

# INTRODUCTION GÉNÉRALE

ALAIN FAURE

## La « construction du sens » plus que jamais en débats

L'histoire de cet ouvrage collectif part d'une controverse scientifique assez classique en science politique consistant à tenter d'expliquer comment des idées se transforment en programmes politiques et en priorités d'action publique. Au sein du laboratoire grenoblois du Cerat (Centre de recherche sur l'administration, le politique et le territoire), cette réflexion a alimenté depuis longtemps des travaux de recherche, que ce soit au départ sur les politiques d'aménagement du territoire (années soixante), sur la planification (années 1970) ou sur les politiques publiques en général (années 1980). L'ouvrage *L'État en action* (Jobert, Muller, 1987) marque à cet égard une étape importante pour « l'École grenobloise » : dans le prolongement des travaux de Lucien Nizard, les deux auteurs montrent que si la mise en œuvre des programmes publics apparaît bien comme la résultante de conflits d'intérêts et de rapports de force, elle illustre en même temps la façon dont chaque société et chaque groupe d'acteurs construisent leur rapport au monde, comment ils énoncent les valeurs et les normes des priorités « légitimes » de l'action collective. À partir de recherches sur différents types de politiques publiques dans les années 1980 en France, ces travaux ont mis en évidence l'importance des médiations sectorielles et professionnalisées dans le processus cognitif de confrontation des idées entre les intérêts particuliers et l'« intérêt général ». Il faut dire que les administrations et le fonctionnement par « grands corps » du modèle républicain sont des terrains d'observation très propices à l'étude de la professionnalisation des rôles sociaux. Certains experts sectoriels occupent en effet une place privilégiée dans la production des référentiels d'action. Dans les années 1990, ce travail de catégorisation sur la division du travail politique et administratif a connu un essor assez considérable en sciences sociales, tant sur le plan théorique qu'en termes d'enquêtes empiriques. La question de la place, de la nature et de la portée des

« secteurs » (et de l'approche cognitive par les référentiels) est devenue, en soi, un sujet de débats et de controverses. Au plan international, ces discussions font écho à des travaux consacrés aux « cartes mentales » des individus (North, 1990), aux croyances liées aux politiques (Sabatier, 1999), aux « discours de coordination » de leurs acteurs (Schmidt, 2002) et aux « récits de politiques publiques » qui conduisent à la décision (Radaelli, 1995). Au sein du Cerat, cette période faste en controverses a favorisé la réalisation d'un ouvrage collectif *La construction du sens dans les politiques publiques* (Faure, Pollet, Warin, 1995), de nombreux chercheurs souhaitant amender, commenter ou contester l'approche dite « par les référentiels ».

Presque dix ans plus tard, le débat apparaît plus que jamais d'actualité. Le contexte de production des politiques publiques s'est singulièrement complexifié au fil de la construction européenne, de l'internationalisation des marchés, des délocalisations, du développement des pouvoirs régionaux et métropolitains, des nouvelles revendications identitaires, de la transformation continue des États-providence... Au Cerat, cette effervescence a incité une quinzaine de chercheurs et doctorants à ouvrir un débat collectif en 2002 sur une entrée spécifique : « le territoire dans l'action publique ». L'objectif de départ était relativement modeste : tenter de mieux intégrer les dynamiques territoriales dans les analyses sur les politiques publiques, que le mouvement soit impulsé par le haut (les politiques territorialisées de l'Union européenne et des États), par le bas (les programmes initiés par les collectivités locales et les établissements publics locaux) ou par l'intermédiaire d'autres acteurs ou institutions (des groupes d'usagers, des entrepreneurs, des associations, des experts...). Pour mener à bien cette discussion collective<sup>1</sup>, le groupe s'est fixé trois règles du jeu précises : privilégier des enquêtes de terrain récentes, diversifier au maximum les « secteurs » étudiés, et tenter d'esquisser collectivement quelques hypothèses sur l'équation potentiellement inédite entre les enjeux sectoriels et territoriaux. La démarche partait du constat que les références au territoire (et à ses dérivés dans les sciences sociales) se révèlent d'un usage de plus en plus problématique dans les débats scientifiques, l'adjectif « territorial » s'accolant sans précaution depuis une décennie à des mots valises comme la légitimité, l'équité, le développement, l'État, le leadership et même l'excellence. De même, la notion de « territorialisation des politiques publiques » envahit-elle le langage savant et expert comme une sorte d'évidence pour l'action publique, sans que l'on sache toujours s'il s'agit de déconcentration, de décentralisation ou de management organisationnel. Qui plus est, le terme de « territoire » ne favorise guère les confrontations dans la mesure où il s'accompagne d'exportations scientifiques pour le moins incertaines.

