

Institut d'études politiques de Bordeaux

29-31 mars 2007

Colloque

Le comparatisme à la croisée des chemins.

Autour de l'œuvre de Jean-François Médard :

néo-patrimonialisme, corruption, gouvernement local,

échange et éthique politique

Le territoire, lieu de pouvoir et espace de régulation chez Jean-François Médard.

Concepts, méthodes et postérité

Jacques PALARD

Directeur de recherche au CNRS

SPIRIT

Institut d'études politiques de Bordeaux

j.palard@sciencespobordeaux.fr

Résumé : *Pour des raisons qui relèvent plus de la contrainte assumée que d'un projet délibéré, l'œuvre politologique de Jean-François Médard couvre un large champ thématique. Elle s'ouvre, à la fin des années 1960, par une recherche doctorale sur le pouvoir local et l'organisation communautaire aux États-Unis, recherche qui innove à la fois par le travail de terrain et par une intime connaissance de la science politique nord-américaine. La création, en 1967, du Centre d'étude et de recherche sur la vie locale, à l'Institut d'études politiques de Bordeaux, est à inscrire dans ce contexte. Deux orientations conjointes paraissent structurer cette recherche, dirigée par Jacques Ellul et aujourd'hui beaucoup moins connue que les travaux consacrés aux systèmes politiques africains : l'inscription territoriale du pouvoir et les modalités de la régulation sociopolitique en situation de changement. La communication en propose, pour l'essentiel, une mise en perspective méthodologique et théorique, élargie à d'autres travaux sur le gouvernement métropolitain et l'ancrage territorial des organisations religieuses.*

Pour des raisons qui relèvent plus de la contrainte assumée que d'un projet délibéré, l'œuvre politologique de Jean-François Médard couvre un large champ thématique. Depuis les travaux conduits, singulièrement dans le cadre d'une recherche doctorale, sur le pouvoir local et l'organisation communautaire aux États-Unis jusqu'à ceux qui ont trait à la transformation de la gouverne politique en Afrique subsaharienne, en passant par l'analyse de la corruption, du patronage et de l'échange politique, mais aussi par celle d'organisations religieuses, c'est un large spectre que balaye sa réflexion scientifique, conduite sur trois continents. Inspirateur de la création, en 1967 – il y a quarante ans cette année...¹ –, du Centre d'étude et de recherche sur la vie locale (CERVVL), dont il a été plusieurs années durant un animateur clé, aux côtés de Jacques Lagroye et d'Albert Mabileau, sa mission d'enseignement au Cameroun, à compter de 1973, fera de lui un africaniste et un membre actif du Centre d'étude d'Afrique noire (CEAN). Cet itinéraire dénote, à tout le moins, une forte capacité non seulement d'adaptation mais aussi d'innovation, constamment impulsée et nourrie par une vive curiosité. Au sens propre du terme, et quels qu'aient été ses terrains d'investigation, Jean-François Médard fait avant tout figure de chercheur – imaginaire et fécond –, de débiteur d'idées, de pilote d'essais et d'inventeur de nouveaux modèles interprétatifs. Pour le dire autrement, ce qui me paraît sans doute le mieux le caractériser, ce sont, dans l'intérêt de ses travaux et au profit de ses étudiants, une forme vertueuse et créatrice d'inquiétude intellectuelle et une quête incessante d'intelligibilité du social.

¹ Dans son avant-propos à l'ouvrage de publication des Actes du colloque organisé en novembre 1969 et consacré à l'étude des « facteurs locaux de la vie politique nationale », Albert Mabileau, qui a succédé à Marcel Merle à la direction de l'Institut d'études politiques de Bordeaux en 1967, précise que le CERVVL a été « définitivement créé » au cours de cette même année 1967, indiquant même que « jusque là son existence avait été quasi clandestine, et ses travaux officieux » (« Avant-propos », in Albert MABILEAU (dir.), *Les facteurs locaux de la vie politique nationale*, Paris Pédone, 1972, p. 16). A. Mabileau voit dans le colloque de 1969, qui bénéficie d'une large participation des représentants de la science politique française et, en particulier, de la Fondation nationale des Sciences politiques, un acte fondateur ; il évoque à cet égard l'« espoir [...] qu'il sorte de nos travaux des thèmes et des orientations de recherches sur la vie locale. En France, il n'existe pas encore, à notre époque, de science de la vie locale, alors que celle-ci se consolide à l'étranger » (p. 16-17). Il n'est pas interdit de voir là dans cette dernière remarque une forme de reconnaissance de l'apport de Jean-François Médard à la création du nouveau centre, à son animation scientifique et, surtout, à son ancrage sur des réseaux scientifiques extra-hexagonaux...

