la *société bloquée* qui en découle (Kesselman 1972). Sur le même thème, Marie-Françoise Souchon décrit la personnalité souvent conservatrice des maires ruraux dans deux cantons (Souchon 1968), puis elle propose, quelques années plus tard, une grille d'analyse sur la *loi communautaire* permettant aux élus d'adapter sans heurt leur commune à la rationalité technocratique (Souchon-Zahn 1985). Jeanne Becquart-Leclercq engage une recherche sur les élus des communes moyennes et des petites villes dans laquelle elle esquisse une typologie sur les *paradoxes du pouvoir local* (Becquart-Leclercq 1976). Etienne Criqui réalise une enquête quantitative auprès des conseillers généraux pour mieux connaître leur mode de recrutement, leur carrière et leurs moyens d'action (Criqui 1986). Stéphane Dion étudie les mécanismes de politisation de la vie municipale dans des municipalités communistes de la banlieue parisienne (Dion 1986). Dans cette liste - non exhaustive- de travaux sur le profil des élus locaux, on trouve, malgré une réelle diversité des approches méthodologique et thématique, une inclination commune à adhérer à l'approche du CSO sur les notables ou à borner les lectures à une analyse spécialisée ou monographique. C'est Philippe Garraud, le premier, qui tente de

dépasser ces trois optiques en engageant une étude comparative sur la carrière politique des maires urbains. En s'intéressant aux variables sociales et socioprofessionnelles des élus, il identifie différentes configurations du pouvoir urbain (les *modèles* communiste, socialiste, démocrate-chrétien et notabiliaire) qui caractérisent la combinaison de ces variables (Garraud 1983, Garraud 1989). D'où il ressort, *in fine*, l'importance de l'itinéraire local ou périphérique du maire pour incarner le modèle dominant. Mais l'auteur montre aussi que cette lecture comparative permet d'ouvrir une réflexion sur le *métier politique* de maire urbain. Les caractéristiques constitutives du *notable* et du *militant* ne sont pas exclusives, elles se combinent dans une appréhension plus professionnelle de la politique précisément caractérisée par un ensemble d'activités *a priori* très différenciées mais pourtant organisées et finalisées (Garraud 1988). L'auteur recourt ici à la notion d'*entreprise politique* pour qualifier un travail politique de médiation, de courtage et d'intermédiation qui va bien au-delà du simple relais entre le centre et la périphérie. L'activité des maires urbains reflète une transformation du métier politique qui est en grande partie exogène, au sens où elle est dictée par une série de ressources politiques en prise avec des faits de société et des symboles médiatisés.

Cette posture d'analyse fait écho aux analyses de Bernard Lacroix qui souligne dans le Traité de Science Politique l'importance fondatrice du vote sous la III^{ème} République pour unifier et quadriller l'espace. L'auteur montre comment l'émergence de la figure de *l'entrepreneur politique* a donné à l'enjeu électoral un espace de signification inédit en instituant une forme de relation entre les mandataires locaux et leurs élus, la technologie électorale sélectionnant sur le mode explicite la reconnaissance implicite dont bénéficiaient jusqu'alors, essentiellement en milieu rural, les autorités coutumières (Lacroix 1985). Cette grille de lecture s'inscrit dans le prolongement du discours de Max Weber sur " La politique comme métier et comme vocation " qui montre l'émergence d'une *démocratie plébiscitaire moderne* reliant le *chef* aux militants et aux électeurs (Weber 1963). Si pendant longtemps en France, la grille d'analyse sur les professionnels de la politique a été délaissée au profit de celle sur les notables et les parlementaires, le modèle de l'entreprise politique connaît un réel essor avec la montée en puissance des collectivités locales. Certes, ce ne sont pas toujours les *machines politiques*

constituées par les partis qui assurent au leader local sa domination, mais il est incontestable que les *entrepreneurs politiques locaux* puisent dans ce registre d'action pour conquérir et pour asseoir leur pouvoir territorial. La contribution de Daniel Gaxie et Patrick Lehingue sur les enjeux municipaux en 1983 s'inscrit clairement dans cette perspective (Gaxie Lehingue 1984). Leur recherche sur Amiens revendique une démarche méthodologique et théorique ambitieuse : débusquer derrière le sens commun des données un *sens caché* (dans la lignée des travaux de Pierre Bourdieu) pour replacer le jeu politique dans une perspective globale d'échange, d'offre et de biens. L'analogie avec le marché leur permet de décrire les *entreprises politiques* observées à l'échelon municipal comme des agents de la politisation des relations sociales. Pour ces agents qui participent activement à la différenciation du champ politique, le *local* tient certes lieu de sous-système particulier d'interaction, mais il favorise aussi une émancipation par rapport aux logiques partisans nationales (l'idéologie de ces dernières ne produisant en définitive qu'une *détermination résiduelle*).

La revue *Politix* reflète dès sa création en 1988 la montée en puissance de ce courant d'analyse centré la notion d'entreprise politique. Dans le numéro consacré à *l'espace du local* en 1989, Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki proposent une *analyse localisée du politique* qui développe cette orientation (Briquet Sawicki 1989). On retrouve cette perspective théorique dans les numéros de *Politix* consacrés à *la politique en campagne* (n° 15 – 1991), aux *jeux de rôles du métier d'élu* (n° 28 – 1994) aux *entrées en politique* (n° 35, 1996) ou encore aux *liaisons politiques* (n° 45 – 1999), ainsi que dans un ouvrage collectif consacré au métier politique *en représentation* (Poirmeur Mazet 1999). Jean-Louis Briquet donne un résumé de cette démarche en avançant pour hypothèse que “ *c'est à travers l'engagement situationnel que les règles et normes constitutives d'un métier sont à la fois interiorisées par les professionnels et reproduites à l'intérieur des institutions où agissent ces professionnels* ” (Briquet 1994, p. 18). Dans cet apprentissage du métier politique où l'élu doit en permanence maîtriser des situations de communication, le *modèle professionnel* bouscule la prescription des rôles dans la mesure où l'*entrepreneur* s'aventure sur des domaines d'intervention moins formalisés et moins politiques que par le passé. Mais dans son étude sur la Corse,

l'auteur montre aussi la dimension territorialisée du métier politique lorsque l'élu corse établit une *instrumentalisation de l'affection* sur son territoire d'élection (Briquet 1997). Si la modernisation des interventions publiques constitue le registre officiel de son activité, il développe en parallèle un registre officieux basé sur des *échanges clientélares* qui assurent l'acquisition et la reproduction de son *capital politique*. Ces échanges reposent sur la promesse du vote en échange d'une faveur, c'est-à-dire un impératif de réciprocité qui engage mutuellement l'élu et les électeurs autour de certains codes culturels territoriaux. Jean-Louis Briquet montre en même temps comment les systèmes politiques locaux se modernisent en adaptant les règles de l'échange aux nouveaux impératifs de gestion publique liés aux enjeux de développement économique. Cette lecture de l'échange politique montre par exemple qu'en Corse ou en Italie méridionale, le code culturel notabiliaire basé sur des *amitiés paradoxales* entre les élus et les électeurs n'interdit pas un usage pragmatique des institutions de l'État et de la décentralisation : le clientélisme politique s'apparente à " *une forme particulière de 'maîtrise symbolique d'une condition sociale' en ce qu'il procure des instruments autonomes d'interprétation de leur existence pour les individus et leur offre la possibilité de s'accommoder à la domination en cherchant à orienter à leur profit les ressources dont disposent ceux qui les dominent* " (Briquet 1999, p. 18).

2. L'ÉCHANGE POLITIQUE ET LE LEADERSHIP TERRITORIAL

L'autre voie d'analyse sur l'évolution contemporaine du métier d'élu local provient des travaux qui s'intéressent à la dimension politique des politiques publiques territorialisées. Comme le souligne Emmanuel Négrier dans un bilan consacré à l'analyse du système politique local en France, une réticence politique et académique bien hexagonale consiste à limiter la notion de gouvernement local à un échange politique simplifié entre le préfet et les notables dans un cadre daté de compétences et d'outils d'intervention. Or les évolutions de ces vingt dernières

années mettent en scène une action publique territoriale précisément caractérisée par la multipolarité de ses centres de décision et par la prégnance d'héritages historiques contrastés (Négrier 2000). Dans les années 90, plusieurs ouvrages collectifs proposent des descriptions des systèmes politiques locaux qui soulignent cette double tendance à l'éclatement mais aussi à l'enchevêtrement des processus décisionnels et représentatifs. On trouve des illustrations fortes de cette diversité en tension dans un ouvrage sur *le métier d'élus local* dans lequel Joseph Fontaine décrit des *élus-patrons* épris de collégialité, Pascal Dauvin souligne le *mandat subsidiaire* mais stratégique de conseiller régional, Yves Hélias décrit les curieux *rapprochements imaginaires* de l'imagerie archaïque des élus locaux promue par la presse locale (Fontaine Le Bart 1994). Cette même impression de diversité et d'incertitude est omniprésente dans les analyses sur les nouveaux objets territoriaux de la région (Le Galès Lequesne 1995), de la coopération régionale (Balme 1997), de l'intercommunalité (Caillosse 1994b, Le Saout 1997), des politiques locales en Europe (Balme Faure Mabileau 1999) ou de la proximité (Cahiers Lillois 2001). Les descriptions insistent unanimement sur les *espaces publics mosaïques* (Bastien Neveu 1999) qui caractérisent dorénavant la scène politique tant nationale que locale. Pour la plupart des auteurs, ce contexte de mutation ouvre un débat sur la restructuration des États providence et sur le délestage réussi par l'État central d'un certain nombre de problèmes au niveau des régions et des agglomérations urbaines. Cette grille de lecture, devenue courante en science politique, tend à considérer que les ambivalences et les ambiguïtés de la territorialisation sont en quelque sorte surdéterminées par le *tournant néo-libéral* qui caractérise les politiques publiques dans leur ensemble à l'échelon européen depuis une dizaine d'années (Jobert 1994).

Mais un autre point de vue se développe aussi pour discuter la validité de cette a-territorialité surplombante. À la croisée des analyses privilégiant d'un côté le territoire comme support d'ordre et de l'autre le réseau comme vecteur de mouvement, Emmanuel Négrier ouvre une voie médiane d'interprétation sur les contraintes territoriales qui structurent simultanément le jeu politique, l'intervention publique et l'action collective. Ce n'est sans doute pas un hasard si sa réflexion théorique sur *l'échange politique territorialisé* se précise au départ pour comparer la

mise en œuvre de programmes européens dans différentes régions (Négrier 1995). S'appuyant sur la littérature consacrée dans les années 70 à l'échange politique dans le domaine industriel et dans les relations internationales avec des auteurs comme Alessandro Pizzorno, Marino Regini, Bernt Marin ou Leonardo Parri (Pizzorno 1978, Regini 1984, Marin 1990, Parri 1990), Emmanuel Négrier s'intéresse à l'intensité des apprentissages politiques qui se cristallisent spécifiquement sur les scènes régionales et infra-régionales. Il montre que les territoires produisent du sens au sens où les échanges reflètent et adaptent les identités lentement structurées par chaque culture politique. L'hypothèse est testée dans une optique comparative sur plusieurs chantiers de recherche. Un premier ouvrage collectif questionnant ce "*que gouvernent les régions*" en Europe souligne l'importance qu'il y a à analyser les territoires dans la longue durée. Dans la recherche permanente des acteurs à s'accorder sur les règles du jeu, l'échange politique territorialisé peut être défini comme "*une série de transactions entre plusieurs ressources et acteurs, dont l'enjeu majeur est constitué par l'action publique au sein d'un territoire donné et/ou entre territoires*" (Jouve Négrier 1998). Une autre étude comparative sur de grandes villes françaises permet d'affiner l'analyse en montrant la participation différenciée des leaders politiques à l'invention politique des agglomérations. Les *conjonctures fluides* qui caractérisent la progressive parlementarisation des communautés d'agglomération mettent en scène un jeu subtil d'échanges politiques où la culture territoriale entraîne parfois l'institution à guider le politique, mais, plus souvent, où c'est le politique qui guide dorénavant l'institution (Négrier 2001b).

C'est ce même diagnostic d'indétermination ou d'incertitude sur les liens du politique et de l'institutionnel qui motivent une démarche collective de conceptualisation de la notion de leadership dans une perspective territoriale (Smith 1995, Genieys 1997, Genieys Smith et al. 2000). Partant ici aussi du constat d'un décalage entre les outils d'analyses centrés sur la décision publique et ceux décrivant les mécanismes de recrutement du personnel politique local, Andy Smith et William Genieys adoptent l'entrée par le *leadership* pour mieux concilier les approches de sociologie du pouvoir local spécialisées sur le *notable*, le *professionnel* et l'éligible. Reprenant le concept de *leadership* utilisé outre Atlantique

dans les années 60 pour qualifier la nature décisionnelle, réputationnelle et positionnelle du pouvoir des leaders dans les collectivités locales (Freeman 1971), ils montrent les trois dynamiques enchevêtrées de légitimation des leaders par des logiques d'enracinement, de trajectoire et d'identité. La grille de lecture, collectivement discutée au sein de l'Association Française de Science Politique lors du Congrès de Rennes en septembre 1999 puis à l'occasion d'un colloque à Bordeaux en octobre 2000, mobilise un important corpus théorique et fait l'objet de plusieurs publications (notamment un numéro de la revue *Sciences de la Société* en 2001 et un ouvrage collectif à paraître en 2001). Retenons pour l'instant de ce débat émergent deux idées principales : d'une part la mobilisation des identités territoriales influe sur les modes de construction de la représentation politique, et d'autre part chaque *configuration territoriale* possède ses propres contraintes et opportunités de leadership politique. Avec cette notion de *configuration*, reprise à Norbert Elias pour décrire une figure globale où dominant des logiques d'interdépendance (Elias 1991), les auteurs proposent une grille de lecture qui trouve un terrain d'application évident à l'étude du développement contemporain des modes d'action publique dans les régions et dans les agglomérations. On peut en effet faire l'hypothèse que les principaux leaders urbains et régionaux possèdent beaucoup d'atouts pour prendre une position déterminante de médiation et d'intégration des dynamiques sociales qui s'expriment sur ces nouveaux territoires politiques.

LES SINGULARITÉS ET LE GÉNÉRAL

Au terme de ce troisième tour d'horizon, on retiendra d'abord les vertus que procure l'approche diachronique dans l'analyse des *épaisseurs* territoriales qui orientent l'action publique contemporaine. Les travaux mettent en évidence la densité historique des influences, des itinéraires et des identités qui confèrent à chaque système local un style et des pratiques politiques différents. Ce souci explicatif du temps long permet d'abord de retrouver les pièces du puzzle, c'est-à-dire les hérités enfouies et les innombrables réseaux qui s'emboîtent pour permettre aux collectivités locales de *faire système* sur des repères collectifs souvent singuliers et rarement linéaires. Si l'on ne fait pas de la politique de la même façon en Bretagne et à Marseille, c'est à la fois parce que les règles d'éligibilité ne sont pas les mêmes et parce que le temps a dessiné sur chaque territoire des configurations et des imbrications différentes. De même le regard ethno-socio-historique apporte-t-il un recul salutaire sur les étranges concordances qui lient et relient les électeurs aux candidats et aux élus. Les études comparatives montrent ainsi pourquoi la participation à des élections locales ne signifie pas la même chose en milieu rural et dans les villes, dans un bastion communiste et sur une terre radicale, en 1977 et en 1983...

Toutefois, on ressort de ces travaux avec un sentiment d'inachevé. Les approches sur les modèles locaux de la représentation et de l'hérité politiques ne perdent-elles pas une part de leur richesse en limitant l'analyse des singularités territoriales à des enjeux symboliques ? Ces singularités constituent peut-être, aussi,

des critères explicatifs sur la vision du monde des individus, sur leur appréhension quotidienne de la chose publique et de l'action collective dans son ensemble. N'est-il pas possible d'envisager les scènes politiques locales comme des espaces de formatage des priorités de la décision publique ? L'hypothèse peut de prime abord paraître quelque peu décalée au regard de la spécialisation et de l'internationalisation croissantes des interventions publiques depuis un demi-siècle. En science politique, ce sont d'abord les scènes de controverses sectorielles et nationales qui servent à expliquer les processus d'institutionnalisation et de domination. L'Association Internationale de Science Politique illustre parfaitement cette orientation avec son dernier congrès consacré à l'avènement du " troisième millénaire des corporatismes " (Québec - août 2000). Lors de la leçon inaugurale, le Professeur Lowy pourfendit dans un même élan la mondialisation, qui signe pour lui l'avènement d'un nouveau système féodal des marchands, et le retour du local, qui exprime, toujours de son point de vue, une orientation résolument conservatrice de l'action politique. Point de salut pour la démocratie hors de l'État ? Pour le moins, le diagnostic appelle des débats à l'heure où les métropoles ou les régions participent de plain pied à la formulation des agendas politiques. À cet égard, l'entrée par les enjeux de représentation et d'hérédité en politique permet utilement de déconstruire l'objet " État " dans la diversité des configurations sociales qui formatent la relation entre le singulier et le général. Mais si la posture anthropologique favorise une mise à distance des enjeux politiques focalisés sur les institutions, elle ne doit pas négliger l'influence croissante des *États locaux* et des multiples territorialités qui pèsent au quotidien sur la représentation que se font les individus de la chose publique et des identités collectives.

Au terme de ces trois premiers chapitres, nous avons tenté d'ordonner les enjeux politiques locaux tels qu'ils étaient décrits dans les sciences sociales sur trois registres : la place de l'État dans la territorialisation croissante des politiques publiques, les différents modes de gouvernabilité expérimentés par les collectivités locales, et enfin les ressorts symboliques de conquête du pouvoir local. Ce travail de relecture nous a permis à chaque fois de souligner les acquis théoriques qui

apparaissaient comme les plus significatifs pour évaluer la singularité politique des interactions entre les pouvoirs locaux et l'action publique. Mais dans le même temps, ce tour d'horizon a permis d'entrevoir certaines limites sur lesquelles ces approches spécialisées butaient pour étudier l'objet politique dans toutes ses dimensions locales et territorialisées. Dans chaque tradition scientifique en effet, les contributions les plus récentes oscillent toujours entre deux postures : d'un côté elles reconnaissent l'ampleur des transformations en cours, et de l'autre elles constatent que le diagnostic pâtit d'un cadre cognitif *restreint* et *contraint* par le point de vue adopté. On retrouve ce balancement dans les trois courants :

- l'approche par les politiques publiques appréhende frontalement la part croissante des enjeux territoriaux dans l'action publique avec la transformation de l'intérêt général en *bien commun localisé*, mais les chercheurs soulignent leur embarras pour intégrer pleinement dans l'analyse les enjeux de politique politicienne, reconnaissant implicitement leur difficulté méthodologique à se défaire d'une tradition d'analyse qui confère inmanquablement à l'État une place structurante dans la hiérarchisation des priorités publiques ;
- les travaux spécialisés sur le fonctionnement des collectivités locales enrichissent les analyses de réflexions originales sur les enjeux réticulaires de *gouvernance* qui transforment les scènes urbaines et régionales, mais cette orientation plus sensible aux régulations socio-économiques parvient mal à prendre la mesure des nouvelles interactions qui se dessinent avec les gouvernements locaux, par manque d'outils d'analyse pour étudier comment les ressources symboliques du pouvoir local transforment les champs de controverse du développement territorial ;
- enfin, les spécialistes des rituels électoraux et de l'imaginaire politique des sociétés locales décrivent de façon subtile l'alchimie des règles *archaïques* et *modernes* qui caractérisent aujourd'hui le fonctionnement du métier politique à l'échelon local, mais les analyses paraissent relativement démunies pour étudier comment ces singularités territoriales pèsent plus

globalement sur la vision qu'ont les individus de la politique et des pouvoirs publics.

*IV. LES EFFETS DE LOCALITE
ET LEUR APOLITISME TROMPEUR*

En mai 1975, un colloque a réuni la communauté scientifique des sociologues français pour traiter de *l'objet local* (Sfez 1977). Soulignant l'impossibilité dans laquelle se trouvaient alors les participants pour donner à cet objet un contour territorial précis, Alain Bourdin remarque l'inversion de contexte qui caractérise les débats 25 ans plus tard. Avec la montée en puissance des villes, du néolibéralisme et des singularismes identitaires, "*la localité triomphe et perd sa capacité critique d'un système dominant*" (Bourdin 2000, p. 10). Et l'urbaniste constate que "*par une sorte de paradoxe, le local, qui se donne comme ancrage, comme stabilité, se trouve au point de rencontre d'idées et de définitions flou et instable*" (p. 13). C'est précisément cette instabilité apparente qui mérite aussi, en complément des approches de science politique et de sociologie politique, une attention particulière. En effet, la nature souvent chaotique et baroque de l'action collective localisée constitue un champ d'étude qui peut éclairer, malgré ses objets apparemment apolitiques, la compréhension de la territorialité politique.

On trouve comme point de départ à ces réflexions un questionnement sur les modalités de localisation des mouvements d'idées et des systèmes de pensée sur un espace donné. Il m'a toujours semblé que, de façon implicite, ces travaux touchaient à des enjeux politiques dans la mesure où leur angle de lecture permettait d'étudier comment les interactions sociales entraient en résonance, en dissonance ou en indifférence avec les systèmes politiques locaux et avec la politique en général. J'ai ici cherché à approfondir cette hypothèse en regroupant ces travaux selon deux logiques :

- d'une part ceux qui s'intéressent aux phénomènes de socialisation inscrits sur des scènes locales : dans la sociologie française, même si cette sensibilité d'analyse semble avoir connu un essor discret dans la lignée des pourtant célèbres travaux sur la ville proposés par l'École de Chicago, les études consacrées en à *l'esprit des lieux* ont mobilisé de nombreuses réflexions décrivant les représentations territoriales qui caractérisent les *espaces vécus* du village, du quartier ou de l'entreprise ;

- d'autre part ceux qui s'intéressent aux conditions de localisation des phénomènes sociaux : en sociologie, l'approche a mobilisé des recherches variées sur la notion d'autonomie et sur les facteurs spécifiques de transaction sociale qui s'expriment localement ; en géographie, des auteurs ont décrit les *espaces appropriés* au gré de compromis dessinant la territorialité de chaque scène locale ; en économie, des travaux ont approfondi les notions de *système productif local*, de gouvernance, de réseaux d'acteurs et de développement local.

Nous souhaitons revenir brièvement sur la description de ces processus parce qu'il nous semble que ces derniers nous informent sur des ingrédients inédits de territorialité politique. Les travaux évoquent en effet différentes formes de *modernité localisée* au sens où les acteurs affirment leur autonomie en modifiant ou en transformant certaines frontières publiques et politiques traditionnelles. Pour les sciences du politique, ces contributions possèdent un intérêt particulier : elles permettent de mieux comprendre les conditions localisées de mise en cohérence du désordre social. Déjà, dans l'analyse du *fait social total*, Marcel Mauss montrait que rien n'était insignifiant sur le territoire (Mauss 1968). Dans les analyses contemporaines proposées par ces différents travaux, ces *signifiants* du territoire semblent parfois renouveler les formes de mise en ordre des sociétés locales. Il nous semble que l'étude de *l'esprit des lieux des villes insaisissables* et des *mondes sociaux locaux*, comme celle de *l'esprit des compromis* du quotidien et des échanges économiques, expriment deux facettes éclairantes pour l'analyse contemporaine de l'action publique locale.

A. L'ESPRIT DES LIEUX ET LA SOCIALISATION DU LOCAL

Dans un essai politique fortement référencé à la pensée de Tocqueville, Claude Lefort revient sur les deux mutations symboliques qui marquent la naissance de la démocratie : d'une part l'institutionnalisation des conflits et d'autre part la désintringation entre les sphères du pouvoir et celles de la loi (Lefort 1986). Il montre sur ce deuxième point que l'analyse du libéralisme politique de Tocqueville met en évidence une dimension du politique qui ne se limite pas à des enjeux de gouvernement : les institutions ne sont libres que si elles sont indissociables du respect du droit des individus. La démocratie engendre une dynamique créative sur tout le corps social : ce que Tocqueville appelle le *danger de la liberté* débouche sur un *pouvoir social* diffus et invisible. Ce pouvoir, bien qu'il ne soit pas incarné par les institutions, est symboliquement accepté et pratiqué autant par les gouvernés que par les gouvernants.

Cette piste d'analyse mérite plus qu'un détour dans la mesure où elle souligne ce qui échappe au politique tout en assurant une cohésion qui ne lui pas étrangère. Les régulations locales ne se limitent pas, loin s'en faut, à des processus d'interactions au sein d'un système aux frontières institutionnelles stables. Beaucoup de travaux portent aussi sur ce que Alain Bourdin nomme justement la *localité mondialisée* et qu'il définit comme un processus réflexif, inscrit dans des lieux sans définition territoriale et exprimant des effets d'échelle peu ou prou quadrillés par l'État. Cette optique possède une multitude de points d'entrée permettant de discuter les phénomènes de socialisation qui s'impriment spécifiquement en certains lieux. De façon arbitraire et fragmentaire, nous avons choisi d'identifier ici trois types de travaux, les premiers inscrits dans la lignée des réflexions de l'école de Chicago sur

le *local insaisissable*, les seconds dans la perspective géographique d'une formation socio-spatiale du territoire et les troisièmes insistant sur les individus-habitants et leur représentation symbolique des territoires.

1. DE LA VILLE INSAISSISSABLE AUX MONDES SOCIAUX LOCAUX

En publiant en 1925 un manifeste sur *La ville*, les sociologues et les anthropologues qui sont à l'origine de *l'école de Chicago* ont ouvert une voie féconde : étudier l'insaisissable de la ville, ce *super-organisme* au sein duquel trois ordres (le territorial, l'économique et le culturel) combinent dans un même mouvement des forces sociales et des formes naturelles. Dans cette perspective, la ville est en effet conçue comme un laboratoire où se donnent à voir des effets de positions et de contextes qui ont la particularité d'articuler un organisme et un état d'esprit (Grafmeyer Joseph 1990, Chapoulie 2001). D'inspiration pragmatique et à forte orientation empirique, cette tradition sociologique envisage l'émergence de *l'écologie urbaine* en confrontant ses analyses avec d'autres disciplines (l'anthropologie, la philosophie, la psychologie) et avec les acteurs du monde social (architectes, urbanistes, travailleurs sociaux, élus locaux). Il en ressort comme principal acquis que l'expérience urbaine produit des phénomènes sociaux inédits (à base de complexité et de ruptures) et qu'elle balise une reconnaissance subjective de la localité. Se démarquant radicalement de la communauté villageoise, la ville génère un ordre spatial traversé par une mosaïque de groupes et de cultures : elle entremêle sans les confondre les catégories, les cultures et les milieux sociaux qu'elle accueille ou qu'elle sécrète. Enfin, les rapports *secondaires* qu'entretiennent ses habitants entre eux (par rapport au groupe primaire de type villageois) favorisent une distance sociale tout en tolérant les phénomènes de ségrégation et les comportements déviants. L'école de Chicago, qui est à l'origine de l'éthnométhodologie et des analyses interactionnistes, constitue pour de nombreux sociologues contemporains une toile de fond théorique incontournable. Elle incite les

analystes à minimiser le jeu des institutions, à refuser les approches déterministes sur la ville et à étudier avec précision l'inscription sociale des règles sur un lieu donné (Novarina 1993).

Mais dans le même temps, l'école de Chicago ne consacre à ces *lieux* qu'une attention relative. Bernard Poche souligne par exemple que le *mariage suspect* qui réunit la sociologie et l'urbanisme a pour principal défaut de sacraliser la Ville au détriment de chaque ville, en négligeant ainsi la contextualité propre à chaque territoire (Poche 1997). La nuance n'est pas négligeable : ce n'est pas la même chose que d'étudier les règles sur un lieu donné et de les situer dans leur contexte territorial. Bernard Poche constate que l'école de Chicago évite de s'interroger sur la spatialité du monde, en jugeant la ville immanente à la société, dans un schéma où, précisément, la société est un *non lieu*. Pour cet auteur, l'espace est un *continent noir* de la sociologie qu'il faut investir à partir d'une approche pragmatique des *mondes sociaux locaux*. Cette proposition théorique avance pour idée centrale que l'on ne peut comprendre la nature d'un groupe qu'en imaginant les objets de son environnement. À ce titre, le langage est un élément fondateur du groupe. “ *Le seul groupe humain dont on puisse en toute rigueur parler est celui qui s'autodéfinit lui-même, et il va nécessairement associer à (et se caractérise par) un territoire (un monde matériel) et un ensemble de modes expressifs (une langue, une culture, une symbolique)* ” (Poche 1997, p.202). Les sociétés s'organisent elles-mêmes et développent une *souveraineté groupale* qui est en permanente transaction avec la souveraineté politique de l'État. Mais “ *le propre de l'espace est de résister interminablement à l'effet d'unification morale* ” (p. 252) incarné par la politique. Bref, le social existe avant le politique et souvent contre le politique. Ce faisant, l'auteur élargit ainsi l'approche de l'école de Chicago à tous les secteurs de la société. Ses travaux, qui portent indifféremment sur les mondes urbain et rural (cf ses recherches sur les traditions dans un village de Maurienne, mais aussi sur la littérature lyonnaise au début du siècle), montrent que la localité est le récit de l'espace, au sens où s'y joue une forme interprétative du monde donnée par le groupe. Le langage prend une importance considérable parce que c'est la forme de matérialité qui exprime le mieux la récurrence des rapports sociaux. Le langage est un mode de présentation du sens, et donc de représentation du sens, qui met en scène des *espaces fragmentés*,

loin des transcendances laïques, des prosopopées rassurantes sur la place de l'État et des préconstruits sociologiques abusifs...

2. STRUCTURES ELEMENTAIRES ET IDENTITES

La géographie française, qui compte certains des pères fondateurs de la discipline, n'emploie le terme de *territoire* que depuis une vingtaine d'années. Pour autant, un rapide retour historique sur les mots clés de la discipline permet de trouver des proximités éclairantes¹. À la fin du 19^{ème} siècle, le géographe Wilhem Humboldt défend le concept de *milieu* pour décrire les phénomènes en les resituant dans l'ambiance particulière de leur apparition. Au début du 20^{ème} siècle, c'est la *région* qui s'affirme comme un concept majeur pour décrire la configuration particulière qui articule le naturel et l'humain avec les contributions de Paul Vidal de la Blache et Raoul Blanchard. Délibérément construite en opposition avec les formes territoriales classiques de la province et du département, la *région Clémentel* est une tentative d'approche conceptuelle pour *découper* le territoire dans une meilleure harmonie avec les activités économiques (Veitl 1992). Enfin, dans les années 50 aux États-Unis (puis dix ans plus tard en Europe), le concept d'*espace* marque un tournant radical de la discipline pour l'extraire des particularismes locaux et l'ancrer dans la catégorie des sciences exactes et quantifiées, les sciences de la géométrie euclidienne. Durant ces trois périodes, le terme de *territoire* n'est utilisé que comme concept importé du droit ou de l'éthologie. Il faut attendre les années 80 pour que la notion de territoire s'insère dans les traditions du *milieu*, de la *région* et de l'*espace* comme un concept rassembleur. La transition est notamment amorcée par les travaux qui considèrent la région comme un espace vécu et cherchent à combiner les approches euclidienne et spatiale. On peut noter ici que l'Europe du Sud se saisit

¹ Ce paragraphe s'inspire de l'analyse proposée par Bernard Debarbieux lors d'un séminaire organisé au CEPEL Montpellier le 23 mars 2001 sur la géographie et le territoire.

du concept pour s'émanciper d'un certain dogmatisme spatial tandis que les américains lui préfèrent le terme anglosaxon de *place* (notamment parce que le terme *territory* est très lié, sur le plan sémantique nord américain, au contexte administratif et juridique). De fait, la montée en puissance du *territoire* permet à toute une génération de géographes de revenir sur l'étude des effets de contexte déjà approchés avec le *milieu* et la *région*, mais ce renouveau conceptuel permet aussi d'établir des passerelles dynamiques avec la sociologie et avec l'économie

Guy Di Méo fait partie de cette génération de géographes sensible aux ouvertures théoriques envisageables avec la sociologie et l'économie. Dans l'introduction de son ouvrage de synthèse intitulé "*Géographie sociale et territoires*", il souligne d'emblée que la notion de territoire souffre de son enfermement "*à l'intérieur de frontières trop étroites, restrictives : celles du pouvoir, de ses institutions et de ses appareils*", alors que "*les citoyens ordinaires (...) vivent l'espace au rythme de territorialités bien différentes, à la fois moins tangibles et plus éphémères*" (Di Méo 1999, p. 5). L'interpénétration croissante entre les rapports sociaux et spatiaux rend le territoire "*à la fois plus vécu, plus extensif et plus étendu, moins circonscrit, moins borné et moins clos, donc plus incertain mais en définitive moins imposé par les institutions ou par le langage que par le lieu*" (p. 6). Le décor est planté : l'auteur souhaite que l'on prenne au sérieux le territoire dans sa fonction croissante de médiation dans les relations interpersonnelles et dans les rapports spatiaux entre les hommes. L'analyse débute par un plaidoyer pour passer *de l'espace au territoire*. Cette formule, qu'il emprunte à une recherche grenobloise symbolisant ce virage des années 80 (Gumuchian 1982), est identique à celle proposée par l'historien Daniel Nordman sur le 18^{ème} siècle, mais ici s'arrête la comparaison ! Le positionnement théorique et méthodologique des tenants de la *géographie sociale* se singularise par rapport aux *classiques* de la discipline géographique par l'importance centrale qu'ils accordent simultanément aux espaces sociaux (produits, perçus, représentés...), aux espaces concrets (de contrôle, des cartes, des paysages...) et aux espaces économiques (des entreprises, des districts, des réseaux métropolitains...). Cette volonté de situer le territoire comme le creuset des médiations majeures de l'acteur social s'appuie sur une approche qui privilégie les démarches hypothético-déductives. Guy Di Méo reprend l'acception large du

territoire proposée par Claude Raffestin en tant que *réordination de l'espace* : “ *Loin de se clore, comme son homologue politique, le territoire de la géographie reste résolument ouvert, prêt à épouser toutes les combinaisons spatiales que tissent les collectivités humaines dans les limites de l'étendue terrestre, comme dans celles de l'expérience individuelle* ” (p. 39).

Pour cet auteur, ce sont les *structures élémentaires de la territorialité* qui définissent un cadre dans lequel l'individu concilie trois représentations de la réalité : la proximité (la maison, le quartier...), les *lieux intermédiaires* (la ville, la région...), et enfin l'immensité. Pour discuter de la nature politique de ce rapport au monde, Guy Di Méo insiste sur deux dimensions. D'une part, il faut prendre en compte l'idéologie territoriale qui constitue “ *la pièce essentielle de l'édifice territorial (peut-être même sa poutre maîtresse), le cœur de sa superstructure* ” (p. 238). Essentiellement produite par les collectivités locales et “ *composée d'images et de discours, l'idéologie territoriale se tend vers l'action. (...) Le pouvoir politique dirige l'action sociale de l'espace (...) Il constitue un segment essentiel de la production/reproduction du monde réel* ” (p. 246). D'autre part, l'auteur montre qu'à chaque forme de pouvoir correspond une configuration spatiale. Il y a certes les mailles serrées du *pouvoir pur* (les circonscriptions administratives) mais aussi les jeux d'influence du monde économique, et bien sûr les constructions territoriales ambiguës de l'autorité. Si l'État-nation demeure le *prototype du pouvoir politique* (avec, dans la lignée des travaux de Bertrand Badie, le territoire comme fondation de l'ordre politique moderne – Badie1995), ce modèle traverse actuellement une crise profonde. De nouvelles territorialités géographiques se dessinent à la fois sur le versant des représentations (l'imaginaire des cités anciennes, les pratiques du temps hors-travail...) et sur celui des instances politiques (les intercommunalités, les pays, les régions...). En définitive, l'auteur propose d'envisager la *formation socio-spatiale* du territoire à l'articulation de deux traditions d'analyse (l'éthologie et l'État), comme une structure arborescente avec des racines (l'infrastructure) et des feuilles (la superstructure), mais avec des rapports sociaux et des territorialités organisés en rhizome.