Sans traduction vraiment satisfaisante (*local, place, territory...*), le territoire des années deux mille semble entaché d'une spécificité (dans la littérature scientifique française) qui rend parfois difficile les passerelles avec les notions anglosaxonnes de *local government, urban regime, urban governance, policy networks* ou encore *growth coalition*. Le danger serait grand de confiner la réflexion à un débat franco-français au seul argument que la notion de territoire y possède une histoire spécifique. Aussi avons-nous cherché à expliciter et à dépasser cette singularité en demandant précisément à chaque contributeur de s'interroger sur ce que la « question territoriale » révélait dans les façons de penser les changements de l'action publique. Il est clair qu'il n'y a pas de paradigme territorial au sens classique défini par le physicien Thomas S. Kuhn : le territoire n'est pas une catégorie de pensée comparable aux notions de secteur, de régulation, de centre/périphérie, de leadership ou de configuration. Néanmoins, le groupe a souhaité s'aventurer dans cette approche de la « territorialité » de l'action publique pour questionner les grilles classiques d'analyse des politiques publiques. Les débats épistémologiques sur la validité scientifique du concept et sur son existence autonome sont assurément prématurés. Nous avons simplement cherché à aborder frontalement l'hypothèse que la fabrique territorialisée du politique impliquait une discussion plus explicite et qu'il fallait l'appuyer sur des enquêtes empiriques diversifiées.

Vingt-quatre mois et une quinzaine de séances collectives plus tard, douze contributions ont été rédigées, qui reflètent assez fidèlement les tâtonnements théorico-méthodologiques qui ont accompagné notre démarche collective. Chacun a posé son diagnostic avec ses termes, ses outils d'analyse et son propre *chemin de dépendance* scientifique. Après de longs débats sur la répartition des chapitres, nous avons opté pour un découpage en deux parties. Sont rassemblées, dans un premier temps, les contributions qui basent leur analyse sur un type d'intervention publique en particulier (l'éducation, le logement, la formation professionnelle, la sécurité, les risques, le développement rural) puis sont présentées, dans un second temps, les études qui évoquent d'abord l'émergence de dynamiques dites « territoriales » (le patrimoine identitaire, les produits de terroir, l'éligibilité intercommunale, le pouvoir d'agglomération, la culture dans les villes, le développement social urbain). Dans les deux parties néanmoins, une attention systématique est portée à la façon dont s'opère la dialectique entre les secteurs d'intervention publique et la question territoriale. Ce fil rouge imposé vise à éclairer le débat que l'on retrouve souvent sous le terme générique (et plus légitime malgré ses extraordinaires ambiguïtés) de gouvernance. Tous les diagnostics mobilisant la notion de gouvernance

cherchent à désigner l'extrême diversité des influences qui traversent et imprègnent les rouages de la décision politique contemporaine, et tout particulièrement à l'échelon local. Dans ce contexte, nous avons choisi de focaliser l'attention sur le binôme secteurs/territoires pour tenter de prendre des distances avec les montées en généralité englobantes, pour chercher à affiner et à nuancer les hypothèses connues sur l'État creux, la standardisation des politiques publiques, le retour du local, le tournant néolibéral ou encore la fin du politique. L'intérêt d'une approche centrée sur la question territoriale réside précisément dans l'obligation au panachage des outils d'analyse, bref au bricolage d'une « boîte de dialogue », pour reprendre l'expression de Stéphane Boisseaux, une voie analytique qui ne s'enferme pas dans l'alternative de l'institutionnalisme ou du constructivisme, des procédures ou des croyances, de l'État ou de l'Acteur...

Au final, que nous disent ces douze introspections sur la territorialité potentiellement émergente de l'action publique, dans un modèle d'administration publique historiquement construit sur le monopole de la violence légitime par l'État et la segmentation sectorielle des demandes et des publics ? Une première façon de lire l'ouvrage consiste à découvrir, au plus près des terrains étudiés, les ingrédients collectifs en présence et la façon dont chaque auteur commente les « débordements territoriaux » de l'action publique contemporaine (pour reprendre la métaphore rugbystique proposée dans l'introduction de la première partie par Olivier Mériaux). Une seconde façon plus transversale de lire l'ouvrage consiste à extraire de ces analyses quelques hypothèses d'ensemble concernant la période de « transition » (cf. la contribution de Guy Saez) que ces évolutions esquissent peut-être.

En guise de hors d'œuvre, je vous propose dans ces deux optiques quelques enseignements modestement tirés de mon expérience de coordination de ce travail avec Anne-Cécile Douillet, et il reviendra à cette dernière de conclure l'ouvrage.

