

Proposition d'article pour TELESCOPE – ENAP Université du Québec

Revue d'analyse comparée en administration publique

## POLITIQUES PUBLIQUES ET GOUVERNEMENTS URBAINS : LE TEMPS VENU DE LA DEMOCRATIE DIFFERENTIELLE ?

Alain Faure - janvier 2007

Chercheur CNRS en science politique - Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

Partout dans le monde, on assiste depuis une décennie à une multiplication des initiatives politiques et institutionnelles visant à décentraliser massivement les formes et les modes de l'intervention publique. Des responsabilités et des compétences croissantes sont transférées des gouvernements nationaux vers les gouvernements locaux ou vers des pouvoirs sub-nationaux (comme l'Union européenne) qui à leur tour reconsidèrent à la hausse la place de certaines collectivités locales. Les bureaucraties provinciales et régionales s'étoffent, les expertises urbaines s'autonomisent, des communes se regroupent, fusionnent ou font sécession, des métropoles s'institutionnalisent, des métiers territoriaux se structurent, des réseaux d'acteurs se réorganisent sur des périmètres infra-nationaux et thématiques, des leaders politiques locaux investissent les scènes politiques nationale et internationale en médiatisant des controverses sociétales... Pour décoder cette effervescence au moins apparente, les recherches en sciences politiques ont longtemps assigné et limité l'objet « décentralisation » aux potentiels gains en efficacité gestionnaire et en cohérence financière que cette responsabilisation des collectivités locales entraînait ou stimulait. Les diagnostics des années 90 ont par exemple souvent proposé des bilans techniques sur l'amélioration des rapports centre-périphérie (lecture verticale) ou sur la performance des gouvernements locaux et l'émergence d'une gouvernance régionale ou urbaine (lecture plus horizontale). La question était d'abord de savoir si, comparées aux administrations nationales, les bureaucraties des collectivités locales appréhendaient différemment les rouages de l'action publique et les conditions de leur optimisation. Avec les années 2000, des études cherchent aussi à mesurer si le pilotage des politiques publiques au plus près du terrain (et des électeurs) entraîne *de facto* une meilleure écoute des demandes des usagers et s'il esquisse un « nouvel esprit délibératif » (Blondiaux Sintomer 2002).

Ces différentes approches sont souvent caractérisées par une spécialisation disciplinaire et thématique qui pose deux problèmes sur le plan heuristique : d'une part elles induisent souvent des lectures stato-centrées (à chaque Etat son débat sur la décentralisation) et d'autre part elles orientent les ambitions analytiques sur des quantifications performatives (trouver des critères de mesure de l'efficacité publique). De ce fait, elles privilégient des décryptages de l'action publique qui restent fortement imprégnés par un contexte institutionnel, technique ou conjoncturel.

### *Décaler la focale*

Nous souhaitons ici faire une tentative pour décaler légèrement la focale d'observation en nous demandant dans quelle mesure le mouvement de décentralisation n'interfère pas sur les fondations démocratiques de l'action publique. Cette influence serait d'abord qualitative et substantielle, c'est-à-dire touchant à ces symboles et à des valeurs de l'agir politique. Quel que soit le contexte national et institutionnel, il semble que les grandes collectivités régionales et urbaines sont de plus en plus amenées à codifier la nature des rapports qui se nouent entre les individus et la *cit*é. Les transferts de compétences ne sont pas seulement une évolution logistique mécaniquement liée au tournant néo-libéral des années 80 et aux réformes institutionnelles des années 90 et 2000. Ils reflètent aussi un cycle au cours duquel les leaders des grandes collectivités locales se trouvent aux premiers rangs pour traduire des problèmes en priorités collectives et pour incarner une représentation collective du bien commun.