3. LE TERRITOIRE DE L'INDIVIDU-HABITANT

Avec sa *géographie du pouvoir*, Claude Raffestin suit un chemin quelque peu différent en insistant sur les bases historiques de la géographie. Le territoire est d'abord caractérisé par sa matérialité et sa dimension écologique. Le territoire *fait système* parce que le collectif affirme des frontières, des symboles, des récits, des mythes et des représentations partagées. Cette approche théorique sur *l'endogénéisation de l'extériorité* présente un territoire reconceptualisé par les acteurs et détaché de l'approche administrative et juridique (Raffestin 1980). On retrouve ce souci dans différents réseaux de géographes (Grenoble, Pau, Caen...) qui interrogent dans les années 80 la notion de territoire en tant que dimension existentielle de l'individu-habitant². Cette géographie de l'être, qui est inspirée par l'humanisme phénoménologique d'intellectuels comme Gaston Bachelard ou Claude Lévi-Strauss, reflète une approche du territoire refusant la géographie factuelle et déterministe pour lui préférer un rapport complexe à la matérialité et sous des formes très diverses comme le langage, les rites, les pratiques du quotidien, les monuments...

À cet égard, dans une certaine filiation avec les travaux du sociologue Bernard Poche, Bernard Debarbieux approfondit la piste du territoire comme espace de représentation en étudiant le lien qui s'instaure entre le matériel et le symbolique. En prenant les exemples de l'État français ou de l'église catholique, il montre comment les lieux reflètent parfois de véritables figures de rhétorique (Debarbieux 1995). "*Le territoire est de l'espace réordonné et approprié par le double jeu d'un ensemble de pratiques et de représentations*", il est à la fois *déduit* (avec des ressources, des flux, des relations) et *projectif* (à partir du point de vue de l'acteur). Cette conception dialectique du territoire permet de penser "*toute action en fonction d'une territorialité qui la conditionne et lui donne sens, et toute territorialité en fonction des actions qui l'instituent ou la confortent*" (Debarbieux 1997). Le territoire est donc un *simulacre*

² Ce paragraphe s'inspire de l'analyse proposée par Martin Vanier lors d'un séminaire organisé au CERAT Grenoble le 23 octobre 2000 sur la géographie et le territoire.

au sens où les références à une entité spatiale ne fonctionnent qu'à condition de convaincre les protagonistes de sa pertinence (Debarbieux 2000). Cette grille de lecture permet d'identifier des familles de simulacres (les noms, les images, les lieux emblématiques, les objets patrimoniaux, les nombres...) et d'étudier les artefacts qu'ils génèrent : "*la carte figure, le lieu illustre, le nom désigne, les effectifs mesurent*". Dans la dénomination des territoires ruraux par exemple, l'abondance des métaphores et des métonymies montre une relation aux lieux qui est étonnamment rhétorique.

Ainsi, à l'Institut de Géographie Alpine, on retrouve clairement cette orientation des recherches sur la dimension identitaire des constructions territoriales avec des travaux sur *les territoires de l'hiver* (Gumuchian 1984), *les territoires de la montagne* (Bourdeau 1991) ou encore *les territoires du tourisme sportif*. Une nouvelle génération de géographes s'intéresse ainsi au " nous " mystérieux qui transforme la matérialité spatiale en processus de territorialisation, comme le montrent par exemple les créations de parcs naturels régionaux (Lajarge 1997) ou encore les récentes lois sur l'aménagement du territoire qui assurent le *sacre de l'approche territoriale* et de *l'idéologie du tout territorial* au détriment de l'approche spatiale (Giraut 1999a 1999b). Ces travaux prolongent en quelque sorte une tradition géographique qui a toujours cherché à relativiser la dimension politique des logiques de régulation spatiale. Xavier Piolle avait le premier souligné, en le déplorant, que la place centrale accordée au territoire dans la géographie française contemporaine occultait les travaux sur la notion de *réseau social*. Dans un exercice de synthèse sur la question (Piolle Rossetti 1996), il insiste sur l'idée que le territoire est avant tout un élément de proximité sociale et que c'est à l'étude des *procès territoriaux* (nommés aussi *procès réticulaires*) qu'apparaissent le plus clairement les stratégies de construction du lien social par les acteurs. Alain Lefèbvre rend encore plus explicite le débat ouvert chez les géographes. Après différentes études sur l'inscription territoriale des réseaux (Boure Lefèbvre 1997), il se demande, non sans humour, si le temps n'est pas venu de *se débarrasser du territoire* (note de recherche non publiée). Partant du constat que le foisonnement des usages scientifiques du terme à partir des années 70 en appauvrit considérablement la portée, le géographe plaide pour une analyse de la *multiterritorialité* du rapport vécu

au territoire, permettant à la fois de dépasser les *alternatives impossibles* (la tradition et la modernité, l'identité et l'ouverture, le terroir et la mondialisation...) et de s'éloigner résolument de l'approche dominante sur les territoires institutionnels.

B. L'ESPRIT DES COMPROMIS ET LA TERRITORIALISATION DU SOCIAL

Un autre angle d'observation sur la cohésion locale des scènes sociales consiste à revisiter les travaux consacrés aux mécanismes de compromis qui permettent ou accompagnent la territorialisation des faits sociaux, c'est-à-dire leur inscription sur une scène locale spécifique. Dans l'abondance des contributions des géographes et des sociologues sur cette question, on peut schématiquement différencier quatre registres d'analyse : le local comme espace de transaction, la localisation de l'action par les usagers, le territoire concret des espaces appropriés, et enfin *l'espace-territoire* du développement local.

1. LE LOCAL DU QUOTIDIEN, ESPACE DE TRANSACTION

Les travaux de sociologie rurale centrés sur le village permettent de mettre à jour un important répertoire interprétatif concernant les identités territoriales qui disparaissent. Ce courant s'inscrit dans la tradition sociologique de discussion de la dichotomie entre les sociétés traditionnelles et les sociétés industrielles. Tönnies oppose la *communauté* à la *société*, Durkheim la *solidarité mécanique* à la *solidarité organique*, Friedman le *milieu naturel des campagnes* au *milieu technique des villes* (Friedman Weaver 1979). Ce débat, qui constitue un *classique* en sociologie, est largement alimenté par la spécialisation des travaux sur les communautés rurales.

En 1958, Isaac Chiva tente une synthèse en proposant la définition suivante : “ *une communauté rurale est un ensemble de foyers détenant un territoire et liés entre eux de telle sorte que l'ensemble est compétent pour intervenir selon des normes précises dans l'activité économique et les droits juridiques de chacun des foyers. C'est le groupe qui règle l'ensemble de la vie collective* ” (Chiva 1958). C'est dans cette perspective d'analyse que de multiples travaux sur le monde rural détaillent les éléments de permanence des sociétés locales dans l'Aubrac, à Lanzeaux ou encore à Plodomet... Comme le souligne Bertrand Hervieu, “ *Le local est une notion quasi constitutive de la sociologie rurale en France* ” (Hervieu 1983). Même si la question des liens du monde rural avec le pouvoir local occupe une place importante (cf les analyses sur la gouvernabilité dans le chapitre II), la définition d'une *collectivité paysanne locale* comme *système social local* mobilise aussi les recherches. Il s'agit à la fois de comprendre le maintien des sociétés villageoises et de rendre compte de leur éclatement ou de leur recomposition. Dans *La fin des paysans*, Henri Mendras s'intéresse précisément aux derniers signes du clivage entre le rural et l'urbain en étudiant la situation des paysans aux portes de la civilisation industrielle (Mendras 1967). C'est là qu'il montre que la société paysanne traditionnelle peut être définie comme un ensemble relativement autonome et que ses composantes familiales restent toujours, à la fin des années 60, un schéma explicatif permettant de comprendre le fonctionnement des collectivités rurales. Un important travail comparatif permet de valider cette approche sur les composantes sociales des sociétés locales (Mendras Jollivet 1971). Même si le village n'est plus le point zéro des rapports entre un homme et un lieu, le monde rural exprime toujours, via son rapport familial à la production agricole, des rapports sociaux spécifiques. À n'en point douter, cet angle de lecture provient d'une spécificité sociologique française plus portée sur les sociétés rurales que sur les *communities studies* anglosaxonnes. Dans les années 80 et 90, l'Association des Ruralistes Français organise plusieurs rencontres scientifiques sur l'idée que la commune rurale n'est plus le lieu pertinent d'analyse du changement social dans les campagnes françaises. La thématique du développement local (et plus récemment de l'intercommunalité) permet à ce courant d'analyse de considérer la collectivité villageoise “ *comme une unité sociale intégrée, comme une micro-société soumise à la pression d'une société globale traitée* ”

comme un environnement (...) avec une approche cherchant à comprendre à la fois les processus de délocalisation et de relocalisation, à la fois les enjeux symboliques et économiques, à la fois les cadres territoriaux et informels” (Hervieu 1993).

Au début des années 80, le lancement en France d'un vaste appel d'offre du CNRS sur “ *L'observation continue du changement social et culturel* ” se fixe pour objectif de soutenir les travaux sociologiques qui engagent des études s'intéressant à l'objet local comme vecteur d'autonomie et d'interaction. Dans l'avant-propos d'un numéro de *Sociologie du travail* consacré à cette recherche, Odile Benoit-Guilbot souligne que les résultats de ce programme de recherche permettent en premier lieu de décrire la diversité des formes de localisation du social ainsi que l'éclatement des approches spécialisées (Benoit-Guilbot 1983). Au début des années 80, les travaux sur la ville moderne, sur le communautarisme villageois et sur les classes dominantes proposent des grilles de lecture qui insistent sur les données locales du changement social. Les entreprises entretiennent par exemple des liens étroits avec la communauté territoriale, le territoire servant de *catalyseur* pour que les ouvriers affirment une communauté centrée sur elle-même (Mercier Segrestin 1983). Les petites villes favorisent parfois l'émergence d'une classe moyenne qui se structure par une stratégie locale spécifique et singulière (Vergès 1983). De même, le renouveau des associations laisse-t-il entrevoir un phénomène plus général de relocalisation de la société française. Pour Jacques Lautman, il s'agit d'un “ *renversement du rapport vécu entre localisme et succès social sans pour autant menacer la prépondérance parisienne* ” (Lautman 1983, p. 241). Les différentes études permettent de montrer qu'il est possible d'utiliser la notion de *compromis localisé* pour analyser les relations qui s'établissent entre les groupes sociaux, étant entendu que la nature de ces relations est très différente d'une ville à l'autre. Et Sophie Tiévant souligne, dans une note critique, que les études de *communauté* exigent un triple repositionnement critique afin de revisiter la dichotomie rural/urbain de l'école de Chicago, d'oxygéner les monographies liant l'approche ethnologique à des outils théoriques trop définitifs, et enfin d'appréhender les nouvelles formes de localisation du social (les classes résidentielles, les réseaux...) sur un mode résolument comparatif (Tiévant 1983).

À côté des travaux sur les permanences et les changements du local, il existe aussi d'autres sociologies spécialisées qui étudient l'espace social à partir d'un lieu précis. Il est vrai que les démarches monographiques portaient souvent d'un malentendu, instillé par Frédéric Le Play, selon lequel ces enquêtes ont l'avantage d'un accès sincère, direct et facile à l'information. A partir des années 60, les sociologues montrent que l'étude localisée des rapports sociaux ne va pas de soi mais qu'elle demande au contraire un important travail de décodage des échanges en présence. En précurseur, Georg Simmel insistait sur les éléments de méthode permettant d'étudier la *réciprocité d'action* entre plusieurs individus. Il avait démontré que le processus de socialisation était marqué par ces interactions multiples entre des sentiments, des intérêts et des buts. Le fondateur de la sociologie formelle expliquait notamment que le contenu de la socialisation, porté par des processus psychologiques importants, influait directement sur la forme que prenait cette socialisation et qu'il était donc nécessaire d'abstraire les formes à partir d'une réalité sociale concrète foisonnante (Léger 1990). Dans cette tradition d'analyse, des sociologues proposent d'approfondir le paradigme de la *transaction sociale* en soulignant la place de l'informel, de l'implicite et du non-dit dans la vie quotidienne. Il s'agit pour ces auteurs de voir " *comment des groupes sociaux qui habitent sur un même territoire, ou qui travaillent dans la même entreprise, parviennent à élaborer les compromis pratiques qui leur permettent de vivre ensemble malgré leurs conflits irréductibles* " (Blanc Mormont Rémy 1994). Leurs travaux montrent d'une part que la transaction sociale ne peut s'analyser en dehors de son ancrage spatial et d'autre part que la multiplicité des logiques et des rationalités d'acteurs implique le recours à plusieurs traditions d'analyse. L'ouvrage collectif sur " *Vie quotidienne et démocratie* " montre ainsi que l'approche transactionnelle sollicite plusieurs disciplines : la sociologie des organisations nous informe sur les médiations de l'acteur *marginal-sécant*, le droit montre les conditions de résolution de la conflictualité, l'étude des récits de vie met en évidence la dimension morale des engagements, la psychologie interculturelle donne des clés explicatives sur la construction sociale des systèmes de valeurs, la science politique permet d'identifier les *passeurs* de la démocratie participative... Au croisement de ces résultats, la transaction révèle un jeu multidimensionnel qui s'apparente à un processus évolutif

combinant à la fois le mouvement, la complexité et la localité. Cette démarche entre en écho avec les travaux récents de Pierre-Paul Zalio qui considère le territoire comme une scène sociale, comme un espace de construction sociale. Il s'agit d'une ouverture pragmatique pour comprendre les ordres sociaux et pour identifier des logiques de totalisation à partir de phénomènes situés et singuliers. D'une certaine façon, la notion de territoire apparaît lorsque la notion d'appartenance fait problème, moins comme un espace que comme une situation. Les ressources territoriales servent à socialiser des produits en stabilisant les interactions sur des frontières provisoires. C'est ainsi que l'auteur montre, à partir d'entretiens biographiques, comment le milieu patronal marseillais s'appuie sur des ressources territoriales précises pour développer des stratégies a-territoriales (Zalio 1999).

2. *LES ACTEURS USAGERS ET LA LOCALISATION DE L'ACTION*

Partant du constat que l'organisation se banalise, au sens où sa généralisation tend à en relativiser le rôle régulateur, Erhard Friedberg ouvre une nouvelle voie au sein de la sociologie des organisations en engageant une analyse centrée sur les *ordres locaux* (Friedberg 1993). Cette posture lui permet de s'émanciper des grilles de lecture trop systématiquement orientées sur les cultures politiques nationales. Pour lui, les situations locales ne sont pas surdéterminées, mais elles révèlent au contraire l'autonomie des acteurs en action et le rôle structurant que joue chaque *ordre local* dans la régulation sociale. Cette approche, qui s'inspire sur le plan méthodologique des travaux de Marc Maurice, tend à ouvrir une brèche dans le double modèle de référence du *phénomène bureaucratique* (1961) et de *L'acteur et le système* (1977). C'est l'idée qu'à *l'organisation* succèdent des *systèmes d'action concrets*. Ces systèmes, qui sont issus d'une connaissance descriptive locale, ne révèlent pas des modèles stabilisés mais mettent simplement en évidence la contingence des décisions et l'importance des règles locales. L'approche exprime une posture modeste centrée sur l'explication endogène des spécificités et des

différences, se tenant ainsi à distance des montées en généralité et des analyses qui donnent aux mécanismes de représentation une place structurante. Erhard Friedberg revendique donc une connaissance clinique, fine et inductive de l'action collective qui délaisse la question de l'État à la philosophie politique et tempère les explications orientées sur la place de la politique dans la construction et dans le maintien des cadres collectifs. D'une certaine façon, l'auteur cherche moins à observer des *ordres locaux* en référence à un niveau global qu'à expliquer le fonctionnement de multiples *ordres partiels* qui mobilisent les individus en tant qu'acteurs-usagers. Ce cadre d'analyse possède donc la double particularité d'inscrire l'approche organisationnelle dans un cadre de connaissance localisé et de limiter la dimension politique des jeux d'acteurs aux productions sociales empiriquement observables.

On retrouve cette démarche dans les travaux d'Olivier Borraz consacrés au gouvernement des villes. Dans une comparaison franco-suisse, l'auteur montre par exemple que la prise en compte des intérêts locaux par les municipalités n'est guère corrélable avec l'importance des représentants qui accèdent aux lieux de la décision mais qu'elle dépend du degré d'homogénéité sociale qui structure chaque système local (Borraz 1994). Sur un autre registre, Philippe Warin reprend cette posture dans sa réflexion sur la place des *destinataires* des politiques publiques. Il fait en effet l'hypothèse que c'est la réception des programmes publics par les usagers qui crée le rapport des individus au collectif (Warin 1999). Cette analyse explore la possibilité d'un fonctionnement de l'action publique qui serait caractérisé par l'*individualisme modéré* des usagers, individualisme qui exprime, dans la mise en œuvre des politiques publiques, " *une libre volonté (celle du destinataire et/ou celle du prestataire) pour apaiser les concurrences et conflits d'intérêts* " (Warin HDR, p. 43). On retrouve aussi cette grille de lecture, qui conteste la vision de l'action publique " *irrémédiablement enfouie dans les jeux de pouvoir du système politique* " (p. 46), dans les travaux de François Dubet sur la notion d'*expérience sociale* (Dubet 1994). Les individus orientent et singularisent leur action en combinant des principes et des rationalités hétérogènes. Dans le droit fil des analyses d'Alain Touraine sur la *théorie de l'action* (Touraine 1965), l'auteur montre que l'acteur possède une autonomie relative lui permettant de construire le sens de son expérience. Mais à la différence

d'Alain Touraine, il estime que cette intelligibilité du monde se révèle de plus en plus aléatoire. Le temps n'est plus à "*l'image ancienne des mouvements sociaux capables de lier autour d'un principe unique un sujet individuel et un sujet 'historique'*". L'expérience sociale se bricole, modestement, à l'épreuve des faits, au fil des pratiques effectives et au rythme de chaque moment intellectuel.

La question locale devient ou redevient centrale pour la sociologie. Dans une réflexion de synthèse sur ce thème, Alain Bourdin souligne que les essais théoriques sur la notion de *localité* demeurent souvent parasités par les débats centrés sur les entités locales. Pour éviter les obstacles que cette posture entraîne en termes d'universalisme, d'idéologisme et d'approche trop systématiquement *bottom up*, l'auteur propose une théorisation de la *localisation*. Dans cette perspective, le lieu est pris comme un contexte d'action : "*Ce qui différencie peut-être le plus la localisation de l'inscription de l'action dans un contexte sectoriel, organisationnel ou 'groupal', c'est la diversité des modalités et des significations qu'elle peut prendre et qui sont sans cesse confrontées, en interaction, en composition*" (Bourdin 2000, p. 174). Alors que les sciences sociales renforcent souvent la perception spontanée de la localité sur un sentiment d'appartenance, le lieu est ici appréhendé comme un choix et comme un problème, comme un cadre possible pour l'action dans un contexte donné. Par rapport aux modèles hiérarchiques, communautaires ou pyramidaux, Alain Bourdin souligne que la *localisation* exprime un *modèle pluriel* centré, comme dans l'analyse d'Erhard Friedberg, sur l'apprentissage dans la construction de l'action. Cet angle de lecture fait aussi écho aux réflexions de Jean-Daniel Reynaud sur les *règles du jeu* de la vie sociale qui conduisent à des "*communautés improbables appuyées sur peu de relations et des échanges difficiles, sans communauté de vie, réunies autour de quelques principes en apparence étrangement abstraits*" (Reynaud 1993, p. 84). Pour cet auteur, les *communautés pertinentes de l'action collective* se forment sur une multitude de petits systèmes qui s'influencent mutuellement mais qui sont loin de former un ensemble stable et cohérent. Alain Bourdin va plus loin sur un point : il estime que ce *local surmoderne* produit des références, dérivées ou spécifiques, qui dessinent les contours du *bien commun*.

On retrouve dans cette analyse des parentés avec les travaux de Patrice Duran sur la territorialisation de l'action publique : pour les deux auteurs, ce sont aujourd'hui les " *milieux localisés* " qui élaborent " *les bons compromis territoriaux* " à partir d'un " *rapport au monde dans lequel les médiations tiennent la première place* " (Bourdin 2000, p. 229). Ce processus de production de sens, résolument réflexif, fait aussi référence de façon explicite aux travaux de Pierre Muller sur la formation des référentiels. Cependant, lorsque ce dernier étudie la production des valeurs, des algorithmes, des normes et des images de l'action publique (Muller 1990), il définit un modèle cognitif clairement inscrit dans le cadre politique et administratif de mise en œuvre des politiques publiques. Alain Bourdin déplace résolument la perspective en étudiant une *nouvelle localité* qui se développe parallèlement à l'État et à la politique. La production de sens générée par la localisation ne s'inscrit pas nécessairement dans des logiques sociales en interaction avec des logiques politiques. Selon sa belle formule, il s'agit plutôt de *systèmes de ressources généreux* qui dessinent les contours d'un *pragmatisme du vivre ensemble* reposant sur des *territoires locaux* partiels, transitoires et flous.

3. LES TERRITOIRES CONCRETS DES ESPACES APPROPRIES

Alain Bourdin rappelle aussi dans sa synthèse sur la *question locale* l'importance qu'a pris, dans les analyses sociologiques et anthropologiques, le *local nécessaire*, c'est-à-dire ce rapport particulier qu'entretiennent les individus à une communauté et à un espace donné. Sur cette question, il existe ici aussi en géographie plusieurs traditions scientifiques même si la notion de *territoire* ne fait partie du lexique des géographes que vers la fin des années 60. Nous avons vu qu'il avait fallu attendre les travaux de Claude Raffestin pour trouver une utilisation explicite de ce terme lorsque ce dernier invite sa discipline à poser les bases d'une *géographie du pouvoir* (Raffestin 1980). Quelques auteurs proposent sur ce registre

des avancées significatives pour mieux qualifier géographiquement les territoires concrets de l'action.

A cet égard, la géographie a été marquée, comme les autres sciences de l'homme et de la société, par l'analyse marxiste dans les années 50. Mais il n'est pas certain que cette influence ait directement orienté les travaux sur le territoire (Blanc-Pamard 1992). Si Guy Di Méo revendique par exemple une démarche structuralo-dialectique dans sa réflexion sur la *formation socio-spatiale*, il montre néanmoins que l'intensité du rapport à l'espace de l'acteur social est très variable (Di Méo 1992). Une autre façon de prendre ses distances avec le déterminisme de l'approche marxiste consiste à éviter les contradictions potentielles de la géographie humaine en optant pour une géographie physique *en blouse blanche* et *en laboratoire* (Guglielmo 1992). Bref, la tradition du matérialisme historique portée par Henri Lefèbvre sur la *production de l'espace* n'a pas vraiment fait école, hormis les travaux de Roger Brunet considérant notamment que " *le territoire est à l'espace ce que la conscience de classe est à la classe* " (Brunet 1992). Pour autant, il existe parmi les auteurs influencés par l'école marxiste des *rénovateurs* qui discutent la place contemporaine de la géographie dans l'analyse politique du territoire. De même, les géographes qui tiennent à distance le politique ouvrent d'autres pistes de réflexion sur la nature spatialisée des enjeux de régulation.

Si les géographes évitent souvent de traiter frontalement la dimension politique des dynamiques spatiales, tel n'est pas le cas de Jacques Lévy qui considère l'espace comme une dimension essentielle des processus politiques. Dans son ouvrage sur *l'espace légitime* (Lévy 1994), celui qui avait déjà écrit les *géographies du politique* (Lévy 1991) présente quelques 74 propositions axiomatiques pour décrire *l'esprit politique des lieux*. Dans cet essai, souvent étourdissant d'érudition, la notion de territoire est appréhendée autour de deux idées centrales : d'une part la société s'autoconstruit selon une architecture hiérarchique de *dominance* dans laquelle l'État constitue un phénomène communautaire spécifique, et d'autre part l'espace définit une relation de coexistence balisée par des *métriques* (le territoire et le réseau), des *substances* (sociales et sociétales) et des *échelles* (individuelle et mondiale). Les espaces politiques locaux sont précisément des configurations qui

connaissent actuellement un brouillage sur ces trois continuums, ce qui entraîne un conflit politique redoutable “ *entre une légitimité établie mais contestée et une légitimité émergente mais virtuelle* ” (Lévy 1999 2000a). L’auteur insiste par exemple sur l’importance des mots pour qualifier la dimension mythique des relations qui s’établissent entre le territoire et le politique. La légende du vide, l’illusion de l’harmonie, la chimère de la frontière, l’utopie de l’ubiquité ou encore la fiction de l’espace public constituent autant de mythes géographiques pour lesquels l’espace est un langage (Lévy 2000b). Enfin, s’il est courant de dire que la géographie est une science peu conceptuelle qui vient du concret, Jacques Lévy présente l’étendue des fondations épistémologiques et théoriques qui pourraient permettre, demain, à cette discipline de *penser l’espace pour lire le monde* (Lévy 1999). Dans son ambitieux ouvrage sur *le tournant géographique*, l’auteur plaide pour une *géographie davantage géographique* qui réconcilie les approches de l’espace sur trois versants : l’analytique (des échelles et des configurations), le thématique (l’économie, la science politique...) et le synthétique (la singularité des lieux). Dans cette optique, même si le mot “ territoire ” s’apparente pour certains géographes “ *à un objet transitionnel assurant en douceur l’entrée de la géographie dans le champ du social* ”, Jacques Lévy refuse que ce terme soit conçu pour qualifier une catégorie générale d’espace. Face aux multiples *territoires du territoire* (espace, lieu, borne, métaphore, terroir...), sa définition géographique du territoire se limite à *un espace à métrique topographique*. En d’autres termes, le territoire se situe dans le champ des espaces concrets, il exprime des éléments de distance dans une situation spatiale donnée. Mais dans le même temps, la notion n’a d’intérêt que dans sa mise en relation avec les réseaux conçus comme “ *des espaces de plein exercice, concurrents ou complémentaires des territoires, mais en tous cas comparables. (...)* Cette définition large mais précise du territoire permet enfin de donner à voir l’importance de la territorialité dans un certain nombre de processus, l’urbanité, la vie des États, mais aussi, d’une manière qui ne se confond pas avec la précédente, la construction et la circulation des légitimités politiques. Ainsi défini, le territoire ne résume pas notre spatialité, mais il en forme une dimension difficilement dépassable ” (Lévy 1999, p. 125).

Le renouveau des essais de géographie sur la question territoriale ne s'oriente pas seulement du côté de la sociologie et de la sémiologie, il s'exprime aussi sur le versant de la science politique et de l'économie politique. On trouve en effet des travaux qui montrent que la proximité spatiale ne garantit pas la co-appartenance, mais qu'en revanche, le territoire est un *espace approprié*, au sens où il existe à partir de la relation qui se tisse entre l'homme, la société et l'espace (Vanier 1997). Face au culte de la territorialité (le territoire comme dimension existentielle de l'habitant) et à un certain intégrisme territorial (le territoire comme produit et matrice des rapports de production), Martin Vanier propose un regard critique sur ce qu'il appelle la *complexité territoriale* (Giraut Vanier 2000). Une part du travail politique pour définir le territoire n'est résoluble ni dans l'histoire des milieux ni dans des équations institutionnelles. Le *territoire de l'action* relève d'abord des mécanismes de congruence entre le public et le privé qui donnent du sens à l'action collective. Cette approche, qui étudie le territoire comme ressource construite et comme instance de régulation, s'appuie à l'origine sur les analyses économiques de la géographie industrielle : l'efficacité n'est mesurable que rapportée à la notion d'*intérêt territorial partagé*. Les activités économiques trouvent l'essentiel de leur potentiel de développement dans leur capacité à territorialiser les acteurs. C'est sur ces bases que la géographie peut jouer une carte novatrice : plutôt que d'énoncer la cohérence idéale du développement territorial avec l'inusable notion d'*optimum dimensionnel*, Martin Vanier propose une lecture des articulations qui se réalisent entre les territoires existants et les pouvoirs qui les portent. Il s'agit d'envisager l'*État glocal* (Brenner 1999) et la politique des échelles en s'émancipant des traditions d'analyse uniquement centrées sur des normes (les institutions, les frontières...) ou sur des valeurs (les appartenances, les dogmes...). L'auteur, qui regrette que la géographie use sans distance de mythes géographiques comme le *bassin*, l'*optimum dimensionnel* ou le *pays*, plaide pour une étude du *génie territorial* permettant " *la construction, toujours contingente, de partenariats flexibles dans la meilleure articulation possible des pouvoirs locaux existants et institutions compétentes, avec des firmes aux attentes et aux stratégies toujours renouvelées* " (Vanier 1999 p. 141). À l'étude de l'intercommunalité par exemple, l'auteur montre l'émergence de *tiers espaces* en milieu périurbain qui ne sont analysables qu'à la

condition d'adopter une conception dialectique du territoire prenant à la fois en compte les comportements nomades, les ancrages identitaires, les ressources économiques et les enjeux de pouvoir. Son *plaidoyer pour la complexité territoriale* met en perspective un objet sans stabilité ni durabilité mais qui tire sa cohérence de ses facultés d'articulation : “ *L'articulation est la réponse verticale à la complexification du local, tandis que l'intégration (politique, fiscale, territoriale) prétend énoncer une impossible réponse horizontale* ” (Vanier 1997 p. 176).

4. L'ESPACE TERRITOIRE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCAL

On peut d'abord se souvenir que l'attention portée par certains géographes aux enjeux économiques fut aussi un souci initial en sociologie. Dans “ *Communauté et société* ”, le sociologue allemand Ferdinand Tönnies soulignait la transformation des communautés traditionnelles vers un modèle fondé sur les liens d'ordre rationnel autour des notions de contrat et d'intérêt (Tönnies 1977). Tönnies prophétisait une société future économiquement plus efficace mais psychologiquement déprimante. Cette sensibilité sur la structuration des enjeux collectifs par l'économique a aussi été très présente dans les analyses de Max Weber. On remarque par exemple que dans son étude historique sur “ *La ville* ”, il se gardait bien de confondre les concepts politico-administratif et économique. La ville était analysée comme un *lieu de marché*, une *agglomération marchande*, à ne pas confondre avec le système de la commune particulièrement présent dans la civilisation européenne. Dans son esprit, l'idéaltype de la ville était basé sur une série d'éléments internes (une concession, un système de protection) et externes (les frais d'escorte et de protection, les taxes et les impôts...) qui soulignaient l'importance de l'économique (Weber 1982). Cette distinction apparaît aujourd'hui comme une constante de l'approche économique. La discipline a en effet longtemps considéré que les échanges socioéconomiques défiaient ou ignoraient les pesanteurs des frontières institutionnelles et politiques.

Néanmoins, une littérature spécialisée s'est progressivement attachée à cerner les enjeux spatiaux du développement économique. L'économie spatiale et l'économie urbaine ont par exemple attentivement étudié les conditions de localisation des agents économiques. De même les analyses de macro-économie régionale ont-elles développé des modèles statistiques d'intégration et de différenciation régionale. Mais le concept de *territoire* n'apparaît que tardivement dans le champ théorique, lorsque des économistes américains opposent le développement territorial par le bas au modèle dominant de développement fonctionnel par le haut (Friedman Weaver 1979).

En France, il faut attendre les années 80 et "*la crise des paradigmes de l'industrialisation et du développement*" (Courlet Judet 1986) pour que se multiplient les travaux centrés sur la variation des dynamiques économiques selon les régions étudiées. L'étude sur les "districts industriels" de la 3^{ème} Italie (Beccatini 1990) symbolise cette nouvelle orientation qui annonce d'importants réajustements théoriques³. Pour la première fois, les économistes tiennent explicitement compte de la grande variété des modes d'organisation productive des économies régionales (Aydalot 1986). La notion de territoire fait son entrée dans le débat théorique (Lacour 1985) et une thèse porte même exclusivement sur ce questionnement : le grenoblois Bernard Pecqueur explique pourquoi l'approche par *l'espace fonctionnel* doit faire place à une analyse de *l'espace-territoire* (Pecqueur 1987). L'auteur insiste sur les différentes représentations de l'espace qui marquent la théorie économique en fonction des contextes d'élaboration de ces théories. *L'espace territoire* peut être considéré comme une cinquième étape après l'espace *homogène* (révolution industrielle), l'espace *polarisé* (reconstruction après la seconde guerre mondiale), le rapport centre-périphérie (post colonialisme et multinationalisation des firmes) et l'économie géographique (globalisation et transnationalisation). *L'espace territoire* met au cœur de l'analyse les acteurs et leur capacité à transformer l'espace en territoire. Dans cette perspective mais aussi dans la lignée des travaux sur les districts industriels, de nombreuses recherches se focalisent sur les conditions dans

³ Ces analyses s'inspirent notamment d'une synthèse proposée par Nicole Rousier et Bernard Pecqueur dans le cadre d'un Carrefour Interdisciplinaire animé en 2001 par le laboratoire TEO à l'Université Pierre Mendès-France de Grenoble.

lesquelles des petites entreprises inventent leur *système productif local* (Pecqueur 1992, Pecqueur 1996). Les analyses qui prolongent le colloque de Grenoble soulignent les liens singuliers qui s'établissent entre les milieux économiques et les institutions à l'échelon local en insistant sur les apprentissages collectifs qui favorisent les processus d'innovation et d'adaptation au marché international. Pour les *économistes de la proximité* du laboratoire IREP-D, le *territoire* ne peut être considéré comme un critère explicatif que lorsqu'il conjugue simultanément les *proximités* de la géographie, de l'organisation et des institutions.

Dans les années 90, le cas d'école des districts industriels a aussi favorisé des avancées théoriques concernant l'articulation entre le local et le global. L'ouvrage collectif sur *les régions qui gagnent* cherche par exemple à confronter les visions macro et microéconomiques dans son analyse de la spatialisation des nouveaux pôles de développement (Benko Lipietz 1992). Les analyses sur la rencontre entre *l'économie globale et la réinvention du local* (Savy Veltz 1995) inscrivent au cœur de leurs réflexions la notion de *réseau*. Le terme avait déjà connu son heure de gloire dans la pensée Saint Simonienne (le réseau pour réconcilier le solide -l'organisation- et le fluide -les idées-) et il a favorisé de nombreux développements théoriques dans le champ des sciences dures. Dans les sciences sociales, le terme sert de support pour montrer comment l'ère de l'information annonce le passage des structures centralisées à la *société en réseaux* (Castells 1998). Le réseau possède alors dans la plupart des analyses de ce type un statut lié à ses redoutables vertus métaphoriques (Négrier 1999). Chez les économistes, la notion a indiscutablement l'avantage de favoriser les passerelles entre les approches macro et micro : le réseau organise et émancipe, il tire sa force de son pouvoir de connexion, et il peut *faire système*. C'est d'ailleurs dans ce contexte multiple que les sciences économiques engagent les connexions entre le local et le global : le fonctionnement en réseau reflète une économie qui échappe aux frontières institutionnelles mais qui s'alimente des communautés d'acteurs qui les composent. Il s'agit d'une *économie d'archipel*, pour reprendre l'heureuse expression de Pierre Veltz. Ce dernier inscrit l'économie mondiale dans la fluidité mais aussi dans les ancrages territoriaux et dans le réseau-archipel des grands pôles urbains (Veltz 1996). Il faut ici souligner que cet angle de lecture possède d'importantes parentés avec la notion

anglosaxonne de *policy networks*. Les *réseaux de politiques publiques* ont mobilisé de nombreux travaux de sociologie politique en Europe et aux États-Unis dans les années 90 (Atkinson Coleman 1989, Marin Mayntz 1991, Marsh Rhodes 1992, Le Galès Thatcher 1995). On avancera l'hypothèse que ce rapprochement conceptuel explique pour partie le succès qu'ont connu ensuite, dans chaque discipline, les notions de *gouvernance urbaine* et de *gouvernance régionale*. L'approche par la gouvernance permet en effet de décrire les nouvelles formes de coordination polycentriques qui favorisent les transactions entre acteurs privés et publics, confirmant l'impuissance des États sur les questions de développement économique mais n'abandonnant pas pour autant toute idée de régulation.