## UNE MULTITUDE DE TOURNANTS EN PERSPECTIVE

En consultant l'ouvrage chapitre après chapitre, il apparaît qu'un tiers des contributions provient d'auteurs confirmés dans leur domaine d'étude (René Ballain et le logement, Dominique Glasman et l'éducation, Claude Jacquier et le développement urbain en Europe, Guy Saez et la culture), qu'un autre tiers est rédigé par des quadras (ou presque) de la recherche en science politique (Stéphane Cartier et la gestion des risques, Alain Faure et les élus locaux, Jacques de Maillard et la politique de la ville, Olivier Mériaux et la

formation professionnelle, Sebastian Roché et la sécurité) et qu'un dernier tiers mobilise des jeunes chercheurs engagés sur des champs d'étude prometteurs (Stéphane Boisseaux et les labellisations européennes, Anne-Cécile Douillet et les projets de territoire, David Guéranger et l'intercommunalité, Marie-Anne Guérin et le patrimoine identitaire). Malgré cette diversité, on perçoit dans les diagnostics une certaine unanimité intergénérationnelle sur un point capital : la territorialité des politiques étudiées est perçue comme un élément important dans l'analyse du passage et de la transformation des idées en priorités publiques. Bien que formulé avec mille et une nuances, ce constat d'un nouveau questionnement en perspective revient dans chacune des douze contributions. Avant de discuter ce résultat, on peut lister schématiquement les énoncés proposés par les différents contributeurs, avec dans la première partie l'étude de politiques sectorielles placées à l'épreuve des territoires et dans la seconde partie des travaux sur les territoires en recomposition.

### **Des politiques sectorielles à l'épreuve**

Sur le champ de la sécurité et de la justice, Jacques de Maillard et Sebastian Roché montrent que des frontières institutionnelles se déplacent, que magistrats et policiers sont contraints localement de tester de nouvelles pratiques et que certains élus locaux deviennent les pivots incontournables des politiques locales de sécurité.

Dans le domaine des risques naturels, Stéphane Cartier montre que la responsabilité gestionnaire, initialement du ressort de l'État et des communes, se contractualise depuis peu à l'échelon départemental dans un système où les normes commerciales de qualité et les compromis à géométrie variable énoncent des modèles de sécurité collective relativement inédits.

Sur les politiques de développement rural impulsées par l'Union européenne, l'État et les Régions, Anne-Cécile Douillet souligne certes que les priorités de transversalité énoncées pour la mise en œuvre des « projets de territoire » n'affectent que marginalement les logiques sectorielles existantes mais elle montre aussi que les débats sur la création des « pays » conditionnent le contrôle politique territorial et font émerger de nouveaux « supports d'autorité ».

Dans le champ du dialogue social, Olivier Mériaux constate qu'avec la décentralisation, les logiques sectorielles résistent certes à la territorialisation dans les processus de négociation collective et de paritarisme, mais que des dynamiques territoriales originales se précisent en matière de partenariat social et de coordination interprofessionnelle.

ALAIN FAURE

Dans le domaine des politiques éducatives, Dominique Glasman constate que les collectivités locales s'affirment depuis quelques années en expérimentant leur propre doctrine sur deux dossiers sensibles (les inégalités et le décrochage scolaires) et qu'elles contestent le monopole professionnel des discours nationaux sur l'égalité et la démocratisation du savoir.

Dans les politiques du logement social et de l'urbanisme, René Ballain souligne qu'avec la ventilation croissante des compétences, une rupture se dessine entre les priorités nationales et les projets territoriaux, dans un « jeu ouvert » où la détermination des collectivités locales pour promouvoir le développement urbain tout en assurant les équilibres sociaux met en péril l'État dans sa capacité de garant des solidarités nationales.

### **Des territoires en voie de recomposition**

Dans le champ des politiques culturelles départementales, Marie-Anne Guérin observe que les actions de préservation et de mise en valeur du patrimoine local par les Conseils généraux contestent parfois frontalement les critères de l'Administration des monuments historiques, brouillant l'image mythique de l'État-nation au profit d'histoires locales singulières.

Dans la politique de labellisation des produits de terroir en Suisse, Stéphane Boisseaux montre comment les interactions réciproques entre les filières professionnelles, les réseaux d'acteurs et les collectivités publiques donnent finalement au territoire le statut de ressource décisive dans la structuration d'un secteur.

À l'étude des modes de désignation des élus communautaires dans une agglomération, David Guéranger constate qu'une lecture diachronique met en évidence qu'au-delà des accords contextuels entre élus dominants, les élus techniciens sont des « opérateurs de passage » qui modèlent le progressif changement des compétences sectorielles de leur agglomération.

Dans mes propres travaux sur l'incidence du pouvoir d'agglomération dans la mise en œuvre de différentes politiques publiques, j'observe l'influence croissante des enjeux urbains dans la hiérarchisation sectorielle des priorités de l'action publique, que ce soit en matière d'expertise, de pilotage politique ou de politique participative.

En matière d'action culturelle en milieu urbain, Guy Saez observe l'émergence de valeurs qui définissent les espaces de référence des acteurs et qui confortent l'existence de la communauté politique propre à chaque ville.