A titre exploratoire, nous souhaitons évoquer quelques pistes qui argumentent cette transition en prenant appui sur des études comparatives internationales. La posture pose d'emblée un défi théorico-méthodologique assez redoutable tant il est difficile de mener des enquêtes combinant simultanément l'approfondissement empirique, la comparaison internationale et les montées en généralité à visée théorique. À cet égard, la « jeune recherche » donne des arguments convaincants pour se lancer dans ce défi intellectuel. Le *marché* des thèses récentes en science politique propose en effet plusieurs travaux remarquables qui tentent le grand écart entre les mille trésors de l'empirie et les étincelles théoriques du comparatisme international. La tendance est clairement apparue dans trois colloques récemment organisés par des associations nationales de science politique : le premier à Lyon sur les changements d'échelle dans l'action publique (AFSP 2005), le deuxième à Lausanne sur la mondialisation, le fédéralisme et la décentralisation (C4P 2005), et le troisième à Grenoble sur la territorialisation des politiques publiques (AFSP 2006). Les doctorants et les jeunes docteurs, qui ont massivement répondu à chaque fois aux appels à communication, ont démontré leur inclination et leur capacité à mieux combiner l'approche microsociologique, les modèles interprétatifs et les grands paradigmes théoriques. Trois tendances méritent une attention particulière : la plupart des thèses s'appuient dorénavant sur des enquêtes empiriques marquées du sceau de la comparaison, a minima à l'échelle de l'Europe ; les auteurs mobilisent des outils théoriques qui ne sont pas spécifiques à la décentralisation ou aux modélisations urbaines et qui recouvrent une grande diversité de courants de pensée ; enfin, de nombreux travaux questionnent la territorialité des formes de l'action publique en insistant sur le nécessaire décryptage des dynamiques identitaires ou communautaires qui s'expriment dans chacune des configurations territoriales étudiées. Ces trois tendances placent les jeunes chercheurs dans une position intellectuelle à la fois inconfortable et stimulante pour penser la « contingence territoriale » (Négrier 2005), cette nouvelle dialectique de l'action publique qui se caractérise par l'extraordinaire interdépendance entre les niveaux et entre les logiques d'acteurs.

#### *Les comparaisons France-Québec*

Pour illustrer les chantiers méthodologiques et théoriques émergents, on citera volontiers deux thèses de science politique qui sont centrées sur une comparaison entre la France et le Québec (Mévellec 2005, Russeil 2006). Ces travaux sont assez représentatifs des nouveaux éclairages sur les politiques publiques et les gouvernements urbains que la jeune recherche peut favoriser. La première thèse, soutenue en 2005 par Anne Mévellec, a été consacrée à l'étude des effets politiques du passage de deux municipalités, Rennes et Saguenay, à l'échelon de l'agglomération. La seconde, soutenue en 2006 par Sarah Russeil, a été consacrée à l'analyse des conditions d'obtention d'un label patrimonial de l'Unesco sur les vieilles villes de Lyon et de Québec. Les deux chercheuses, qui ont procédé pendant quatre ans à des investigations de terrain extrêmement poussées dans les deux pays, font office de parangons pour éclairer la nature d'un véritable déplacement de la focale scientifique en matière d'action publique. Dans les deux cas en effet, elles avancent pour principal résultat le constat que les collectivités locales étudiées interviennent de plus en plus sur la refondation des liens qui se tissent entre le territoire et le politique.

Dans l'analyse comparée entre Rennes et Saguenay, la première auteure démontre que malgré la dissemblance de deux processus de réforme axés sur la coopération entre les municipalités (la loi Chevènement en France, la loi Harel au Québec), l'agglomération est en passe de devenir dans les deux cas une catégorie politique à part entière. La thèse décrit comment la transition institutionnelle, *a priori* impulsée par la réforme, introduit en fait « un nouvel étiquetage du territoire » qui dépasse largement les objectifs initiaux de management et de rationalisation contenus dans les deux lois. Rennes et Saguenay sont le théâtre d'une réorganisation du travail politique qui opère en profondeur sur la gouvernance urbaine et qui se stabilise sur un ensemble d'actions et de symboles dont la combinatoire est propre à chaque culture politique locale.