Depuis trente ans, il existe naturellement une multitude d'autres entrées sur la question des liens entre le local et l'économique dans les sciences économiques. Sur le versant institutionnel, Xavier Greffe s'est par exemple penché sur les enjeux économiques de la Décentralisation. Son ouvrage "Territoires en France" (Greffe 1984) montre que la réforme de 1983 reflète les nouvelles données de la "*condition permissive du développement local*", au sens où l'État et les collectivités locales se dotent enfin d'outils communs de politiques publiques centrés sur le soutien des initiatives privées et de l'organisation socio-économique à l'échelon local. Un plaidoyer sur le *développement par le bas* accompagne souvent les analyses sur la réforme, autour de l'idée que la politique économique doit prendre en compte les interdépendances locales et soutenir la mobilisation des acteurs locaux sur des *projets* sensibles aux décroissements et à la globalisation (Chevallier 1985). L'institution communale apparaît souvent comme un espace propice aux expérimentations de projets de développement économique (Camus 1987). Les diagnostics prennent une orientation plus prononcée dans les années 90 avec la progression des agglomérations, des régions et de la construction européenne. Des auteurs évoquent alors la *recomposition* et le *développement des territoires* (Loinger Némery 1998a 1998b), le propos visant à montrer comment les politiques publiques confèrent toujours, en matière de développement économique, un rôle structurant aux autorités publiques nationales et locales (Greffe 1995, Pola Marcou Bosh 1994).

On trouve aussi dans cette période des travaux d'économistes qui contestent simultanément l'optique keynésienne de l'État providence (la régulation et la redistribution de la richesse) et la perspective néo-libérale du marché (l'accélération des déréglementations et des dérégulations). Partant du constat que le monde du travail subit des transformations qui imposent de nouvelles articulations entre le social et l'économique, les tenants de l'*économie solidaire* (Eme Laville 1997, Laville 1995, OCDE 1997) considèrent par exemple que le local est le lieu privilégié de *réconciliation de l'économique et du social*, le théâtre d'épanouissement de l'économie sociale et de la solidarité dans la proximité. Même si les *micro-espaces publics* de l'économie solidaire apparaissent comme d'intéressants foyers d'expérimentation pour aller au-delà de l'économie marchande, la démonstration postule, sur le plan théorique, un rôle important joué tout à la fois par l'État animateur, par la démocratie directe et par la participation collective. Ces travaux font écho à un questionnement voisin centré, dans les années 80, sur les éléments qui relient le social à l'économique. Dans un article audacieux, Henri Mendras avait souligné l'importance des tentatives analytiques permettant aux sociologues et aux économistes de confronter leurs résultats dans ce domaine (Mendras 1985). A cet égard, les travaux consacrés à la notion de *développement local* ont constitué un terrain d'étude fertile pour tester des passerelles entre les disciplines. Dans tous les pays et aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain, des analyses ont cherché à montrer que le local semblait de plus en plus souvent *convié au développement*, à la fois comme le lieu d'intervention pertinent des développeurs et de leurs stratégies (Mormont 1989) et comme support d'initiatives expérimentant une transformation des rapports sociaux (Arocéna 1986).

Sur le plan théorique, ce bref bilan sur la place des enjeux locaux dans les régulations socio-économiques montre notamment que les années 80 et 90 ont marqué l'avènement de multiples tentatives de décloisonnement disciplinaire. Que les approches soient centrées sur les systèmes productifs locaux, sur les réseaux, sur le développement économique local ou sur l'économie solidaire, les auteurs ont cherché à articuler les apports de l'économie et de la sociologie. En science politique en revanche, les tentatives transversales ont été plus discrètes et sont souvent restées inscrites dans une perspective nationale ou internationale (cf par exemple la

synthèse proposée par Michel Offerlé sur les groupes d'intérêts – Offerlé 1995). Le rapport au pouvoir des intérêts privés organisés a certes été étudié dans le cadre des travaux sur les notables (lorsque Pierre Grémion montrait par exemple la place des agriculteurs et des industriels dans les systèmes politico-administratifs locaux – Grémion 1976) ou sur des enjeux fonciers (lorsque Dominique Lorrain étudiait le rôle de la bourgeoisie urbaine locale sur le contrôle du sol à Valence). Mais la discipline est restée fortement marquée par le rapport quasi inexistant en France entre le pouvoir local et les sphères privées (alors que ce rapport était jugé primordial aux États Unis). Néanmoins, à partir des années 80, on peut identifier différentes tentatives interdisciplinaires articulant les enjeux économiques et politiques à l'échelon local. Evelyne Ritaine ouvre un chantier original en notant qu'il est peut-être temps “ *de se demander si la modernité ne se nourrit pas de la tradition, si la sociation n'est viable qu'articulée à la communalisation, si le sociétal, aussi, une mosaïque de situations localisées* ” (Ritaine 1989, 154). En s'inspirant de la *modernité localisée* du développement régional italien, l'auteure oriente ses travaux sur les politiques locales de développement économique et teste sur le Languedoc une approche *néo-localiste* d'analyse de la territorialisation de l'organisation des intérêts privés. La démarche vise à décrire les *différents espaces de jeu* du politique en combinant des réflexions de sciences économiques mais aussi d'anthropologie. D'autres travaux s'intéressent au poids du privé dans l'action publique territoriale avec la montée en puissance des villes et de la place stratégique des municipalités dans les grands services urbains (Lorrain 1986). Des auteurs montrent aussi, dans la mouvance des réflexions sur les réseaux et la gouvernance, comment la composition sociologique des villes et de leur leadership peut influencer sur les modes de production et de consommation des villes (Bagnasco Le Galès 1997). Olivier Borraz et Emmanuel Négrier ont récemment proposé une synthèse des travaux dans ce domaine où ils formulent l'hypothèse, en guise de conclusion prospective, que “ *le degré et le type de structuration de la société locale déterminent les capacités d'organisation des intérêts privés* ” (Borraz Négrier 1999). La piste, qui est aussi évoquée dans les travaux les plus récents sur le leadership territorial (Smith Sorbets 2001), souligne l'intérêt qu'il pourrait y avoir à étudier les interdépendances territorialisées entre des *matrices institutionnelles* et des mouvements d'idées.

EXCLUSIONS ABUSIVES ET INCLUSIONS NÉCESSAIRES

Il existe ainsi de nombreuses façons d'étudier, en sociologie, en géographie et en économie, le double phénomène de localisation du social et de socialisation du local. Au terme de cette trop brève incursion dans les travaux français, on s'aperçoit que l'objet politique y apparaît souvent comme une préoccupation absente ou marginale. Et le pré carré de la science politique, qui ne manque certes pas de saveur, peut-il accorder une place à ces contributions furtivement consultées en passant le cou à travers les clôtures symboliques⁴ qui délimitent les savoirs dans les sciences sociales ? Les travaux sur l'action collective à l'échelon local ne portent pas explicitement sur des enjeux politiques, mais nous ferons l'hypothèse qu'en éloignant les critères explicatifs de la focale des institutions et des idéologies, les analyses peuvent débrider et enrichir les controverses scientifiques issues des approches spécialisées. De notre point de vue, l'établissement de ces passerelles avec les disciplines voisines doit contribuer à ce que la *territorialité* des mouvements sociaux ne figure pas éternellement comme un continent noir pour les sciences du politique. Deux types d'arguments permettent de défendre cette orientation.

En premier lieu, cette ouverture interdisciplinaire invite les analystes à concevoir l'objet politique de façon moins restrictive et à enrichir ainsi la compréhension des enjeux collectifs locaux en prenant en compte la diversité des

⁴ Je reprends ici l'expression qu'avait employée Albert Mabileau lors de la soutenance de ma thèse pour discuter, non sans raison ni ironie, le penchant parfois excessif et naïf qui m'incitait à prêter à l'herbe des champs disciplinaires voisins une qualité et une fraîcheur supérieures...

mouvements d'idées qui peuvent potentiellement orienter la mise sur agenda des priorités publiques. Si, par exemple, l'école de Chicago n'a pas connu de véritable développement en science politique, c'est vraisemblablement parce que l'ethnométhodologie portait *a priori* trop peu d'attention aux enjeux institutionnels des espaces urbains. Mais ce rejet initial a eu pour conséquence de priver l'analyse sociopolitique d'apports très stimulants concernant la façon dont *l'air de la ville* (comme celui des *campagnes*, des *périphéries* ou de la *montagne...*) pouvait entrer en influence et en résonance avec les modes d'organisation de l'action publique locale et nationale. De même, les essais géographiques centrés sur la matérialité des lieux et de leurs symboles ne sont-ils que rarement utilisés dans les travaux de science politique consacrés aux rituels républicains du pouvoir local (Ihl 1996), alors que les apports réciproques paraissent pourtant évidents pour l'analyse des mécanismes territoriaux de la démocratie représentative. Sur un registre plus sociologique et anthropologique, les recherches qui portent sur transactions sociales au quotidien semblent rarement consultées par les spécialistes des politiques publiques locales. Il existe pourtant des complémentarités à envisager dans ces différentes façons d'observer les compromis pratiques qui permettent le *vivre ensemble* à l'échelon communal ou régional. Dans ces différents exemples de non-dialogue entre les disciplines, tout se passe comme si les contributions mentionnées avaient fait l'objet d'exclusions abusives, au sens où les politistes ont considéré, peut-être à tort, que l'expression localisée de phénomènes sociaux ne faisait pas vraiment partie de leurs objets d'étude. Nos propres recherches sur les pouvoirs locaux nous incitent au contraire à ouvrir résolument le questionnement à une acception plurielle de l'objet politique : l'étude des élites et des systèmes politiques locaux peut trouver dans l'analyse des *mondes sociaux locaux* une source considérable d'informations sur le cheminement des idées entre les sphères privées et publiques dans un contexte territorial donné.

En second lieu, il nous semble que de nombreuses contributions pourraient participer à un enrichissement des outils et des méthodologies d'analyse que les sciences du politique mobilisent pour étudier l'action publique à l'échelon local. L'approche par les systèmes d'action concrets s'intéresse par exemple au degré d'autonomie des *ordres locaux* et à la rationalité d'action des *acteurs usagers* en

proposant une démarche d'enquête qui marie de façon originale les objectifs de connaissance et de distanciation avec l'objet étudié. Sur un autre registre, les travaux des géographes qui portent sur la complexité territoriale optent pour une approche très pragmatique des régulations concrètes qui favorisent les articulations entre le public et le privé, mais aussi entre les différents niveaux territoriaux d'administration publique. Le même souci de confrontation des analyses aux enjeux de développement anime les *économistes de la proximité* lorsque ces derniers étudient l'innovation industrielle et les nouvelles formes territorialisées d'organisation productive. Leurs recherches soulignent la nécessité de travaux quantitatifs et comparatifs pour valider leurs résultats empiriques sur des bases homogènes. Toutes ces démarches ont pour point commun d'être habitées par un même souci de rigueur méthodologique et d'objectivation théorique dans un contexte intellectuel fortement marqué par l'idéologie du local triomphant et des nouvelles autonomies territoriales. Avec la décentralisation et la montée en puissance des villes et des régions, les sciences du politique semblent particulièrement exposées à cette tendance et à la possible instrumentalisation des problématiques de recherche par les commanditaires publics. Les méthodes d'analyses que nous venons de mentionner devraient avantageusement inspirer certaines pratiques d'enquêtes sur le degré de changement qui caractérise les systèmes politiques locaux. En d'autres termes, la boîte à outils des politistes gagnerait sans doute à inclure, dans sa panoplie d'instruments de mesure du changement, certains indices de territorialité qui expliquent les *ordres partiels* de l'organisation administrative (cf Erhard Friedberg), *l'intérêt territorial partagé* des lieux de pouvoir (cf Martin Vannier), ou encore l'autonomie des systèmes productifs locaux (cf Bernard Pecqueur).

En définitive, il nous semble que les résultats issus des recherches sur les mouvements sociaux localisés comme les méthodes d'observation mobilisées pour l'étude du développement économique local mériteraient une meilleure écoute en science politique parce que ces avancées scientifiques permettent d'établir des connexions stimulantes entre la *question locale* et ses dimensions politiques. Sur le plan théorique, c'est l'occasion de poser plus globalement les jalons d'une *question territoriale*, en admettant que l'analyse des pouvoirs locaux et de l'action publique locale n'est vraiment complète que lorsque l'approche tient compte des mouvements

d'idées et des conflits sociaux qui imprègnent chaque système politique local. Nous avons vu dans les trois premiers chapitres que les *territoires* du politique faisaient l'objet de très nombreuses études centrées sur les processus d'institutionnalisation, de gouvernabilité et d'éligibilité. De notre point de vue, la tentative d'articulation de ces trois traditions d'analyse implique un élargissement de l'objet politique à des composantes collectives de l'action locale qui ne se traduisent pas directement en enjeux institutionnels ou idéologiques. La conviction a été confortée au gré de nos recherches de terrain : l'action publique se jauge à l'aune des concordes, tant symboliques que pragmatiques, qui sont scellées sur chaque territoire entre l'intérêt général, les intérêts locaux et les intérêts privés.

V. *LA REGIONALISATION*
DU GRAND RECIT
SUR L'INTERET GENERAL

Dans les sciences sociales, les travaux sur le devenir de l'État et de la République font l'objet de très nombreuses controverses. Les analyses présentent un État tour à tour *propulsif* (Morand 1991), *animateur* (Donzelot Estèbe 1994), *polycentrique* (Friedberg 1996), *médiateur* (Picq 1995), *réflexif* (Papadopoulos 1995), *défait* (Ohmae 1996), *postmoderne* (Newman 1999), *creux* (Peters 1996)... Et dans la tourmente, certains universitaires de renom prennent position en plaidant pour une République plus *citoyenne* (Bernstein 1998), plus *critique* (Taguieff 2000), plus *sociale* (Borgetto Lafore 2000), plus *universaliste* (Marcou 2000) ou plus *intégrative* (Habermas 1999)... On peut se demander si cette effervescence intellectuelle, qui porte sur la régulation politique des États nationaux mais aussi sur la place de l'espace public européen et sur les effets de la mondialisation, n'a pas pour fâcheuse tendance de passer un peu vite sur la dimension territoriale infra nationale du problème. En France par exemple, l'entrée en vigueur de la réforme sur l'*Administration Territoriale de la République* (loi du 6 février 1992) marque un tournant symbolique important sur la portée effective de certains repères nationaux de l'action étatique. La loi formalise en effet un processus de territorialisation des politiques publiques qui est appliqué à presque tous les domaines d'intervention. À cet égard, les réformes adoptées en 1999 sur l'intercommunalité (loi Chevènement) et sur l'aménagement et le développement du territoire (loi Voynet) amplifient résolument le mouvement. En donnant une place privilégiée de médiation aux régions, aux communautés d'agglomération et aux *pays*, le législateur entérine l'idée que les grandes administrations n'appliquent pas les lois sur l'ensemble du territoire, mais qu'elles en négocient l'interprétation et les règles d'application à partir de formules contractuelles débattues à l'échelon régional et métropolitain. Nous avons vu dans le chapitre I que des spécialistes en sciences du politique soulignaient depuis quelques années que le compromis historique entre l'État et les élus locaux était en train de changer de nature avec la place croissante accordée aux *arrangements institutionnalisés*, à l'*action publique conjointe*, voire à la définition d'un *bien commun localisé*.

Nos propres travaux nous incitent à aller plus loin dans le diagnostic : ces transformations organisationnelles impliquent d'établir des ponts, dans l'analyse,

entre les processus conjoints de localisation des interactions sociales et d'autonomisation des collectivités locales. Il nous semble en effet que ce sont principalement ces dynamiques sectorielles et locales qui, en bousculant les équilibres institutionnels, permettent d'expliquer que le *grand récit* sur l'intérêt général ne parvient plus à faire sens dans la mise en œuvre des politiques publiques. Pour argumenter ce constat, nous présenterons d'abord les résultats de recherches menées ces dernières années dans les domaines de l'aménagement du territoire, des politiques culturelles et de l'urbanisme. Ces travaux nous ont permis de constater la diversité des situations où la production des *référentiels* de l'action publique échappait dorénavant en grande partie aux médiations institutionnelles traditionnelles. Nous esquisserons ensuite des propositions plus générales sur la nature des transformations en cours. La territorialisation systématique des politiques publiques préfigure peut-être l'émergence d'un modèle de *République régionale* caractérisé par des mécanismes de médiation publique relativement inédits en France. Nous concluons cette réflexion en soulignant la nécessité d'adopter un regard critique concernant les *mots magiques* de la décentralisation (la charte, le projet, l'identité, le partenariat...). Il nous semble en effet que ces derniers, qui sont indifféremment employés dans les sphères du pouvoir et du savoir, masquent souvent la dimension inédite des nouveaux enjeux collectifs en présence.

A. LES APPRENTISSAGES DE LA TERRITORIALISATION

La contribution sur *l'État en action* proposée à la fin des années 80 par Bruno Jobert et Pierre Muller (Jobert Muller 1987) a suscité dans les années qui ont suivi des débats nourris pour savoir si *l'approche par les référentiels* n'enfermait pas l'analyse dans une lecture trop restrictive des mécanismes de *production de sens* des politiques publiques (Faure Pollet Warin 1995). On peut prolonger ce questionnement à partir de recherches engagées ces dernières années dans les domaines de l'aménagement du territoire, du développement local et de l'urbanisme. Ces terrains, où les acteurs de l'État occupent, traditionnellement, une place centrale dans les enjeux de médiation pour la codification du *rapport global-sectoriel*, permettent d'observer comment la territorialisation des politiques publiques transforme progressivement les mécanismes d'apprentissage des *référentiels* de l'action publique.

1. AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES

La thématique de l'aménagement du territoire occupe une place particulière en France dans la mesure où elle évoque une période de croissance et de modernisation qui marque les fondations intellectuelles de la V^{ème} République. Le modèle n'a pas vraiment d'équivalent en Europe, jusque dans la terminologie

aménagiste qui ne possède pas de traduction satisfaisante dans les pays voisins. Des stigmates de cet élan réformateur singulier se répercutent même dans les structures de recherche en sciences sociales : c'est ainsi par exemple que le premier laboratoire de recherche de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, le CERAT, a été créé dans les années 60 pour étudier la modernité publique potentiellement incarnée par la politique d'aménagement du territoire initiée par la DATAR. Quarante ans plus tard, ces *liaisons dangereuses* entre le savoir et le pouvoir restent d'actualité lorsque l'Institut d'Etudes Politiques de Paris crée un Institut des Hautes Etudes en Aménagement du Territoire (et ce alors même que le Commissariat au Plan est marginalisé et que l'Union européenne refuse sans ambiguïté le *modèle polycentrique* proposé par la DATAR à grand renfort d'expertises universitaires...). La thématique de l'aménagement du territoire permet sans doute de mesurer l'étonnante permanence de la conception territoriale de l'action publique dans les cercles gouvernementaux et intellectuels en France. Elle nous informe en même temps sur le fossé qui se creuse avec la problématique européenne du développement des régions et des grandes villes. Ce grand écart idéologique est riche en enseignements dans la mesure où il permet de mieux comprendre les problèmes de déphasage que la lecture républicaine entraîne sur la question territoriale. Un bref retour sur des recherches que nous avons menées ces dernières années dans ce domaine permet d'avancer quatre propositions.

Premièrement, l'État ne parvient plus à *produire du sens* sur la question de l'aménagement du territoire. L'analyse de la consultation nationale engagée en 1994 par le ministre de l'Intérieur pour *dessiner la France de demain* et relancer la politique d'aménagement du territoire met par exemple en évidence une démarche d'écoute et d'échange qui débouche sur des messages controversés et brouillés⁵. Au terme de trois mois de suivi des colloques universitaires et des réunions publiques décentralisées en Rhône-Alpes, nous avons pu dresser un bilan soulignant combien le *retour de l'État aménageur* butait sur des problèmes non résolus d'interministérialité et de stratégie territoriale. Nous retiendrons de ces

⁵ Faure (A), mars 1996, " L'aménagement du territoire en débats. Vers un nouveau compromis entre l'État et les collectivités locales ? ", *Annales des Ponts-et-Chaussées*, n° 77, p. 10-16

travaux d'une part que les administrations ne parviennent à poser un problème que de façon sectorielle et professionnalisée, et d'autre part que l'État ne semble plus en mesure de produire une philosophie globale d'action, même lorsque les collectivités locales sont explicitement dans l'attente de cadres d'interprétation, principalement sur leurs marges de manœuvre pour les dossiers sensibles de concurrence avec les territoires voisins.

Deuxièmement, les deux lois sur l'aménagement du territoire votées successivement par une majorité de droite et par une majorité de gauche (en 1994 et en 1999) produisent une *pensée d'État* qui achoppe à chaque fois sur des diagnostics européens pour le moins divergents⁶. Les financements européens concernent des *territoires de projet* là où le modèle français continue à raisonner en entités administratives et en secteurs d'activités. À titre d'exemple, la réforme agricole consacrée aux *contrats territoriaux d'exploitation* illustre le malentendu profond qui sépare la France des autres pays membres de l'Union européenne. Jusque sur les termes utilisés dans la loi, la conception française du *territoire* reste toujours attachée aux conditions catégorielles de localisation des activités, sur l'idée bien française qu'un accord n'existe que s'il énonce des négociations engagées entre une profession et un grand corps administratif.

Troisièmement, l'action publique reste appréhendée à partir de *schémas* d'essence nationale qui confèrent aux régions une fonction de médiation mal ajustée avec les priorités nationales. L'expertise que nous avons réalisée pour la DATAR sur le schéma des services collectifs culturels⁷ montre par exemple le contraste saisissant qui oppose d'un côté les plaidoyers d'excellence avancés par le ministère de la Culture et ses directions régionales, et de l'autre les appels à l'expérimentation et à la différenciation formulés unanimement par les acteurs de terrain (professionnels, collectivités, associations).

⁶ Faure (A), 1999, " Réformes en cours et indices de territorialité. Vers une action publique plus subsidiaire ? ", *Montagnes Méditerranéennes*, n° 9, p. 17-21

⁷ Faure (A), novembre 1999, " Note de synthèse sur le schéma des services collectifs culturels ", *OPC DATAR*, 7 p.

Quatrièmement enfin, la focalisation des lois sur le nouvel échelon administratif du *pays rural* conforte l'impression anachronique de l'exception française en matière d'aménagement. Nos recherches sur les politiques du développement rural⁸ ont montré que le discours sur les *pays* superposait depuis quarante ans plusieurs visions du monde (le militantisme identitaire, le référentiel du développement local, la communication territoriale...). Sous couvert de performance et d'aménagement du territoire, le gouvernement a durablement brouillé ce mouvement d'apprentissage en réduisant la dynamique des *pays* aux seules négociations politiques et techniques inscrites dans le maillage administratif que la loi suggère.

2. *LES RECONCILIATIONS CULTURELLES DU DEVELOPPEMENT LOCAL*

Dans nos enquêtes sur le terrain, les programmes publics centrés sur la promotion du développement local ont constitué un autre point d'observation privilégié pour étudier les transformations contemporaines de l'action publique. C'est dans les années 70 que l'État a expérimenté, de façon volontariste, différentes procédures de contractualisation sur le développement rural, favorisant la structuration d'une ingénierie du développement local sur des questions d'aménagement et d'animation. Dans les années 80, les collectivités locales et l'union européenne ont progressivement adopté en se l'appropriant cette philosophie d'intervention en pilotant de nombreux dispositifs de coordination et d'animation des initiatives locales. Cette évolution a alors incité certains auteurs à évoquer le passage *de l'espace au local* (RIAC 1989). La notion de *développement local* connaissait ainsi une rapide extension de sens, passant des priorités initiales sur

⁸ Faure (A), juin 1995, " Identité locale et développement rural. Le 'pays' à l'épreuve du monde ", in ouvrage collectif, dir. Saez (JP), *Identités, cultures et territoires*, Paris, Desclée de Brouwer, p. 145-154 ((collection Habiter)

l'aménagement rural à un prolongement sur l'animation socioculturelle puis à une généralisation institutionnelle sur toutes les formes d'initiative locale, que ce soit en milieu rural avec les différentes politiques de zonage ou en milieu urbain avec la politique de la ville⁹. Nous avons engagé plusieurs expertises dans les années 90 pour évaluer les conditions de mise en œuvre de ces politiques dans le domaine culturel. Ces recherches, centrées sur la perception qu'ont ses principaux acteurs des programmes mis en place, permettent de mentionner deux évolutions divergentes.

D'un côté, l'État continue à encadrer les politiques de développement local aux échelons de la région et du département à partir d'une approche très catégorielle et professionnalisée des problèmes à résoudre. L'étude consacrée aux coopérations culturelles entre la France et la Suisse¹⁰ montre par exemple comment la *logique diplomatique* des expertises sectorielles des représentants locaux de l'État prime systématiquement sur la *logique communicationnelle* des villes et sur la *logique géostratégique* des régions. On retrouve cette même focalisation sectorielle dans l'intervention des administrations régionales de la culture (les DRAC) lorsqu'il s'agit d'accompagner la mise en place et le financement des projets de développement culturel¹¹. La généralisation des discours sur la globalisation des interventions n'empêche pas la permanence d'expertises profondément spécialisées. Le cloisonnement existe à l'échelon des ministères (la culture, le social, l'agriculture, l'éducation...) mais aussi au sein de chaque administration divisée en filières (pour la culture par exemple : les spectacles vivants, le patrimoine, le livre...). Dans ce système, la prime semble toujours accordée aux acteurs possédant une bonne maîtrise technique de cette sectorialité institutionnelle.

⁹ Faure (A), décembre 1993, " Regards croisés sur le discours des élites du système politique en France ", in Biarez (S), Nevers (JY), *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT-I.E.P

¹⁰ Faure (A), 1995, " La coopération transfrontalière à l'épreuve des territoires, des corporations et des réseaux. Le cas du franco-genevois en culture ", in ouvrage collectif, dir. Leresche (JP), Lévy (R), *La Suisse et la coopération transfrontalière, repli ou redéploiement ?*, Zurich (Suisse), Editions Seismo, p. 191- 218

¹¹ Faure (A), septembre 1999, " La culture et le développement local en quête de (ré)conciliations ", *Pour*, n° 163, p. 31-38

De l'autre, les politiques de développement local favorisent, au-delà des enjeux spécialisés de management public, l'affirmation de pratiques valorisant la cohésion et l'identité des territoires concernés. Les études que nous avons menées sur plusieurs politiques de développement culturel en milieu rural et urbain permettent de souligner les rapprochements qui s'opèrent souvent entre les différents protagonistes en présence pour s'entendre sur les valeurs territoriales communes qui sous-tendent le projet en gestation¹². Les programmes sont l'occasion de négociations tout à fait originales entre des milieux traditionnellement assez cloisonnés et hermétiques, comme si les priorités sur l'identité locale et sur l'image de marque de la collectivité permettaient d'inventer un imaginaire territorial qui réconcilie de façon inédite des professionnels de la culture, des élus locaux, des responsables associatifs et des entrepreneurs locaux¹³. Les travaux récents sur *l'urbanité rurale* (Poulle Gorgeu 1997) et sur *l'écologie urbaine* (Micoud 1996) illustrent bien cette tendance.

3. UN URBANISME EN PANNE D'ORIENTATION

Un troisième terrain d'observation qui se prête bien à l'étude du repositionnement de l'État dans la conduite des politiques publiques concerne les politiques de planification et d'urbanisme. Ce champ d'intervention révèle en France des pratiques techniques et gestionnaires pour lesquelles la tradition professionnelle et intellectuelle des hauts fonctionnaires du ministère de l'Équipement joue historiquement un rôle déterminant. À partir d'une recherche engagée en 1999 sur la révision d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme¹⁴, il est possible de

¹² Faure (A), septembre 1999, op. cit.

¹³ Faure (A), Smith (A), 1998, " Espace rural, politiques publiques et cultures politiques ", *Ruralia*, n° 2, p. 105-115

¹⁴ Faure (A), mai 2000, " L'urbanisme en attente d'intercommunalités. A propos du schéma directeur de la région urbaine grenobloise en 1999 ", *INUDEL*, 50 p. ; Faure (A), " Des apprentissages politiques discrets mais (potentiellement) structurants ", in Ciavatti (M), Faure (A), *Le schéma directeur de la région urbaine grenobloise*, à paraître

souligner la difficulté que rencontre ce *jardin à la française* pour résister à la montée en puissance des collectivités locales. Dans nos travaux, l'étude de la révision du schéma directeur de la région urbaine grenobloise a constitué un laboratoire tout à fait éclairant sur l'expression des nouvelles formes de négociation dans la mise en œuvre des politiques publiques. Notre expertise, réalisée au terme de douze mois d'enquête au cœur des processus délibératifs et décisionnels, permet d'énoncer schématiquement trois types de résultats.

Premièrement, les négociations permettent de faire adopter un document de référence même quand l'accord relève, *a priori*, de la mission impossible. Autrement dit, la décentralisation transforme les conditions administratives de validation d'un dossier politique en permettant aux élus locaux et aux fonctionnaires territoriaux de produire des accords *malgré* une expertise inégale et parfois déficiente, *malgré* des absences de marque à la table des négociations, et *malgré* une communication quasi inexistante auprès du grand public.

Deuxièmement, les débats de l'année 1999 permettent de garder à l'esprit que les *bonnes idées* ne se suffisent pas à elles-mêmes : pour être entendues, elles doivent trouver des médiateurs adéquats et des espaces publics légitimes. Nous avons ainsi pu constater que malgré la qualité de leurs diagnostics, les experts locaux n'ont pas toujours trouvé les arguments adaptés pour traduire et concrétiser le socle d'idées vertueuses du schéma (socle traditionnellement énoncé par l'État). La région urbaine refuse certes les diagnostics *top down*, mais elle éprouve aussi de sérieuses difficultés à inventer une culture commune d'aménagement *bottom up*.

Troisièmement enfin, il apparaît possible de valider la révision d'un document d'urbanisme qui engage l'ensemble des autorités publiques sur vingt ans sans que l'État ne s'engage réellement dans les négociations. Les services de l'État impliqués dans la révision ont joué une partition très discrète, se contentant le plus souvent d'une présence silencieuse dans les réunions ou diffusant quelques contributions réglementaires *a minima*. Pourtant, l'année 1999 était caractérisée par un contexte très riche en orientations impulsées par l'État, que ce soit sur le plan intercommunal (avec les lois Chevènement et Voynet), sur l'urbanisme (avec le projet de réforme des schémas directeurs) ou sur la contractualisation (avec le CPER et les futurs

contrats de pays et d'agglomération). Tout s'est passé comme si la parole publique de l'État devait seulement permettre aux élus et aux experts d'anticiper certaines limites à ne pas franchir (afin de prévenir de futurs contentieux administratifs) et d'éviter certains obstacles majeurs (afin de faire adopter le document dans les délais impartis). Cette absence *d'État d'âme* dans les controverses a eu l'avantage de mettre les collectivités locales face à leurs responsabilités, mais elle a aussi favorisé un certain désarroi lié à de possibles renoncements de l'autorité publique sur des questions sensibles¹⁵.

¹⁵ Marcelpoil (E), Faure (A), mai 2001, *Espaces périurbains, environnement et intercommunalité en débats*, Grenoble, CERAT CEMAGREF, 50 p.

B. VERS UNE RÉPUBLIQUE RÉGIONALE ?

Ces différents résultats de recherche apportent quelques éléments de réponses aux débats sur les transformations contemporaines de l'action publique et sur la place de l'État. Dans cette réflexion, parfois frontalement engagée par des observateurs étrangers (Kelly Bock 1993, Loughlin Mazey 1995), nous souhaitons défendre l'hypothèse d'un changement dans la nature même des interventions de l'État, avec l'affirmation progressive d'un modèle politico-administratif dont le centre de gravité serait plutôt régional et les rouages moins dépendants des négociations catégorielles. Mais cette piste d'analyse implique au préalable l'ouverture d'un débat sur la méthode et les outils adoptés pour décrire la relation entre l'État et les territoires. Le questionnement sur l'émergence d'une *République régionale* implique de revenir au préalable sur la forte tradition intellectuelle qui fait qu'en France, le *grand récit* sur l'intérêt général demeure vigoureusement inscrit dans un contexte national et corporatiste.

1. LE TERRITOIRE DE L'ÉTAT A L'ÉPREUVE DU POUVOIR ET DU SAVOIR

Dans tous les changements observés depuis vingt ans en matière d'action publique locale, la thématique du possible *retour de l'État* s'apparente presque à une figure obligée dans les analyses universitaires. Lorsque des juristes et des historiens

observent par exemple la décentralisation en engageant des débats passionnés sur l'éventuel *retour des préfets* (Gleizal 1995), ils mobilisent *naturellement* dans un même forum des universitaires et des hauts fonctionnaires, sans différenciation réelle entre les analyses des uns et les plaidoyers des autres. Tout se passe ici comme si l'État favorisait ce dialogue avec le droit pour se rassurer, comme si l'emphase sur le registre de l'idéal était compatible avec le regard distancié du regard extérieur. Ce double jeu fait partie des débats : tout en reconnaissant que le discours du droit est constitutif du lien social, les intervenants acceptent de faire voir et de faire croire un retour qui demeure pourtant pour le moins discutable... En France, on retrouve ce même processus ambigu de discussion sur l'action publique dans de nombreux colloques et groupes de recherche placés sous le patronage de différents ministères et de la DATAR. Les débats sont certes de nature scientifique, mais la façon de poser les questions laisse toujours suggérer l'idée qu'il s'agit d'une analyse inscrite dans le contexte spécifiquement franco-français de l'action publique. La décentralisation et la déconcentration constituent en quelque sorte deux objets de recherche qui imposent une dialectique républicaine. Intellectuels et hommes politiques s'en accommodent en partant du principe que la culture française permet précisément de garder du recul au cours de ce subtil exercice de dialogue entre le savoir et le pouvoir. Le rapport du Commissariat Général au Plan sur le thème "*Cohésion sociale et territoires*" symbolise parfaitement cet état d'esprit qui permet certes d'aller assez loin dans les analyses, mais qui semble interdire en même temps toute remise en cause effective des *référentiels* républicains de l'uniformité et de la centralité (Delevoye 1998). Dans ce groupe de travail sur la territorialisation de l'action publique, des diagnostics très novateurs ont été réalisés sur le local comme *corps intermédiaire* et sur la progression des pratiques subsidiaires en France. Pour autant, les milieux gouvernementaux et la communauté scientifique ont ostensiblement ignoré les conclusions de ces travaux, comme si ces dernières contestaient trop frontalement le présupposé d'une exception française en matière d'administration publique. Sur un registre voisin, les revues de vulgarisation scientifique qui consacrent des numéros entiers à la question territoriale décrivent de plus en plus explicitement la forte différenciation contemporaine des dynamiques territoriales, mais elles les réinscrivent néanmoins, *in fine*, dans une problématique

publique nationale (Projet 1998, Pour 1998). À cet égard, la revue mensuelle *Pouvoirs Locaux* illustre bien les contradictions du débat intellectuel sur le *local* en France. Dans chaque numéro, composé pour moitié d'analyses universitaires et pour moitié de tribunes libres rédigées par des élus et des fonctionnaires, la liberté éditoriale de la revue n'empêche pas que les analyses véhiculent un *esprit des lieux* invariablement dominé par une culture commune d'essence républicaine.

Cette difficulté se répercute naturellement sur les conditions d'exercice du métier de chercheur. Suite à une série de travaux réalisés en commun avec Andy Smith, nous avons tenté de lister les difficultés théoriques et méthodologiques rencontrées dans l'exercice d'évaluation des politiques locales en France¹⁶. D'emblée, cet exercice d'introspection permet de souligner sur le plan historique que les débats concernant le devenir du système politique local souffrent d'un réel déficit en investissement de la part des intellectuels, déficit qui semble directement lié à la forte tradition d'analyse centrée soit sur le territoire national de l'État soit sur les mouvements sociaux dans une optique a-territoriale. Mais les difficultés proviennent aussi des caractéristiques propres à l'activité d'évaluation et d'expertise, avec des universitaires qui sont souvent en prise directe avec les rouages politiques de l'aide à la décision et des instances gouvernementales de pilotage des politiques publiques. Incontestablement, le rapport qui s'établit entre les élites du pouvoir et celles du savoir favorise une lecture de l'action publique doublement bornée sur le plan idéologique (avec la référence symbolique permanente à la puissance publique et au territoire national) et sur le plan pragmatique (avec l'impératif d'efficacité par grands secteurs d'intervention).