Enfin, dans le domaine des politiques intégrées de développement social urbain, Claude Jacquier montre que les initiatives européennes transversales visant à lutter contre la fragmentation sociale et spatiale débouchent sur des pratiques de « coopération conflictuelle » qui ne se limitent ni à du dialogue inter-institutionnel (horizontal) ni à des coopérations sectorielles (verticales).

De ce résumé abrupt des douze contributions se dégagent des impressions simultanées d'épaisseur (les nouveaux « supports d'autorité », la « doctrine », les « opérateurs de passage », les « communautés politiques »...) et de contingences (la « géométrie variable », le « jeu ouvert », la « coopération conflictuelle »...), comme si les nouvelles dimensions territoriales de l'action publique étaient à l'image des typhons dont les météorologues anticipent l'amplitude et la trajectoire sans avoir aucune certitude sur leur trajectoire et donc sur leur impact effectif. Sur un registre moins métaphorique, la question territoriale pourrait être rapprochée de l'approche des trois « i » proposée par Peter Hall à propos du néo-institutionnalisme. L'approche par le territoire révèle en effet des controverses nouvelles sur l'agencement des idées, des intérêts et des institutions : elle facilite l'énoncé d'hypothèses et le repérage de séquences, permettant de décrire les rouages d'une période de transition sur les croyances (la représentation du bien commun) et sur le pouvoir (les leviers d'action).

### LE PASSAGE TERRITORIALISÉ DES IDÉES À LA GOUVERNE POLITIQUE

Comment déterminer si, dans la multitude des tournants suggérés, esquissés ou pressentis dans les contributions, des points communs se dégagent et des tendances lourdes se précisent ? L'exercice possède une dimension éminemment subjective. On voit bien que les douze chapitres permettent d'accumuler des connaissances empiriques variées sur le degré de territorialisation des politiques publiques. Le terrain est en revanche plus glissant lorsqu'il s'agit de débusquer, en creux, une transformation substantielle des formes et des normes de l'action publique contemporaine. Quelle est la place des enjeux de territoire dans les interdépendances croissantes qui caractérisent tant le fonctionnement des institutions que la mise en œuvre des politiques publiques ? Est-il possible d'observer des « effets de territorialité » qui touchent aux symboles du politique et qui en modifient la portée générale ? Les contributions suggèrent sans doute les clefs d'explication les plus stimulantes à l'intersection de ces deux questionnements, c'est-à-dire à l'étude de la relation territorialisée qui s'établit entre le

monde des idées et celui de la gouverne politique. Au fil des diagnostics et au gré des postures scientifiques des contributeurs, deux propositions se précisent : d'une part la formulation d'un bien commun échappant aux récits nationaux ou sectoriels sur l'intérêt général, et d'autre part le retour du politique dans la mise en œuvre des programmes publics locaux. On fera l'hypothèse qu'il s'agit d'un passage des idées à la gouverne qui est plus « territorialisé » que « localisé », au sens où c'est d'abord sur le périmètre politico-administratif et électoral de certaines collectivités locales que se construisent et s'affirment ces croyances et ces arbitrages politiques. Sans doute faut-il étudier ces évolutions avec la plus grande attention parce qu'elles se dévoilent en tension ou en superposition avec les *styles* de régulation et de redistribution des gouvernements nationaux. Pour reprendre une dichotomie classique appliquée aux *policy styles* dans différents pays (Richardson, 1982), la nature réactive ou anticipative des stratégies des collectivités territoriales semble dorénavant peser grandement sur la qualification des problèmes (la mise sur agenda) et sur les processus d'apprentissage (que ce soit par la contrainte ou par l'héritage politique).

### Les grands récits sur le bien commun

Si de nombreux travaux ont détaillé comment les histoires causales structuraient les récits de politiques publiques en rendant les problèmes sociaux compréhensibles et accessibles à l'action humaine (Radaelli, 1995), ces approches ont toujours privilégié des entrées thématiques ou sectorielles. Les réflexions proposées dans cet ouvrage montrent que la rhétorique du bien commun n'est pas l'apanage du seul discours républicain sur l'intérêt général (pour le cas français), du modèle européen (pour le développement social urbain et les terroirs) ou d'un idéal fédéral (pour le cas montrealais). Les territoires s'inventent aussi des grands récits qui bousculent, sur des registres étonnamment variés, les visées classiques des missions de service public.