Dans la thèse comparée sur l'adoption du label Unesco à Lyon et à Québec, la seconde auteure détaille le subtil renouvellement des représentations des intérêts locaux qui s'opère sous l'effet du double investissement d'une part des univers savants en présence (locaux, nationaux et internationaux) et d'autre part des certains élus locaux impliqués dans la

délimitation de la stratégie internationale de leur ville. L'approche sociohistorique sur deux décennies met ici en lumière une lente transformation des critères d'universalité du « patrimoine historique » et montre comment les réseaux de villes deviennent, au fil des étapes, à la fois les vecteurs et le moteur de cette transformation.

Ces deux thèses confirment des éléments proposés par de nombreuses communications présentées dans les trois colloques sus-cités : la jeune recherche envoie un signal fort et convergent sur l'idée d'une part qu'une relation structurante s'instaure progressivement entre les politiques publiques et les grandes collectivités locales, et d'autre part que les phénomènes d'apprentissage observés localement participent d'un mouvement qui dépasse résolument les diagnostics stato-centrés ou technico-conjoncturels. Ces différents résultats sont un appel à la controverse, une invitation pour formuler des propositions plus générales sur la transition territoriale des années 2000. Peut-être la montée en puissance des collectivités urbaines et régionales révèle-t-elle les temps incertains et contrastés d'une « démocratie différentielle » en gestation. La démocratie serait plus « différentielle » au sens où les grandes collectivités locales s'affirmeraient dorénavant, fût-ce à leur corps défendant, comme des institutions-providence, comme des espaces de production de sens dans le contexte incertain de la mondialisation et du recentrement des États sur certaines de leurs missions.

Il faut souligner que tous les travaux empiriques récents sur les collectivités locales qui sont appuyés sur des enquêtes empiriques lourdes (c'est-à-dire sur une temporalité longue et avec un important recueil de données) insistent sur un point : les négociations publiques que chaque configuration territoriale tisse avec l'extérieur et avec les différents groupes organisés impliqués sur son périmètre d'intervention sont lentes, souterraines, graduelles... et néanmoins structurantes ! Dans ces analyses, le mouvement de décentralisation n'opère pas comme une rupture mais de façon incrémentale et à partir d'une dynamique de plus en plus imprégnée par la « vision du monde » de chaque entité politique métropolitaine ou régionale étudiée. Pour avancer sur cette hypothèse, notre propre expérience de recherche nous incite à mobiliser conjointement trois démarches d'analyse : une approche culturaliste centrée sur l'épaisseur sociopolitique des territoires, une approche interactionniste dédiée aux tournois métropolitains d'action publique, et une approche cognitiviste consacrée aux nouveaux grands récits véhiculés par les villes et les régions.

#### *Configurations territoriales et sentiers de dépendance*

Premier constat : il est indispensable d'accorder une attention soutenue aux travaux qui engagent des observations sur la durée et qui réintroduisent l'historicité dans l'analyse du fonctionnement des administrations publiques locales.

Les sociologues engagés dans cette voie ont appris à débusquer la pluralité et l'épaisseur sociale des logiques d'action qui caractérisent l'organisation des sociétés locales (Laborier 2003). Les thèses sur les collectivités locales combinant la sociohistoire et la microsociologie longitudinale donnent à cet égard des indications précieuses sur la notion de changement en rappelant d'une part que l'activisme des acteurs locaux n'est pas un phénomène contemporain et d'autre part que l'agenda des périodes de transition du « local » ne correspond pas nécessairement à celui plus visible des réformes institutionnelles. Les transformations dans les pratiques et dans les représentations des collectivités locales mobilisent certes des éléments exogènes comme les réformes et les *critical junctures* (Dobry 2000) mais les travaux de sociohistoire permettent de décoder le rôle déterminant des *sentiers de dépendance* propres à chaque configuration territoriale.