Dans ce contexte, nous tirons comme expérience de nos travaux de recherche que la prise de distance avec le *grand récit républicain* sur l'intérêt général implique d'adopter trois précautions méthodologiques. Premièrement, il faut garder en mémoire que le diagnostic scientifique ne relève pas du registre du management public ou de l'audit privé. L'analyse n'est pas là pour diminuer l'incertitude mais pour

¹⁶ Faure (A), Smith (A), mai 1994, " L'évaluation objet de savoir et enjeu de pouvoir. Le cas des politiques publiques locales ", *Sciences de la Société. Les Cahiers du LERASS*, n° 32, p. 101-111

observer un processus d'apprentissage collectif. On reprendra ici volontiers à notre compte les plaidoyers de Marc Abélès pour une anthropologie des institutions (Abélès 1995) et d'Erhard Friedberg pour une sociologie des systèmes d'action concrets (Friedberg 1993). Les travaux sur la territorialisation des politiques publiques gagnent en lucidité et en précision chaque fois que leurs auteurs interprètent les données recueillies en questionnant le quotidien de l'institution *au ras des faits* et sans être obnubilés par la question de la rationalité de l'organisation. L'action publique paraît beaucoup moins standardisée et normalisée dès lors que l'on étudie la culture administrative non dans la globalité promue par les institutions mais dans le processus de diversité d'attribution de sens donné par chaque acteur. Deuxièmement, un travail spécifique de distanciation doit systématiquement être entrepris concernant le vocabulaire utilisé dans les commentaires sur les transformations de l'action publique locale. Il existe en effet dans le lexique contemporain des décideurs et des universitaires un impressionnant consensus sur les *mots magiques* qui expriment la modernité gestionnaire en mouvement. Tout comme le mot *territoire*, les notions de *projet*, de *charte*, de *partenariat*, de *durable*, de *pays*, de *gouvernance*, de *citoyen* ou de *participation* (la liste est beaucoup plus longue) véhiculent des valeurs, sous-tendent des images et imposent des représentations que les grandes administrations et la DATAR adoptent volontiers pour diffuser les normes des politiques publiques. Le travail de déconstruction des termes qui alimentent les débats sur la décentralisation demeure un exercice indispensable pour les universitaires, ne serait-ce que pour garder une certaine distance avec tous les lieux communs et les préjugés véhiculés par ces mots pour le moins polysémiques¹⁷. La nationalisation du langage du pouvoir, qui est présente jusque dans l'intitulé des lois de la République, ne doit pas faire oublier l'instrumentalisation qui préside ensuite à l'utilisation de ces *mots valise*. Troisièmement enfin, l'étude attentive des figures du discours des acteurs impliqués dans les sphères de décision des collectivités locales doit précisément permettre de relativiser la portée des analyses centrées sur les *référentiels* nationaux et sectoriels de l'action publique. Nous avons en effet pu observer comment les élus locaux

¹⁷ Vanier (M), Faure (A) et al., décembre 2001, " Les braves mots de l'aménagement... ", *Pouvoirs Locaux*, n° 50, p. 117-122

avaient tendance à euphémiser les enjeux politiques en adoptant une rhétorique relativement standardisée sur la gestion du service public local, sur la promotion du développement local et sur la défense de l'intérêt général¹⁸. Derrière ces trois figures de style se profile vraisemblablement une transformation des conditions de la médiation politique. Aux *référentiels* clairement identifiables dans chaque filière administrative et professionnelle succède une série de *rhétoriques* consensuelles sur chaque territoire. Cette évolution mérite une attention particulière parce qu'elle masque un processus de dispersion idéologique et de désengagement de l'État. Ce type de médiatisation des intérêts locaux permet en effet de masquer des négociations où il n'y a plus ni lieu de médiation sectorielle unanimement reconnu, ni scène globale où sont clairement hiérarchisées les priorités de l'intervention publique. La rhétorique en apparence aseptisée des élus locaux sur le développement local est souvent perçue par les analystes comme une forme banale de démagogie électorale. Son usage reflète pourtant, aussi, une nouvelle culture de gouvernement qui confère à ses principaux leaders des marges décisionnelles de manœuvre tout à fait conséquentes.

2. *LES POLITIQUES REGIONALISEES CHANGENT LA POLITIQUE*

En définitive, l'observation de la territorialisation des politiques publiques permet de relativiser la prégnance du modèle national d'administration publique et de ses symboles républicains dans la production des priorités de l'action publique. Sur le plan théorique, nous souhaitons traduire ce constat en avançant pour principale proposition que **la territorialisation modifie la nature même des échanges politiques**. En détournant la formule anglosaxonne de management

¹⁸ Faure (A), juin 1995, " Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique ", in ouvrage collectif, dir. Faure (A), Pollet (G), Warin (P), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, p. 69-83 (collection Logiques Politiques)

public qui postule que “ *policies change politics* ”, on tentera ici d’expliquer dans quelle mesure ce sont aujourd’hui les politiques territorialisées qui changent la façon de faire de la politique. Cette proposition possède trois dimensions : elle progresse malgré un blocage symbolique persistant sur le cas français (avec le deuil impossible de la parole d’État) ; elle est validée par des formes renouvelées de négociation collective (avec l’affirmation des médiations régionales) ; enfin elle se précise au gré de missions de service public dont les objectifs sont profondément reconsidérés (avec les responsabilités croissantes confiées aux fonctionnaires territoriaux).

Premièrement, il ressort de nos travaux que les représentants de l’État pèsent de moins en moins, sur le plan symbolique, dans les *tournois* où se négocient les priorités de l’intervention publique (Lascombes Le Bourhis 1998). Ce déclin provient à la fois de leur manque de visibilité et de leur perte de crédibilité sur les scènes locales. Cependant, dans les travaux en sciences sociales spécialisées qui étudient la décentralisation, le constat semble souvent occulté ou minimisé, comme si la symbolique politique nationale pouvait indéfiniment incarner et perpétuer le mythe républicain du *jardin à la française*¹⁹. Ainsi, la rhétorique du service de l’État, des droits de l’homme et de l’exception française n’a pas pour seul effet de marquer les discours et les rituels politiques nationaux, elle imprègne aussi largement les grilles de lecture dans le champ universitaire. Sans doute faut-il corrélérer ce constat avec le fait que, par simple effet générationnel, les intellectuels qui décrivent l’évolution du système politique ont souvent été au cœur de la modernisation politique et administrative de la V^{ème} République. Ceci explique par exemple que si l’idée de donner à la décentralisation un fondement constitutionnel paraît relativement évidente sur un plan strictement analytique (Portelli 2001), la proposition suscite des résistances intellectuelles qui vont bien au-delà de simples problèmes techniques : l’impossible travail de deuil provient précisément de l’idée que la production de sens puisse échapper à une dynamique intellectuelle d’essence nationale ou internationale.

Deuxièmement, sur un plan plus opérationnel, les études sur la territorialisation des politiques publiques permettent d'observer le profond mouvement de transfert des compétences et des responsabilités du national vers le local. Il semble à cet égard que la dispersion des espaces collectifs de controverses confère aux échelons régionaux une fonction de plus en plus déterminante de catalyseur pour l'organisation des médiations publiques. Si la progression des programmes publics européens a sans doute accéléré le mouvement en France, on avancera ici l'hypothèse que ce tournant reflète aussi une évolution plus générale des modes de mobilisation des intérêts individuels et collectifs. Les groupes d'acteurs qui interpellent ou qui sollicitent les autorités publiques s'éloignent progressivement des formes traditionnelles de négociation par filière et par profession pour plaider des clauses de plus en plus larges d'exceptionnalité territoriale²⁰. Pour défendre la justesse et la gravité de leurs demandes en soutiens publics, un nombre croissant de catégorie d'acteurs placent en effet au premier rang de leurs revendications des considérations liées à la cohésion territoriale maintenue grâce à leur présence ou grâce à leur développement. À ce titre, l'argument régional devient un référent public à part entière pour justifier d'une solidarité collective que la seule rationalité sectorielle n'est plus en mesure de légitimer à coup sûr. On traduira ce mouvement en évoquant l'émergence d'une *République régionale*²¹, au sens où c'est dorénavant la configuration politico-administrative incarnée par les conseils régionaux et les administrations de l'État en région qui catalyse l'essentiel des médiations publiques structurantes. Il existe un certain nombre de travaux qui approfondissent cette hypothèse sur le cas français en insistant sur des enjeux inédits d'institutionnalisation (Nay 1997), d'innovation (Jouve Spenlehaeuer Warin 2000) ou d'affirmation identitaire (Pongy 2000). De même trouve-t-on aussi des analyses comparatives qui inscrivent clairement les dynamiques régionales

¹⁹ Faure (A), mai 1999, *Territorialisation de l'action publique et subsidiarité. La fin annoncée du 'jardin à la française'*, Boulogne, Institut de la Décentralisation, 40 p. (Les Cahiers de l'Institut de la Décentralisation, n° 2)

²⁰ Faure (A), janvier 1994, *Vers une administration régionale de la République ?*, Synthèse et analyse des débats thématiques et universitaires organisés dans la Région Rhône-Alpes, 4ème trimestre 1993, Grenoble, CERAT-I.E.P., 18 p. + 34 p. d'annexes (dans le cadre de la Consultation Nationale pour l'Aménagement du Territoire)

²¹ Faure (A), septembre 1995, " Vers une république régionale ? ", *Pouvoirs Locaux*, n° 26, p. 21-24

contemporaines dans un processus d'*européanisation* des politiques publiques (Lequesne Smith 1997, Pasquier 2000).

Troisièmement enfin, de façon complémentaire, ces évolutions confèrent aux hauts fonctionnaires des administrations territorialisées un rôle croissant d'arbitrage entre les intérêts locaux et les intérêts privés. La territorialisation des politiques publiques entraîne en effet une transformation en profondeur de la façon dont les cadres des collectivités locales définissent leurs missions de travail et leurs projets de carrière. Au caractère évolutif des responsabilités adoptées (ou captées) par ces fonctionnaires (et assimilés) se greffent des impératifs d'improvisation et de bricolage qui rendent leur activité relativement stratégique. Sur chaque dossier, l'administration d'état-major d'une collectivité locale possède dorénavant d'importantes marges de manœuvre pour prendre en compte simultanément des lois, des règlements, des pratiques antérieures, des alliances institutionnelles et politiques, des partenaires (de plus en plus nombreux) et, bien sûr, les directives d'un *patron politique* plus ou moins présent et exigeant selon la période et selon la nature des décisions. Ces évolutions ouvrent un débat de fond concernant la part de responsabilité qui incombe aux cadres territoriaux dans la délimitation des missions de service public. D'un côté, cette prise de responsabilité intervient dans un contexte où la plupart des cadres territoriaux ont fait leurs armes dans la fonction publique d'État et donc dans un contexte intellectuel très sensible à la rhétorique du service public²². En même temps, leur engagement est nécessairement marqué par la *culture d'entreprise* que diffuse leur collectivité (voire leur territoire) de rattachement ou d'adoption.

On soulignera donc volontiers que si les limites contemporaines du *grand récit* sur l'intérêt général proviennent certes d'une crise du modèle d'intervention de l'État (avec des symboles nationaux décalés et un déclin des négociations catégorielles), elles sont aussi le produit des nouvelles composantes territoriales de l'intégration républicaine avec l'affirmation des forums régionaux et l'apparition de fonctionnaires

²² Faure (A), Négrier (E), décembre 2000, " La démocratie territoriale contre la République (canal historique) ", *Pouvoirs locaux*, n° 47

territoriaux plus responsabilisés dans leurs fonctions et plus autonomes dans leurs actions.

DU BON USAGE DE CERTAINS MOTS MAGIQUES

Les hypothèses que nous avançons sur les limites de l'influence des controverses nationales et catégorielles dans la hiérarchisation des priorités de l'intervention publique possèdent, très schématiquement, deux facettes. D'un côté, nos études de terrain montrent que les acteurs qui participent à la construction des référentiels de l'action publique s'émancipent de plus en plus nettement des cadres corporatistes de médiation qui ont incarné le modèle de la planification française. Mais de l'autre, ces nouvelles formes de négociation prolongent en apparence les traits principaux des organisations administratives. La contractualisation régionale comme la politique de la ville restent en effet décrites dans les discours et dans les analyses comme le résultat d'une modernisation en douceur. Il y a là un décalage dans les diagnostics qui trouve sans doute une part d'explication dans la portée équivoque des *mots magiques* qui accompagnent l'essor contemporain de la décentralisation et de la régionalisation en France. Les notions de *projet de territoire*, de *partenariat*, de *développement durable*, d'*équilibre*, de *charte*, d'*acteur*, d'*intérêt communautaire*, de *service public*, de *proximité*, de *citoyen*, de *réseau*, de *subsidiarité*, d'*efficience*, de *polycentrisme*, de *contrat* (la liste est beaucoup plus longue...) occupent en effet une place centrale dans le lexique des praticiens comme dans celui des observateurs pour commenter les évolutions en cours. Même si chaque corps de discipline s'en défendra avec vigueur, ces notions véhiculent souvent des imageries collectives fortement imprégnées de présupposés vertueux, et nous ferons l'hypothèse que ce réenchantement sémantique n'est pas sans filiation avec la rhétorique républicaine du service public et de l'intérêt général.

Revenons quelques instants sur les principaux axiomes en vogue dans les expertises universitaires : la territorialisation des politiques publiques favorise des solutions flexibles et négociées ; la performativité du management public implique des pratiques consultatives et participatives ; la parole des citoyens doit prévaloir sur celle des usagers qui doit elle-même primer sur la pression des groupes d'intérêts ; les financements croisés sont un gage d'équité ; le partenariat est un antidote contre les égoïsmes et les archaïsmes politiques locaux... Assurément, les sciences du politique ont leur part de responsabilité dans ce prêt à penser du *territorialement correct* qui esquisse l'horizon *post-bureaucratique* de l'action publique. Lorsque Patrice Duran y décèle par exemple les prémises d'une modernisation des administrations dans leur ensemble (avec le passage, pour reprendre ses termes, de la hiérarchie à la compétence, de la routine à l'innovation, de la conformité au résultat, de la segmentation à l'articulation, du contrôle à la confiance... - Duran 1999, p. 137), il réifie certes l'action publique dite *conjointe* dans sa dimension universaliste, mais il brouille aussi considérablement l'analyse des nouveaux enjeux de l'action publique locale en invoquant une modernité gestionnaire pour le moins idéalotypique. Nos recherches de terrain nous montrent que l'émergence d'une République régionale, c'est aussi, dans le même temps, l'idée des flexibilités qui pénalisent les secteurs mal représentés, des consultations qui figent les grands projets, des intérêts privés qui transforment profondément l'énoncé des priorités locales, des collectivités puissantes qui instrumentalisent les réformes nationales et européennes, des élus qui personnalisent l'exercice du pouvoir local... Sans travail de déconstruction critique, les *mots magiques* de la décentralisation entraînent les observateurs dans des postures intellectuelles ambiguës ou caricaturales. On trouve d'un côté les tenants universitaires d'un parti pris à la fois démocratique (la proximité garantit une meilleure écoute des problèmes collectifs à résoudre) et modernisateur (la décentralisation favorise une mise en œuvre plus efficace des solutions). On trouve de l'autre des analyses qui dénoncent conjointement les dangers du pouvoir local (le retrait de l'État renforce la démagogie politique et les errements clientélistes) et les processus souterrains de domination (le système politique consacre des rapports de force défavorables aux mouvements sociaux). Nous voilà enfermés, sans que le procès n'ait pu réellement être instruit, dans un débat biaisé

sur ses fondations : les études sur l'action collective au niveau local se retrouvent prisonnières de visions du monde qui adoptent soit le prisme du grand récit républicain soit la bannière du social émancipé du politique. Il nous semble au contraire que la richesse de l'action publique locale tient dans une conjonction des influences : la pensée d'État est en permanence innervée des effets de localisation des programmes publics tout comme chaque espace politique local s'imprègne sans cesse des facettes *apolitiques* et hétéroclites de la transaction sociale.

C'est sans doute là que réside la principale nouveauté des apprentissages administratifs de la décentralisation : il semble dorénavant nécessaire, pour les comprendre, d'engager une lecture plus politique des politiques locales²³. L'action publique locale ne s'apparente pas seulement à un processus de territorialisation des programmes publics permettant d'illustrer une facette d'évolution de l'action administrative dans son ensemble. C'est aussi un objet d'étude qui révèle des interdépendances singulières, dans chaque contexte territorial, entre des principes de management, des formes de gouvernabilité, des traditions de négociation et des effets de localité. **Les politiques locales changent la politique** au sens où l'influence croissante des administrations locales dans la hiérarchisation des priorités publiques s'accompagne d'une transformation des conditions mêmes de la médiation politique.

²³ Faure (A), 2^{ème} semestre 2000, "L'action publique locale entre territorialisation, territorialités et territoires. Pour une lecture politique des politiques locales", *Cahiers Lillois d'Economie et de Sociologie*, n° 35-36, p. 27-45

*VI. LA MONTEE EN PUISSANCE
DES TERRITOIRES
INTERMEDIAIRES*

Notre second chantier de recherche concerne l'évolution du fonctionnement des collectivités locales dans le triple contexte de la décentralisation institutionnelle, de l'eupéanisation des espaces publics et de la mondialisation des échanges socioéconomiques. Dans la première partie, nous avons pu voir comment différents auteurs analysaient les spécificités d'organisation propres aux communes rurales (comme la rhétorique apolitique du maire) et aux départements (comme le cumul des mandats). Ce retour sur la littérature spécialisée a aussi permis de repérer les analyses centrées dans les années 90 sur la montée en puissance des villes, ces dernières ouvrant des controverses stimulantes sur l'opposition entre la régulation institutionnelle des *gouvernements urbains* et les ajustements plus flexibles de la *gouvernance territoriale*. Parallèlement, les travaux sur la légitimation des représentations politiques ont permis de détailler la prégnance des processus symboliques qui orientent l'action des acteurs locaux. Les analyses centrées sur les caractéristiques du métier d'élu local permettent notamment de souligner comment les approches sur les notions d'*entreprise politique* et d'*échange politique* révèlent l'influence des codes et des configurations propres à chaque leadership territorial. Dans leur diversité, ces travaux mettent en lumière l'opération de bornage de l'action publique sur deux facettes : des ressorts accrus d'intervention d'une part, avec les champs de compétences massivement transférés à l'échelon infra national et à l'échelon supra national, et des repères consolidés de légitimité d'autre part, avec des leaders politiques locaux puissamment arrimés à des territoires électifs.

À ce stade de l'analyse, nous souhaitons discuter l'hypothèse selon laquelle la montée en puissance contemporaine des collectivités locales, et tout particulièrement des structures d'agglomération, permet d'observer des compromis sociaux qui se cristallisent de façon inédite sur des enjeux politiques et sur des problématiques institutionnelles. Nous reviendrons dans un premier temps sur les résultats de nos enquêtes de terrain qui sont susceptibles de faire avancer cette hypothèse. Les recherches que nous avons engagées sur les maires ruraux, sur les fonds structurels européens et sur les politiques d'agglomération permettent par exemple d'observer comment les questions d'identité politique locale recoupent de plus en plus souvent, sous le vocable intercommunal de *l'intérêt communautaire*, les

enjeux plus catégoriels et sectoriels de gestion et d'arbitrage des intérêts privés. Nous proposerons ensuite une esquisse d'interprétation théorique de ces évolutions en cherchant à formaliser l'articulation qui s'opère entre les ingrédients politiques du pouvoir local et les ressorts spatialisés des mouvements sociaux. On s'intéressera notamment aux échelons émergents, sur le plan institutionnel, des communautés d'agglomération et des *pays ruraux*. Ces territoires intermédiaires s'affirment en effet sur la scène politique comme des espaces de médiation particulièrement stratégiques pour *faire de la politique* mais aussi pour traduire des débats de société en orientation de politiques publiques. Les débats axés sur la définition d'un *intérêt communautaire* de nature intercommunale illustrent, parfois de façon éclairante, ces nouveaux enjeux de délimitation des missions de service public où s'entrecroisent des considérations très hétéroclites sur la définition d'un intérêt général qui serait pensé en termes à la fois territoriaux, sectoriels et symboliques.

Ce constat nous entraînera à insister, une fois encore, sur la nécessité d'une approche méthodologique valorisant la complémentarité des savoirs dans ce domaine. L'action politique est certes affaire de pouvoir, d'emblèmes et de ressources. Mais les recherches en sciences sociales consacrées à la territorialité des transactions sociales constituent des éclairages indispensables pour comprendre aussi la dynamique politique des repères d'identité sociale qui se transforment en quête de souveraineté territoriale. Nous souhaitons explorer ce constat dans les deux sens : nos recherches montrent certes que le système politique local est de plus en plus conditionné par les idées et par les intérêts produits dans les sphères localisées de l'action collective. Mais dans le même temps, il apparaît aussi que les *effets de localité* des dynamiques sociales s'articulent de plus en plus ouvertement sur des négociations structurées à l'échelon institutionnel des nouvelles structures intercommunales. De nombreux indices tendent à montrer que le double mouvement de globalisation et de territorialisation des conflits d'intérêts confère progressivement aux *territoires intermédiaires* des communautés d'agglomération et des communautés de communes une fonction inédite de cristallisation des enjeux politiques locaux.

A. DE L'IDENTITÉ LOCALE À L'INTERÊT COMMUNAUTAIRE

Les résultats des travaux en sciences sociales procèdent de processus intellectuels qui gagnent généralement à être complétés par des informations relatives à l'itinéraire, à la méthode et au courant d'analyse des chercheurs engagés dans la réflexion. Depuis vingt ans en France, les multiples tentatives scientifiques de bilan sur la décentralisation illustrent sans ambiguïté ce constat banal : l'appréciation de l'intensité des changements observés doit être mise en relation avec les lunettes qui scrutent les variations en présence. Lorsque les diagnostics insistent sur les permanences, c'est souvent parce que le point de vue adopte une focale institutionnelle prononcée (que ce soit pour souligner l'interpénétration entre les systèmes nationaux et locaux ou pour décrire la toile serrée des réseaux qui enserrant chaque sphère locale de la décision publique). En revanche, les études qui insistent sur l'émergence de nouvelles dynamiques urbaines ou rurales procèdent souvent d'approches socioéconomiques ou culturelles qui relèguent les équations politiques locales au second rang (que ce soit pour déplorer le décalage chronique qui sépare les espaces de l'action et de la représentation ou pour souligner la logique déterritorialisée des mouvements sociaux). Dans ces différents diagnostics, l'objet politique demeure appréhendé sur un mode relativement exclusif, c'est-à-dire sans que des passerelles ne connectent les éventuelles interférences entre les normes, les valeurs et les symboles de l'action publique locale. Pourtant, au fil des enquêtes de terrain que nous avons engagées ces dernières années, cet exercice incertain nous est apparu indispensable pour comprendre comment les quêtes identitaires des mouvements sociaux et les ressources communautaires des systèmes politiques s'alimentaient réciproquement. L'objet politique exprime toute sa

densité dans un processus territorialisé où s'enchevêtrent des enjeux institutionnels, des rapports de pouvoir, des conflits d'intérêts, des mouvements d'idées et des rituels électifs.

1. *GESTION DES SYMBOLES ET SYMBOLIQUE GESTIONNAIRE*

Dans mes premières recherches sur les *maires ruraux en action*, j'ai été confronté à un paradoxe politique de prime abord intrigant : bien que les communes rurales aient toujours possédé des agriculteurs dans leur conseil municipal et qu'elles aient longtemps été dirigées majoritairement par l'un d'entre eux, elles ne figuraient pourtant pas vraiment parmi les lieux traditionnels de défense des intérêts agricoles. Pour éclairer ce constat, distinctement validé lors de notre premier travail d'enquête sur les maires ruraux en France²⁴, j'ai d'abord cherché à avancer quelques éléments d'explication historiquement datés. Depuis la Révolution française par exemple, le critère de la neutralité économique constitue pour la désignation du maire un élément important de l'éligibilité villageoise. On peut aussi noter qu'à la Libération en 1945, la nomination des maires par l'État a conforté l'imagerie républicaine d'un premier magistrat défendant d'abord l'intérêt général et les intérêts vitaux de la nation. Et dans les années de "reconstruction", le mouvement de modernisation de la filière agricole a définitivement orienté l'action des leaders syndicaux agricoles dans les arcanes départementales et nationales de défense de la profession agricole. Ces derniers, même s'ils possédaient aussi un mandat de maire, dissociaient clairement leurs engagements dans la filière agricole de ceux placés au service de la communauté villageoise. Je suis donc parvenu à la conclusion que le maire tirait d'abord sa légitimité de sa capacité à gérer un certain

²⁴ Faure (A), mai 1992, *Le village et la politique. Essai sur les maires ruraux en action*, Paris, L'Harmattan, 224 p. (collection Logiques Politiques)

nombre de symboles structurant à la fois la cohésion communautaire et l'ouverture sur le monde.

À cet égard, la recherche collective sur les *entrepreneurs ruraux* engagée à la fin des années 80²⁵ avec Françoise Gerbaux et Pierre Muller nous a permis de déceler un tournant symbolique important dans la mesure où les enjeux économiques semblaient faire l'objet de nouvelles stratégies collectives en milieu rural. Notre thèse sur les *maires ruraux managers* a détaillé cette évolution de la scène municipale dans laquelle une nouvelle génération d'élus ruraux s'investissait dans le développement local en affirmant une *symbolique gestionnaire* inédite²⁶. Nous avons en effet observé que les élus utilisaient des compétences souvent issues de leur itinéraire professionnel et urbain pour soutenir les projets susceptibles de relancer l'économie locale et d'inciter les habitants à rester sur place, voire à s'installer. Il nous a semblé que le mandat de maire se transformait, en ce sens que la part de l'activité consacrée à la gestion des symboles ne constituait plus l'unique axe structurant l'activité mayorale : le maire cherchait aussi à impulser une dynamique collective centrée sur l'esprit d'entreprise et de solidarité du territoire qu'il administrait. Naturellement, cette évolution, qui a été observée sur une minorité active de maires ruraux dans les années 80, n'est pas propre au monde rural. Par ailleurs, les "*projets de territoire*" qui sont mis en avant dépassent souvent le strict cadre des frontières communales pour s'inscrire dans l'optique plus large du canton ou du bassin de vie. De même, les dernières mandatures municipales semblent confirmer que la transformation progressive du métier de maire se réalise quelle que soit la taille de la commune à administrer.

Au terme de ces observations sur trois mandatures (1983, 1989 et 1995), nous avons traduit ces résultats en faisant l'hypothèse qu'aux deux missions traditionnelles du maire sur la *reproduction d'empreintes* et sur la *construction de repères* s'ajoutait dorénavant une fonction d'*impression de tendances*, au sens où le

²⁵ Muller (P), Gerbaux (F), Faure (A), janvier 1989, *Les entrepreneurs ruraux. Agriculteurs, artisans, commerçants, élus locaux*, Paris, L'Harmattan, 189 p. (collection Alternatives rurales)

²⁶ Faure (A), 3e trim. 1991, " Maires ruraux, de la gestion des symboles à la symbolique gestionnaire ", *Politix*, n° 15, p. 68-72

maire cherchait de plus en plus publiquement à afficher des valeurs et à prendre des décisions qui pesaient directement sur les modes de représentation et d'organisation des intérêts locaux²⁷. Naturellement, l'évolution n'est pas seulement gestionnaire et performative : les maires sont aussi de *grands communicants* qui utilisent la symbolique gestionnaire pour médiatiser une image de compétence et d'efficacité, d'autant plus que cette image est en passe de devenir un critère important de l'éligibilité territoriale. Mais cette évolution nous a semblé constituer un tournant dans la façon de faire de la politique à l'échelon local, dans la mesure où elle impliquait potentiellement des répercussions sur le métier d'élu local allant bien au-delà de l'imagerie républicaine du *pater familias* administrant ses ouailles.

2. LE MONDE RURAL ET LES FONDS STRUCTURELS

Nous avons aussi pu observer sur de nombreuses études de cas le double mouvement de politisation et de pragmatisme des enjeux locaux de développement socioéconomique. Cette évolution est notamment apparue lors d'une recherche comparative engagée à partir de 1995 sur la mise en place régionale des fonds structurels dans cinq pays de l'Union européenne²⁸. Dans les domaines du soutien à l'agriculture, du développement rural et de la protection de l'environnement, la politique communautaire connaît un infléchissement sur ses modes d'intervention depuis la fin des années 80 : nos recherches montrent que la mise en œuvre des programmes se réalise moins à partir des échanges entre la Commission et les administrations nationales de l'agriculture qu'au gré d'une

²⁷ Faure (A), 1996, " Le maire aujourd'hui ", in ouvrage collectif, *Le Livre de l'Année. Du 1er janvier au 31 décembre 1995*, Paris, Larousse, p. 318-320

²⁸ Faure (A) et al., février 1999, "Dynamiques régionales et enjeux sociopolitiques", p. 53-72, Vol. 1, in rapport collectif, sous la responsabilité de Perraud (D.), *Politiques communautaires et politiques régionales, Les acteurs régionaux des politiques agricoles et rurales (PACREGIO)*, Grenoble, INRA (Institut de la Recherche Agronomique), en 3 Volumes, Vol. 1, 221 p., Vol. 2, 201 p., Vol. 3, 112 p. (Communauté Economique Européenne - Programme FAIR 3)

multitude de négociations avec les institutions régionales et locales. L'étude de cette évolution nous a permis de souligner que les *critères d'éligibilité* définis par la Commission européenne pour déterminer les territoires pouvant recevoir des aides semblaient fortement réinterprétés par les scènes locales, et ce aussi bien lors de la sélection initiale des projets qu'à l'occasion des évaluations encadrées par les *comités de suivi*²⁹. Au-delà du constat que la région ne constitue ici qu'un échelon territorial parmi d'autres pour hiérarchiser et planifier les partenariats locaux, il faut noter que cette diversité des jeux de traduction, d'ajustement et d'adaptation des orientations européennes sur chaque territoire et pour chaque filière d'activité semble entraîner une importante transformation des *référentiels* qui cristallisent les intérêts sectoriels en présence. De façon condensée, on peut résumer ces constats en soulignant que l'espace européen des politiques publiques agricoles est supplanté par l'espace public émergent des enjeux de développement rural. Les acteurs locaux des politiques communautaires font financer un certain nombre de projets puis participent à leur institutionnalisation alors que ces projets n'entrent pas dans les approches sectorielles traditionnelles. *De facto*, ils arment des passerelles inédites entre l'agricole et l'environnemental, entre le rural et l'identitaire, entre le public et le privé, entre le local et le régional... Cette situation permet de faire l'hypothèse que le label européen des fonds structurels esquisse un *intérêt communautaire* souvent plus proche des dynamiques intellectuelles régionales et locales que des ententes inter-gouvernementales³⁰. Il a déjà été démontré comment *l'attente d'Europe* s'énonçait dans l'addition hétéroclite des intérêts portés par les représentants nationaux et régionaux réunis à Bruxelles pour négocier des compromis (Abélès 1996), mais aussi dans l'inventivité de la commission et des ressources d'expertise que ses membres parvenaient à mobiliser (Smith 1996). Le *laboratoire d'innovations rurales* qui se structure avec le réseau *Leader* nous donne un autre éclairage : il évoque une période de transition et d'expérimentation sur de nouvelles formes d'action publique locale. Nous avons notamment pu souligner que

²⁹ Faure (A), Smith (A), 1er trim. 1999, " Réforme de la PAC, fonds structurels... Que changent les politiques communautaires? ", *Pouvoirs locaux*, n° 40, p. 104-110

³⁰ Faure (A), octobre 2000, " Des politiques agricoles au développement rural : un agir subsidiaire en formation? ", in Perraud (Daniel), *L'Europe verte. Les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales*, INRA Editions

le passage de la *PAC* (politique agricole commune) aux *PRAT* (politiques rurales autonomes et territorialisées) esquissait un *agir subsidiaire* combinant de façon inédite des fondations corporatistes et libérales.

3. *LES COMMUNES ET LES AGGLOMERATIONS EN “ COMMUNAUTES ”*

Une autre façon d'étudier ce type d'évolution trouve un bon terrain d'observation avec l'étude des transformations apparues dans les coopérations entre communes en France ces dernières années. Depuis le début de la V^{ème} République, des réformes ont tenté d'organiser les conditions politiques et techniques d'une rationalisation et d'une simplification des enjeux d'administration locale à l'échelon intercommunal. Après les échecs de la loi Marcellin en 1971 et du rapport Guichard en 1976, la réforme de décentralisation de 1982 a esquivé prudemment la question en confortant les échelons de la commune et du département. Il faut attendre les années 90 pour observer un déclic et la mobilisation active des maires des villes centre dans les débats parlementaires (Guéranger 1999). C'est en effet sous l'influence de ces groupes de pression qu'ont pu être adoptées et appliquées rapidement plusieurs réformes importantes sur les communautés de communes (1992), les *pays* (1995 et 1999) et les communautés d'agglomération (1999). Si le sociologue Rémy Le Saout souligne à raison la nature *inachevée* de ces nouvelles formes de pouvoir intercommunal (Le Saout 2000b), les recherches que nous avons engagées dans ce domaine permettent néanmoins d'observer que les communautés de communes et d'agglomérations mobilisent très activement les élus majors du système politique local, et que ces *territoires intermédiaires* stimulent des stratégies de compétition à forte symbolique identitaire.

À l'occasion d'un colloque consacré à la modernité potentielle de l'intercommunalité, il a été possible d'effectuer une lecture diachronique des enjeux

de développement caractérisant cette forme de coopération entre les communes : on a d'abord assisté il y a vingt ans à un processus de fragmentation des problèmes, suivi dix ans plus tard par un regain de politisation des enjeux intercommunaux et, depuis cinq ans, par une généralisation des procédures de territorialisation des politiques publiques³¹. Dans ce processus, les principaux leaders politiques locaux sont sollicités pour organiser et institutionnaliser ces nouveaux territoires de l'action publique avec le concours de tous les maires. Dans l'esprit de la loi, ces nouveaux périmètres délimitent des *projets de territoires* que les agents de développement et les ingénieurs de l'État inscrivent volontiers sur de vastes espaces comme les *pays*, les parcs régionaux ou les régions urbaines. Mais les recherches menées en Rhône-Alpes montrent que les élus locaux s'investissent prioritairement sur l'intercommunalité classique de premier niveau³², comme si seule cette intercommunalité intégrée leur garantissait de rester en contact avec leur base municipale tout en devenant les interlocuteurs privilégiés des administrations départementales et régionales. Pour le leader intercommunal, il semble que cette nouvelle façon de faire de la politique s'apparente à un travail inédit de construction d'une légitimité délimitée par un territoire d'élection plus large et par des ressources d'action publique beaucoup plus conséquentes. Le travail de construction du *fief politique* se cristallise sur l'intercommunalité de premier niveau parce que cet échelon cumule plusieurs types de ressources politiques jugées aujourd'hui complémentaires pour asseoir un pouvoir durable. Le constat est amplifié en milieu urbain dans la mesure où le modèle des *communautés d'agglomération* assoit le pouvoir sur une taxe professionnelle unique, sur des compétences élargies et sur une définition très libre de l'*intérêt communautaire*. Les raisons de ce soudain virage impulsé par la loi Chevènement sont certes multiples, et l'argument financier est souvent avancé comme principal élément déclencheur. Mais nos études de terrain permettent aussi de souligner la place tout à fait déterminante des enjeux de

³¹ Faure (A), janvier 1998, *L'intercommunalité de projet, un modèle d'action publique innovant ?*, Rapport de synthèse de la Journée du 28 novembre 1997, OIPRA (Observatoire sur l'Intercommunalité de Projet en Rhône-Alpes), CERAT, INUDEL, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, Grenoble, OIPRA/CERAT-IEP, 51 p.

³² Faure (A), 2000, " Intercommunalités et grandes mailles en Rhône-Alpes : vers de nouveaux modes d'action publique ? ", *Revue de Géographie Alpine*, n° 1 Tome 88

leadership dans cette évolution. Une recherche centrée sur la mise en place de compétences culturelles dans sept agglomérations³³ nous a par exemple permis de mesurer le rôle moteur qu'occupaient systématiquement les présidents d'agglomération dans les différentes phases de mise en œuvre de la réforme sur leur territoire. Le principal leader politique de l'agglomération, souvent maire de la ville centre, joue à chaque fois une partition tout à fait décisive pour *entraîner* ses partenaires et ses partisans dans ce processus de refondation territoriale mais aussi pour imaginer des politiques culturelles qui transcendent les clivages internes et s'émancipent des priorités du ministère de la Culture.