Marie-Anne Guérin décrit la tendance la plus aboutie de cette évolution dans son étude sur les politiques patrimoniales impulsées par des Conseils généraux. Le travail sur le patrimoine local est parfois l'occasion d'un « désir de sens » puis d'une « mise en sens » des administrations départementales qui surprend par son ampleur symbolique. L'auteure montre en effet que certaines initiatives sur le patrimoine historique local permettent de penser le Département comme une communauté « intrinsèquement limitée et souveraine ». La valorisation des histoires singulières brouille l'image mythique de l'État-nation, allant jusqu'à contester frontalement

les critères de l'Administration des monuments historiques. Pour reprendre sa belle formule, le balancement entre « la différenciation désirée » et « l'altérité redoutée » montre que les collectivités territoriales s'invitent sans complexe (en regard aux dangers dénoncés par les intellectuels et les administrations spécialisées) dans un débat inédit sur la production du « bien commun territorialisé ». Stéphane Boisseaux offre une perspective tout autant saisissante dans son étude sur la relation qui s'établit entre la symbolique des produits de terroir et la lourde machinerie des politiques publiques européennes. Pour labelliser des produits agricoles sur le grand marché européen, les agriculteurs suisses ont construit un processus assez remarquable de justification. L'auteur montre que le référentiel s'appuie sur une « épaisseur territoriale » spécifique dans la mesure où il n'y a pas d'Europe des terroirs mais seulement des acteurs locaux qui énoncent des normes professionnelles propres à leur territoire. Au final, les politiques de terroir « créent des territoires » à la seule condition que les acteurs locaux s'entendent sur un référentiel à la fois sectoriel et territorialisé. En d'autres termes, cette « boîte de dialogue » ne fonctionne que si les coalitions d'acteurs parviennent à produire du sens, à s'entendre sur l'identité affichée par un territoire donné. Enfin, Stéphane Cartier nous entraîne aussi sur les enjeux de doctrine en montrant comment la gestion des risques favorise la constitution de « tables rondes » départementales qui marginalisent les interlocuteurs que sont l'État et les communes de leur rôle traditionnel de médiation et d'édiction de la norme. Son analyse révèle une transformation très originale sur un point : c'est précisément le « fruit pourri » des incompatibilités sectorielles qui dépossède l'État de son référentiel global (la solidarité civique), obligeant les acteurs locaux à inventer un référentiel de secours (la solidarité contractuelle) sans que personne ne sache à l'avance le degré de pertinence ou d'impertinence du dispositif qui sera mis en place. L'auteur montre que la délégation des responsabilités à des acteurs privés assoit la mercantilisation comme une source de conformisme environnemental, les normes commerciales de qualité se substituant aux règles légales comme sources d'autorité sur les comportements légitimes.

Trois contributions montrent, a contrario, comment les corporations porteuses de grands récits nationaux tentent de résister aux emballements territoriaux, mais aussi comment le local entame les rhétoriques vertueuses sur la solidarité et l'universalité. S'intéressant aux représentations de l'intérêt général dans le monde de l'Éducation nationale, Dominique Glasman analyse dans le détail les dispositifs de « CEL » (contrats éducatifs locaux) et de « Veille éducative ». Il observe les « embryons d'une politique éducative territoriale » sur ces dossiers éminemment sensibles du simple fait que

le traitement du décrochage scolaire et de la déscolarisation entraîne une remise en cause de la doctrine officielle de l'État sur la discrimination positive. Certaines collectivités locales revendiquent dorénavant une place conséquente dans la définition des projets éducatifs, n'hésitant pas à s'insurger le cas échéant contre la « prétention de l'école » qui, sous couvert d'égalité et de démocratisation, amplifie l'échec scolaire depuis vingt ans. En s'impliquant dans les forums de professionnels qui élaborent des projets sur des territoires précis, les élites de ces collectivités tentent de construire les fondations d'une doctrine qui placerait l'éducation et la jeunesse au centre des projets de territoires. Jacques de Maillard et Sebastian Roché observent des évolutions tout à fait comparables sur les politiques locales de police et de justice. D'un côté, les cultures professionnelles résistent aux injonctions partenariales et à la transversalité des approches en défendant une « métaraison » de la règle administrative (« dire le droit ») et en affichant des priorités a-territoriales (comme par exemple « traquer le grand crime »). Mais dans le même temps, les deux auteurs montrent bien comment la sécurité et la justice sont parfois « débordées » par des logiques de la demande (plus que de l'offre) qui s'adressent directement aux maires. Lorsque « la légitimité et l'urgence ont raison de la légalité », ce sont les autorités locales qui doivent gérer l'intrusion symbolique du transitoire et du subjectif. Cette appréhension territoriale de l'ordre public fait évoluer le cadre cognitif de la décentralisation en inventant des solutions négociées (correspondants de nuit, agents de proximité, comités d'admonestation...) qui transforment la gouvernance de la sécurité. Enfin, Olivier Mériaux présente un domaine, le dialogue social, dans lequel tous les cas de figure cohabitent. Certaines croyances sectorielles et nationales résistent à la territorialisation, à l'image du principe, verrouillé par les fédérations professionnelles, selon lequel une bonne négociation collective n'est possible que par branche d'activité. D'autres facettes du dialogue social sont déstabilisées, comme le paritarisme et la régionalisation de la formation professionnelle, même si l'auteur souligne la prégnance des approches sectorielles lorsque les instances paritaires régionales sont vidées de toute portée effective. Restent les espaces du partenariat social qui connaissent une réelle dynamique territoriale endogène. Olivier Mériaux montre sur ce point que les initiatives de coordination interprofessionnelle annoncent sans doute, sur l'exemple des comités de bassin d'emploi, des transformations conséquentes. Mais l'analyse souligne aussi, a contrario, la forte résilience institutionnelle des logiques sectorielles dès lors que les acteurs peuvent se soustraire aux tournois territoriaux de l'action publique conjointe.