Les approches par le *path dependence* (North 1990, Pierson 2000) et par l'institutionnalisme sociologique (Hall Taylor 1997) ont surtout été utilisées pour mettre à jour les permanences et les inerties des grandes institutions nationales et sectorielles. Certaines recherches ont bien montré comment les institutions fonctionnaient à l'isomorphisme, c'est-à-dire sous la pression d'une conformité liée soit à des pressions culturelles exogènes soit à des apprentissages par mimétisme (DiMaggio Powell 1991). Deux thèses de science politique récemment consacrées au pouvoir urbain innovent cependant sur ces questions en appliquant cette grille de lecture aux institutions d'agglomérations (Guéranger 2003, Desage 2005). Leur entrée diachronique permet notamment de mettre à

jour les enjeux de pouvoir (souvent latéralisés dans le modèle des sentiers de dépendance) qui conditionnent la capacité au changement des collectivités locales. Les bureaucraties intercommunales s'autonomisent depuis trente ans de façon discrète et incrémentale en matière d'expertise et de compétence, et ce sont paradoxalement les périodes de calme institutionnel et de stabilité politique qui apparaissent les plus propices aux élites urbaines pour transformer ou pour filtrer des responsabilités qui sont traditionnellement du ressort des municipalités ou des collectivités provinciales et nationale. Dans les villes étudiées, le processus de professionnalisation des administrations et de spécialisation des tâches fonctionne presque à rebours par rapport aux injonctions nationales : les mutations les plus radicales se dessinent par temps calme, sous l'impulsion de « pionniers » techniques et/ou politiques qui tirent leur capacité au changement de leur bon phasage avec les sentiers de dépendance de leur collectivité locale.

Un autre dévoilement sur ces transformations souterraines concerne l'impact produit sur l'agir des gouvernements locaux par les identités, la mémoire, le patrimoine et l'imaginaire des sociétés locales. Dans les années 80, la littérature scientifique italienne avait esquissé une ouverture intéressante avec le concept de *subculture politique territoriale*, concept qui éclairait l'énigme du développement différencié entre les villes de Bologne et de Venise (Trigilia 1986). La recherche montrait que les valeurs et traditions liées à l'éthique du travail et à l'esprit d'initiative de la région bolonaise permettaient d'expliquer le niveau élevé en consensus politique et le dynamisme socioéconomique. D'autres travaux établissaient même une corrélation entre le bon rendement des institutions et la satisfaction des citoyens (Putman 1993). En France, des travaux d'ethnologie ont ouvert une brèche plus politique en établissant que les élus locaux concevaient le travail politique à partir de règles locales d'éligibilité et de réticularité construites sur le temps long et selon des modalités culturelles très différentes d'une collectivité à l'autre (Abèlès 1999). Les travaux récents sur le leadership politique territorial (Smith Sorbets 2003) confortent cette hypothèse en suggérant même qu'il existe parfois des liens structurants entre la légitimité électorale et la légitimité managériale des élites politiques locales. C'est une voie stimulante de recherche qui permet de poser les premiers jalons de notre hypothèse sur la démocratie différentielle : chaque gouvernement urbain traverse le processus de décentralisation avec le puissant filtre de sa propre culture politique du changement et des apprentissages institutionnels.

#### *Tournois, instruments et changements d'échelles*

Deuxième étape en complément des approches culturalistes centrées sur l'historicité politique des sociétés urbaines : une approche de type interactionniste pour mieux comprendre les conflits et les enjeux de pouvoir contemporains au sein de chaque arène politique.