De leur genèse parlementaire jusqu'à leur appropriation par les collectivités locales, les lois Chevènement et Voynet délivrent aussi des informations originales sur la façon dont le système politique territorialise à la fois ses cadres et ses références d'action. Lors de l'élaboration des lois tout d'abord, différents groupes de pression se sont mobilisés pour que des réformes facilitent l'affirmation d'entités politiques intercommunales dotées de ressources propres et de compétences considérables. Les maires des villes centre se sont montrés les premiers très présents lors de la rédaction de la loi Joxe sur les communautés de communes en 1992 (loi qui a paradoxalement profité aux espaces ruraux), puis lors de la rédaction de la loi Chevènement sur les communautés d'agglomération en 1999. Ces formules de coopération sont aujourd'hui fortement investies par la classe politique locale mais aussi par les fonctionnaires territoriaux. Nos études de terrain montrent qu'elles mettent en scène des territoires intercommunaux superposés et enchevêtrés qui se construisent sur une double légitimité de médiation des intérêts locaux et de représentation du territoire³⁴. D'une part, les élus locaux demandent aux bureaucraties intercommunales émergentes de répondre à des missions collectives de plus en plus complexes en termes de responsabilité et d'efficacité. D'autre part, ce travail permanent d'articulation et d'intermédiation est réalisé à partir de

³³ Faure (A), Négrier (E), " La nouvelle donne communautaire ", in Faure (A), Négrier (E), *La politique culturelle des agglomérations*, La Documentation française, à paraître

³⁴ Faure (A), mai 2000, " L'urbanisme en attente d'intercommunalités. A propos du schéma directeur de la région urbaine grenobloise en 1999 ", *Rapport intermédiaire*, INUDEL-CERAT, 50 p.

ressources en expertise limitées et avec le concours d'administrations souvent mal outillées pour intégrer la diversité des demandes. Cette situation entraîne les responsables techniques et administratifs des établissements intercommunaux à se spécialiser dans un travail de discussion des frontières de l'intervention publique. L'activité prend concrètement deux formes particulières. Premièrement, les *conseillers du prince* font prendre conscience à leur *patron* politique et à leurs interlocuteurs de la contingence des décisions. Ils font ainsi progresser l'idée selon laquelle une décision publique n'est ni constante, ni générale, sa justesse étant établie par l'expérience plutôt que par la raison. Les défis d'articulation entre les différents niveaux d'intervention publique sont en quelque sorte tamisés par ces hauts fonctionnaires des territoires qui adoptent une position privilégiée de *passeurs* entre l'intérêt général, les intérêts privés et les intérêts locaux³⁵. Deuxièmement, on constate que, dans l'activité de conquête puis de préservation du pouvoir, les leaders politiques intercommunaux sont confrontés à un travail croissant de médiatisation politique des priorités publiques accompagnées ou encadrées par leur collectivité. Les élus prennent conscience de l'importance d'un positionnement territorial en concurrence avec les espaces limitrophes et en adéquation avec les modèles de développement local promus par leur région et les grandes administrations, mais aussi avec ceux de l'union européenne et des fonds structurels. L'exemple des espaces périurbains illustre cette complexité croissante, leurs responsables politiques étant sommés de choisir entre la puissance métropolitaine de la communauté d'agglomération, la fédération des intérêts du *pays* et un modèle hybride de communauté de communes³⁶. Ces différentes formules de *communautés* (le terme n'est pas innocent) servent donc de laboratoire aux leaderships territoriaux pour mutualiser les ressources mais aussi les gains électoraux d'une activité politique beaucoup plus managériale que par le passé. Par une multitude d'initiatives centrées sur la spécificité et l'unité de leur territoire, les

³⁵ Faure (A), " De nouvelles formes d'action publique pour les élites politiques locales ? " in Coutard (O), *Le bricolage organisationnel. Crise des cadres hiérarchiques et innovations dans la gestion des entreprises et des territoires*, Paris, Ed. Elsevier, p. 129-134

³⁶ Faure (A), Guéranger (A), février 2000, " L'intercommunalité périurbaine, des équations inédites ", in rapport collectif, coordonné par Marcelpoil (Emmanuelle), *La construction de l'autonomie des territoires périurbains*, Grenoble, CEMAGREF, p. 19-27 (pour le Programme Fédérateur Environnement)

leaders intercommunaux construisent des espaces politiques de référence. Au terme de nos enquêtes de terrain, il nous semble que les leaders politiques de ces territoires intermédiaires orientent leurs engagements sur la dimension symbolique d'un *grand récit* qui se révèle dorénavant beaucoup plus territorial que républicain. Cette évolution nous entraîne à reconsidérer les variables structurantes du travail politique à l'échelon local. Loin des négociations fermées dans les salons feutrés des préfectures, les leaders politiques doivent dorénavant affirmer leur légitimité politique en investissant de multiples arènes de médiation et de représentation.

B. DE LA LÉGITIMITÉ POLITIQUE À LA SOUVERAINETÉ TERRITORIALE

Dans son ouvrage de synthèse sur l'analyse des transformations des espaces politiques locaux depuis quarante ans, Sylvie Biarez note la progression des travaux décrivant la complexité et les fragmentations multiples qui gagnent l'organisation de l'action publique en milieu urbain (Biarez 2000). Pour la plupart des auteurs, cette évolution entraîne un décalage entre, d'un côté, une réelle diversification des jeux d'acteurs et de réseaux qui font le *polycentrisme des villes*, et de l'autre, un système de légitimité politique qui consacre toujours des principes d'administration relativement autoritaires et techniciens. Ce décalage, souvent mentionné dans les nouvelles approches sur la gouvernance et sur les politiques publiques, est avancé pour expliquer les difficultés croissantes de régulation pour les villes. Sylvie Biarez souligne pour sa part que cette situation laisse la question démocratique en suspens, dans la mesure où les détenteurs du pouvoir local ne parviennent guère à promouvoir dans ce contexte des modes de consultation et de participation des citoyens donnant aux villes des outils adaptés pour gérer le *vivre ensemble* métropolitain. Les enquêtes de terrain que nous avons engagées dans ce domaine nous incitent à étudier ce problème du déficit démocratique des institutions locales en revenant sur l'idée, trop rapidement admise de notre point de vue, selon laquelle la gouvernance urbaine favorise la *domination* des grands groupes de pression dans les hiérarchisations de l'agenda politique local. Tant en milieu rural qu'en milieu urbain, nos recherches nous incitent plutôt à souligner que le système de décision met en évidence une multitude d'imprégnations croisées qui donnent au travail de médiation des élus locaux une marge d'autonomie considérable.

En présentant différents travaux, nous reviendrons d'abord sur cette évolution du métier d'élu local qui confère aux maires et aux présidents de structures intercommunales de nouvelles marges de manœuvre pour opérer la traduction des problèmes collectifs en programmes publics. Les transactions qui marquent les systèmes politiques locaux se réalisent en effet dans une diversité d'influences qui entraîne les élus locaux de premier plan à adopter une position forte de médiation. Nous verrons notamment que les fonctions simultanées d'*éligible*, de *notable* et d'*entrepreneur* leur permettent d'utiliser les enjeux identitaires pour orienter la production des référentiels de l'action publique.

Nous testerons ensuite l'hypothèse plus générale selon laquelle cette appréhension croisée des priorités de l'intervention publique modifie en profondeur les règles du jeu politique local et national. La légitimité particulière qui émane du travail de médiation des élus locaux leur permet d'affirmer des objectifs de souveraineté territoriale relativement inédits dans le système français. On essaiera ainsi de montrer comment le pouvoir local transforme les conditions de mise en œuvre des politiques publiques en relativisant considérablement la dimension corporatiste des négociations sectorielles au sein des administrations locales et nationales.

1. *LE TERRITOIRE DES ELUS LOCAUX*

A LA CROISEE DES INFLUENCES

Dès nos premiers travaux, nous avons buté sur un problème de méthode pour prendre la mesure de l'activité des élus locaux sans perdre en route certains éléments décisifs du puzzle. La diversité des cas de figure et des objets d'analyse semble en effet condamner par avance toute vision d'ensemble et tout schéma explicatif global. À *l'épreuve de la décentralisation*, les maires et les présidents de conseil général occupent par exemple une fonction de généraliste où s'enchevêtrent

de façon inextricable une multitude d'activités de médiation³⁷. Pourtant, même si la nature strictement gestionnaire des activités des décideurs politiques locaux peut varier du tout au tout, il semble possible d'identifier, au fil des enquêtes et des entretiens, quelques constantes concernant leur engagement et la *vision du monde* qu'ils construisent pour investir, apprivoiser et maîtriser les enjeux du pouvoir local. Pour étayer cette hypothèse, nous avons cherché, dans un premier temps, à décomposer le travail d'apprentissage du métier d'élu local. Cette démarche permet de spécifier trois types d'espaces publics : la *tribu* que chaque société locale délimite au fil des élections locales, le *système* que chaque milieu politico-administratif territorial structure et consolide au fil des coopérations, et les *arènes* de controverses publiques dans lesquelles différents groupes de pression s'affrontent pour définir les priorités de l'action publique locale³⁸. La tribu, le système et les arènes forment en quelque sorte les trois contextes d'idées et de valeurs où se développe la complexité contemporaine du métier d'élu local en France, où s'expriment conjointement les figures de *l'éligible*, du *notable* et de *l'entrepreneur*. D'autres auteurs ont procédé à ce découpage sur des bases voisines : la métaphore des *triathloniens* pour Dominique Lorrain (Lorrain 1991), les dimensions cumulées de l'administration, du local et de la politique pour Philippe Garraud (Garraud 1994), ou encore la dynamique des problèmes, des territoires et des organisations pour Olivier Borraz (Borraz 1999). De notre point de vue, cette grille de lecture à trois entrées implique, *de facto*, un questionnement méthodologique concernant la compatibilité théorique que cet assemblage suggère. Une première tentative théorique a été engagée de façon collective³⁹ en structurant la confrontation interdisciplinaire aux analyses inscrites dans le champ de la science politique. Nous avons ainsi pu proposer une première articulation entre les travaux d'ethnologie politique, de sociologie des organisations et d'analyse des politiques publiques. La

³⁷ Faure (A), juin 1994, " Les élus locaux à l'épreuve de la Décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale ", *Revue Française de Science Politique*, Vol. 44, n° 3, p. 462-479

³⁸ Faure (A), novembre 1997, " Les apprentissages du métier d'élu local, la tribu, le système et les arènes ", *Pôle Sud*, n° 7, p. 72-79

³⁹ Genieys (W), Smith (A), Faure (A), et al., novembre 2000, " Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire ", *Pôle Sud*, n° 13, p. 4-19

conjugaison de ces champs spécialisés permet en quelque sorte de réconcilier les sociologies de l'action et du pouvoir local.

Mais cette approche à plusieurs entrées prend une dimension plus problématique lorsque la confrontation s'élargit aux analyses en sciences sociales qui n'entretiennent aucune relation scientifique avec les sciences du politique. Pourtant, cette voie d'analyse nous paraît fructueuse, précisément parce que ces disciplines (ou certains champs spécialisés qui les composent) proposent une approche des enjeux politiques qui déborde, ignore ou conteste les lectures habituellement développées sur les institutions, sur les élections ou sur le management public. Les sociologues qui s'intéressent par exemple au langage comme élément fondateur du groupe donnent des informations très utiles sur la façon dont les individus résistent à l'unification du politique incarnée par l'État et par le pouvoir local. Les sociologues qui mesurent la place de l'informel, de l'implicite et du non-dit dans les transactions sociales montrent la dimension morale parfois structurante des perceptions politiques. Les géographes qui s'intéressent aux *structures élémentaires de la territorialité* décrivent des combinaisons spatiales dont la dimension politique gagne sans doute à être analysée à la lumière de certains outils de l'éthologie et du matérialisme structuraliste. Les économistes qui proposent des diagnostics sur les enjeux de développement économique énoncent des combinaisons qui possèdent, sur le plan identitaire ou marchand, une dimension de gouvernance riche en enseignements. Bref, il nous semble que les travaux sur le pouvoir local ont tout à gagner d'une ouverture sur des sensibilités d'analyse qui intègrent dans la question territoriale l'analyse des effets de localité même si ces données sont décalées par rapport aux standards de science politique et de sociologie politique sur les concepts de légitimité et de souveraineté. À cet égard, le terrain des nouvelles dynamiques intercommunales et régionales constitue un champ d'observation tout à fait éclairant pour tester une grille de lecture plus interdisciplinaire de déchiffrement des enjeux collectifs localisés.

2. LE POUVOIR INTERCOMMUNAL

TRANSFORME LES POLITIQUES PUBLIQUES

Ces dernières années, nous avons engagé des études sur la symbolique gestionnaire des maires ruraux, sur les modes locaux d'appropriation des fonds structurels de l'Union européenne et sur la progression des communautés d'agglomération. Sous des angles différents, ces travaux permettent tous d'entrevoir une évolution des systèmes politiques locaux dans l'accompagnement et dans l'orientation des projets collectifs engagés sur un territoire donné. Les leaders politiques locaux expriment en effet la même promptitude à capter les *effets de localité* qui animent les différents milieux professionnels et les groupes de pression qui sont implantés sur leur terre d'élection. Même si paradoxalement, l'émergence d'une culture de développement propre à un territoire (une région urbaine, un pays rural, une agglomération...) n'est jamais évidente à cerner en raison des données floues et fluctuantes qui caractérisent ce *vivre ensemble* territorialisé, il nous apparaît que la montée en puissance des villes et le développement de l'intercommunalité permettent de souligner la place structurante du pouvoir local dans ces transformations de l'action publique. On constate à chaque fois que ce sont les leaders politiques dirigeant ces *territoires intermédiaires* qui orientent de façon conséquente l'*intérêt communautaire* de la collectivité qu'ils administrent. Si l'attrait récent et rapide pour l'intercommunalité urbaine est souvent expliqué sur un plan technique ou fonctionnel (une rationalisation des interventions, des économies d'échelle, des dotations fiscales avantageuses), nos travaux nous incitent à souligner en premier lieu la nouvelle donne politique et électorale qui entraîne les leaders à s'investir sur ces territoires élargis. En d'autres termes, cette évolution ne provient pas principalement de l'initiative gouvernementale (d'autres réformes ont échoué dans le passé sur les mêmes orientations) mais c'est la nature du jeu politique local qui guide ici la stratégie des élus locaux pour *faire des politiques*. À la lumière de nos travaux récents sur la décentralisation, il nous semble possible d'avancer pour hypothèse que **les élites du pouvoir local transforment considérablement les modes contemporains de conception et de réalisation**

des politiques publiques. L'évolution, particulièrement visible à l'échelon intercommunal depuis quelques années mais parfois perceptible à propos du pouvoir municipal, départemental ou régional depuis une vingtaine d'années, comporte trois dimensions propres : une prise décision toujours enserrée dans plusieurs temporalités d'action, des missions d'intervention aux finalités négociables et contingentes, et une dynamique communautariste affirmée sur des territoires intermédiaires.

L'hypothèse selon laquelle le pouvoir local modifie la façon de faire des politiques publiques trouve une première série d'explications dans les temporalités multiples qui orientent les prises de décision au sein des systèmes politiques locaux. Les élus interviennent simultanément sous la pression de trois *horloges* politiques différentes⁴⁰. La première concerne la prépondérance du *temps compté* des échéances électorales. Les programmations publiques des collectivités locales semblent suspendues à une série de calendriers électifs qui précipitent ou immobilisent les projets en cours. La nouveauté provient moins de cette temporalité hachée (le bon fonctionnement des institutions locales a toujours été lié aux équilibres politiques sortis des urnes) que de l'accélération des alternances, de l'élargissement des champs de compétences et de la généralisation des financements croisés. Les élus locaux engagent leur collectivité dans des programmes publics en fonction de critères d'efficacité et d'opérationnalité perpétuellement inscrits sur le court terme de ces fenêtres d'opportunité électorales. La seconde horloge territoriale qui pèse sur la réalisation des politiques publiques concerne l'emprise du *temps long* qui structure les relations de pouvoir entre les élus, les fonctionnaires des collectivités locales et les interlocuteurs divers des pouvoirs publics. Le constat n'est pas nouveau en soi, mais il prend une dimension particulière dès lors que les élites territoriales investissent plus systématiquement le champ de l'action publique. Pour comprendre les négociations locales, il faut revenir sur la façon dont chaque *configuration territoriale* a formaté l'autonomie (et l'interdépendance) de ses programmes d'action et de coopération au gré de règles

⁴⁰ Balme (R), Faure (A), septembre 1999, " Les politiques locales changent-elles la politique? ", in Balme (R), Faure (A), Mabileau (A) dir ., *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 15-35

d'échange et de transaction lentement codifiées par ses élites. La mémoire de ces arrangements personnalisés pèse considérablement sur la mise sur agenda des problèmes locaux. Enfin, la troisième horloge est plus inattendue : il s'agit du *temps projeté* par les principaux leaders locaux sur des objectifs de recomposition ou de transformation territoriale. Partout en Europe, les années 80 et 90 ont été le théâtre de bouleversements concernant la délimitation spatiale des interventions publiques à l'échelon des agglomérations urbaines et des régions, mais aussi à l'échelon d'*espaces sectoriels* variés (les quartiers en crise, les espaces ruraux fragilisés, les sites en reconversion industrielle, les zones de montagne, les bassins de vie...). Chaque processus d'institutionnalisation de ces territoires situés entre le niveau communal et le niveau régional donne l'occasion d'une *invocation insistante du futur* (pour reprendre l'expression de Marc Abélès à propos des débats du Parlement européen). Ce travail politique d'invocation a la particularité de faire référence à des projets territoriaux dont l'échéance est toujours reportée et la finalité en permanence renégociée. Au final, la perception qu'ont les élus locaux des enjeux de politiques publiques semble étroitement conditionnée par ces trois temporalités. La charge imbriquée du *temps compté* des échéances électorales, du *temps long* des arrangements institutionnalisés et du *temps projeté* des recompositions territoriales oriente de façon singulière les règles du jeu de l'action publique dans chaque contexte territorial.

La deuxième empreinte du pouvoir local sur les politiques publiques concerne l'influence des élus locaux dans la délimitation des frontières de l'intervention publique. Cette hypothèse, proposée notamment au débat lors d'une réflexion collective sur la place du principe de *subsidiarité* dans le système politique français⁴¹ puis prolongée dans un groupe de travail de l'Institut de la Décentralisation⁴², peut se décomposer en trois propositions. Tout d'abord, il semble aujourd'hui que les initiatives des collectivités locales mettent en scène des expérimentations dans

⁴¹ Faure (A) dir., 1997, *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, 306 p. (collection Logiques Politiques)

⁴² Faure (A), mai 1999, *Territorialisation de l'action publique et subsidiarité. La fin annoncée du 'jardin à la française'*, Boulogne, Institut de la Décentralisation, 40 p. (Les Cahiers de l'Institut de la Décentralisation, n° 2)

lesquelles l'autorité publique module en permanence la nature et la portée de ses interventions vis-à-vis des individus et des groupes destinataires. Au fil des politiques publiques territorialisées, on assiste concrètement à un assouplissement des principes de la négociation permettant de déterminer la limite qui sépare, dans chaque domaine d'activité, les enjeux publics des enjeux privés. Ensuite, ce travail sur la frontière public-privé se double d'une activité croissante de discussion concernant le *bon* niveau territorial de diagnostic et de mise en œuvre des programmes d'action. La coopération intercommunale réoriente incontestablement les arbitrages dans la mesure où les communautés de communes et d'agglomération fixent, de leur plein gré, les compétences qu'elles enlèvent aux communes, mais aussi celles qu'elles captent ou délèguent dans les faits à des échelons institutionnels de niveau territorial supérieur. Enfin, les élus locaux revendiquent publiquement une place accrue dans la délimitation des valeurs qui encadrent la symbolique politique de l'intérêt général. La communication qui accompagne la mise en place des politiques publiques permet souvent à ces derniers d'affirmer une vision du monde en décalage (voire en opposition) avec celle des sphères classiques de médiation publique. Nous avons vu plus haut que la production des *référentiels* de l'action publique quittait progressivement les scènes professionnalisées des grandes administrations pour se diffuser dans une multitude de forums régionalisés. Avec la mise en place de compétences de plus en plus étendues, les leaders des grandes collectivités locales occupent une position stratégique pour inventer des *référentiels de proximité* (Lefebvre 2001) qui réinterprètent à l'infini la justesse et la portée des référentiels sectoriels. Cet élan pragmatiste, que Paul Alliès identifie avec circonspection comme une forme démagogique de *proximité de courtoisie* (Alliès 2001), doit être pris au sérieux. C'est une façon territorialisée de faire de la politique qui transforme en profondeur l'équilibre des formes négociées du compromis social. En donnant la primeur aux solutions bricolées et particularisées, les élites des collectivités territoriales mettent progressivement en pratique des formes d'intervention à la fois incertaines et contingentes. À la différence des années 80, il semble aujourd'hui que l'affirmation de cette *subsidiarité rampante* ne soit plus seulement un cas d'école sur quelques

territoires puissants ou en conflit ouvert avec l'État, mais bien un nouveau rapport politique à la notion générique d'intérêt général.

La troisième empreinte des leaders politiques locaux sur les politiques publiques concerne la dimension du travail politique engagé sur des territoires infra-nationaux que nous qualifierons de potentiellement communautariste. Il s'agit d'étudier dans quelle mesure une mise sur agenda des problèmes est orientée par des groupes de pression qui tirent d'abord leur légitimité de la communauté d'intérêts qu'ils expriment à la fois sur une thématique précise et sur un territoire donné. Les niveaux traditionnels du département et de la commune ne semblent que marginalement concernés par cette évolution, en raison de l'étroite imbrication historique qui relie toujours leurs élites aux sphères administratives déconcentrées de l'État. En revanche, le débat se pose différemment pour les niveaux plus récents de la région et de l'intercommunalité. La montée en puissance des conseils régionaux dans les années 90 et l'élection en 1998 de majorités politiques soutenues par des élus d'extrême droite ont par exemple suscité de nombreuses controverses centrées sur les dangers populistes et xénophobes des revendications identitaires portées par des mouvements traditionalistes au sein de chaque institution régionale (Monnet Galice 1999, Mauvais Temps 1999). Cette controverse salutaire centrée sur les dérives potentielles du régionalisme ne doit pas masquer une autre évolution, beaucoup plus structurante de notre point de vue, concernant la formation sur chaque scène régionale de référentiels d'action publique qui sont conçus à la fois sur des bases professionnalisées et sur des bases territoriales. Pour reprendre le schéma d'analyse des politiques publiques de Pierre Muller, le cœur de la médiation ne serait plus le RGS (rapport global-sectoriel) mais le RTS (rapport territorial-sectoriel).

Nous souhaitons en quelque sorte tester une explication, plus communautariste qu'identitariste, consacrant l'importance du processus de cristallisation des intérêts, des idées et des valeurs à l'échelle des nouveaux territoires intermédiaires que sont les agglomérations urbaines, et dans une moindre mesure les pays ruraux ou périurbains. Dans le second cas, les analyses les plus récentes soulignent surtout les problèmes d'identité et de cohérence institutionnelle

qui sont rencontrés par ces intercommunalités chaque fois que leur périmètre chevauche simultanément des espaces ruraux et des agglomérations (Jean 1999, Vanier 2000, Marcelpoil Faure 2001). Dans le premier cas en revanche, plusieurs travaux commencent à décrire le processus original d'affirmation du pouvoir d'agglomération (Le Saout 2000a, Le Saout 2000b, Baraize Négrier 2001, Négrier 2001). Ces analyses permettent de rendre compte de réelles transformations dans la formation et dans l'organisation du jeu politique. Les leaders de ces territoires urbains ont en effet tendance à structurer une *centralité partagée* avec l'ensemble des communes tout en affûtant un imaginaire territorial spécifiquement lié à la stratégie de développement et de rayonnement de la collectivité⁴³. La professionnalisation gestionnaire est en quelque sorte mise au service d'un travail de promotion identitaire sur les atouts culturels et socio-économiques de l'agglomération. Les élites intercommunales produisent de nouvelles représentations du territoire qui sont certes dépendantes des échanges accrus de ressources liés aux politiques locales, mais qui sont aussi étroitement imbriquées dans les configurations territoriales lentement formatées par le temps long de chaque société locale. Leur légitimité politique provient d'une combinaison entre la représentation du territoire, l'articulation des intérêts communaux et la médiation avec d'autres niveaux d'action publique. Ce travail d'hybridation offre aux élites politiques locales (élus, experts et hauts fonctionnaires) une position unique pour inventer un *intérêt communautaire* propre à leur collectivité. Les grands élus saisissent cette évolution sous l'angle de l'autonomie politique qu'elle procure et des équations électorales et partisanes qui accompagnent cette nouvelle forme de compétition politique locale. Ainsi peut-on avancer pour hypothèse que **le pouvoir intercommunal change les politiques publiques**, au sens où il permet à quelques leaders intercommunaux (surtout en milieu urbain mais parfois aussi en milieu périurbain et en milieu rural) d'orienter directement et légitimement le contenu des forums régionaux, nationaux et européens de la contractualisation tout en confortant la légitimité de leur pouvoir de représentation et de médiation vis à vis de la population sur un territoire donné.

⁴³ Faure (A), Négrier (E), 2001 "La nouvelle donne communautaire", in Faure (A), Négrier (E), *La politique culturelle des agglomérations*, La Documentation française, p. 19-34

L'approche par le leadership permet ici de souligner le lien qui s'établit entre la trajectoire du leader et ses fonctions d'entrepreneur⁴⁴.

⁴⁴ Faure (A), 2001, " Dynamiques intercommunales, leadership et territoire. Le pouvoir local change-t-il les politiques publiques ? ", *Sciences de la Société*, n° 535

REPRÉSENTATION(S) POLITIQUE(S) ET TERRITORIALITÉS INDICIBLES

Au terme de ces premières pistes d'analyse sur la montée en puissance de territoires politiques dits " intermédiaires " (en référence aux territoires classiques de la commune, du département et de la région), on reviendra encore une fois sur la complémentarité des savoirs qu'il paraît utile de mobiliser pour prendre toute la mesure des évolutions en cours. De notre point de vue, l'étude de l'action publique locale gagne particulièrement à engager des confrontations interdisciplinaires avec les recherches consacrées aux représentations des dynamiques collectives locales. Que la perspective soit sociologique, géographique ou économique, les travaux qui s'intéressent à *l'esprit des lieux* ou à *l'esprit des compromis locaux* montrent en effet l'importance des visions du monde qui accompagnent les processus de localisation des mouvements d'idée. Si les logiques politiques et institutionnelles traditionnelles paraissent souvent secondaires dans ces analyses, nos travaux nous incitent à insister sur les passerelles qu'il est pourtant nécessaire d'envisager avec les sciences du politique, sur deux registres en miroir.

D'un côté, on soulignera volontiers que l'étude de l'action publique peut difficilement faire l'économie d'une perspective ethnologique centrée sur la façon dont les élus *entrent en politique* et *pensent la politique* à l'échelon local. Les entretiens individualisés que nous avons réalisés au cours de nos enquêtes de terrain ont toujours éclairé de façon décisive notre compréhension des éléments fondateurs qui impriment la vision du monde que les élus locaux donnent aux enjeux

collectifs débattus dans les arènes publiques. Il ne s'agit pas seulement d'identifier les critères d'éligibilité qui marquent les étapes permettant aux individus d'accéder au pouvoir puis de s'y maintenir. Les travaux sur l'hérédité élective, sur l'identité socioprofessionnelle, sur l'activité partisane et sur les réseaux relationnels qui balisent les carrières politiques permettent aussi de prendre la mesure de la culture démocratique qui se diffuse sur l'ensemble du système politique. Le retour sur l'itinéraire des élus locaux de premier plan donne en effet des informations essentielles sur les formes de l'activité politique en général. Au-delà d'une simple sociologie politique, l'approche ethnologique révèle les données symboliques qui façonnent la cité dans ses dimensions politiques. Un peu à l'image des travaux qui s'attachent à montrer comment des personnalités politiques ont marqué de leur empreinte le style politique des gouvernements nationaux, il nous semble que l'étude historique et personnalisée du parcours et de l'environnement des leaders politiques locaux offre des clés explicatives essentielles sur les conditions contemporaines du passage des enjeux collectifs à des programmes publics. Au fil de nos recherches, nous avons pu mesurer par exemple combien la logique d'action du décideur politique placé à la tête d'un *fief* pouvait s'éloigner de la rationalité technocratique, des stratégies planifiées et des programmations concertées. De même a-t-on pu observer sur de nombreux dossiers dits *sensibles* (l'occupation des sols, la culture, le développement économique...) comment leurs décisions dépassaient les ajustements marginaux au sein du système politique local pour orienter de façon conséquente les règles du jeu politique en général. Que ce soit pour bloquer, pour affronter, pour traduire, pour relayer ou pour contourner des demandes, les leaders locaux *pèsent* d'un poids singulier sur les choix de société. Les élites du territoire sont situées à un point de cristallisation des représentations de l'intérêt général et des intérêts particuliers. Bien que de nombreux travaux universitaires contemporains relèguent les scènes politiques locales à un théâtre d'ombres détaché des principales orientations socioéconomiques et financières qui structurent les priorités collectives, nos propres recherches nous incitent à souligner que leur position de médiation dans les controverses publiques leur confère une fonction structurante d'incarnation et d'énonciation du *bien commun*. Cette hypothèse ne signifie en aucun cas qu'ils détiennent une vision argumentée,

cohérente ou *juste* des intérêts collectifs incarnés par le politique. Il s'agit seulement du constat qu'ils sont dorénavant placés au cœur des transactions symboliques de la représentation politique. Le pouvoir local transforme les politiques publiques au sens où le travail idéologique sur les frontières de l'intérêt général place dorénavant la parole des leaders territoriaux au centre du processus cognitif de formulation des référentiels de l'action publique.

Pour être validée, cette hypothèse implique parallèlement un questionnement renouvelé sur les mouvements d'idées qui alimentent la vision du monde des leaders territoriaux. Nous avons évoqué à plusieurs reprises les résultats de recherche qui indiquaient les limites actuelles du *grand récit républicain* sur la production des normes et des valeurs fondant les priorités de l'intervention publique. Il existe dans cette lignée une multitude de travaux qui s'accordent à souligner que le modèle du *corporatisme à la française* traverse une période de crise que l'on retrouve, sous d'autres formes, dans la plupart des systèmes politiques occidentaux. Les autorités publiques sont simultanément confrontées à une fragmentation croissante des problèmes et à des dynamiques territoriales infra et supra nationales de plus en plus complexes (Leca 1996). Dans une synthèse sur les formes émergentes de recomposition de l'action publique, Guy Saez souligne avec force la dissociation qui s'opère entre, d'un côté, " *le monde qui a en charge la politique des problèmes* ", et, de l'autre, " *le monde des valeurs qui a en charge la gestion des identités et des formes d'appartenance* " (Saez 1999). Le second volet possède, de notre point de vue, une importance que les sciences du politique n'ont pas suffisamment explorée jusqu'à présent dans leurs travaux. Il faut dire que les réflexions centrées sur les enjeux de représentation concentrent traditionnellement les analyses sur les notions de légitimité, de souveraineté et de domination. Notre incursion dans l'étude des objets apolitiques de la question locale nous incite à souligner à nouveau tout le bénéfice qu'il pourrait y avoir à élargir la thématique canonique de la représentation politique à une acception élargie des représentations collectives qui innervent les *structures élémentaires de la territorialité*. Même si cette ouverture sur d'autres grilles de lecture regorge d'écueils, de chausse-trappes et de quiproquos sur le plan scientifique, nous avons acquis la conviction que ces éclairages devraient permettre de mieux comprendre comment le travail de

représentation des phénomènes sociaux localisés interagit de plus en plus directement sur la vision du monde des élites politiques locales. Lorsque des sociologues, des géographes ou des économistes étudient la façon dont les acteurs construisent une intelligibilité localisée du monde (sous des formes aussi variées que les particularismes langagiers, la toponymie des lieux, la création artistique ou les stratégies entrepreneuriales), ils nous renseignent sur les nouveaux référentiels qui s'invitent insidieusement mais massivement dans les sphères décentralisées de la décision publique. Notre projet d'élargir la question des représentations à des modes expressifs fort éloignés, en principe, des logiques institutionnelles et idéologiques de l'agir politique procède en définitive d'une intuition de recherche qui reste à étayer : les territoires politiques intermédiaires tels que les agglomérations sont en passe de s'affirmer comme des sociétés auto-référentielles, au sens habermassien d'une organisation de *“l'affrontement pour la construction des matrices cognitives de référence qui vont encadrer le sens de l'action des groupes et des individus”* (Muller 2000).

Une telle hypothèse ouvre un débat complexe sur la place du territoire dans la construction du sens, débat qui fut notamment ouvert de belle façon dans un séminaire grenoblois de l'IREP sur les systèmes sociaux à la fin des années 70. Yves Barel évoquait alors les paradoxes de la modernité en soulignant que le territoire devait être considéré comme un *anti-code*, le *code* désignant pour lui *“toute mise en ordre de l'action et de la pensée prétendant s'abstraire de particularités spatiales et temporelles, au moins partiellement”*. Il précisait que *“l'analyse des sociétés locales ouvre une dimension tout à fait centrale dans l'analyse sociale contemporaine. Il y a vraiment deux façons de se comporter socialement, techniquement, humainement : en codifiant, c'est-à-dire en agissant frontalement et en créant de la transparence ; ou bien en rusant, c'est-à-dire en maîtrisant les choses ou les gens de façon oblique et biaisée, sans vouloir ou sans pouvoir le dire, sans s'en rendre compte quelquefois, sans le voir. L'invisible et l'indicible sont toujours en train de rôder à côté, autour, au dessus, au dessous des codes et des algorithmes. Ils sont aussi, je le souligne au passage, l'ingrédient presque obligé de toute stratégie paradoxale efficace. Or les sociétés locales sont le lieu où cet invisible et cet indicible peuvent, si l'on me permet l'expression, le mieux*

se voir et se dire (ce qui ne signifie pas qu'ils ne se rencontrent que là). Le sort des sociétés locales et le sort de la ruse sociale paraissent étroitement corrélés : la force de la société locale, au premier abord, vient de la ruse nécessaire, le local commence là où le code s'arrête. Cela exprime certainement une partie de la vérité, et l'importance accordée au local aujourd'hui traduit dès lors une prise de conscience des limites de la codification. ” (Barel 1980)

Vingt ans plus tard, les processus de décentralisation et de mondialisation transgressent-ils cette subtile frontière entre le code et le territoire ? Les collectivités locales semblent en effet conviées à la *mise en ordre de l'action et de la pensée*, mais parviennent-elles pour autant à *s'abstraire des particularités spatiales et temporelles* pour produire à leur tour des codes ?... Lorsque ce débat est engagé depuis quelques années dans le champ de la sociologie et de la philosophie, c'est principalement sous l'angle de la place qu'occupent les identités communautaires. Michel Maffesoli diagnostique par exemple sans hésiter le *temps des tribus* (Maffesoli 1991), faisant l'hypothèse que la *transfiguration du politique* passe par une meilleure *gestion des passions* au niveau local (Maffesoli 1992). Outre Atlantique, le philosophe Mickael Sandel dénonce le *malaise américain* avec l'affirmation des identités communautaires qui remettent en cause certains des fondements de la souveraineté nationale (Sandel 2001). Aux quatre coins du monde, des anthropologues s'intéressent aux transformations du communautarisme, certains s'inquiétant du *rayonnement mortel* que les capitales culturelles propagent sur les communautés ethniques (Poche Tournon 1996) tandis que d'autres soulignent l'émergence d'un *nouveau tribalisme* qui intègre de façon dynamique les sociétés locales dans le *système monde* (Pensée 2001). Curieusement, le versant strictement politique de cette évolution ne suscite guère de débats en science politique. Tout se passe comme si les rapports entre le communautarisme et le politique n'étaient envisageables qu'au filtre d'un clivage définitif : la philosophie des idées politiques d'un côté, à base d'éthique, d'universalisme et d'intérêt général, et l'insondable mystère des conflits de pouvoir de l'autre, avec les passions, les particularismes et les intérêts locaux. Et dans ce contexte, la cause semble entendue : la démocratie réenchante les échanges sociaux en inventant une modernité des espaces publics qui s'impose et s'oppose aux désordres locaux, une

modernité qui surclasse les *ruses sociales* de chaque scène locale. Le fossé qui sépare les *codes* a-territoriaux des stratégies paradoxales développées au niveau local, c'est aussi celui qui sépare, sur le cas français, la modernité républicaine de ses territorialités *indicibles*. Pour paraphraser Philippe Meyer s'interrogeant dans son pamphlet sur le devenir du communisme (Meyer 1978), on se demandera en guise de récréation dans quelle mesure l'idéal républicain n'est pas soluble dans la question territoriale... Au sens où les médiations collectives qui construisent lentement la relation d'appartenance des individus au monde se réalisent, de plus en plus souvent, au gré d'échanges inter-individuels qui sont inscrits dans la mosaïque contemporaine des espaces régionaux et urbains. Dans la part souvent décisive du jeu politique dans ces échanges d'idées, l'élu local devient un médiateur central. Moins parce qu'il échappe aux normes ou parce qu'il esquivé les contraintes. Mais parce qu'il s'y plie et s'y soumet en prenant soin d'inventer ses propres interprétations de la règle.