Ces différentes analyses permettent donc d'observer l'émergence d'une concurrence redoutable entre deux façons de concevoir et surtout d'énoncer les règles générales du « vivre ensemble », comme si le bien commun territorialisé inventait ses propres mythes pour contrebalancer les représentations nationales, internationales et sectorielles de l'intérêt général. Pour Guy Saez, cette période génère dans les villes un système de « transition territoriale » encore empreint de fondations anciennes (la centralité, la segmentation, les relations centre-périphérie) mais porteur de nouvelles valeurs (la proximité, la transparence, la responsabilité, la réactivité et l'identité). Ces valeurs révèlent des situations de crise, elles sont proclamées comme « autant de présomptions de la réalité de la décentralisation », elles cherchent à désigner les nouvelles formes d'énonciation du politique.

D'un point de vue théorique, ce renouveau des grands récits sur l'intérêt général questionne frontalement les modèles d'analyse qui décrivent les systèmes de croyances de l'action publique. Sans doute les croyances très générales (les *deep core*) qui s'appliquent à la plupart des politiques publiques (Sabatier, Schlager, 2000) subissent-elles la concurrence de mises en sens territoriales à la fois incertaines et différenciées, y compris dans les secteurs à forte tradition corporatiste et centralisée. En même temps, ces contributions montrent que les groupes d'acteurs (ou coalitions de cause) qui partagent ces croyances (Sabatier, 1998) sont fortement perturbés par l'intrusion dans les débats de symboles identitaires qui échappent aux réseaux traditionnels d'experts et qui ne se limitent pas à la configuration de *secondary aspects*. Peut-être les enjeux territoriaux sont-ils en passe d'occuper un espace dans la construction du sens du fait qu'ils bousculent ce qui fait l'essence de la raison d'État, à savoir le lien fondateur entre le droit et la communauté, entre la puissance et la légitimité. Les grandes administrations et les gouvernements nationaux ne sont plus les seules instances légitimes pour tracer les limites des interventions du bien commun, pour se prononcer là où le marché est défaillant et là où l'offre est indivisible. Lorsque des acteurs ou des groupes d'acteurs territorialisent les controverses, leur inventaire de la situation et leur panoplie d'interventions alimentent des « forums hybrides » (cf. Pierre Lascoumes) qui reflètent parfois une identité non réductible à l'être et au faire de l'État. En puisant sur les registres de l'émotionnel et de la tension dramatique, ces récits sur le bien commun territorial esquissent aussi une cohérence des événements qui révèle l'essence du pouvoir, qui met en scène ses fondations conflictuelles, consensuelles ou délibératives. Cette hypothèse nous entraîne sur la facette plus politique de la question territoriale, sa dimension liée à la compétition électorale et aux mécanismes de production du pouvoir.

## Le retour du politique

Le second enseignement transversal que l'on peut tirer de la lecture transversale de ces travaux concerne la place du politique dans les politiques publiques étudiées. Parmi les auteurs, il y a globalement consensus pour estimer que l'avènement des régulations ou interférences territoriales est plus porteur de figures de gouvernance que de nouveaux styles de gouvernement. Pour autant, ces analyses n'en concluent pas, dans les douze contributions présentées, que les scènes politiques locales sont dorénavant réduites à des théâtres d'ombres sans prise réelle sur les grandes orientations collectives et sur les choix de société. À y regarder de près, les différentes analyses diagnostiquent même un retour du politique, au sens où la compétition politique interfère toujours par sa capacité d'impulsion, d'accompagnement ou de neutralisation des programmes d'action publique et du référentiel qui les caractérise.