Des travaux ont bien montré comment la montée en puissance des collectivités urbaines interfèrait directement dans les mécanismes de mise en œuvre des politiques publiques (Lemieux 2001). Sur le cas français, des auteurs ont utilisé à la fin des années 90 la métaphore du « tournoi » pour décrire les scènes de coopération et de négociations où se confrontaient dorénavant une multitude d'acteurs et d'institutions au sein des systèmes politiques régionaux et départementaux (Lascoumes Le Bourhis 1998). Ils ont développé l'idée que les registres d'accréditation des demandes, des groupes et des individus étaient liés à des normes coproduites par des professions et par des instances politico-administratives, et ce sur un périmètre et sur une temporalité donnés. La métaphore du tournoi est utilement transposable aux arènes métropolitaines : dans tous les pays occidentaux, les collectivités territoriales les plus offensives sont les premières à structurer des espaces limités de codification de la domination et à revendiquer publiquement une fonction de régulation dans la négociation publique entre les secteurs et entre les échelles de gestion. Les gouvernements régionaux et urbains profitent souvent des débats sur les transferts de compétences pour engager des stratégies volontaristes de renégociation de leurs prérogatives. Les enquêtes de terrain montrent à cet égard l'étendue des stratégies de captation, de manipulation, de subversion, de résistance et de diffusion de l'information qui conditionnent, dans chaque configuration territoriale, les modalités de cette territorialisation des politiques publiques. Le pluralisme de ces espaces de gouvernance n'est souvent qu'apparent tant les rapports de pouvoir se révèlent conflictuels et asymétriques. Les

tournois opèrent comme des moments cruciaux de réduction des tensions et de gestion des conflits.

Au vu de l'intensité des affrontements, on peut même se demander si les négociations sur ces *normes secondaires* (pour reprendre la classification classique de DiMaggio et Powell) ne tendent pas à devenir des cadres de référence plus structurants dans la codification des frontières de l'action publique. Cette hypothèse fait actuellement l'objet de travaux dans deux directions : le gouvernement par les instruments et l'impact des changements d'échelle.

Les travaux consacrés au « gouvernement par les instruments » (Lascoumes Le Galès 2004) s'intéressent aux processus de production d'objets techniques (un dispositif, un contrat, un règlement, un label, un logiciel de gestion...) au-delà de leur simple affichage fonctionnaliste. Dans la gestion des villes par exemple, il existe une série impressionnante de « pilotes invisibles » (Lorrain 2004) qui encadrent les partenariats et les coopérations. Certains auteurs estiment que ces instruments de l'action publique doivent être placés au centre de l'analyse pour la valeur heuristique de cette posture : cette dernière permet d'éclairer des mutations sur les valeurs et sur les normes de la gouvernance politique, et sur l'interprétation du social qui accompagne cette problématisation des enjeux. Le défi analytique consiste à mesurer la place que les élites politiques et techniques urbaines jouent dans cette transaction sur la production du sens. Certaines analyses constatent que ces nouvelles idéologies professionnelles s'adaptent aux configurations locales à partir d'un pragmatisme plutôt raisonné et standardisé (Arnaud Le Bart Pasquier 2007) mais d'autres soulignent le processus de « débordement territorial » des logiques sectorielles en présence (Faure Douillet 2005).

Ce débat nous entraîne dans une deuxième direction de recherche concernant le *style politique* qui imprègne traditionnellement les politiques distributives et redistributives des Etats (Vogel 1986). Des changements d'échelle sont à l'œuvre (AFSP 2005) qui révèlent l'émergence de modèles d'action publique s'inspirant moins d'un contexte national que d'une empreinte régionale ou métropolitaine, et ce sur des domaines d'intervention publique très variées. Le changement d'échelle du national vers l'infra-national exprime une modification dans la perception d'un problème : changer d'échelle, c'est aussi changer le regard que l'on va porter sur le problème en question. L'approche franco-québécoise sur le « gouvernement des territoires » a ouvert un champ fécond de comparaison dans ce domaine (Behrer Collin Kerrouche Palard 2003). De nombreux travaux s'engagent aussi sur cette voie à l'examen des relations entre les villes, les régions, les Etats et l'Union européenne (Hoogue Keating 2001). L'enjeu des analyses est de parvenir à décoder ces relations autrement que sous la forme de simples transferts de compétence. On retrouve cette question, notamment, dans la très abondante littérature sur l'europanisation des politiques publiques, qui remet clairement en cause la vision *top down* ou *bottom up* de ces processus (Featherstone Radaelli 2003). Voilà donc le deuxième apport théorique de notre hypothèse sur la démocratie différentielle : les tournois d'action publique donnent le *tempo* du gouvernement –ou de la gouvernance– des sociétés complexes (Papadopoulos 1991) en instrumentalisant des instruments, en imposant une focale et en sélectionnant les acteurs invités à négocier.