Au travers de cette incontestable efflorescence, quelques orientations majeures jalonnent les travaux de Jean-François Médard et, fût-ce en filigrane et de façon latente, en traduisent une ligne partiellement commune. À ce titre, et du point de vue évidemment partiel où je me place, trois fils méritent d'être tirés qui tissent comme un réseau réflexif : le territoire, les modes d'inscription des rapports de pouvoir dans une formation sociale donnée et la gestion du changement.

De ces trois entrées, c'est probablement celle qui introduit au territoire qui me paraît représenter le plus large champ des recherches réalisées. En introduction à une étude des Églises protestantes au Cameroun, Jean-François Médard, prenant appui sur Robert David Sack², voit dans le *territoire* « le produit d'une construction stratégique », et dans la *territorialité* « un facteur géographique déterminant pour comprendre comment la société et l'espace s'articulent » ainsi qu'« une expression géographique première du pouvoir social »³. Pour rendre son approche opératoire, en particulier dans le domaine des institutions religieuses qui le retient alors, il prend soin de distinguer l'« espace » d'une religion, qui correspond à la distribution spatiale des fidèles, du « territoire » de l'Église concernée : le territoire de l'Église, comme celui de l'État, est le produit d'une politique territoriale qui reflète des stratégies d'influence et de pouvoir. Le concept de territoire comporte en effet une idée de délimitation et de contrôle d'une aire géographique ; le territoire religieux se différencie toutefois du territoire étatique en ce que celui-ci présente un caractère monopoliste quand celui-là, au contraire, peut être investi par plusieurs confessions religieuses. On peut d'ailleurs voir s'opérer une certaine superposition de territoires religieux lorsque, résultant d'interactions tout à la fois régionales et ethniques – situation évidemment la plus fréquente –, la présence d'une pluralité de groupes religieux provoque une imbrication de leurs formes d'implantation et d'influence.

A la fois lieu de pouvoir et espace de régulation, le territoire est le produit d'échanges et devient lui-même un vecteur d'identité, de reconnaissance mutuelle, de mobilisation, d'action collective et d'accumulation de capital social. Les travaux de Jean-François Médard qui s'y rapportent ouvrent sur deux voies complémentaires d'investigation : d'abord, le *pouvoir local* et, plus précisément, l'organisation communautaire en milieu urbain et la quête du bon niveau de gouvernement métropolitain ; par ailleurs, l'inscription territoriale des *organisations religieuses*. Le thème du pouvoir local a donné lieu aux recherches qui ont compté parmi les toutes premières et qui, de ce fait, sont probablement aujourd'hui les moins connues, en particulier des africanistes... ; en effet, il ne sera pratiquement plus revisité par leur auteur à compter du début des années 1970. De ce fait, il m'a paru opportun d'en rendre compte largement, sur le plan de leur problématique et de leur portée. Il me faut ajouter que la configuration que représente l'association de ces deux thèmes – pouvoir local et organisation religieuse –, bien que chronologiquement disjointe dans le parcours universitaire de Jean-François Médard, ne m'est pas vraiment indifférente...

Territoire et pouvoir local

² Robert David SACK, *Human Territoriality, its Theory and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, p. 1.

³ Jean-François MÉDARD, « Territoires, identités et politique : le cas des Églises protestantes au Cameroun », in Gilles SÉRAPHIN (dir.), *L'effervescence religieuse. La diversité locale des implantations religieuses chrétiennes au Cameroun et au Kenya*, Paris, Karthala (Coll. Les Afriques), 2004, p. 171.