CONCLUSION. PENSER LOCAL, AGIR GLOBAL ?

Notre réflexion sur l'étude des pouvoirs locaux et de l'action publique se résume en deux étapes. Les trois premiers chapitres ont permis de souligner le processus de spécialisation des savoirs qui a caractérisé en France le développement des outils et des traditions d'analyse dans les sciences du politique depuis quarante ans. Ce bilan opère un regroupement des principales grilles de lecture sur trois axes. Le courant d'analyse le plus visible associe la décentralisation à un mouvement de territorialisation des politiques publiques et souligne la progression des formes négociées et localisées qui caractérisent dorénavant la délimitation du bien commun par l'État. Parallèlement, les travaux axés sur les modes de gouvernabilité des collectivités locales insistent sur les transformations des villes et la place controversée des gouvernements urbains dans le concert socioéconomique de la gouvernance et de la mondialisation. Un troisième courant d'analyse concerne enfin l'étude des élites politiques locales et du métier politique, avec des hypothèses originales sur le degré de territorialité des formes contemporaines de l'éligibilité et du leadership politique. Chaque angle d'observation permet d'identifier les avancées intellectuelles qui alimentent, dans les sciences du politique, les analyses sur les transformations de l'action publique locale. Néanmoins, cette diversité des angles de lecture possède pour principal inconvénient de brider les réflexions en enfermant les diagnostics dans des lectures spécialisées, voire cloisonnées, de l'objet politique à l'échelon local. De plus, il existe une tradition intellectuelle propre à la France qui tend à rapporter trop

systématiquement les questions de territoire au seul prisme du cadre politico-administratif national de l'action publique.

C'est la raison pour laquelle nous avons cherché à esquisser, dans les chapitres IV, V et VI, une grille d'analyse plus transversale des enjeux en présence en faisant l'hypothèse que cette interdisciplinarité peut favoriser un meilleur décodage politique de l'imbrication des enjeux collectifs à l'échelon local. Cette tentative se développe sur trois temps. Tout d'abord, un bilan rapide et fragmentaire des travaux centrés sur la localisation des transactions sociales et des mouvements d'idées dans une perspective d'étude apolitique met en évidence tout le bénéfice qu'il pourrait y avoir à considérer l'objet politique dans une conception élargie des enjeux collectifs qui s'expriment à l'échelon local. Certains travaux de sociologie, de géographie et d'économie montrent en effet comment le fonctionnement des individus en société génère des "*effets de territorialité*" qui, bien que ne relevant pas directement d'enjeux institutionnels ou politiques, participent parfois activement de l'intelligibilité du monde qui structure la perception qu'ont les gens de la vie politique dans la cité. Nous rapportons ensuite cette intuition à nos propres recherches en présentant les résultats d'enquêtes de terrain sur la décentralisation dans deux directions. D'une part, les études consacrées aux politiques locales en matière d'aménagement du territoire, de développement culturel et d'urbanisme permettent de tempérer la prégnance du grand récit républicain sur l'intérêt général et de souligner la part croissante des formes territorialisées de négociation des priorités publiques. D'autre part, nous présentons une série d'hypothèses pour commenter l'actuelle montée en puissance de territoires politiques intermédiaires comme les agglomérations ou certaines régions périurbaines et rurales. Ces travaux ouvrent à notre sens deux chantiers de recherche : le premier suggère que la mise en œuvre des politiques locales concourt à transformer les conditions de cristallisation des enjeux collectifs dans les sphères politiques, et le second que certaines élites du pouvoir local occupent dorénavant une place de médiation décisive dans le travail symbolique de production des référentiels de l'action publique.

Au terme du cheminement qui balise cette réflexion, il nous paraît utile de chercher à poser les jalons politiques d'une " nouvelle " question territoriale. Alors que le concept de territoire est longtemps resté prisonnier d'un paradigme juridique relativement normatif centré sur des fondations à la fois politiques et administratives, on assiste depuis quelques années à une importante diversification de ses représentations savantes. Cette effervescence est très stimulante sur le plan intellectuel, mais elle semble ralentie et contrariée par le fait qu'aucune discipline ne trouve, ni ne recherche, des points d'accord sur l'usage et les règles d'emprunt entre les disciplines. On rejoindra ici volontiers Guy Saez lorsqu'il conclut que la décentralisation et l'eupéanisation de l'action publique reflètent une sorte de néo-baroque assez déconcertant, au sens où ces changements entraînent un positionnement théorique incertain pour les analystes (Saez 1999). En guise de conclusion, nous défendons l'idée que cette période est potentiellement propice à l'énoncé d'une *question territoriale* qui, à l'instar de la *question sociale* ou de la *question urbaine*, saurait renouveler plus globalement l'étude de son objet tant sur le plan des méthodes d'observation que sur celui des résultats de recherche.

Sur le plan des méthodes d'investigation et de recherche, nous avons acquis la conviction que l'étude des évolutions de l'action publique locale ne pouvait plus limiter sa boîte à outils aux instruments d'analyse des systèmes politiques locaux. Ces derniers décortiquent certes avec minutie les règles de fonctionnement des sphères de gestion et des enjeux de pouvoir à l'échelon local, mais sans parvenir à en inscrire les mécanismes dans un schéma d'analyse englobant. Pour retrouver tous les fragments politiques qui caractérisent le jeu politique local, il nous apparaît nécessaire de s'inspirer aussi des approches qui mesurent les effets de localité propres à chaque situation d'action collective. Ce souci d'élargir l'observation de l'action publique locale aux mouvements d'idées et aux processus culturels qui s'expriment dans chaque contexte territorial est motivé par deux évolutions complémentaires : d'un côté le constat que l'intelligibilité du monde qui oriente les choix des décideurs politiques locaux paraît de plus en plus directement irriguée par le rapport symbolique et sensible que ces derniers entretiennent, historiquement et au quotidien, avec leur environnement territorial ; et de l'autre le fait que les acteurs impliqués dans le management public local (élus, fonctionnaires, experts,

partenaires...) occupent une place dorénavant déterminante dans le travail de traduction des problèmes en programmes publics. De notre point de vue, ce double constat doit encourager les sciences du politique à mieux établir le lien entre la façon dont les représentations se construisent et évoluent sur chaque scène locale, et les conditions dans lesquelles les *éligibles* devenus élus intègrent, transforment ou détournent ces repères collectifs dans leur activité politique et notamment dans leur travail de hiérarchisation des priorités publiques. D'une certaine façon, la question territoriale est confrontée à de nouveaux problèmes de méthodes parce que l'étude de l'action collective locale montre que ces fragments politiques forment une combinatoire inédite d'enjeux publics, privés, sociaux, économiques et symboliques.

Sur le plan des résultats, nos recherches nous incitent à souligner l'utilité d'une confrontation plus affirmée entre les innovations conceptuelles qui marquent, dans tous les champs des sciences sociales, les travaux sur le *local*. Qu'il s'agisse des avancées sur l'État territorial, sur la gouvernance urbaine, sur les échanges politiques, sur le leadership, sur l'éligibilité, sur les groupes d'intérêts, sur la socialisation des espaces locaux ou sur la territorialisation des transactions sociales, on a à chaque fois l'impression que les auteurs ne vont pas jusqu'au terme de leurs analyses parce qu'ils s'interdisent de *sortir* de la routine d'étude et du cadre conceptuel qui ont nourri leurs analyses. Pourtant, l'inscription de ces différentes avancées dans le cadre élargi d'une *question territoriale* devrait permettre de concevoir l'interdisciplinarité comme un enrichissement plutôt qu'une transgression ou un renoncement. Plusieurs débats récents illustrent cette situation ambiguë des traditions d'étude qui réfutent certaines controverses intellectuelles au motif principal qu'elles n'ont jamais figuré sur les tablettes de leur discipline. On pense naturellement aux diagnostics sur la subsidiarité croissante qui caractérise certains ressorts contemporains de l'action publique en France. L'hypothèse doit affronter une *doxa* tant juridique que philosophique postulant comme inconcevable cette intrusion baroque du fédéralisme au pays de Voltaire et de la République une et indivisible. On pense aussi aux monographies sociologiques qui révèlent l'autonomisation d'une technocratie urbaine, la féodalisation d'un microcosme politique départemental, la privatisation d'un service public d'agglomération ou la

régionalisation d'une négociation catégorielle. Si ces travaux n'entraînent que rarement des réflexions plus globales sur les transformations de l'action politique, c'est sans doute par le simple fait qu'ils proviennent de traditions intellectuelles ayant cantonné une fois pour toutes l'objet politique à des enjeux d'institutions et de pouvoir. Sur un autre registre, on ne compte plus les études en géographie et en sciences économiques qui analysent des dynamiques de développement local au miroir de solides investigations qualitatives ou quantitatives, mais sans jamais inscrire explicitement ces travaux en correspondance avec des études sur les controverses publiques, les rituels politiques et les configurations partisans qui caractérisent chaque territoire concerné.

Poser les jalons d'une équation territoriale, c'est prendre au sérieux la piste prospective qui suggère que l'action publique est composée de fragments politiques se combinant différemment dans chaque contexte local. C'est aussi défendre l'idée que cette diversité des configurations territoriales dessine progressivement, à l'échelon des agglomérations et des régions, une métamorphose de la démocratie représentative. C'est faire l'hypothèse que la médiation des choix de société ne se réalise pas seulement dans un cadre national, intergouvernemental et mondialisé, mais aussi au gré des représentations de l'intérêt général et des intérêts privés que chaque système politique local intègre, incarne et promeut différemment. C'est penser que la décentralisation politique entraîne un processus d'autonomisation qui va peut-être transformer en profondeur le jeu politique en combinant de façon contingente les espaces de domination, de discussion et de représentation de la négociation collective, en favorisant l'affirmation d'une intelligibilité du monde plus communautaire et subsidiaire que sectorielle et universaliste. À l'heure où la maxime prescriptive du *penser global pour agir local* gagne du terrain dans les cercles d'analyse qui s'interrogent sur la complexité croissante des interventions publiques, notre expérience de recherche nous incite plutôt à renverser la proposition en insistant sur les mouvements d'idées territorialisés qui orientent l'action collective dans son ensemble. L'idée du *penser local, agir global* valide certes le constat d'une évolution de l'action publique vers les interdépendances organisationnelles et vers la mondialisation des échanges, mais en soulignant une équation territoriale paradoxale : les représentations du politique se forment et se transforment

dorénavant au gré de controverses urbaines et régionales singulièrement structurantes.

ANNEXES

A. RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Abélès (M), 1985, " Un anthropologue chez les élus locaux ", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 23
- Abélès (M), 1989, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 366 p.
- Abélès (M), 1992, " La référence familiale ", in Patriat (C), Parodi (JL), *L'héritité en politique*, Paris, Economica
- Abélès (M), 1993, " La représentation politique en question ", *Le livre de l'année*, Paris, Larousse Annuel, 156-158
- Abélès (M), 1996, *En attente d'Europe*, Hachette, Coll. Questions Politiques, 158 p.
- Abélès (M), janvier-juin 1986, " L'anthropologue et le politique ", *Revue Française d'Anthropologie*, n° 26
- Abélès (M), juillet-septembre 1995, " Pour une anthropologie des institutions ", *Revue Française d'Anthropologie*, n° 135
- Agulhon (M), 1970, *La République au village*, Paris, Plon
- Agulhon (M), 1979, *Marianne au combat. L'imagerie et la symbolique républicaines de 1789 à 1880*, Paris, Flammarion
- Agulhon (M), 1989, *Marianne au pouvoir. L'imagerie et la symbolique républicaines de 1880 à 1914*, Paris, Flammarion
- Agulhon (M), 2001, *Les métamorphoses de Marianne. L'imagerie et la symbolique républicaines de 1880 à 1914*, Paris, Flammarion
- Agulhon (M), Girard (L), Robert (JL) dir., 1986, *Les maires du Consulat à nos jours*, Paris, Publications de la Sorbonne

- Aigle (C), 1999, " La construction des territoires périurbains dans le Parc Naturel Régional de Chartreuse ", *Mémoire IEP*, Grenoble, 90 p.
- Alliès (P), 1980, *L'invention du territoire*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 186 p.
- Alliès (P), avril 2001, " La droite et la politique de courtoisie ", *Le Monde*
- Andrew (C), Goldsmith (M), 1998, " From Local Government to Local Governance - and Beyond? ", *International Political Science Review*, volume 19 n° 2
- Arcy (F. d') dir., 1978, *Territoires en gestation. Espace et politique*, CERAT IEP Grenoble, 120 p.
- Arcy (F. d'), Dreyfus (F), 1998, *Les institutions politiques et administratives de la France*, Economica, 5ème édition
- Arocena (J), 1986, *Le Développement par l'initiative locale : le cas français*, Paris, L'Harmattan, 227 p .
- Ascher (F), 1995, *Panorama des recherches sur la planification urbaine 1969-1995*, Plan Urbain
- Ascher (F), 1998, *La République contre la ville : essai sur l'avenir de la France urbaine*, Paris, La Tour d'Aigues, éd. De l'Aube, 200 p.
- Atkinson Coleman 1989 ? ?
- Aubert (J) et al., 1977, *La réponse des maires de France*, Paris, La Documentation française, 160 p.
- Auby (JF), 1982, *Les services publics locaux*, Paris, PUF, QSJ, 128 p.
- Augé (M), 1994, *Le sens des autres*, Paris, Fayard, 204 p.
- Autès (M), juin 1996, " Le résistible retour du politique ", *Pouvoirs locaux*, n° 29
- Aydalot (P), 1986, *Milieux innovateurs en Europe*, GREMI, Paris
- Badie (B), 1995, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, 280 p.
- Bages (R), Nevers (JL), 1985, *Maires et communes rurales à l'heure de la décentralisation*, Toulouse, GREMAR ERMOPRES, 167 p.
- Bagnasco (A), Le Galès (P) dir., 1997, *Villes en Europe*, La Découverte, 280 p.
- Bagnasco (A), 1994, *PME et développement économique en Europe*, Paris, la Découverte, 201 p
- Bailey (FG), 1971, *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF

- Balme (R), 1997, " Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle? ", in Balme (R) dir., *Les politiques du néo-régionalisme : action collective régionale et globalisation*, Economica, 301 p.
- Balme (R), Faure (A), Mabileau (A), 1999, *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 486 p.
- Baraize (F), Négrier (E) dir., 2001, *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan
- Barel (Y), 1977, *La Ville médiévale : système social, système urbain*, Grenoble Presses Universitaires de Grenoble, 700 p.
- Barel (Y), novembre 1980, " Modernité, code, territoire ", *Séminaire Modernité et Sociétés locales*, Grenoble, CEPS, 15 p.
- Bastien (F), Neveu (E) dir., 1999, *Espaces publics Mosaïques : acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Presses Universitaires de Rennes, 322 p.
- Bauby (P), 1998, *Reconstruire l'action publique. Services publics, au service de qui?*, La Découverte Syros, 200 p.
- Becquart-Leclercq (J), 1976, *Paradoxes du pouvoir local*, Presses de la FNSP
- Becattini (G), 1990, *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*, Geneva, International Institute for Labour Studies, 237 p.
- Béhar (D), 1999, " L'action publique, le territoire et la nouvelle question sociale : éléments de réflexion ", in Delevoye (JP) dir., *Cohésion sociale et territoires*, La Documentation Française
- Béhar (D), Estèbe (P), Epstein (R), décembre 1998, " Les détours de l'égalité. Remarques sur la territorialisation des politiques sociales en France ", *RFAS*, n° 4, p. 81-94
- Benko (G), Lipietz (A) dir., 1992, *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: Les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, PUF, 425 p.
- Benoit-Guilbot (O), 1983, " Sociologie du local et relocalisation du social ", *Sociologie du Travail*, n° 2
- Bériot (L), 1977, *36000 maires en procès*, Paris, Lattès, 215 p.
- Bernard (P), *Le grand tournant des communes de France*, Paris, Colin, 350 p.
- Bernoud (P), 1985, *La sociologie des organisations*, Points Seuil, 363 p.
- Bernstein (S), 1998, *La République sur le fil*, Paris, Textuel, Entretiens avec Jean Lebrun, 144 p.
- Berstein (S), Rudelle (O), 1992, *Le modèle républicain*, Paris, PUF

- Beslay (C) et al., 1998, *La construction des politiques locales: reconversions industrielles et systèmes locaux d'action publique*, L'Harmattan, 220 p.
- Bezançon (X), 1998, *Les services publics en France : de la Révolution à la Première guerre mondiale*, Paris, Presses de l'ENPC, 368 p.
- Biarez (S), 1989, *Le pouvoir local*, Paris, Economica, 309 p.
- Biarez (S), 1999, " Repenser la sphère locale selon l'espace public ", in Bastien (F), Neveu (E) dir., *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, PUR, 322 p.
- Biarez (S), 2000, *Territoires et espaces politiques*, Grenoble, PUG, 126 p.
- Biarez (S), Nevers (JY), 1993, *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT
- Biarez (S) et al., 1972, *Institution communale et pouvoir politique : le cas de Roanne*, Paris, Mouton, 208 p.
- Blanc (AC), 2000, " L'intercommunalité intégrée : entre flexibilité, compétition et déficit démocratique. L'exemple de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais ", Mémoire IEP, Grenoble, 96p.
- Blanc (M), Mormont (M), Rémy (J) dir., 1994, *Vie quotidienne et démocratie. Pour une sociologie de la transaction sociale*, L'Harmattan, 320 p.
- Blanc-Pamard (C), 1992, *Histoire de géographes*, Paris, Ed. du CNRS, 120 p.
- Borday (LJ), 1971, *Une loi explosive : la fusion des communes*, Paris, Perspectives Municipales, 222 p.
- Borgetto (M), Lafore (R), 2000, *La République sociale. Contribution à l'étude de la question démocratique en France*, PUF, 368 p.
- Borraz (O), 1994, " Le gouvernement des villes. Une analyse comparée de deux villes suisses et de deux villes françaises ", *Thèse*, FNSP IEP Paris, 600 p.
- Borraz (O), 1998, *Gouverner une ville: Besançon 1959-1989*, Rennes, PUR, 227 p.
- Borraz (O), 1999, " Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale ", in Balme (R), Faure (A), Mabileau (A), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po
- Borraz (O), avril 1996, " La gouvernabilité des villes. L'échelle urbaine est-elle un lieu de régulation pertinent ? ", *Congrès de l'AFSP*, Aix en Provence

- Borraz (O), Le Galès (P), 2001, " Gouvernement et gouvernance des villes ", in Leresche (JP) dir., *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas de la Suisse dans une perspective comparée*, Bordeaux, Pédone
- Borraz (O), Négrier (E), septembre 1999, " Intérêts privés et action publique territoriale ", *Colloque de l'Association française de Science politique*, Rennes
- Borraz (O), novembre 2000, " Le gouvernement municipal. Un modèle d'intégration en recomposition ", *Pôle Sud*, n° 13
- Boure (R), Lefebvre (A), 1989, *Approches de la production culturelle territoriale*, Toulouse, GRICC, 185 p.
- Bourdeau (P), 1991, Territoire et identité : recherches sur la territorialité d'un groupe professionnel : les guides de haute montagne en France, Thèse de Géographie, Grenoble 1, 302 p.
- Bourdieu (P), 1971, " Genèse et structure du champ religieux ", *Revue Française de Sociologie*, VII
- Bourdin (A), 2000, *La question locale*, Paris, PUF, 252 p.
- Bournazel (E), Poly (JP) dir., 1998, *Les féodalités*, Paris, PUF, 807 p.
- Braud (P), 1986, *La science politique*, Paris, PUF, QSJ n° 909, 128 p.
- Braudel (F), 1986, *L'identité de la France. Espece et territoire*, Paris, Arthaud, 368 p.
- Brenner (N), mars 1999, " Globalization as reterritorialisation : the re-scaling of urban governance in the European Union ", *Urban Studies*, vol. 36, n° 3
- Briquet (JL), 1994, " Communiquer en actes. Prescriptions du rôle et exercice quotidien du métier politique ", *Politix*, n°28
- Briquet (JL), 1997, *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Paris, XX
- Briquet (JL), 1999, " Des amitiés paradoxales. Les relations de clientèle ", *Politix*, n° 45
- Briquet (JL), Sawicki (F) dir., 1998, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, PUF, 325 p.
- Briquet (JL), Sawicki (F), 1989, " L'analyse localisée du politique ", *Politix*, n° 7-8
- Brune (R), 1992, *Les mots de la géographie : dictionnaire critique*, Paris, La Documentation française
- Burns (J), 1978, *Leadership*, New York, Harper and Row
- Cahiers Lillois d'Économie et de Sociologie, février 2001, *Les politiques locales*, n° 37

- Caillosse (J), novembre 1994a, " La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs ",
Colloque PMP, Montréal
- Caillosse (J) dir., 1994b, *Intercommunalités : invariance et mutation du modèle communal français*,
Actes du colloque organisé par l'Institut d'études politiques de Rennes et le District urbain,
Rennes, " Rencontres de l'IEP de Rennes " 24 et 25 février 1994
- Caillosse (J), 3 septembre 1998, " La mutation des services publics ", in Université d'été
transfrontalière, *Services publics, solidarités territoriales et sociales*, Grenoble
- Caillosse (J), décembre 1999, " Remarques sur la juridicité du territoire ", *Pouvoirs Locaux*, IV n° 43
- Caillosse (J), Hardy (J), 2000, *Droit et modernisation administrative*, Paris, Documentation française,
123 p.
- Calame (P), 1994, *Un territoire pour l'homme*, Ed. de l'Aube, 93 p.
- Camus (M), 1987, *Contribution à une théorie de l'institution communale à partir de l'analyse de son
comportement économique*, Thèse de science politique, Paris Dauphine, 680 p.
- Castells (M), 1972, *La question urbaine*, Paris, Maspéro, 455 p.
- Castells (M), 1998, *La société en réseaux : l'ère de l'information*, Paris, Fayard, 613 p.
- Catuhe (M), 1999, " Les nouveaux territoires du local. L'épreuve législative ", *Montagnes
Méditerranéennes*, n° 9
- Catuhe (M), Piolle (X), Tesson (F) dir., juin 1999, Développement et territoires: chance ou illusion?,
CPAU n° 25 HEGOA n° 21, 59 p.
- Centre Jacques Cartier, 1998, *Les découpages du territoire: 10èmes entretiens*, Lyon, Colloque 8-10
octobre 1997, 415 p.
- Chalas (Y), 2000, *L'invention de la ville*, Paris, Ed. Anthropos, 199 p.
- Chambron (N), Hervieu (B), 1974, *Le pouvoir au village*, Paris, CNRS, 294 p.
- Chanet (JF), 1996, *L'École républicaine et les petites patries*, Paris, Aubiers
- Chapoulie (JM), 2001, *La tradition sociologique de Chicago 1892-1961*, Paris, Seuil, 494 p.
- Chevallier (J), 1982, " Un nouveau sens de l'État et du service public ", in in De Baecque (F),
Quermonne (JL) dir., *Administration et politique sous la V^{ème} République*, Paris, Presses de la
FNSP, 392 p.

- Chevallier (J), avril 1985, " Administration et développement local en France ", *Revue Française de Science Politique*, n° 34
- Chevallier (J), octobre décembre 1998, " Les doctrines de l'État de droit ", *Cahiers Français*, n° 288
- Chiva (I), 1958, *Les Communautés rurales. Problèmes, méthodes et exemples de recherche*, U.N.E.S.C.O., Bull. 10
- Clark (TN), 1971, *Community, structure, 51 American Communities*, New York, The Free Press
- Commaille (J), Jobert (B) dir., 1998, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ
- Corbin (A), 1975, *Archaïsme et modernité en Limousin au XIXème siècle : 1845-1880*, Ed Marcel Rivière, 1167 p.
- Courlet (C), Judet (P), 1986, " La crise de l'industrialisation et du développement ", *Revue Tiers Monde*, tome 27 n° 107
- Criqui (E), 1986, *Le personnel politique local, L'exemple des élections cantonales depuis 1958 en Meurthe et Moselle*, Nancy, PUN, 175 p.
- Crozier (M), 1995, *La crise de l'intelligence*, Interéditions, 200 p.
- Crozier (M), Thoenig (JC), janvier mars 1975, " La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France ", *Revue Française de Sociologie*, Vol. XVI n° 1
- Crozier (M), 1987, *État modeste, État moderne*, Fayard, 320 p.
- CURAPP, 1997, *L'intercommunalité. Bilan et perspectives*, Paris, PUF
- Dahl (R), 1971, *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin, 369 p.
- Daran (M), 1999, " L'action sociale des communes ou l'inégalité en territoires ", in Balme (R), Faure (A), Mabileau (A), 1999, *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 486 p.
- Dauvin (P), 1994, " A propos des usages d'un mandat, l'exemple des conseillers régionaux bretons 1996-1992 ", in Fontaine (J), Le Bart (C), *Le métier d' élu local*, L'Harmattan, 369 p.
- Dauvin (P), 1999, " Etre élu dans une commune rurale, paroles croisées sur le métier politique ", in Poirmeur (Y), Mazet (P), *Le métier politique en représentation*, L'Harmattan
- Debarbieux (B), 1995, " Le lieu, le territoire et trois figures de rhétorique ", *Espace géographique*, XX

- Debarbieux (B), 1997, " L'acteur et le territoire. Chronique d'un rendez-vous souvent annoncé mais toujours différé ", *Montagnes méditerranéennes*
- Debarbieux (B), 2000, " XX ", in Gerbaux (F) dir., *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, Paris, Ed. de l'Aube, 190 p.
- Delevoye (JP) dir., 1998, *Cohésion sociale et territoires*, La Documentation Française
- Demeestere Padialeau 1989
- Deyon (P), 1995, *L'État face au pouvoir local. Un autre regard sur l'histoire de France*, Editions locales de France
- Deyon (P), 1996, " Naissance des 'nations' ? ", *Pouvoirs Locaux*, n° 31 Tome IV
- Di Méo (G), 1999, *Géographie sociale et territoires*, Nathan, 318 p.
- Di Méo (G), 1992, *L'homme, la société, l'espace*, Paris, Anthropos, 319 p.
- Dion (S), 1986, *La politisation des mairies*, Economica, 220 p.
- Dionne (H), Klein (JL), Larrivée (J), 1986, *Vers de nouveaux territoires intermédiaires?*, Université Québec, GRIDEQ, 230 p.
- Donzelot (J), Estèbe (P), 1994, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit
- Dormois (R), 1999, *Rapport d'étape*, Doctorat de sciences politiques sur la planification urbaine CETE Bretagne
- Dubet (F), 1994, *Sociologie de l'expérience*, Seuil, 267 p.
- Dumons (B), Pollet (G), 2001, " Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la III^{ème} République ", *Politix*, Vol. 14, n° 53
- Dupuy (F), Thœnig (JC), 1983, *Sociologie de l'administration française*, Colin U
- Duran (P), 1999, *Penser l'action publique*, Paris, Maison des Sciences de l'Homme, 210 p.
- Duran (P), octobre 1994, " L'administration française en recherche de territoire ", *Pouvoirs Locaux*, n° 22
- Duran (P), Thœnig (JC), août 1996, " L'État et la gestion publique territoriale ", *Revue Française de Science Politique*, volume 46 n° 4
- Duran (P), Thœnig (JC), 1998, " L'État territorial ", in Commaille (J), Jobert (B) dir., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ

- Durkheim (E), 1978, *De la division du travail social*, Paris, PUF, 416 p.
- Dutercq (Y), 2000, *Politiques éducatives et évaluation. Querelles de territoires*, Paris, PUF, 191 p.
- Elias (N), 1991, *Qu'est-ce que la sociologie*, Paris, La Tour d'Aigues, éd. De l'Aube
- Eme (B), Laville (JL) dir., 1997, *Cohésion sociale et emploi*, Desclée de Brouwer
- Estèbe (P), 2001, " Les territoires de la politique de la ville ", *revue française des Affaires Sociales*, n° 3
- Evans-Pritchard (EE), 1940, *The nuer*, Oxford, Clarendon Press
- Eygout (E), 2000, " Un territoire dual en quête d'identité : le Pays de Haute-Provence ", *Mémoire IEP*, Grenoble, 67 p.
- Faure (A), Pollet (G), Warin (P), 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan
- Favre (P), juin 1980, " La science politique française et ses problématiques ", *Congrès de l'Association Française de Science Politique*, Paris, 19 juin 1980
- Fontaine (J), 1994, " L'élus patron ", in Fontaine (J), Le Bart (C), *Le métier d'élus local*, L'Harmattan, 369p.
- Fontaine (J), Le Bart (C), 1994, *Le métier d'élus local*, L'Harmattan, 369 p.
- Freeman (FT) et al., 1971, " Recherche de leaders dans les collectivités locales : comparaison de différentes approches ", in Birnbaum (P), Chazel (F), *Sociologie politique*, Paris, PUF
- Frenkel (M), 1986, *Federal Theory*, Canberra, Anutech
- Friedberg (E), 1993, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Seuil, 405 p.
- Friedberg (E), juin 1996, " Il faut accompagner le polycentrisme naissant de la société française ", *Pouvoirs Locaux*, n° 32
- Friedman (J), Weaver (C), 1979, *Territory and function*, E. Arnold, London
- Friedrich (C), 1968, *The trends of federalism in theory and practice*, Londres, Pall Hall Press
- Froment (JC), Sayah (J) dir., 1999, *Le service public local. Des impératifs de la modernisation aux exigences de la démocratie*, Grenoble, PUG, 250 p.
- Gaillard (M), 1998, *Institutions et territoire*, Presses Universitaires de Lyon, 280 p.

- Ganne (B), 1985, " Du notable au local. Transformations d'un modèle politique ", *Les annales de la Recherche Urbaine*, n° 28
- Ganne (B), 21-22 octobre 1992, " Pour une économie politique des systèmes industriels locaux ", *Industrie et territoire : les systèmes productifs localisés*, Grenoble, Colloque IREPD
- Ganne (B), 1985, " Du notable au local. Transformations d'un modèle politique ", *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 28
- Garraud (P), 1983, " Le recrutement des maires en milieu urbain : esquisse et typologie ", in Mabileau (A) dir., *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, Paris, Pedone, 255 p.
- Garraud (P), 1989, *Profession: homme politique. La carrière des maires urbains*, L'Harmattan, 222 p.
- Garraud (P), 1994, " Le métier d'élu local : les contraintes d'un rôle ", in Fontaine (J), Le Bart (C), *Le métier d'élu local*, L'Harmattan, 369 p.
- Garraud (P), octobre 1988, " Le métier politique : dimensions et transformations ", *Congrès de l'AFSP*, Bordeaux
- Gaudin (JP) dir., 1997, *La négociation des politiques contractuelles*, L'Harmattan
- Gaudin (JP), 1997a, " Contrats et conventions ", in *Le gouvernement des villes*, Godard (F) dir., Pirvilles
- Gaudin (JP), 1999, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences-Po, 233 p.
- Gaxie (D), Lehingue (P), 1984, *Enjeux municipaux, la constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Paris, PUF, 287 p.
- Genieys (W), 1997, " Le territoire imaginaire du Pays Cathare ", *Pôle Sud*, n° 7
- Genieys (W), Smith (A), Faure (A), et al., novembre 2000, " Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire ", *Pôle Sud*, n° 13
- George (J), 1989, *Histoire des maires de 1789 à 1939*, Paris, Plon, 289 p.
- Gerbaux (F) dir., 2000, *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, Paris, Ed. de l'Aube, 190p.
- Gerbaux (F), Paillet (A), 1999, " Développement local et gouvernance : enjeux et limites des recompositions territoriales ", in Gerbaux (F), *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, Paris, Editions de l'Aube

- Gibert (P), Laufer (R), 1987, " Management de la frontière, management sur la frontière ", *Politiques et Management Public*, n° 1
- Gibert (P), Thœnig (JC), 1996, " XXX ", in Lacasse (F), Thœnig (JC), *L'action publique. Morceaux choisis de la revue PMP*, Paris, L'Harmattan
- Girardet (R), 1986, *Mythes et mythologies politiques*, Paris, Seuil, 212 p.
- Giraut (F), 1999, " LOADDT: le sacre de l'approche territoriale et la relégation de l'approche spatiale ", *Montagnes Méditerranéennes*, n° 9
- Giraut, juin 1999, " L'idéologie du tout territorial ", *CPAU n° 25 HEGOA n° 21*, 59 p.
- Giraut (F), Vanier (M), 2000, " XXX ", in Gerbaux (F) dir., *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, Paris, Ed. de l'Aube, 190 p.
- Gleizal (JJ) dir., 1995, *Le retour des préfets?*, Grenoble, PUG, 253 p.
- Goldsmith (MJ) ed., 1986, *New research in Central-Local Relations*, Gower, Aldershot
- Grafmeyer (Y), Joseph (I), 1990, *L'Ecole de Chicago*, Paris, Aubier, 378 p.
- Gravier (JF), 1984, *L'espace vital. Du paradis terrestre à l'aménagement du territoire*, Flammarion, 340p.
- Grefre (X), 1997, *Economie des politiques publiques*, Dalloz, 582 p.
- Grefre (X), 1984, *Territoires en France. Les enjeux économiques de la décentralisation*, Paris, Economica, 309 p.
- Grefre (X), 1995, *Comprendre la politique économique*, Paris, Economica, 107 p.
- Grémion (C), Muller (P), septembre 1990, " De nouvelles élites locales ? ", *Esprit*, n° 9
- Grémion (P), 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, 477 p.
- Guenée (B), 1986, " Des limites féodales aux frontières politiques ", in Nora (P) dir., *Les lieux de mémoire. La Nation*, tome 2, 610 p.
- Guéranger (D), 1999, " De la loi Joxe à la loi Chevènement: premiers éléments pour une analyse comparative ", *Montagnes Méditerranéennes*, n° 9
- Guéranger (D), 2000, " La Savoie ", Les premiers mois d'application de la loi du 12 juillet 1999, Rapport GRALE-CEP, Paris, Ministère de l'Intérieur, dactylo.

- Guérin-Lavignotte (E), Smith (A), novembre 1998, *Que devient le développement local?*, Bordeaux, IEP CERVL, 56 p.
- Guglielmo (Raymond), 1992 XX
- Guichard (O), 1976, *Vivre ensemble*, Rapport de la Commission de Développement des Responsabilités Locales, La Documentation Française, 434 p.
- Gumuchian (H), 1982, " De l'espace au territoire. Représentations spatiales et aménagement ", *Grenoble Science*, n° 19, UF Géographie
- Gumuchian (H), 1984, *Les territoires de l'hiver, ou la montagne française au quotidien*, Grenoble, Ed. des cahiers de l'Alpe de la Société des écrivains dauphinois, 100 p.
- Habermas (J), 1987, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 480 p.
- Habermas (J), 1999, *L'intégration républicaine*, Fayard, 394 p.
- Haegel (F), février 1989, " Réflexions sur le ralliement des notables parisiens à Jacques Chirac ", *Revue Française de Science Politique*, volume 39 n° 1
- Hampton (W), 1991, *Local government and urban politics*, London, Longman, 289 p.
- Harding (A), 1997, " Urban regimes in a Europe of the cities ? ", *European Urban & Regional Studies*, vol.4 n°4
- Hassenteufel (P), 1995, " Do policy Network Matter ? Lifting, descriptif et analyse de l'État en interaction ", in Le Galès (P), Thatcher (M) dir., 1995, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 272 p.
- Hassenteufel (P), septembre 1998, " Think social, act local. La territorialisation comme réponse à la crise de l'État providence ", *PMP*, n°3 volume 16
- Hauriou (M), 1929, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Syrey
- Hélias (Y), 1994, " Les photographies du pouvoir local dans la presse régionale : un spectacle pro-archaïque ", in Fontaine (J), Le Bart (C), *Le métier d'élu local*, L'Harmattan, 369 p.
- Hervieu (B), 1993, " XX ", in Mabileau (A) dir., *A la recherche du local*, L'Harmattan, 231 p.
- Hervieu (B), Viard (J), 1996, *Au bonheur des campagnes (et des provinces)*, Pais, La tour d'Aigues, 155 p.
- Hervieu (B), 1993, *Les champs du futur*, Paris, Bourin, 172 p.