### *Grands récits et dynamiques identitaires*

Troisième voie d'analyse pour compléter utilement les sociohistorique et interactionniste : l'approche cognitive des politiques publiques. En s'intéressant prioritairement aux idées, aux représentations et aux croyances sociales véhiculées par les programmes d'action publique, cette approche met en corrélation les discours et les transformations de l'action publique. La notion de « référentiel » a par exemple stimulé des recherches très fructueuses pour identifier les valeurs, les normes, les algorithmes et les images d'une politique publique (Muller 1998) et pour esquisser une théorie du changement (Muller 2005). D'autres auteurs (Palier Surel 2005) ont insisté en contrepoint sur l'utilité de la théorie des trois « i » (idées, intérêts et institutions) avancée dans les années 90 (Hall Taylor 1997) et amendée par de nombreux travaux empiriques depuis. Quel apport pour l'étude des gouvernements urbains et régionaux ? L'approche cognitive permet de repérer les ingrédients symboliques qui expliquent que la communication politique diffère en fonction de chaque configuration territoriale. Certains travaux montrent par exemple que les rapports de force liés à des changements d'échelles sont saisis comme des fenêtres d'opportunité pour

modifier les récits sur le bien commun (Radaelli 2000), c'est-à-dire pour garantir de nouveaux compromis collectifs nécessaires à la prise de décision. Or ce sont les régions et les métropoles qui semblent aujourd'hui les plus offensives dans ce travail de certification et de stabilisation des croyances sur le bien commun. La *démocratie différentielle* en formation est contenue dans cette transformation : dans une période marquée par les incertitudes et les concurrences, les grandes bureaucraties locales paraissent particulièrement mobilisées pour énoncer non pas le bien commun mais les principes démocratiques de sa production. 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* et une *démocratie technique* (Callon Lascoumes Barthe 2001) qui reflètent une identité non réductible à l'être et au faire de l'Etat. En puisant sur les registres de l'émotionnel et de la tension dramatique, les récits tirés de ces controverses esquissent une cohérence des événements qui révèle l'essence du pouvoir, qui met en scène ses fondations conflictuelles, consensuelles ou délibératives.

Evoquer l'émergence d'un discours urbain sur l'intérêt général, c'est donc faire le constat que les changements d'échelle mettent en lumière des repères de citoyenneté qui seraient au moins autant territoriaux que sectoriels ou nationaux. Peut-on dès lors faire l'hypothèse qu'à l'instar des États nations au XX<sup>ème</sup> siècle, des collectivités providence (villes, métropoles, régions...) participent dorénavant au travail politique de définition du principe de subsidiarité et des frontières de la souveraineté ? Une fois encore, la jeune recherche alimente très utilement ce questionnement. Certains auteurs adoptent une posture constructiviste pour désenchanter cette hypothèse en montrant que la volonté de mise en récit et en intrigue des projets publics par les collectivités locales se limite souvent à une politique de marketing territorial (Lefèbvre Le Bart 2005). En France par exemple, les mots fétiches de la « nouvelle action publique » (partenariat, proximité, gouvernance, développement durable, citoyenneté, partenariat public privé...) énoncent le changement sans qu'il soit toujours évident de connecter ces discours avec de réelles transformations des formes de l'action publique (Fontaine Hassenteufel 2002). Les études attachées à l'analyse de dispositifs participatifs montrent certes la place croissante que des collectifs d'habitants, de consommateurs et d'usagers prennent dans les mécanismes locaux de la délibération politique. Mais la participation citoyenne devient une norme d'égalité et de liberté qui est mobilisée très différemment d'une configuration à l'autre pour appréhender les situations de tension et de conflits. S'il apparaît au final que l'engouement participatif accélère l'activité de médiation des responsables politiques dans les métropoles (Jouve 2005), il n'est pas certain que les dispositifs participatifs transforment pour autant les jeux de médiation et interfèrent dans les interactions classiques avec les groupes d'intérêt (Grossman Sauruger 2006).