Certaines contributions soulignent la partition relativement classique en apparence que les leaders politiques locaux jouent pour s'approprier des procédures contractuelles territorialisées et relayer les attentes de médiation calibrées par les administrations de l'État. Anne-Cécile Douillet s'interroge sur le *design* territorial dont se parent les zones rurales en adoptant le statut de pays. Posant un regard critique sur les rhétoriques du développement local (ces grands récits vertueux sur le volontarisme récompensé et l'union qui fait la force), elle montre que la révolution annoncée des « territoires pertinents » et de la transversalité des interventions n'entraîne que peu de changements sur la nature des problèmes publics traités. Plus que le « projet » ou la territorialité des enjeux, c'est le contrôle territorial qui explique et mobilise les pays et certaines de leurs élites politiques. Ce faisant, son analyse confirme que le jeu de positionnement des collectivités locales est dorénavant soumis à des concurrences électorales et à des impératifs de coopérations intercommunales qui favorisent l'organisation de puissants leaderships. Les présidents de pays incarnent des périmètres institutionnels élargis (ce qui n'est pas une mince affaire en France) et ils deviennent beaucoup plus légitimes que ne l'étaient les simples maires et conseillers généraux pour plaider la singularité de leur territoire dans les dispositifs départementaux, régionaux, nationaux et européens. Dans cette perspective, Stéphane Cartier bouscule bien des idées reçues à l'étude des nouveaux protocoles d'action publique qui se précisent depuis quelques années dans la gestion des risques à l'échelon départemental. S'il constate la montée en responsabilité des acteurs privés dans le travail de conciliation entre les tensions sociales et les solutions techniques (ce qui révèle en

tant que tel une orientation idéologique localisée d'inspiration plutôt néolibérale), il montre comment le cumul des mandats permet à quelques leaders politiques d'occuper une place centrale dans des régulations hautement symboliques. Les catastrophes naturelles fonctionnent, explique-t-il, comme des transgressions dans l'univers public et elles entraînent de nouvelles sectorisations des problèmes (expertise, secours, assurance, surveillance...). L'unité décisionnelle incarnée par l'élu qui cumule les mandats assoit une position à la fois inter-sectorielle et inter-territoriale qui peut se révéler redoutable d'efficacité et de légitimité sur le plan politique.

Certaines contributions identifient surtout le retour du politique en corrélation avec les transferts de compétences et de responsabilités vers les institutions d'agglomération. David Guéranger a par exemple étudié avec minutie les trajectoires des élus municipaux qui ont investi des postes de responsabilité à l'échelon intercommunal dans l'agglomération chambérienne depuis quarante ans. Son approche diachronique lui permet de détailler le passage progressif de la gestion familiale et personnalisée (les accords sur parole et sans relevé de décision) à un système hybride fortement légitimé par des missions techniques. Très présente dans l'intercommunalité, cette logique technicienne fait l'objet d'une analyse éclairante : loin de supplanter les critères d'éligibilité basés sur l'ancienneté et l'appartenance partisane, la compétence technique a permis aux élus d'accompagner une transformation en profondeur des missions des agglomérations, s'éloignant des domaines sectoriels classiques de l'État pour leur préférer de nouveaux champs d'action publique plus génériques (l'espace, l'économie, les déplacements). L'auteur montre que cette nouvelle vision fonctionnelle relève moins du triomphe de la technique que de celui d'une autorité politique dorénavant plus compacte et plus puissante. Claude Jacquier adopte un tout autre angle de lecture puisqu'il centre son analyse sur les nouvelles politiques urbaines initiées depuis vingt ans en matière de développement social. Il montre que la progression des priorités sur le cas français (le quartier en 1982, la commune en 1988, la politique de la ville en 1994 et les contrats d'agglomération en 2000) concourt, comme l'a aussi souligné David Guéranger, à un remodelage conséquent des compétences d'agglomération. L'auteur décèle dans cette évolution un renversement politique sur la méthode : les groupes d'intérêts localisés résistent beaucoup plus que par le passé aux réformes *top down* et les autorités locales « ne font plus la ville », elles « font avec », entièrement mobilisées sur la régulation des tensions (ce que l'auteur nomme la « coopération conflictuelle »). Pour sa part, René Ballain présente l'analyse la plus circonspecte pour qualifier cette inédite « ventilation des compétences » dans le

domaine du logement et de l'habitat en milieu urbain. Ses recherches sur la territorialisation de la politique du logement permettent de mesurer le chemin parcouru depuis les vastes chantiers de réhabilitation impulsés dans les années 1970 par l'État. L'auteur signale que les deux volets classiques de l'intervention publique (l'accès au logement et la solidarité nationale d'un côté, l'urbanisme opérationnel et la qualité de l'habitat de l'autre) risquent de voler en éclat dès lors que l'action publique « se redéploie » sans que le volet social ne soit clairement imbriqué dans les projets de développement. L'auteur constate que « la production de la légitimité ne s'opère pas au rythme des transferts de compétence », soulignant ainsi que la souveraineté politique qu'acquière les communautés d'agglomération ne s'accompagne plus d'aucun contre-pouvoir (autre que la rhétorique vertueuse de solidarité vis-à-vis des « laissés pour compte »), et donc que les agglomérations sont placées, sur le plan politique, devant une responsabilité collective tout à fait considérable.