- Hirschhorn (M) dir., 1992, *La décentralisation : une évaluation sociologique*, Orléans, Association internationale des sociologues de langue française, Université d'Orléans
- Hoffmann (S) et al., 1963, *A la recherche de la France*, Paris, Le Seuil
- Hunter (F), 1953, *Community power structure : a study of decisions makers*, University of north Carolina Press
- Ihl (O), 1996, *La fête républicaine*, Paris, Gallimard, 402 p.
- Ion (J), 1990, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse, Privat, 174 p.
- Jacquier (C), mars 2000, " L'État territorial et la négociation des contrats d'agglomération ", *Pouvoirs Locaux*, n° 44
- Jean (Y) dir., 1999, *Les nouveaux territoires de Poitou-Charentes. Agglomérations, Pays, Intercommunalités*, Poitiers, Cahiers de l'IAAT n° 3, 200 p.
- Jessenne (JP), 1987, *Pouvoir au village et révolution*, Lille, PUL, 308 p.
- Joana (J), 2001, " Par delà les notables. Une sociologie historique des espaces politiques locaux sous la III^{ème} République en question ", in Deloye (Y), Voutat (B) dir., *La sociologie historique du politique. Epistémologie, méthodes et expériences*, Paris, Belin
- Jobert (B), Muller (P), 1987, *L'État en action*, Paris, PUF
- Jobert (B), Sellier (M), 1977, "L'administration des grandes villes et le problème des politiques d'autonomie locale", *Revue Française de Science Politique*, n° 2,
- Jobert (B) dir., 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 328 p.
- Jobert (B), 1995, " Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles ", in Faure (A), Pollet (G), Warin (P), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 192 p.
- Jobert (A), 1998, " L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général ", *Politix*, n° 42
- Jolas (T), Pingaud (MC) et al., 1991, *Une campagne voisine*, MSH, Ministère de la Culture, 458 p.
- Jollivet Mendra 1971 Jones (Ch. O), 1970, *An introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press
- Jones (G), Stewart (J), 1983, *The case for local government*, London, Allen and Unwin, 168 p.

- Jouve (B), 1998, " Planification territoriale, dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle : la région urbaine de Lyon ", *Politiques et Management Public*, vol. 16, n° 2
- Jouve (B), Lefèvre (C) dir., 1999, *Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos Economica, 305 p.
- Jouve (B), Lefèvre (C), décembre 1999, " De la gouvernance au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe ", *Revue Française de Science Politique*, vol. 49 n° 6
- Jouve (B), Négrier (E) dir., 1998, *Que gouvernent les régions d'Europe? Echanges politiques et mobilisations régionales*, L'Harmattan, 335 p.
- Jouve (B), Spenlehaueur (V), Warin (P) dir., 2000, *La région laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, La Découverte, 448 p.
- Kayser B), juillet 1992, " L'avenir des espaces ruraux. Choix de société et volonté politique ", *Futuribles*, n° 167
- Kayser (B) et al., 1990, *Géographie entre espace et développement*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 284 p.
- Keating (M), 1991, *Comparative urban politics : power and the city in the United States, Canada, Britain and France*, Aldershot, Elgar, 224 p.
- Kelly (M), Bock (R), 1993, *France : Nation and Region*, University of Southampton, 264 p.
- Kesselman (M), 1972, *Le consensus ambigu. Etude sur le gouvernement local*, Chiers de l'IEP de Grenoble - Cujas, 180 p.
- Kryn (J), 1971, *Lettres d'un maire de village*, Paris, Seuil, 188 p.
- Lacasse (F), Thœnig (JC), 1996, *L'action publique. Morceaux choisis de la revue PMP*, Paris, L'Harmattan
- Lacour (C), 1985, " De l'aménagement du territoire au développement des territoires. Essai de théorisation d'une notion vague : le territoire ", *Région et aménagement du territoire*, Brière, Bordeaux (Mélange J. Lajugie)
- Lacroix (B), 1985, " Ordre politique et ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique ", *Traité de Science Politique*, Tome 1
- Lagroye (J), 1973, *Société et politique. Chaban-Delmas à Bordeaux*, Paris, Pédone

- Lagroye (J), 1985, " La légitimation ", in Grawwitz (M), Leca (J), *Traité de Science Politique*, tome 1, Paris, PUF
- Lajarge (R), 1997, " Environnement et processus de territorialisation. Le cas du PNR de Chartreuse ", *Revue de géographie alpine*, n° 2, p. 131-144
- Lascoumes (P), Le Bourhis (JP), 1998, " Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures ", *Politix*, n° 42
- Lascoumes (P), Valluy (J), 1996, " Les activités publiques conventionnelles : un nouvel instrument de politique publique ? L'exemple de la protection de l'environnement industriel ", *Sociologie du Travail*, n° 4
- Lautman (J), 1983, " Renouveau des sociétés locales: volonté ou résultat? ", *Sociologie du Travail*, n° 2
- Lavigne (S), 1995, *Le cadastre en France*, Paris, Presses universitaires de France QSJ, 126 p.
- Laville (JL), 1995, *L'économie solidaire : une perspective internationale*, Desclée de Brower, 334 p.
- Le Galès (P), 1995, " Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ", *Revue Française de Science Politique*, Vol. 45, n° 1
- Le Galès (P), 1995, " Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée ", in Le Galès (P), Thatcher (M) dir., *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 272 p.
- Le Galès (P), 1998, " Régulation, gouvernance et territoire", in Commaille (J), Jobert (B) dir., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ
- Le Galès (P), Lequesne (C), 1995, *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 302 p.
- Le Galès (P), octobre 1996, *La gouvernance urbaine en Europe. Eléments de restructuration du politique*, HDR Rennes 1, 112 p.
- Le Galès (P), Thatcher (M) dir., 1995, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 272 p.
- Le Lidec (P), 2001, " Aux origines du compromis républicain. La contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la III^{ème} République ", *Politix*, Vol. 14, n° 53
- Le Saout (R) dir., 1997, *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 237 p.

- Le Saout (R), 2000a, *Le pouvoir intercommunal. Sociologie des présidents des établissements intercommunaux*, Orléans, Cahiers du laboratoire des collectivités locales, 103 p.
- Le Saout (R), juin 2000b, " L'intercommunalité, un pouvoir inachevé ", *Revue Française de Science Politique*, volume 50 n° 3
- Leca (J), 1996, " La gouvernance sous la V^{ème} République ", in d'Arcy (F), Rouban (L), *De la V^{ème} République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po
- Lefèbre (H), 2000, *La production de l'espace*, Paris, Anthropos, 485 p.
- Lefebvre (R), février 2001, " Rhétorique de la proximité et crise de la représentation. Note de recherche ", *Cahiers Lillois d'Economie et de Sociologie*, n° 37
- Lefèvre (A), mars 1999, " Faut-il se débarrasser du territoire ? Note pour un débat ", *document de travail*
- Lefèvre (C), février 1996, " Éléments de réflexion et de proposition de réforme de l'intercommunalité en France ", *Rapport LATTS*
- Lefort (C), 1986, *Essai sur le politique. XIXème-XXème siècle*, Paris, Esprit Seuil, 332 p.
- Lefort (C), 30 mai 2000, " Le pouvoir ", *Mission 2000 - Université de Tous les Savoirs*, Paris, Conservatoire national des arts et métiers
- Léger (F), 1990, *La pensée de Georg Simmel*, Ed Kimé, 374 p.
- Lequesne (C), Smith (A) dir., 1997, *Interpréter l'Europe*, Paris, L'Harmattan, 206 p
- Leresche (JP), 1990, *La question locale, un éternel sujet d'avant-garde?*, Lausanne, Conseil de la Suisse, 42 p.
- Leresche (JP), 2001, " Gouvernance et coordination des politiques publiques ", in Leresche (JP) dir., *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas de la Suisse dans une perspective comparée*, Bordeaux, Pédone
- Leroy (M), octobre 1999, " La négociation de l'action publique conventionnelle dans les CPER ", *Revue Française de Science Politique*, Vol. 49, n° 4-5
- Lévy (J), 1991, *Géographies du politique*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques
- Lévy (J), 1994, *L'espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques

- Lévy (J), 1998, " Territoires: sortir de l'esthétique du baroque ", *Pouvoirs Locaux*, n° 39, supplément actes du colloque " De la décentralisation à la souveraineté partagée? ", Lyon 12 décembre 1997
- Lévy (J), 1998, " Vers une souveraineté partagée ", *Pouvoirs Locaux*, Actes des 2èmes assises de la décentralisation, Lyon, n° 39
- Lévy (J), 1999, *Le tournant géographique : Penser l'espace pour lire le monde*, Paris, Bélin, 399 p.
- Lévy (J), 2000a, " Les limites de ses limites ", in Gerbaux (F) dir., *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, Paris, Ed. de l'Aube, 190 p.
- Lévy (J), décembre 2000b, " Cinq mythes géographiques ", *Raison Présente*
- Lévy (J), 2000c, " République fédérale de France. Acte 1 ", *Pouvoirs Locaux*, n° IV
- Loinger (G), Némery (JC) dir., 1998a, *Construire la dynamique des territoires: acteurs, institutions, citoyenneté active*, L'Harmattan, 287 p.
- Loinger (G), Némery (JC) dir., 1998b, *Recomposition et développement des territoires. Enjeux économiques, processus, acteurs*, L'Harmattan, 382 p.
- Lojkine (J), 1973, *La politique urbaine dans la région parisienne 1945-1971*, Paris, Mouton
- Lojkine (J), 1977, *Le Marxisme, l'État et la question urbaine*, Paris, PUF, 362 p.
- Lorrain 1982 Droit du sol à Valence
- Lorrain (D), 1989, " La montée en puissance des villes ", *Economie et Humanisme*, n° 305
- Lorrain (D), 1991, " De l'administration républicaine au gouvernement urbain ", *Sociologie du travail*, n° 31
- Lorrain (D), 1993, " Après la décentralisation, l'action publique flexible ", *Sociologie du Travail*, n° 3
- Lorrain (D), novembre 2000, " Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche ", *Pôle Sud*, n° 13
- Loughlin (J), Mazey (S), 1995, *The end of the french Unitary State ? Ten Years of Regionalization in France (1982-1992)*, London, Franck Cass, 160 p.
- Lugan (JC), 1999, *Essai sur la décision dans les systèmes politiques locaux*, Toulouse, Presses de l'Université des Sciences Sociales, 265 p.

- Mabileau (A), Sadran (P), 1982, " Administration et politique au niveau local ", in De Baecque (F), Quermonne (JL) dir., *Administration et politique sous la Vème République*, Paris, Presses de la FNSP, 392 p.
- Mabileau (A) dir., 1983, *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, Paris, Pedone, 255 p.
- Mabileau (A), 1985, " Les institutions locales et les relations centre-périphérie ", in Grawitz (M), Leca (J), *Traité de science politique*, tome 2, PUF
- Mabileau (A), 1989a, " Les héritiers des notables ", *Pouvoirs*, n° ?
- Mabileau (A), Sorbets (C), 1989b, *Gouverner les villes moyennes*, Pedone, 188 p.
- Mabileau (A), 1992, *Le système local en France*, Paris, Monchrestien
- Mabileau (A) dir., 1993, *A la recherche du local*, L'Harmattan, 231 p.
- Mabileau (A), juin 1997, " Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation ", *Revue Française de Science Politique*, vol. 47 n° 3-4
- Maffesoli (M), 1991, *Le temps des tribus*, Librairie Générale de France, 283 p.
- Maffesoli (M), 1992, *La transfiguration du politique*, Grasset, 308 p.
- Marcelpoil (E), Faure (A), mai 2001, *Espaces périurbains, environnement et intercommunalité en débats*, Grenoble, CERAT CEMAGREF, 50 p.
- Marcou (G), 2000, *Les premiers mois d'application de la loi du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité*, Paris, Centre d'Etudes et de Prévision, Ministère de l'Intérieur, 148 p.
- Marcou (G), 20 juillet 2000, " Menace sur l'État républicain ", *Le Monde*
- Marié (M), 1982, *Un territoire sans nom. Pour une approche des sociétés locales*, Librairie des Méridiens
- Marin (B), Mayntz (R), 1991, *Policy networks : empirical evidence and theoretical considerations*, Frankfurt, Westview Press, 330 p.
- Marin (B), 1990, *Generalized Political Exchange*, Frankfurt, Campus Erlag
- Mariot (N), Weber (F), 1999, " Honneur à notre élu. Analyse ethnographique d'une coutume post-électorale en Dordogne ", *Politix*, n° 45

- Marsh (D), Rhodes (R), 1995, " Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne ", in Le Galès (P), Thatcher (M) dir., *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 272 p.
- Marsh (D), Rhodes (R), 1992, *Policy networks in british government*, Oxford, Clarendon press, 295 p.
- Martin (G), décembre 2000, " Le management territorial des questions sociales ", *Pouvoirs Locaux*, IV n° 47, p. 37-42
- Martin (S), Pradeilles (JC), 1994, " Territoires communaux et instances supra-communales. A propos des territoires de la citoyenneté ", in Biarez (S), Nevers (JY), *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, 560 p.
- Marx (JL), 1997, *Les territoires de l'État*, Paris, PUF Que -sais-je n° 3189
- Massardier (G), 1996, *Expertise et aménagement du territoire : l'État savant*, Paris, L'Harmattan, 203 p
- Matteudi (E), 1997, *Structures familiales et développement local*, Paris, L'Harmattan, 334 p
- Mauss (M), 1968, *Sociologie et anthropologie*, Paris, PUF, 482 p.
- Mauvais Temps, 1999, *Les régions et l'extrême droite*, n° 3
- Mayntz (R), 1991, *Policy networks : empirical evidence and theoretical considerations*, Frankfurt am Main, Campus Verlag, 330 p.
- Médard (JF), 1976, " Le rapport de clientèle. Du phénomène social à l'analyse politique ", *Revue Française de Science Politique*
- Mendras Jollivet 1971
- Mendras (H), 1977, " Y-a-t-il encore un pouvoir au village ? ", *Futuribles*, n° 10
- Mendras 1967, *La fin des paysans. Innovations et changement dans l'agriculture française*, Paris, S.E.D.E.I.S, 358 p.
- Mendras décembre 1985, " Le social entraîne-t-il désormais l'économique ? ", *Futuribles*, n° 105
- Mény (Y), 1985, " Les politiques des autorités locales ", in Grawitz (M), Leca (J), *Traité de science politique*, tome 4, PUF
- Mény (Y), 1992, " La république des fiefs ", *Pouvoirs*, n° 60
- Mény (Y), mars 1999, " Territoire et représentation politique ", *Esprit*, n°3-4 (n° sur " Le pari de la réforme ")

- Mercier (N), Segrestin (D), "1983, " Des ouvriers sur leurs terres : deux études de cas comparées ",
Sociologie du Travail, n° 2
- Merrien (FX), 1997, *L'État providence*, Paris, PUF Que-sais-je, 127 p.
- Myer (P), 1978, *Le communisme est-il soluble dans l'alcool ?*, Paris, Seuil
- Micoud (A), été 1996, " L'écologie urbaine : nouvelles scènes d'énonciation ", *Ecologie politique*, n°17,
p.31-43
- Micoud (A), Péronui (M), 2000, *Ce qui nous relie*, La Tour-d'Aigues, Editions de l'Aube, 369 p.
- Monnet (R), Galice (G) et al., 1999, *L'Europe des particularismes régionaux : dérives
communautaristes ou intérêts légitimes ?*, Ed. Mario Mella, Les entretiens de Thoiry
- Montagnes Méditerranéennes, 1999, " Territoires et développement: le nouveau dispositif législatif au
crible ", *Montagnes Méditerranéennes*, n° 9, 125 p.
- Moquay (P), 1996, *L'intercommunalité en douze facteurs*, Paris, Syros
- Moquay (P), mai 1998, *Chartes de territoires. Territoires de chartes*, Clermont-Ferrand, ENGREF,
Journée d'étude du 19 janvier 1998, 85 p.
- Moquay (P), novembre 1999, " Avec la montée de l'intercommunalité, une gouvernance à inventer ",
Territoires, n° 400-401
- Morand (CA) dir., 1991, *L'État propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*,
Publisud
- Morin (E), 1967, *Commune en France. La métamorphose de Plodémet*, Paris, Fayard, 287 p.
- Mormont (M), 1989, " Le local convié au développement ", *RIAC*, n° 22
- Muller (P), Gerbaux (F), Faure (A), 1989, *Les entrepreneurs ruraux. Agriculteurs, artisans,
commerçants, élus locaux*, Paris, L'Harmattan, 189 p.
- Muller (P), 1990, *Les politiques publiques*, PUF Que-sais-je, 127 p.
- Muller (P), 1995, " Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde ", in Faure (A),
Pollet (G), Warin (P), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la
notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan
- Muller (P), 2000, " L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action
publique ", *Revue Française de Science Politique*, n° 50 vol. 2

- Nay (O), 1997, *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 376 p.
- Négrier (E), automne 1995, " Intégration européenne et échanges politiques territorialisés ", *Pôle Sud*, n° 3
- Négrier (E), automne 1999, " Logiques et idéologie des réseaux ", *L'Observatoire*, n° 19, Observatoire des Politiques Culturelles
- Négrier (E), 2000, " The changing role of french local government ", *West European Politics*, XX
- Négrier (E) dir., 2001, *Languedoc Roussillon. Les maîtres du Sud*, Golias, 95 p.
- Newman (D) dir., 1999, *Boundaries, Territory and Postmodernity*, London, Frank Cass, 206 p.
- Nioche (JP), 1984, *L'Évaluation des politiques publiques*, Paris, Economica, 299 p
- Nora (P), 1986, " Entre Mémoire et Histoire. La problématique des lieux ", in Nora (P) dir., *Les lieux de mémoire. La République*, tome 1, 672 p.
- Nora (P), *Les lieux de mémoire. La Nation*, Gallimard, Tome 2, 610 p.
- Nordman (D), 1986, " Des limites d'État aux frontières nationales ", in Nora (P), *Les lieux de mémoire. La Nation*, Gallimard, Tome 2, 610 p.
- Nordman (D), 1998, *Frontières de France. De l'espace au territoire, XVIè - XIXè siècle*, Gallimard, 644p.
- Novarina (G), janvier 1996, *Habilitation à Diriger des Recherches*, Institut d'Urbanisme de Grenoble
- Novarina (G), décembre 1998, " La construction des demandes sociales par le projet d'urbanisme ", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 80-81
- OCDE, 1997, *Cohésion sociale et mondialisation de l'économie : ce que l'avenir nous réserve*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 124 p
- Offerlé (M), 1995, *Sociologie des groupes d'intérêts*, Paris, Montchrestien, 128 p.
- Offner (JM), 2000, " L'action publique urbaine innovante ", in Wachter (S), *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*, DATAR Ed. de l'Aube
- Ohmae (K), 1996, *The end of the Nation State*, Dunod, 214 p.
- Ohnet (JM), 1996, *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Librairie Générale, 354 p.

- Padioleau (JG), septembre 1991, " L'action publique moderniste ", *Politiques et Management Public*, n° 93-3
- Pagès (D), juin 1997, " Les errances de la communication symbolique: l'improbable représentation des territoires de l'intercommunalité ", *PMP*, n° 2 volume 15
- Palier (B), 1998, " La référence aux territoires dans les nouvelles politiques sociales ", *PMP*, vol. 3
- Panella (G), Owens (J), 1991, *Local government : an international perspective*, Amsterdam, North-Holland, 264 p.
- Papadopoulos (I), 1995, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien Clefs, 156 p.
- Parri (L), 1991, " Territorial Politics and Political Exchange ", in Marin (B), *Generalized Political Exchange*, Frankfurt, Campus Erlag
- Pasquier (R), octobre 2000, *La capacité politique des régions. Une comparaison France-Espagne*, Thèse de science politique, Université de Rennes 1, 434 p.
- Pecqueur (B), 1987, *De l'espace fonctionnel à l'espace territoire. Essai sur le développement local*, Thèse de doctorat, Université des Sciences Sociales de Grenoble
- Pecqueur (B), 21-22 octobre 1992, " Territoire, territorialité et développement ", *Industrie et territoire: les systèmes productifs localisés*, Grenoble, Colloque IREPD
- Pecqueur (B), 1996, *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, L'Harmattan
- Pensée, 2001, " Tribalisme et pouvoirs ", *La Pensée*, n° 325
- Pérès 1989
- Pérès (H), 1995, " Le village dans la nation française sous la III^e République. Une configuration cumulative de l'identité ", in Martin (DC) dir., *Cartes d'identité. Comment dit-on 'on' en politique?*, Presses de la FNSP
- Peters (BG), 1996, *The future of governing : four emerging models*, Kans, University Press of Kansas, 179 p.
- Petit-Dutaillis (C), 1947, *Les communes françaises. Caractère et évolution des orgines au 18^{ème} siècle*, Paris, Albin Michel, 400 p.
- Piatti (MC), Taynard (J), 1998, " La territorialité de la propriété intellectuelle ", in Gaillard (M), *Institutions et territoire*, PUL, 280 p.
- Picq (J), 1995, *Il faut aimer l'État*, Flammarion, 198 p.

- Pierre (J), 1999, " Model of urban governance. The institutional dimension of Urban Politics ", *Urban Affair Review*, vol. 4, n° 3
- Pinson (G), décembre 1998, " Politiques de déplacements urbains : mobilisations territoriales et recherche de cohérence dans l'action publique urbaine ", *PMP*, vol. 17 n° 4
- Piolle (X), Rossetti (M), 1996, " Réseaux et territoires ", in Offner (JM), Pumain (D), dir., *réseaux et territoires : significations croisées*, Paris, Ed. de l'Aube, Groupement de Recherche Réseaux du CNRS
- Pizzorno (A), Crouch (C) ed., 1978, *The resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, New York, Holmes & Meyer
- Poche (B), 1997, *L'espace fragmenté. Eléments pour une analyse sociologique de la territorialité*, L'Harmattan
- Poche (B), Tournon (J) dir., 1996, *Le rayonnement (mortel ?) des capitales culturelles*, Les Chemins de la Recherche, Programme AR RSH, 182 p.
- Poireur (Y), Mazet (P), 1999, *Le métier politique en représentation*, L'Harmattan
- Pola (G), Marcou (G), Bosch (N), 1994, *Investissements publics et régions : le rôle des différents niveaux de collectivités publiques dans six régions fortes d'Europe*, Paris, L'Harmattan, 303 p.
- Pongy (M), 1997, " Gouvernance et citoyenneté, la différenciation du politique ", in Saez (G), Leresche (JP), Bassand (M) dir., *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière, Action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan
- Pongy (M), 2000, *La régionalisation de la politique culturelle en Corse*, Grenoble, Observatoire des Politiques Culturelles, 96 p.
- Portelli (H), juin 2001, " État, organisation territoriale : de la réforme aux évolutions constitutionnelles ", *Les Cahiers de l'Institut de la Décentralisation*, n° 5, 48 p.
- Poulantzas (N), 1968, *Pouvoir politique et classes sociales*, Paris, Maspéro, 196 p.
- Pouille (F), Gorgeu (Y), 1997, *Essai sur l'urbanité rurale : cinq territoires ruraux, leurs serments et leurs modes de gouvernement*, Paris, Syros, 127 p.
- Pour, décembre 1998, " Territoires et compétences ", *Pour*, n° 160
- Préteceille (E), 1974, *Jeux, modèles et simulations : critique des jeux urbains*, Paris, Mouton, École pratique des hautes études, 20 p.

- Préteceille (E), 1999, " Inégalités urbaines, gouvernance, domination ? Réflexions sur l'agglomération parisienne ", in Balme (R), Faure (A), Mabileau (A), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de SciencesPo
- Projet, 1998, " La dynamique des territoires ", *Projet*, n° 254
- Quermonne (JL), Muller (P) dir., 1995, *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan
- Querrien (A), Lassave (P), décembre 1998, " Gouvernances ", *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 80-81
- Raffestin (C), 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Librairies techniques, 249 p.
- Rangeon (F), 1996, " Le gouvernement local ", in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF
- Reberry (D), 2000, " Quand un territoire intercommunalise son territoire... L'exemple des communautés de communes du Puy de Dôme ", *Mémoire IEP*, Grenoble, 60 p.
- Regini (M), 1984, " The conditions for Political Exchange ", in Goldthorpe (J), *Order and conflicts in Contemporary Capitalism*, Oxford, Clarendon Press
- Reynaud (JD), 1993, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin, 310 p.
- RIAC, automne 1989, " De l'espace pour le local ", *Revue Internationale d'Action Communautaire*, n° 22/62
- RIAC, printemps 1985, " Les ambiguïtés du pouvoir local ", *Revue Internationale d'Action Communautaire*, n° 13/53
- Ritaine (E), avril 1989, " La modernité localisée? Leçons italiennes sur le développement régional ", *Revue Française de Science Politique* n° 2
- Rodriguez (J), 1990, " La région, fief ou satellite? ", *Mémoire IEP Aix-Marseille*, 167 p.
- Rondin (J), 1985, *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Fayard, 336 p.
- Saez (G), 1999, " Recompositions de l'action publique et pluralisme territorial ", *Annuaire du GRALE*
- Saez (G), Leresche (JP) et al., 1997, *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan
- Sandel (M), janvier 2001, " Les démocraties face au défi des identités communautaires ", *Le Monde*, 30 janvier 2001

- Scherrer (F), Vanier (M), 1995, " Les nouvelles mailles du pouvoir local ", *Revue de Géographie de Lyon*, Vol. 72, n° 2
- Selznick (P), 1984, *Leadership in administration. A sociological interprétation*, Berkeley, University of California Press
- Sfez (L), août 1975, " De la demande sociale à l'économie libidinale ", *Revue Française de Science Politique*, vol. XX
- Sfez (L), 1977, *La politique éclatée*, Paris, PUF
- Sfez (L), 1981, *Critique de la décision*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 391 p.
- Sfez (L), 1988, *La symbolique politique*, PUF, QSJ n° 2400, 128 p.
- Simmel (G), 1999, *Sociologie : étude sur les formes de la socialisation*, Paris, Presses universitaires de France, 756 p.
- Smith (A), 1995, L'Europe politique au miroir du local : les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni, Paris, L'Harmattan, 300 p.
- Smith (A), hiver 1999, " L'espace public européenne: une vue trop aérienne ", *Critique internationale*, n° 2, Presses de Sciences Po
- Smith (A), Sorbets (C), 2001, *Leadership et arrangements territoriaux*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 254 p.
- Sorbets (C), octobre 1988, " Notables: quelques considérations sur l'usage de la notion ", *Congrès de l'AFSP*, Bordeaux, 18 p.
- Souchon (MF), 1968, *Le maire, élu local dans une société en changement*, Grenoble, Cahiers de l'IEP
- Souchon (MF), 1968, *Le maire, élu local dans une société en changement*, Grenoble, Cahiers de l'IEP, 260 p.
- Souchon (MF), Mingasson (C), 1969, *La structure du pouvoir local en milieu rural*, Grenoble, IEP CERAT, 82 p.
- Souchon-Zahn (MF), 1985, " Contribution à l'étude du milieu local en France : acteurs et politiques ", *Mémoire IEP Paris*, 175 p.
- Stewart (J), Stocker (G), 1989, *The Future of local government*, London, Houndmills Macmillan, 259 p
- Stone (A), 1992, " Le néo-institutionnalisme ", *Politix*, n° 20

- Stone (C), 1995, "Political leadership in Urban Politics", in Judge (D), Stoker (G), Wolman (H), *Theories of Urban Politics*, London, Sage Publications
- Supiot (A), février 2000, "La contractualisation de la société", *Le Monde*, 7 mars 2000, Mission 2000 (Université de tous les savoirs)
- Taguieff (PA), 2000, *L'effacement de l'avenir*, Galilée, 483 p.
- Tesson (F), juin 1999, "Les réseaux de villes : le difficile passage de l'acteur public à une logique réticulaire", *CPAU n° 25 HEGOA n° 21*, 59 p.
- Thabault (R), 1982, *Mon village. Ses hommes, ses routes, ses écoles*, Presses de la FNSP, 246 p.
- Thœnig (JC), 1973, *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, Éditions d'Organisation, 279 p.
- Thœnig (JC), 1985, "Le grand horloger et les effets de système: de la décentralisation en France", *PMP*, n° 1
- Thœnig (JC), mai 1994, "De l'incertitude en gestion territoriale", *Colloque PMP*, Montréal
- Thomas (O), 1999, "Éléments d'analyse du gouvernement des villes françaises : entre gouvernance opérationnelle et gestion stratégique oligarchique", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 4
- Tiévant (S), 1983, "Les études de communauté et la ville : héritages et problèmes", *Sociologie du Travail*, n° 2
- Tocqueville (A de), 1951, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Génin, Tome 1, 629 p.
- Tönnies (F), 1977, *Communauté et société, catégories fondamentales de la sociologie pure*, Retz CEPL, 285 p.
- Touraine (A), 1965, *Sociologie de l'action*, Paris, Aubin, 509 p.
- Valluy (J), décembre 1996, "Coalition de projet et délibération politique : le cas du projet d'implantation de décharges de déchets industriels dangereux dans la région Rhône-Alpes (1979-1994)", *PMP*, Vol. 14, n° 4
- Vanier (M), février 1995, "La petite fabrique de territoires en région Rhône-Alpes: acteurs, mythes et pratiques", *Revue de géographie de Lyon*, volume 70
- Vanier (M), 1997, *Le local en devenir. Pouvoir, société, territoire*, Habilitation à Diriger des Recherches, Institut d'Urbanisme de Lyon

- Vanier (M), 1999, " La recomposition territoriale. Un grand débat idéal ", *Espaces et sociétés*, n° 96
- Vanier (M), 2000, " Qu'est-ce que le tiers espace ? Territorialités complexes et construction politique ", *Revue de Géographie Alpine*, n° 1 Tome 8
- Veitl (P), 1992, *Les régions économiques Clémentel et l'invention de la région des Alpes françaises*, Grenoble, Thèse de Science Politique, IEP, 560 p.
- Veltz (P), 1996, *Mondialisation, villes et territoires*, Paris, PUF, 262 p.
- Vergès (P), 1983, " Approche des classes sociales dans l'analyse localisée ", *Sociologie du Travail*, n°2
- Vergès (V), 2000, " Le gouvernement métropolitain comme garant d'une plus grande cohésion sociale et territoriale ? Comparaison entre Amsterdam et Rotterdam ", in Heurgon (E), Stathpoulos (N), *Les métiers de la ville*, Paris, Ed. de l'Aube
- Viard (J), 1994, *La société d'archipel, ou les territoires du village global*, Poche Aube, 128 p.
- Waechter (S), 1999, *Economie politique de la ville. Les politiques territoriales en question*, Harmattan, 206 p.
- Warin (P), février 1999, " Les ressortissants dans les analyses de politiques publiques ", *Revue Française de Science Politique*, vol. 49 n° 1
- Weber (E), 1983, *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale. 1870-1914*, Fayard, 839 p.
- Weber (M), 1963, *Le savant et le politique*, Paris, Union générale d'éditions, 186 p.
- Weber (M), 1971, *Economie et société*, Paris, Plon, 650 p.
- Weber (M), 1982, *La ville*, Aubier Montaigne, 218 p.
- Wheare (KC), 1968, *Federal government*, Londres, Oxford University Press
- Wright Mills (C), 1956, *The Power elite*, New York, Oxford university press, 423 p.
- Worms (JP), 1966, " Le préfet et ses notables ", *Sociologie du travail*, n° 3
- Wylie (L), 1964, *Un village du Vaucluse*, Paris, Gallimard, 405 p.
- Zalio (PP), 1999, *Grandes familles de Marseille au XXème siècle*, Belin

B. LISTE DE PUBLICATIONS

1. OUVRAGES

Muller (P), Gerbaux (F), Faure (A), janvier 1989, *Les entrepreneurs ruraux. Agriculteurs, artisans, commerçants, élus locaux*, Paris, L'Harmattan, 189 p. (collection Alternatives rurales) (Prix Sully-Olivier de Serres 1990 - Ministère de l'Agriculture)

Faure (A), mai 1992, *Le village et la politique. Essai sur les maires ruraux en action*, Paris, L'Harmattan, 224 p. (collection Logiques Politiques)

Faure (A), Pollet (G), Warin (P) dir. , juin 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 192 p. (collection Logiques Politiques)

Faure (A) dir., 1997, *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, 306 p. (collection Logiques Politiques)

Faure (A), mai 1999, *Territorialisation de l'action publique et subsidiarité. La fin annoncée du 'jardin à la française'*, Boulogne, Institut de la Décentralisation, 40 p. (Les Cahiers de l'Institut de la Décentralisation, n° 2)

Balme (R), Faure (A), Mabileau (A) dir., septembre 1999, *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 486 p.

Faure (A), Négrier (E) dir., 2001, *La politique culturelle des agglomérations en France*, La Documentation française, Paris, La Documentation française, 198 p.

2. CONTRIBUTIONS A OUVRAGES COLLECTIFS

- Faure (A), mai 1993, " L'espace rural de demain. Esquisse prospective ", in ouvrage collectif, dir. Gaillard (M), *EDF et l'espace rural*, Paris, InterEditions, p. 13-48 (Cahiers de prospective)
- Faure (A), décembre 1993, " Regards croisés sur le discours des élites du système politique en France ", in Biarez (S), Nevers (JY), *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT-I.E.P
- Faure (A), 1995, " La coopération transfrontalière à l'épreuve des territoires, des corporations et des réseaux. Le cas du franco-genevois en culture ", in ouvrage collectif, dir. Leresche (JP), Lévy (R), *La Suisse et la coopération transfrontalière, repli ou redéploiement ?*, Zurich (Suisse), Editions Seismo, p. 191- 218
- Faure (A), juin 1995, " Identité locale et développement rural. Le " pays " à l'épreuve du monde ", in ouvrage collectif, dir. Saez (JP), *Identités, cultures et territoires*, Paris, Desclée de Brouwer, p. 145-154 ((collection Habiter)
- Faure (A), juin 1995, " Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique ", in ouvrage collectif, dir. Faure (A), Pollet (G), Warin (P), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, p. 69-83 (collection Logiques Politiques)
- Faure (A), 1996, " Le maire aujourd'hui ", in ouvrage collectif, *Le Livre de l'Année. Du 1er janvier au 31 décembre 1995*, Paris, Larousse, p. 318-320
- Faure (A), septembre 1996, " Le territoire des élus. Politiques de l'insertion dans les territoires. Entre complicités politiques, concurrences professionnelles et affinités identitaires ", in ouvrage collectif, coordonné par Guérin (C), Perez (JA), *Les territoires de l'insertion. Insertion des jeunes en milieu rural et en milieu urbain*, Paris, L'Harmattan, p. 141-149
- Faure (A), février 1997, " Politiques de coopération et pratiques culturelles. Les intérêts en jeu sur l'espace franco-genevois ", in ouvrage collectif, dir. Saez (G), Leresche (JP), Bassand (M), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan, p. 73-82 (collection Logiques Politiques)
- Faure (A), Négrier (E), Smith (A), décembre 1997, " Les controverses émergentes sur un principe pourtant ancien....", in Faure (A), dir., *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, 306 p. (collection Logiques Politiques)

- Faure (A), décembre 1997, " La subsidiarité rampante des territoires en politique ", in Faure (A), dir., *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, 306 p. (collection Logiques Politiques)
- Balme (R), Faure (A), septembre 1999, " Les politiques locales changent-elles la politique? ", in Balme (R), Faure (A), Mabileau (A) dir., *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 15-35
- Faure (A), 1999, " Autonomie et espaces périurbains, l'intercommunalité pour résoudre des équations territoriales inédites ? ", in ouvrage collectif, Caisse des Dépôts et Consignations, *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ? Les 2èmes Entretiens de la Caisse des Dépôts sur le Développement local*, La Tour d'Aigues (84), Editions de l'Aube/SECPB, p. 377-393 (collection Société et Territoire)
- Faure (A), octobre 2000, " Des politiques agricoles au développement rural : un agir subsidiaire en formation ? ", in Perraud (D), *L'Europe verte. Les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales*, INRA Editions,
- Faure (A), 2001, " De nouvelles formes d'action publique pour les élites politiques locales ? " in Coutard (O), *Le bricolage organisationnel. Crise des cadres hiérarchiques et innovations dans la gestion des entreprises et des territoires*, Paris, Elsevier, 150 p.
- Faure (A), 2001, " La nouvelle donne communautaire " in Faure (A), Négrier (E), *La politique culturelle des agglomérations*, Paris, La Documentation Française, 202 p.
- Faure (A), " L'action publique revisitée par la décentralisation " in Dutercq (Y), *Comment peut-on administrer l'école ?*, Paris, PUF, 193 p.