Dans cette optique de questionnement, l'étude des discours et programmes des leaders politiques urbains ouvre d'autres voies d'analyse. Pour asseoir la légitimité et la souveraineté de la collectivité qu'ils dirigent, les leaders multiplient les références à la culture locale et n'hésitent pas à recouvrir les missions de service public d'intonations identitaires sur le *vivre ensemble* métropolitain. C'est une invitation à enrichir le schéma des trois « i » avec la variable identitaire et à prendre au sérieux les stratégies d'affichage des collectivités locales pour mettre à jour les éléments de doctrines qu'elles comportent et les systèmes de croyances qui sont testés ou véhiculés. Au-delà des seuls effets de rhétorique vertueuse (l'excellence, la compétitivité, la proximité, l'authenticité...), ces plaidoyers peuvent révéler des ingrédients spécifiquement attachés à des enjeux territoriaux, comme le montre par exemple une thèse récente consacrée à l'émergence du pouvoir d'agglomération et à la façon dont les maires des villes centre alimentent leur projet politique local de valeurs et de croyances métropolitaines (Ben Mabrouk 2005).

\* \* \*

Dans nos propres travaux sur les politiques ferroviaires régionales, sur les politiques culturelles d'agglomération et sur la planification urbanistique dans les métropoles, nous avons aussi exploré cette hypothèse. Les discours officiels véhiculent à chaque fois des mots d'ordre et des figures de style qui font écho à une symbolique politique locale et qui participent à l'affirmation ou au rappel de vecteurs identitaires et d'idéaux collectifs. De manière ostensible (un discours sur l'intérêt général) ou plus détournée (*via* des expertises ou

des dispositifs de concertation), les leaders politiques locaux construisent des récits sur la légitimité d'action qui vont bien au-delà du seul registre opérationnel des services au public. Par rapport aux discours classiques sur les priorités des politiques publiques, ces énoncés territoriaux formulent les objectifs des collectivités locales en remplaçant souvent l'idée par l'essence, c'est-à-dire en suggérant une conception de l'action publique attachée à des repères de mémoire, à des événements fondateurs, à des valeurs communautaires, à une histoire politique et sociale locale. Ces résultats nous invitent à réinterroger, dans chaque tournoi urbain, les termes du processus de politisation des énoncés de politiques publiques. Cette entrée par le langage et ses interactions discursives met en effet à jour une *rationalité cognitive* dans la façon dont se fait le chaînage entre un problème et la solution publique adoptée (Zittoun 2005).

C'est sur cette piste insuffisamment explorée que se boucle notre escapade visant à décaler la focale. Le temps venu de la démocratie différentielle, c'est en définitive un double constat à étayer : l'action publique paraît de plus en plus conditionnée par les sentiers, les tournois et les récits produits dans les grandes villes, et chaque équation métropolitaine construit une vision du monde social qui codifie les règles de la délibération politique, qui balise les façons de « penser local pour agir global ».

## BIBLIOGRAPHIE

Abélès M., 1989, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, O. Jacob

AFSP, 2005, Villes, régions, Etat, Europe : l'action publique à l'épreuve des changements d'échelle, Lyon, 8<sup>ème</sup> congrès de l'Association Française de Science politique, 14-16 septembre 2005

AFSP, 2006, Les politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale, Grenoble, Colloque de l'Association Française de Science Politique, 15-16 juin 2006

Arnaud L., Le Bart C., Pasquier R., 2007, *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes (Coll. Res Publica), 320 p.