Changement urbain et organisation communautaire

Jean-François Médard consacre ses premiers travaux à l'analyse de la dimension locale de la vie politique. Ses pas le portent alors aux États-Unis, où il s'attache à l'étude d'un objet qui est sans équivalent en France et, pour une large part, en Europe latine : l'organisation communautaire⁴. Il en fait le sujet de sa « thèse de doctorat ès Sciences-Politiques » : *L'organisation communautaire aux États-Unis : des techniques d'animation et de participation civique dans les communautés locales*. Cette recherche doctorale, que dirige Jacques Ellul, est soutenue en février 1966 devant un jury présidé par Jean-Louis Seurin et qui comprend également Marcel Merle, directeur de l'Institut d'études politiques (IEP) de Bordeaux, et le sociologue François Bourricaud. De cette thèse, il tire un ouvrage, publié en 1969 chez Armand Colin, dans la collection des Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques : *Communauté locale et organisation communautaire aux États-Unis*.

Cette recherche manifeste d'emblée un goût prononcé pour l'innovation thématique et méthodologique : choix des États-Unis d'Amérique, pour des raisons de terrain de recherche mais aussi du fait du développement de la science politique outre-Atlantique (Jean-François Médard séjourne aux États-Unis à trois reprises, en 1956, 1958 et 1963-64, d'abord à Chicago, puis dans le Tennessee et en Californie) ; combinaison constante de l'analyse théorique, très redevable précisément aux travaux des sociologues et des politistes américains, et du travail de terrain, réalisé en particulier au sein de « centres sociaux » (*settlement houses* et *community centers*).

Sur le plan de la problématique, cette recherche s'inscrit dans une réflexion commandée par le concept, alors novateur, de « système ». Les références à T. Parsons⁵, G. C. Homans⁶ et C. P. Loomis⁷ s'avèrent tout à fait structurantes de la façon dont est conduite la recherche. C'est aussi le cas pour R. L. Warren, notamment en ce qui concerne l'objet « communauté ». La définition du concept de système que Jean-François Médard lui emprunte détermine pour une part la façon dont sera conçue la construction de l'objet de recherche : « Un système social est une *organisation structurale* de l'interaction entre des unités, organisation qui persiste dans le temps. Il comprend des aspects à la fois *externes* et *internes* qui lient le système à son environnement et les unités entre elles. L'exercice de la fonction de *préservation des limites et de l'identité* du système permet de le distinguer de son environnement immédiat. Il tend à maintenir un *équilibre* en ce sens qu'il s'adapte aux changements provenant de l'extérieur de façon à limiter l'impact du changement sur la structure organisationnelle et à régulariser les relations qui en découlent »⁸.

La première partie de la thèse constitue une excellente introduction aux travaux américains de sociologie urbaine. Cet état des lieux est en grande partie établi pour lui-même, bien qu'il

⁴ Une première recherche a été réalisée en 1959 dans le cadre d'un mémoire de l'Institut d'études politiques de Bordeaux : *Introduction au social group américain*.

⁵ Talcott PARSONS, *The social system*, Glencoe (Ill.), The Free Press, 1951.

⁶ George C. HOMANS, *The human group*, New York, Harcourt, Brace, 1950.

⁷ Charles P. LOOMIS, *Social systems. Essay on their persistence and change*, Princeton (N. J.), D. Van Nostrand, 1960.

⁸ Roland L. WARREN, *The Community in America*, Chicago, Rand McNally, 1963, p. 136 (cité en page 19 de l'ouvrage de Jean-François MÉDARD, *Communauté locale et organisation communautaire aux États-Unis*, Paris, Armand Colin, 1969) ; voir également R. L. WARREN, *Perspectives on the American community*, Chicago, Rand McNally, 1966.