Dans cette perspective, plusieurs contributions évoquent la montée en puissance des pouvoirs d'agglomération en pointant les indices d'une rupture dans la gouvernance des systèmes politiques locaux au profit de ses principaux leaders. Le diagnostic apparaît en filigrane dans la contribution de Jacques de Maillard et Sebastian Roché, ces derniers constatant que le pouvoir métropolitain récupère progressivement sur son périmètre des missions globales sur la sécurité et sur la cohésion sociale. Ces missions placent les dirigeants des agglomérations (et leurs experts) en position d'arbitrage des tensions et de pilotage des dispositifs de coordination. Le découpage territorial, au sens politico-administratif du terme, prend soudain une importance considérable, désignant de facto les présidents d'agglomération en grands horlogers (avec le préfet) de l'ordre public métropolitain. Sur les projets éducatifs territoriaux, Dominique Glasman ne dit pas autre chose lorsqu'il observe la fonction plus stratégique que tacticienne qu'adoptent les institutions intercommunales dans les négociations avec les établissements scolaires, et ce d'autant plus que le système électoral au second degré (les élus communautaires étant choisis par chaque municipalité) favorise de son point de vue une démarche plus managériale que « politicienne ». Dans ma propre contribution précisément consacrée à la place et au rôle des élites politiques des agglomérations au sein de chaque système local, j'observe des évolutions simultanées dans les façons urbaines de « faire de la politique » et de « faire des politiques publiques », c'est-à-dire à la fois dans les pratiques du pouvoir et dans le pilotage de l'action publique. À partir de quatre études récemment engagées sur l'intercommunalité urbaine en France et à l'étranger, j'ai étudié la

nature des arrangements institutionnels qui accompagnent la montée en puissance des institutions d'agglomération en notant l'influence parfois considérable des enjeux urbains dans la hiérarchisation sectorielle des priorités de l'action publique. Sur les trois registres de l'apprentissage, de la domination et de la participation, il m'est apparu que le pouvoir d'agglomération en construction préfigurait peut-être les fondations d'une « démocratie différentielle » dont le centre de gravité apparaît au moins autant territorial que sectoriel.

Il est intéressant de noter que la racine latine du mot « territoire », *jus terrendi*, se réfère à celui qui détient le droit de terrifier. La notion de territoire, historiquement attachée à des enjeux de pouvoir et de domination, a été pensée sur le cas français dans une acception militaire, unifiée et quadrillée de la nation sur le plan administratif. La doctrine juridique a su mettre en scène une véritable théâtralisation républicaine du territoire national, à la manière d'un grand récit où s'impose une esthétique de la raison composée de formes (les communes, les circonscriptions...), de ressources (les administrations, les compétences, les préfets...) et de valeurs (la solidarité, l'égalité, l'intégration...). Pour reprendre les termes de Jacques Caillosse, le territoire s'est progressivement imposé en France comme une matrice fondamentale de la juridicité sur le rapport initial de consubstantialité entre les administrations et l'autorité politique (Caillosse, 2000). L'affirmation du pouvoir d'agglomération, le renforcement du pouvoir départemental et le développement du pouvoir régional annoncent sans doute un tournant important par rapport à cette perception républicaine. De nombreux auteurs insistent sur la figure de l'État territorial pour qualifier les nouvelles formes d'institutionnalisation de l'action collective (Duran, Thoenig, 1998), les principes de territorialité qui guident désormais cette « action publique conjointe » nous informant sur les nouveaux accords procéduraux au sein des administrations publiques et sur un construit territorial délimité dans le temps et sans référence à des objectifs pensés à un échelon national ou sectoriel (Lascoumes, Le Bourhis, 1998). Mais les études décrites dans cet ouvrage nous invitent aussi à nous pencher sur des enjeux d'identité localisée, enjeux que les politistes ont sans doute un peu trop vite catalogués comme relevant d'une sociologie des mouvements sociaux, d'une anthropologie des sociétés locales ou encore d'une économie du développement territorial. Poser la « question territoriale » de l'action publique, c'est précisément prendre en considération les composantes politiques de l'esprit des lieux cher à l'École de Chicago (les phénomènes de socialisation inscrits sur des scènes locales particulières). C'est aussi s'interroger sur les rouages publics de l'esprit des

ALAIN FAURE

---

transactions cher à Georg Simmel (les conditions de localisation des phénomènes sociaux). Poser la question territoriale, c'est se demander si la montée en puissance des pouvoirs locaux et l'apparition de nouvelles formes urbaines et régionales de concertation ne mettent pas en lumière des repères de citoyenneté au moins autant territoriaux que sectoriels. C'est faire l'hypothèse qu'à l'instar des États nations au XX<sup>e</sup> siècle, des « collectivités providence » (villes, métropoles, régions...) participent dorénavant activement au travail politique de définition du principe de subsidiarité et des frontières de la souveraineté.

■

1 À laquelle a été associée Pierre Kukawka que nous remercions ici vivement pour son implication tout au long des rencontres.