Ben Mabrouk T., 2006, *Le pouvoir d'agglomération en France: logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, Paris, L'Harmattan, collection "Logiques politiques"

Blondiaux L, Sintomer Y, 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n°57, 2002.

C4P, 2005, L'action publique à l'épreuve des changements d'échelle, Lausanne, 1er Congrès commun des associations suisse, française, belge communauté francophone et québécoise de science politique, 18-19 novembre 2005

Callon M, Lascoumes P, Barthe Y, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Le Seuil

Desage F., 2005, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse pour le doctorat de science politique, université de Lille 2, 594p. + bibliographie & annexes.

DiMaggio P., Powell W., 1991 « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », in Powell W., DiMaggio P. (dir.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press

Dobry M., 2000, « Les voies incertaines de la transitologie. Choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de path dependence », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°4-5, p. 585-614.

Faure A., Douillet A.C. (dir.), 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble

Featherstone K., Radaelli C. Eds., 2003, *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press

Fontaine J., Hassenteufel P., 2002, *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. Res Publica, 2002, 305 p.

Grossman E, Saurugger S, 2006, « Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 56, n°2.

Guéranger D., 2003, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Eléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales*, Thèse de Science Politique, dir. G. Pollet, Grenoble, 430 p.

Hall P., Taylor R., 1997, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3

Keating M., Hooghe L., 1996, « By-Passing the Nation State? Regions in the EU policy process », in Richardson J.J. (ed.), *European Union : Power and Policy Making*, Routledge, p. 216-29

Laborier P., 2003, « Historicité et sociologie de l'action publique », in Laborier P. & Trom D., *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, p. 419-462.

Lascoumes P., Le Bourhis J.P., 1998, "Le bien commun comme construit territorial, identités d'action et procédures", *Politix*, n° 42, p. 37-66

Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de science po

Le Bart C., Lefebvre R. (dir.), 2005, *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Presses Universitaires de Rennes

Lemieux V., 2001, *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2001, 200 p.

Lorrain D., 2004, « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? » in Lascoumes P., Le Galès P., (dir.), (2004), p. 163-197.

Mevellec A., 24 juin 2005, *La construction politique des agglomérations. Logiques politiques et dynamiques institutionnelles: une comparaison franco-québécoise*, Thèse de science politique, Université Rennes 1, UQAC, 501 p.

Muller P., 1998, *Les politiques publiques*, Paris : éd. PUF, Que Sais-Je ? n°2534 (3ème édition), 127p.

Muller P., 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique, Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, pp 155-188.

Négrier E, 2005, *La question métropolitaine - Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, collection Symposium

North D., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press

Palier B., Surel Y., Février 2005, « Les trois « I » et l'analyse de l'Etat en action », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 55, n°1, p 7-32

Papadopoulos Y., 1991, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien

Pierson P., juin 2000, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, vol. 94, n°2

Putman R., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press

Radaelli C., 2000, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue Française de Science Politique*, vol 50, n°2, avril, p. 255-275

Russeil S., 1<sup>er</sup> décembre 2006, *L'espace transnational, ressource ou contrainte pour l'action internationale des villes ? Analyse comparée sur le Patrimoine mondial à Lyon et à Québec*, Thèse de science politique, Lyon, Université Louis Lumière, 510 p.

Trigilia C., 1986, "Small-firm development and Political subcultures in Italy", *European Sociological Review*, 2, pp. 161-175

Zittoun P., 17 mars 2005, « Justification politique, concurrence interprétative et instrument de l'action publique, les enjeux d'une articulation entre politique et politique publique », 14e colloque international de la Revue « Politiques et Management Public », Bordeaux