constitue à l'évidence la toile de fond de l'analyse de l'organisation communautaire. Au moment où paraît l'ouvrage, à la fin des années soixante, ces pages continuent de représenter un véritable apport original, avant que ne se développent dans le milieu français de la science politique et de la recherche urbaine les travaux en termes de « pouvoir local »⁹. Cet état des lieux est organisé autour de trois thèmes principaux : le déclin de la communauté, la crise de croissance des villes et l'inadaptation du système politique local. Il éclaire la vive controverse qui oppose deux philosophies du pouvoir, elles-mêmes sous-tendues par deux postulats scientifiques antagoniques : la conception du pouvoir comme lutte, conflit et compétition, dans la ligne de F. Hunter, et la conception du pouvoir comme facteur d'intégration, défendue par R. Dahl. Ce clivage est en partie commandé par le type d'approche relative à l'évolution des milieux d'affaires, selon qu'on considère que ces milieux commandent *in fine* la gestion du secteur public de la communauté locale, ou que leur influence se fait principalement sentir dans le secteur privé. En tout état de cause, rétrospectivement, le lecteur est frappé par l'ancrage de la thèse de Jean-François Médard dans ce qui fait alors l'actualité d'un secteur très novateur de la recherche américaine en science politique, sur le plan à la fois théorique, méthodologique et empirique. Ses principaux représentants seront maintes fois cités et étudiés dans l'enseignement que délivre Jean-François Médard au sein du cursus de troisième cycle de l'IEP de Bordeaux, au début des années soixante-dix, dans le cadre du diplôme d'études supérieures de la Fondation nationale des Sciences politiques¹⁰. Dans le trio de tête, figurent Floyd Hunter¹¹, Robert Dahl¹² et Nelson W. Polsby¹³, mais la bibliographie de référence est évidemment plus longue¹⁴. Les enseignements du DEA, bien après le départ de Jean-François Médard au Cameroun, tireront longtemps profit de la mise en concurrence virtuelle, à des fins principalement didactiques, des mérites comparés des trois principales méthodes d'analyse – « réputationnelle », « positionnelle » et « décisionnelle » – de la structure du pouvoir local.

Cette mise en concurrence a, d'une certaine façon, son équivalent fonctionnel au plan de la dualité des principes qui commandent la conception de l'organisation communautaire aux États-Unis, thème qui constitue le cœur de la recherche¹⁵. Jean-François Médard voit dans la

⁹ Pour une présentation synthétique et comparée des courants qui se développent en ce domaine au début des années 1970, voir Pierre BIRNBAUM, « Le pouvoir local : de la décision au système », *Revue française de sociologie*, vol. XIV, p. 336-351.

¹⁰ Diplôme de troisième cycle qui préfigure ce que seront quelques années plus tard les deux DEA de l'IEP de Bordeaux, correspondant chacun aux spécialités des deux centres de recherche de l'établissement.

¹¹ Floyd HUNTER, *Community power structure. A study of decision makers*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1953 : l'ouvrage rend compte d'une recherche sur Atlanta qui recourt à l'approche *réputationnelle* ; l'auteur conclut à la forme *pyramidale* de la structure sociale locale avec, au sommet, les *top leaders*, qui sont dans une très large majorité de riches hommes d'affaires.

¹² Robert DAHL, *Who governs? Democracy and power in an American city*, New Haven, Yale University Press, 1961 : recherche sur le pouvoir local à New Haven sur la base de la méthode *décisionnelle* ; l'auteur conclut à la structure *polyarchique* du pouvoir au sein de la ville.

¹³ Nelson W. POLSBY, *Community power and political theory*, New Haven, London, Yale University Press, 1963

¹⁴ On peut ainsi évoquer également : Louis WIRTH, *Community life and social policy*, Chicago, University of Chicago, 1956 ; Marvin B. SUSSMAN, *Community structure and analysis*, New York, Thomas Y. Crowell, 1959 ; Edward C. BANFIELD and James Q. WILSON, *City politics*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, MIT Press, 1963 ; Scott GREER, *Governing the metropolis*, New York, John Wiley, 1962.

¹⁵ Pour Jean-François Médard, « il y a organisation communautaire lorsqu'un expert cherche à introduire un changement social dans une communauté locale en faisant participer la communauté à son propre changement » (*L'organisation communautaire aux États-Unis : des techniques d'animation et de participation civique dans les communautés locales*, Bordeaux, Université de Bordeaux, thèse de doctorat ès Sciences politiques, 1966, p. 2). Le changement visé est d'ordre matériel mais aussi et surtout psychosociologique, par