3. ARTICLES DE REVUE

- Faure (A), mars-avril 1988, " Des maires ruraux saisis par l'esprit d'entreprise ", *Economie et Humanisme*, n° 300, p. 51-62
- Faure (A), automne 1989, " Les communes rurales françaises face au développement local, ou l'histoire d'une médiation contrariée entre territoires, secteurs et institutions ", *Revue Internationale d'Action Communautaire (R.I.A.C.)*, n° 22/62, p. 23-32

- Faure (A), octobre-décembre 1989, " Le trousseau des politiques locales. Essai en dix mots-clés ", *Politix*, n° 7-8, p. 73-79
- Faure (A), 3e trim. 1991, " Maires ruraux, de la gestion des symboles à la symbolique gestionnaire ", *Politix*, n° 15, p. 68-72
- Faure (A), septembre 1991, " Pouvoir local en France, Le management mayoral à l'assaut du clientélisme ", *Politiques et Management Public*, Vol. 9, n° 3, 115-132 (Actes du 4e Colloque International, Bruxelles, 11-12/10/90, 2e partie)
- Faure (A), mars 1994, " Les débats sur l'aménagement du territoire, révélateurs d'aspirations à une meilleure coopération verticale ? ", *Les Cahiers du CNFPT* (Centre National de la Fonction Publique Territoriale), n° 40, p. 189-196
- Faure (A), Smith (A), mai 1994, " L'évaluation objet de savoir et enjeu de pouvoir. Le cas des politiques publiques locales ", *Sciences de la Société. Les Cahiers du LERASS*, n° 32, p. 101-111
- Faure (A), juin 1994, " Les élus locaux à l'épreuve de la Décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale ", *Revue Française de Science Politique*, Vol. 44, n° 3, p. 462-479
- Faure (A), décembre 1994, " Les défis du maire rural ", *Les Cahiers du CNFPT*, n° 42, p.27-33
- Faure (A), 1er trim. 1995, " Les maires ruraux à l'épreuve ", *Panoramiques*, n° 18, p. 120-123
- Faure (A), septembre 1995, " Vers une république régionale ? ", *Pouvoirs Locaux*, n° 26, p. 21-24
- Faure (A), mars 1996, " L'aménagement du territoire en débats. Vers un nouveau compromis entre l'État et les collectivités locales ? ", *Annales des Ponts-et-Chaussées*, n° 77, p. 10-16
- Faure (A), octobre 1996, " Le rural en culture au gré de quelques obstacles préoccupants ", *Champs Culturels*, n° 4, p. 20-21
- Faure (A), novembre 1997, " Les apprentissages du métier d'élu local, la tribu, le système et les arènes ", *Pôle Sud*, n° 7, p. 72-79
- Faure (A), Smith (A), 1998, " Espace rural, politiques publiques et cultures politiques ", *Ruralia*, n° 2, p. 105-115
- Faure (A), Smith (A), 1er trim. 1999, " Réforme de la PAC, fonds structurels... Que changent les politiques communautaires? ", *Pouvoirs locaux*, n° 40, p. 104-110
- Faure (A), juin 1999, " Les zones d'ombre du prêt à penser intercommunal ", *HEGOA*, n° 21, *Bulletin CPAU*, n° 35, p. 48-50

- Faure (A), septembre 1999, " La culture et le développement local en quête de (ré)conciliations ", *Pour*, n° 163, p. 31-38
- Faure (A), 1999, " Réformes en cours et indices de territorialité. Vers une action publique plus subsidiaire ? ", *Montagnes Méditerranéennes*, n° 9, p. 17-21
- Faure (A), 2000, " Intercommunalités et grandes mailles en Rhône-Alpes : vers de nouveaux modes d'action publique ? ", *Revue de Géographie Alpine*, n° 1 Tome 88
- Balme (R), Faure (A), mars-avril-mai 2000, " Politiques locales, acteurs, réseaux et mobilisation ", *Sciences Humaines*, n° 28 HS, p. p. 48-53
- Faure (A), 2^{ème} semestre 2000, "L'action publique locale entre territorialisation, territorialités et territoires. Pour une lecture politique des politiques locales", *Cahiers Lillois d'Economie et de Sociologie*, n° 35-36
- Genieys (W), Smith (A), Faure (A), et al., novembre 2000, " Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire ", *Pôle Sud*, n° 13, p. 4-19
- Faure (A), Négrier (E), décembre 2000, " La démocratie territoriale contre la République (canal historique) ", *Pouvoirs locaux*, n° 47
- Faure (A), 2001, " Dynamiques intercommunales, leadership et territoire. Le pouvoir local change-t-il les politiques publiques ? ", *Sciences de la Société*, n° 53
- Vanier (M), Faure (A) et al., décembre 2001, " Les braves mots de l'aménagement ", *Pouvoirs Locaux*, n° 50
- Faure (A), " Quelques enseignements québécois sur les paradoxes de la décentralisation ", à paraître

4. ARTICLES DIVERS

- Faure (A), août 1990, " Quand les maires ruraux entreprennent la campagne... ", *Alternatives Paysannes*, la revue de l'exploitant rural, n° 46, p. 9-22
- Faure (A), 4e trim. 1994, Compte rendu de lecture de l'ouvrage de Fontaine (J), Le Bart (C), *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, 1994, 370 p., *Politix*, n° 28, p. 149-152

- Faure (A), Roché (S), octobre 1995, " Les résultats d'une enquête par questionnaire, les maires face à l'intercommunalité ", *Fiche pratique politique, Supplément n° 4 à la Lettre du Cadre Territorial, n° 111 de septembre 1995*
- Faure (A), hiver 1996, " Espace culturel franco-genevois, bilan et perspectives des échanges ", *L'Observatoire*, n° 11, p. 4-5
- Faure (A), automne 1998, " Comment (ré)concilier culture et développement local ? ", *L'Observatoire*, n° 16, p. 4-7
- Faure (A), janvier 2000, Compte rendu de lecture de l'ouvrage de Nay (O), 1999, Essai sur la décision dans les systèmes politiques locaux, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, Toulouse, 265 p., in *Droit et Société*, p. 149-152
- Faure (A), septembre 2000, Compte rendu de lecture de l'ouvrage de Lugan (JC), 1997, La région, une institution, L'Harmattan, in *Revue Française de Science Politique*
- Faure (A), septembre 2001, Compte rendu de lecture de l'ouvrage de Muxel (A), L'expérience politique des jeunes, Presses de Sciencepo, in *Pôle Sud*
- Faure (A), été 2000, " Frémissement intercommunal : le mieux-disant culturel des projets de territoire ", *L'Observatoire*, n° 19
- Faure (A), Négrier (E), hiver 2000-2001, " Culture(s) d'agglomération : vers une nouvelle donne communautaire ? ", in *L'Observatoire*, n° 20

5. ACTES DE COLLOQUES ET RAPPORTS DE SEMINAIRE

- Faure (A), septembre 1993, *Les projets d'organisation intercommunale*, Synthèse et bilan du séminaire, co-organisé dans le cadre de la MSV, par le CERAT, l'AURG, et l'INUDEL, Grenoble, 17/12/92 - 25/02 - 15/04/93, Grenoble, Maison des Sciences de la Ville et de la Prospective Urbaine, 23 p.+ annexes
- Faure (A), janvier 1994, *Vers une administration régionale de la République ?*, Synthèse et analyse des débats thématiques et universitaires organisés dans la Région Rhône-Alpes, 4ème trimestre 1993, Grenoble, CERAT-I.E.P., 18 p. + 34 p. d'annexes (dans le cadre de la Consultation Nationale pour l'Aménagement du Territoire)

Faure (A), janvier 1998, *L'intercommunalité de projet, un modèle d'action publique innovant ?*, Rapport de synthèse de la Journée du 28 novembre 1997, OIPRA (Observatoire sur l'Intercommunalité de Projet en Rhône-Alpes), CERAT, INUDEL, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, Grenoble, OIPRA/CERAT-IEP, 51 p.

Faure (A), Balme (R), Mabileau (A) dir., mai 1998, *Politiques locales et transformation de l'action publique*, Actes du Colloque, AFSP (Association Française de Science Politique), CERAT (Centre de Recherche sur le Politique, l'Administration, la Ville et le Territoire), CERIEP (Centre d'Etudes et de Recherches de l'IEP), Lyon, 25-26 septembre 1997, Grenoble, CERAT-IEP, 446 p.

Faure (A), mai 1999, *L'intercommunalité urbaine en débat*, Rapport de synthèse de la Journée du 13 octobre 1998, OIPRA (Observatoire sur l'Intercommunalité de Projet en Rhône-Alpes), CERAT, INUDEL, Institut d'Etudes politiques de Grenoble, 13 octobre 1998, Grenoble, OIPRA/CERAT-IEP, INUDEL, n° 1, 55 p.

Faure (A), 2000, " Le périurbain permet-il de faire de la politique différemment ? ", *Changer de regard sur le périurbain*, 4^{ème} Forum de la Région Urbain de Lyon, n° 3

Faure (A), 17 novembre 2000, " Le temps des frontières, des valeurs et des identités ", in Terrot (N), *Etre alpin en 2033*, Colloque de la Ville de Fontaine, 189 p.

Faure (A), mai 2001, avec Marcelpoil (E), " Vous avez dit périurbanité ? ", in Faure (A), Marcelpoil (E), *Espaces périurbains, environnement et intercommunalité en débats*, Grenoble, CERAT CEMAGREF

Faure (A), Marcelpoil (E), mai 2001, *Espaces périurbains, environnement et intercommunalité en débats*, Grenoble, CERAT CEMAGREF, 50 p.

6. COMMUNICATIONS A COLLOQUE

Faure (A), Muller (P), 5-8 octobre 1988, " Politiques publiques locales et stratégies de proximité. Réflexions sur le management politique communal ", Table Ronde 5, *Les élites politiques locales, Troisième Congrès National de l'AFSP* (Association Française de Science Politique), Bordeaux, 22 p.

Faure (A), 25 avril 1989, " Gestion communale et politiques publiques ", Séminaire, *L'analyse et l'évaluation des Politiques Publiques*, Ecole Nationale des Ponts-et-Chaussées, Paris, 21 p.

- Faure (A), 8-9 juin 1989, “ Les communes rurales françaises face au développement local, ou l'histoire d'une médiation contrariée entre territoires, secteurs et institutions ”, Colloque, *Développement local et régional. Nouveaux modèles ?*, Fondation Universitaire Luxembourgeoise, Revue Internationale d'Action Communautaire, Arlon (Belgique), 16 p., publiée in *Revue Internationale d'Action Communautaire (R.I.A.C.)*, n° 22/62, automne 1989, p. 23-32
- Faure (A), 5-6 juin 1990 “ Les espaces publics du maire rural ”, Atelier B3, l'administration et les élus ruraux, Colloque, *Quel avenir pour l'agriculture et le monde rural ?*, SFER (Société Française d'Economie Rurale), Paris, , 10 p.
- Faure (A), 11-12 octobre 1990, “ Pouvoir local en France, le management mayoral à l'assaut du clientélisme ”, Session 5.1, Les services publics face à la redéfinition de l'espace public, Quatrième Colloque International de la Revue “Politiques et Management Public”, *La souveraineté éclatée, les nouveaux cadres de l'action publique*, Revue “Politiques et Management Public”, Institut de Management Public, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles (Belgique), 17 p., publiée in *Revue Politiques et Management Public*, Vol. 9, n° 3, septembre 1991, p. 115-132 (Actes du Colloque)
- Faure (A), 9-13 juillet 1990, “ Du clientélisme au management. L'exemple du pouvoir communal en France ”, Research Committee 3, Community Research, Session 7, Clientelism and local leadership, why and where does clientelism work ?, XIIth World Congress of Sociology for one World, *Unity and diversity*, ISA (International Sociological Association), Madrid (Espagne), 10 p.
- Faure (A), 15-16 novembre 1990, “ Maires ruraux, de la gestion des symboles à la symbolique gestionnaire ”, Colloque International, *Les agriculteurs aux urnes*, Association des Ruralistes Français, AFSP (Association Française de Science Politique), Bordeaux, 11 p.
- Faure (A), 2-3 février 1993, “ Regards croisés sur le discours des élites du système politique en France ”, Atelier 4, Politiques sectorielles et politiques territoriales, Colloque International, *Gouvernement local et politiques urbaines*, organisé par Biarez (S), Gaudin (JP), Nevers (JY), au CERAT (Centre de Recherche sur le Politique, l'Administration et le Territoire)-Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, Grenoble, publié in Actes du Colloque, Textes réunis et présentés par Biarez (S), Nevers (JY), Grenoble, CERAT-I.E.P., décembre 1993, p. 537-559
- Faure (A), 21-22 novembre 1994, “ Politiques de l'insertion, le territoire entre complicités, conflits et identités ”, Atelier, Le territoire des élus et de l'État, Séminaire, *Les territoires de l'insertion*, Union Nationale des Missions Locales Rurales, Délégation Interministérielle à la Ville, La Plaine Saint-Denis, 5 p., publiée sous le titre “Le territoire des élus. Politiques de l'insertion dans les territoires”, in ouvrage collectif, coordonné par Guérin (C), Perez (JA), *Les territoires de l'insertion. Insertion des jeunes en milieu rural et en milieu urbain*, Paris, L'Harmattan, sept. 96, p. 141-149

- Faure (A), 27 avril-2 mai 1995, “ Vers une organisation régionale de la République en France ? ”, Workshop, The Changing Local Governance of Europe, *ECPR, (European Consortium for Political Research)*, Institut d'Etudes Politiques, Bordeaux, 6 p. (vers. anglaise disp.)
- Faure (A), 29-30 juin 1995, “ Politiques de coopération et pratiques culturelles. Les intérêts en jeu sur l'espace franco-genevois ”, Séminaire Transfrontalier, *Politiques publiques et gouvernement urbain, métropolisation dans un contexte transfrontalier*, IREC (Institut de Recherche sur l'Environnement Construit)-EPFL, CERAT-I.E.P., Lausanne (Suisse), publié in ouvrage collectif, dir. Saez (G), Leresche (JP), Bassand (M), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan, février 1997, p. 73-82 (collection Logiques Politiques)
- Faure (A), 11-14 octobre 1995, “ L'État face à ses territoires en France, un centre de gravité qui se régionalise ? ”, Atelier 6, Les échelles spatiales du politique, territoire et globalisation, Congrès des Sciences Sociales Suisses, *Sociétés en construction. Identités, Conflits, Différences*, Association Suisse de Science Politique, Université de Berne (Suisse), 7 p.
- Faure (A), 23-26 avril 1996, “ La subsidiarité et l'articulation des pouvoirs infra-nationaux sur le cas français ”, Atelier, *La subsidiarité territoriale, en actes et en discours, Cinquième Congrès de l'AFSP* (Association Française de Science Politique), Institut d'Etudes Politiques, Aix-en-Provence, 4 p.
- Faure (A), janvier 1996, “ Discussion, L'État, l'agriculture et le local dans les nouveaux Länder allemands. Entre permanence et ruptures ”, Journée d'Etude, L'État et le développement industriel et rural, CRISTO et CERAT, Grenoble, 23, publié in dossier coordonné par, Bafail (F), Thuderoz (C), *L'État et le développement industriel et rural. Actes de la Journée d'Etude du 23 janvier 96*, Grenoble, CRISTO et CERAT, avril. 96, p.103-105 (Cahier n° 2, Entreprises et Sociétés/Europe de l'Est - Europe de l'Ouest, devenu Cahier n° 1, Europe en transition)
- Faure (A), Smith (A), 30 septembre/1-2 octobre 1996, “ Espace rural, politiques publiques et cultures politiques ”, Atelier 3, Cultures politiques et cultures des institutions, Colloque, *Les cultures en milieu rural. Inventions, usagers, transmissions*, Association des Ruralistes Français, Etablissement National d'Enseignement Supérieur Agronomique de Dijon, Dijon, 11 p.
- Faure (A), 25-26 septembre 1997, “ Introduction, Les anciens, les modernes et la territorialisation de l'action publique ”, Colloque, *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, AFSP (Association Française de Science Politique), CERAT (Centre de Recherche sur le Politique, l'Administration, la Ville et le Territoire), CERIEP (Centre d'Etudes et de Recherches de l'IEP), Lyon, publié in Actes du colloque dir. Balme (R), Faure (A), Mabileau (A), *Politiques locales et transformation de l'action publique en Europe*, Grenoble, CERAT-IEP, mai 1998, p. 19-22
- Faure (A), mai 2000, “ Pour une lecture politique des politiques locales ”, Colloque *Les politiques publiques locales*, CLERSE Lille, publié in *Revue d'Economie Lilloise*

Faure (A), Guéranger (D), octobre 2000, "L'intercommunalité périurbaine, une équation politique inédite", 4^{ème} Forum *Changer de regard sur le périurbain*, Région Urbaine Lyonnaise, Charbonnières Les Bains, 8 juin 2000, publié in *Les actes du 4^{ème} Forum de la RUL*,

Faure (A), "La question territoriale au miroir des dynamiques intercommunales", Colloque *Leadership politique et pouvoir territorialisé*, CERVL IEP Bordeaux, octobre 2000, publié in *Sciences de la Société*

Faure (A), avril 2001, "The Political Dimension of Local Policy-making", *ECPR Joint Sessions*, Grenoble, workshop 21

Faure (A), 25 juin 2001, "La génération du terrain", *Journée d'études AFSP*, Groupe "Local et politique", Paris

Faure (A), 23 mai 2002, "Montréal laboratoire: l'agenda revisité des politiques publiques", *Colloque Une autre révolution tranquille*, Montréal, INRS

7. RAPPORTS DE RECHERCHE, D'ETUDE OU DE SONDAGE

Courlet (C) dir., Faure (A.), Gerbaux (F.), Matteudi (E.), et autres , juillet 1988, *Dynamismes locaux et nouveaux développements, le cas de la Maurienne*, Grenoble, IREP, 90 p. (collaboration IREP/CERAT/CEMAGREF-INERM, pour le Ministère de la Recherche)

Faure (A), février 1989, *Les maires de la Région Rhône-Alpes. Rapport d'enquête*, Grenoble, CERAT-I.E.P., 24 p. + annexes

Bréchon (P), Derville (J), Faure (A), Bozonnet (JP), avril 1989, *Rapport de sondage, Vivre l'agglomération grenobloise*, Grenoble, I.E.P., 81 p. (pour le Dauphiné Libéré- RFI-FNAC), publié in *Le Dauphiné Libéré*, 10 numéros, du 18/04 au 27/04/89

Bréchon (P), Derville (J), Faure (A), mars 1992, *Rapport de sondage. Mars 1992 - Agglomération grenobloise*, Grenoble, I.E.P., 91 p. (sondage I.E.P. pour Grenoble-Isère-Développement, le SIEPARG et le SMTC)

Faure (A), Muller (P), octobre 1992, *Les politiques locales de l'environnement, l'émergence d'un agenda politique départemental*, Grenoble, CERAT-I.E.P., 62 p. (collaboration CRA-FNSP et CERAT pour le Programme Interdisciplinaire de Recherche Environnement - CNRS)

- Faure (A), avec la collaboration de Smith (A), Ollès (C), mars 1993, *Evaluation des contrats de développement culturel en milieu rural en Rhône-Alpes*, Grenoble, Observatoire des Politiques Culturelles, 40 p. + annexes (pour le Conseil Régional Rhône-Alpes)
- Bréchon (P), Derville (J), Faure (A), mai 1993, *Rapport de sondage. Février 1993 - Agglomération grenobloise. L'environnement, les transports en commun, la culture, l'immigration et l'intégration*, Grenoble, I.E.P.G. (Institut d'Etudes Politiques de Grenoble), 81 p. (pour le SIEPARG et le SMTC)
- Faure (A), Roché (S), novembre 1994, *Les maires ruraux et l'intercommunalité. Rapport d'enquête*, Paris, Mairie conseils, Caisse des Dépôts et Consignations, 48 p. + annexes
- Faure (A), Corminbœuf (B), avril 1995, *Action culturelle et développement local dans le département du Lot et Garonne*, Grenoble, Observatoire des Politiques Culturelles, 56 p. + annexes (pour le Conseil Général du Lot et Garonne, la DRAC d'Aquitaine, le Ministère de la Culture et la DATAR)
- Faure (A), Roché (S), septembre 1995, *L'opinion des maires sur les coopérations entre communes rurales, bourgs centre et petites villes. Rapport d'enquête*, Paris, Mairie conseils, Caisse des Dépôts et Consignations, 30 p. + annexes
- Faure (A), février 1997, *Action culturelle et développement local. Quatre études de cas en Franche-Comté*, Grenoble, Observatoire des Politiques Culturelles, 49 p. (pour le Conseil Régional et la DRAC de Franche Comté, le Ministère de la Culture et la DATAR)
- Faure (A) avec la collaboration de Renault (N), mai 1998, *Action culturelle et développement local. Quatre territoires à la loupe dans le département de l'Hérault*, Grenoble, Observatoire des Politiques Culturelles, 85 p. (pour le Conseil Général de l'Hérault, la DRAC de Languedoc-Roussillon, le Ministère de la Culture et la DATAR)
- Faure (A) et autres, février 1999, "Dynamiques régionales et enjeux sociopolitiques", p. 53-72, Vol. 1, in rapport collectif, sous la responsabilité de Perraud (D.), *Politiques communautaires et politiques régionales, Les acteurs régionaux des politiques agricoles et rurales (PACREGIO)*, Grenoble, INRA (Institut de la Recherche Agronomique), en 3 Volumes, Vol. 1, 221 p., Vol. 2, 201 p., Vol. 3, 112 p. (pour la CEE, Communauté Economique Européenne - Programme FAIR 3)
- Faure (A) et autres, février 1999, "Les paradoxes de la régionalisation en Languedoc-Roussillon", p. 134-187, Vol.2, in rapport collectif, sous la responsabilité de Perraud (D.), *Politiques communautaires et politiques régionales, Les acteurs régionaux des politiques agricoles et rurales (PACREGIO)*, Grenoble, INRA (Institut de la Recherche Agronomique), en 3 Volumes, Vol. 1, 221 p., Vol. 2, 201 p., Vol. 3, 112 p. (pour la CEE, Communauté Economique Européenne - Programme FAIR 3)
- Faure (A), novembre 1999, " Note de synthèse sur le schéma des services collectifs culturels ", *OPC DATAR*, 7 p.

Faure (A), Guéranger (A), février 2000, " L'intercommunalité périurbaine, des équations inédites ", in rapport collectif, coordonné par Marcelpoil (E), *La construction de l'autonomie des territoires périurbains*, Grenoble, CEMAGREF, p. 19-27 (pour le Programme Fédérateur Environnement)

Faure (A), mai 2000, " L'urbanisme en attente d'intercommunalités. A propos du schéma directeur de la région urbaine grenobloise en 1999 ", *INUDEL*, 50 p.

Faure (A), " Des apprentissages politiques discrets mais (potentiellement) structurants ", in Ciavatti (M), Faure (A), *Le schéma directeur de la région urbaine grenobloise*, à paraître

8. THESE

Faure (A), juin 1991, 392 p., *Communes, médiation et développement local. Essai sur les maires ruraux en action*, Thèse de Doctorat "Science Politique" de l'Université des Sciences Sociales de Grenoble, Grenoble 2, 5 mars 1991, 402 p. (Directeur de Thèse, Pierre MULLER), publié in *Cahiers du CERAT n° 8*, Grenoble, CERAT-I.E.P.

C. INDEX PAR AUTEURS

Abélès, 98, 99, 100, 162, 179, 191
Agulhon, 93
Alliès, 12, 25, 27, 30, 32, 192
Arocéna, 141
Ascher, 71
Atkinson, 140
Aubert, 77
Augé, 98
Aydalot, 138
Bachelard, 123
Badie, 12, 13, 122
Bages, 69
Bagnasco, 80, 142
Balme, 106
Baraize, 194
Barel, 25, 199
Bastien, 106
Baudrillard, 98
Beccatini, 138
Becquart-Leclercq, 77, 102
Béhar, 49
Benko, 139
Benoit-Guilbot, 128
Bériot, 68
Bernard, 68, 103, 119, 120
Bernstein, 149
Berstein, 95
Bezançon, 31
Biarez, 70, 78
Blanc, 129, 134
Blanchard, 120
Bock, 159
Borday, 68
Borgetto, 149
Borraz, 79, 82, 131, 142, 187
Bosh, 140
Bourdeau, 124
Bourdieu, 17, 104
Bourdin, 40, 51, 115, 117, 132, 133
Boure, 124
Brenner, 83, 136
Briquet, 104
Brunet, 134
Burns, 90
Caillosse, 32, 78
Camus, 140
Castells, 70, 139
Chambron, 69
Chanet, 94
Chapoulie, 118
Chevallier, 31, 140
Chiva, 127
Clark, 76
Coleman, 140
Corbin, 28, 94
Courlet, 138
Criqui, 102
Crozier, 40, 55, 72

d'Arcy, 48, 71, 74
Dahl, 76
Daran, 53
Dauvin, 106
de Savigny, 68
Debarbieux, 120, 123
Delevoeye, 160
Demeestere, 72
Deyon, 27
Di Méo, 121, 122, 134
Donzelot, 49, 149
Dormois, 72
Dubet, 131
Dumons, 95
Dupuy, 48
Duran, 54, 56, 57, 58, 74, 83, 133, 169
Durkheim, 126
Dutercq, 49
Elias, 108
Eme, 141
Engels, 89
Epstein, 49
Estèbe, 49, 149
Evans-Pritchard, 100
Favre, 17
Fontaine, 106
Foucault, 71
Freeman, 108
Frenkel, 75
Friedberg, 130, 132, 149, 162
Friedman, 126, 138
Friedrich, 75
Gaillard, 31, 240
Galice, 193
Garraud, 102, 187
Gaudin, 52, 53, 78
Gaxie, 104
Genieys, 107
George, 93
Gerbaux, 83, 177
Girard, 93
Girardet, 97
Giraut, 124, 136
Gleizal, 160
Goldsmith, 81
Gorgeu, 156
Grafmeyer, 118
Grefte, 140
Grémion, 37, 41, 43, 54, 65, 73, 142
Guenée, 26
Guglielmo, 134
Guichard, 77, 180
Gumuchian, 121, 124
Habermas, 43, 149
Hampton, 78
Harding, 79
Hassenteufel, 49, 51
Hauriou, 31
Hélias, 106
Hervieu, 69, 127
Hirschhorn, 73
Hoffmann, 94
Hunter, 76
Ion, 49
Jean, 194
Jessenne, 93
Joana, 42, 43, 95
Jobert, 48, 50, 106, 151
Jolas, 97
Jollivet, 68, 127
Jones, 45, 76
Joseph, 118
Jouve, 81, 83, 107, 165
Judet, 138
Keating, 79
Kelly, 159
Kesselman, 69, 102
Kryn, 68

Lacasse, 46
Lacour, 138
Lacroix, 94, 95, 103
Lafore, 149
Lagroye, 90, 91, 102
Lajarge, 124
Lascoumes, 55, 59, 164
Lassave, 82
Lautman, 128
Laville, 141
Le Bart, 106
Le Bourhis, 59
Le Galès, 79, 82, 106, 140, 142
Le Lidec, 95
Le Play, 129
Le Saout, 106, 180, 194
Leca, 198
Lefebvre, 192
Lefèbvre, 124, 134
Lefevre, 83
Lefèvre, 78, 81
Lefort, 91, 117
Léger, 129
Lehingue, 104
Lequesne, 106, 166
Leresche, 80
Leroy, 52
Lévi-Strauss, 123
Lévy, 134
Lipietz, 139
Loinger, 140
Lojkine, 70, 71
Lorrain, 78, 81, 142, 187
Loughlin, 159
Lowy, 110
Lugan, 79
Mabileau, 12, 43, 48, 74, 78, 106
Maffesoli, 200
Maintz, 140
Marcou, 140, 149
Marié, 97
Marin, 107, 140
Marsh, 140
Martin, 49, 123
Marx, 89
Massardier, 47
Maurice, 130
Mauss, 91, 116
Mayntz, 79
Mazey, 159
Mendras, 68, 127, 141
Mény, 12, 48, 55
Mercier, 128
Merrien, 49
Meyer, 201
Micoud, 156
Monnet, 193
Moquay, 83
Morand, 149
Morin, 96
Mormont, 129, 141
Muller, 50, 51, 133, 151, 177, 199
Nay, 165
Négrier, 105, 106, 139, 142, 194
Némery, 140
Nevers, 69, 78
Neveu, 106
Newman, 149
Nizard, 50
Nora, 26
Nordman, 26, 121
Novarina, 119
OCDE, 141
Offerlé, 142
Offner, 83
Ohmae, 149
Ohnet, 79
Owens, 76

Padioleau, 72, 78
Paillet, 83
Panella, 76
Papadopoulos, 149
Parri, 107
Pasquier, 166
Pecqueur, 138, 139
Pérès, 29, 94
Peters, 149
Petit-Dutaillis, 25
Picq, 149
Pierre, 83
Pinson, 83
Piolle, 124
Pizzorno, 107
Poche, 119, 123, 200
Pola, 140
Pollet, 95, 151
Pongy, 80, 165
Portelli, 164
Poulantzas, 89
Pouille, 156
Préteceille, 70, 82
Querrien, 82
Raffestin, 122, 123, 133
Rangeon, 78
Regini, 107
Rémy, 129
Reynaud, 132
Rhodes, 140
Ritaine, 142
Robert, 76, 93
Rondin, 55, 73
Rossetti, 124
Rudelle, 95
Sadran, 48
Saez, 198, 205
Sandel, 200
Savy, 139
Sawicki, 104
Segrestin, 128
Sellier, 48
Sfez, 97, 115
Simmel, 129
Smith, 107, 142, 161, 166, 179
Sorbets, 42, 142
Souchon, 68, 77, 102
Spenthehaeuer, 165
Stewart, 76
Stocker, 79
Supiot, 53
Taguieff, 149
Thabault, 94
Thatcher, 140
Thœnig, 40, 46, 47, 48, 54, 55, 56, 72
Thomas, 83
Tiévant, 128
Tocqueville, 65, 117
Tönnies, 126, 137
Touraine, 131
Tournon, 200
Valluy, 59
Vanier, 123, 136, 194
Veitl, 120
Veltz, 139
Verges, 83
Vergès, 128
Vidal de la Blache, 120
Warin, 131, 151, 165
Weaver, 138
Weber, 24, 29, 39, 91, 94, 99, 103, 137
Wheare, 75
Wildavsky, 46
Worms, 9, 42
Wright Mills, 76
Wylie, 96
Zalio, 130

Sommaire

Introduction	7
1. <i>Les intuitions de départ</i>	8
2. <i>La spécialisation des travaux français</i>	12
3. <i>Une constellation de problématiques</i>	17
Le territoire politique dans la tradition française	23
1. <i>De l'espace aux frontières nationales</i>	25
2. <i>Les juristes et le quadrillage étatique</i>	30
I. LES POLITIQUES PUBLIQUES A L'EPREUVE DE LEUR TERRITORILISATION	35
A. La sociologie des organisations et les notables	39
1. <i>Les régulations croisées du local construit</i>	40
2. <i>Les notables et la maïeutique de l'intérêt général</i>	42
B. Le management public et les médiateurs	44
1. <i>Les élans réformateurs pour manager et pour aménager</i>	46
2. <i>Le local comme laboratoire pour intégrer et pour expérimenter</i>	48
3. <i>Des ressorts cognitifs de médiation</i>	50
C. Les nouvelles formes d'institutionnalisation	54
1. <i>L'État territorial et les arrangements institutionnalisés</i>	55
2. <i>L'intérêt collectif situé et l'action publique conjointe</i>	57
3. <i>Le bien commun comme construit territorial</i>	59
S'affranchir du grand récit	61
II. COLLECTIVITES LOCALES ET GOUVERNABILITE	63
A. La commune et le département comme espaces de filtrage	67
1. <i>Le consensus ambigu promu par les maires ruraux</i>	68

2.	<i>L'approche marxiste, la planification urbaine et l'ordre politique</i>	70
3.	<i>La décentralisation et ses centres de gravité départementaux</i>	72
B.	<i>Du gouvernement local à la gouvernance territoriale</i>	75
1.	<i>Qui gouverne ?</i>	76
2.	<i>De l'administration républicaine au gouvernement urbain</i>	78
3.	<i>Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine</i>	79
4.	<i>La mesure des arrangements institutionnels</i>	81
	<i>La part d'autonomie des autorités locales</i>	84
III.	<i>LES SYMBOLES DE L'ELIGIBILITE TERRITORIALE</i>	87
A.	<i>Pouvoir municipal et éligibilité territoriale</i>	91
1.	<i>La III^{ème} République et la symbolique municipale</i>	93
2.	<i>Le village et l'éloignement du politique</i>	96
3.	<i>L'hérédité incarnée par le territoire</i>	98
B.	<i>Le métier d' élu local</i>	101
1.	<i>L'entreprise politique et la domination légitime</i>	102
2.	<i>L'échange politique et le leadership territorial</i>	105
	<i>Les singularités et le général</i>	109
IV.	<i>LES EFFETS DE LOCALITE ET LEUR APOLITISME TROMPEUR</i>	113
A.	<i>L'esprit des lieux et la socialisation du local</i>	117
1.	<i>De la ville insaisissable aux mondes sociaux locaux</i>	118
2.	<i>Structures élémentaires et identités</i>	120
3.	<i>Le territoire de l'individu-habitant</i>	123
B.	<i>L'esprit des compromis et la territorialisation du social</i>	126
1.	<i>Le local du quotidien, espace de transaction</i>	126
2.	<i>Les acteurs usagers et la localisation de l'action</i>	130
3.	<i>Les territoires concrets des espaces appropriés</i>	133
4.	<i>L'espace territoire du développement économique local</i>	137
	<i>Exclusions abusives et inclusions nécessaires</i>	143

V.	LA REGIONALISATION DU GRAND RECIT SUR L'INTERET GENERAL	147
	A. Les apprentissages de la territorialisation.....	151
	1. Aménagement du territoire et développement des territoires	151
	2. Les réconciliations culturelles du développement local.....	154
	3. Un urbanisme en panne d'orientation.....	156
	B. Vers une République régionale ?	159
	1. Le territoire de l'État à l'épreuve du pouvoir et du savoir	159
	2. Les politiques régionalisées changent la politique.....	163
	Du bon usage de certains mots magiques	168
VI.	LA MONTEE EN PUISSANCE DES TERRITOIRES INTERMEDIAIRES	171
	A. De l'identité locale à l'intérêt communautaire	175
	1. Gestion des symboles et symbolique gestionnaire	176
	2. Le monde rural et les fonds structurels	178
	3. Les communes et les agglomérations en " communautés "	180
	B. De la légitimité politique à la souveraineté territoriale	185
	1. Le territoire des élus locaux à la croisée des influences.....	186
	2. Le pouvoir intercommunal transforme les politiques publiques.....	189
	Représentation(s) politique(s) et territorialités indicibles.....	196
	Conclusion. Penser local, agir global ?	203
ANNEXES	209
	A. Références bibliographiques.....	211
	B. Liste de publications	239
	C. Index par auteurs.....	251