controverse les tenants de l'« approche consensuelle » et ceux de la « stratégie conflictuelle » une traduction significative des outils de « propagande » destinés à infléchir les représentations sociales dominantes et, peut-être, à forger une nouvelle doxa ; sans doute serait-on ainsi fondé à parler en termes d'appareil idéologique de l'État local. Pour conforter son propos, il s'appuie ici sur l'autorité intellectuelle de son directeur de thèse, qui publie en 1962 *Propagandes* et, deux ans plus tard, *La Technique ou l'enjeu du siècle* : il voit en effet dans l'organisation communautaire, qu'il appréhende sous l'angle de la sociologie de la technique, un exemple caractéristique d'instrument de changement global au niveau local en même temps qu'une parfaite illustration des tendances modernes de la propagande. Celle-ci, en effet, ne saurait se réduire à l'action sur l'opinion publique : elle vise également à infléchir les attitudes et les comportements¹⁶. Et c'est en fonction des objectifs de la propagande que s'opère en définitive sa dichotomisation des approches ou des stratégies en matière d'organisation communautaire.

L'*approche consensuelle* est l'expression d'une *propagande d'intégration* ; elle met l'accent sur le consensus, du niveau des relations interindividuelles à celui de la société globale, en passant par le quartier et la ville. La société étant acceptée comme elle est, l'animateur a pour l'essentiel un rôle de facilitation : il canalise le mécontentement, encourage l'organisation de la communauté, suscite des relations interpersonnelles harmonieuses et insiste sur les objectifs communs propres à garantir ou à resserrer le lien social au sein de la communauté. Jean-François Médard se montre sceptique à l'égard d'un système de représentations et d'action qui joue ainsi la carte de l'intégration non seulement au plan de la communauté locale, mais aussi, et peut-être surtout, à celui de la « société globale », sans prendre véritablement en compte les formes d'exclusion. Il observe que, « *paradoxalement, cette approche consensuelle, cette propagande d'intégration, semble être plus efficace chez ceux qui sont déjà intégrés que chez ceux qui ne le sont pas. Il est possible de faire appel aux valeurs communes, au consensus de ceux qui participent pleinement aux valeurs et aux normes de la société globale, c'est beaucoup plus difficile pour ceux qui sont rejetés au dehors et qui se sentent rejetés. L'adaptation pure et simple des minorités n'est plus possible, il faut aussi que la société globale se transforme suffisamment pour les accueillir. Et c'est en luttant pour cette transformation que les minorités se transformeront le mieux elles-mêmes, et sortiront de leur léthargie* »¹⁷.

A l'opposé, se fondant sur une *stratégie conflictuelle*, « le radical refuse de se laisser distraire par les problèmes superficiels. Il se préoccupe des causes fondamentales plutôt que de leurs manifestations courantes. Il concentre son attaque au cœur du problème ». Jean-François Médard extrait cette citation d'un best-seller publié au milieu des années 1940 par un sociologue diplômé de l'Université de Chicago, Saul D. Alinsky, qui s'est lui-même attaché à

la lutte contre l'apathie, le développement de pratiques de coopération et la création d'un esprit « communautaire ».

¹⁶ Dans sa préface à l'ouvrage de Jean-François Médard, Jacques Ellul s'attache à développer ce point : « Cette organisation communautaire n'est-elle pas une sorte de camouflage de la réalité sociale ; dans la mesure où on ne peut réellement rien changer aux structures sociales, n'invente-t-on pas cette organisation communautaire pour donner aux individus une apparence d'action, une satisfaction psychologique ne débouchant finalement pas sur grand-chose » (« Préface », in Jean-François MÉDARD, *Communauté locale et organisation communautaire aux États-Unis*, op. cit., p. XV). Jacques Ellul souligne en particulier que l'organisation communautaire locale est sans impact réel sur la conception et la conduite de la politique nationale. Il n'en estime pas moins que l'organisation communautaire traduit aussi un mouvement original d'« auto-organisation volontaire » et d'« involution créatrice » en ce qu'elle fait participer la communauté à son propre changement.

¹⁷ Jean-François MÉDARD, *Communauté locale...*, op. cit., p. 159.

mettre en pratique l'analyse sociale qu'il préconise¹⁸. Cette analyse se fonde sur la défense de la dignité individuelle, la lutte tout à la fois contre la centralisation du pouvoir et contre l'alibi réactionnaire des droits locaux, une planification sociale issue de la base et, enfin, le recours à la dissension et au conflit, c'est-à-dire à une *propagande d'agitation et de contestation* fondée sur l'opposition à des ennemis communs. Sont donnés, notamment, en exemples l'opposition victorieuse contre une large partie du projet d'extension de la partie sud du campus de l'Université de Chicago, et la lutte contre les pratiques commerciales malhonnêtes, les taudis et la discrimination raciale dans les écoles.

Jean-François Médard, qui adopte ici une posture volontiers normative, voit dans cette stratégie conflictuelle un intérêt majeur : elle obtient des résultats tangibles et atteint des couches de la population qui ne sont pas normalement touchées par la stratégie consensuelle, même si la question de la mobilisation du prolétariat reste en suspend¹⁹. Pourtant, le point de vue de Jean-François Médard à l'égard d'Alinsky, à qui il consacre quelque 25 pages, se fait hésitant et même ambivalent, signe, sans doute, de la quête d'une forme de modèle sinon idéal du moins optimal. À ses yeux, l'approche manque d'une vue d'ensemble sur la société américaine, alors qu'elle « devrait déboucher sur une certaine forme d'action au niveau de la société globale. Faute de cette action, [Alinsky] en restera lui aussi au niveau des causes secondes et non des causes premières »²⁰. Les *mérites* de l'approche ne sont pas pour autant mésestimées, puisque, « dans une civilisation menacée par le conformisme, l'approche d'Alinsky introduit un élément de contestation indispensable, même si le style de cette contestation peut parfois choquer »²¹. *In fine*, c'est cette évaluation positive qui, en conclusion, va l'emporter. Des deux approches principales de l'organisation communautaire : technique d'intégration sociale et technique de contestation, c'est cette dernière qui trouve finalement grâce aux yeux de Jean-François Médard : « L'organisation communautaire, sous sa forme de technique de contestation, entraîne une forme d'adaptation plus créatrice, plus globale et plus dynamique. [...] Elle a le mérite de s'attaquer aux problèmes véritables et, par là, elle suscite un certain désordre qui est la condition d'un ordre supérieur »²². C'est d'ailleurs à Alinsky qu'est consacrée la dernière phrase de l'ouvrage, pour signifier en l'occurrence qu'il fournit une piste qui permet d'envisager la façon dont le « citoyen moyen » pourrait avoir un minimum de contrôle sur sa vie quotidienne » et devenir ainsi moins aliéné²³. Quels enseignements en tirer pour une éventuelle transposition à la France ? Pour Jean-François Médard, la difficulté principale tient au degré de centralisation étatique : aux États-Unis, le déclin de la communauté locale rend nécessaire l'organisation communautaire, *et* la décentralisation la rend possible ; en France, au contraire, tout se trouve orienté par et vers l'État. La conclusion du texte de la thèse se fait ici plus critique et plus pessimiste que celle de l'ouvrage qui en est tiré : « Jamais l'État n'acceptera d'abandonner les pouvoirs qu'il détient. Nos préférences nous poussent vers l'introduction des méthodes préconisées et appliquées par Alinsky. Mais là encore, ce vœu nous paraît utopique. La structure sociale des communautés locales en France est trop différente de celle des États-Unis. On ne voit pas sur quelles bases de telles méthodes pourraient être appliquées »²⁴.

¹⁸ Saul D. ALINSKY, *Reveille for Radicals*, Chicago, University of Chicago Press, 1946, p. 23.

¹⁹ Jean-François MÉDARD, *Communauté locale...*, *op. cit.*, p. 182.

²⁰ *Ibid.*, p. 182.

²¹ *Ibid.*, p. 184.

²² *Ibid.*, p. 285.

²³ *Ibid.*, p. 286.

²⁴ Jean-François MÉDARD, *L'organisation communautaire aux États-Unis...*, *op. cit.*, p. 262.

Sur le plan théorique et méthodologique, Jean-François Médard s'intéresse surtout, dans sa recherche doctorale, à l'idée de processus ; celle-ci se trouve au centre de la notion d'organisation communautaire en ce qu'elle est traduite par la dynamique qui prend forme dans une technique d'impulsion et de gestion du changement social. C'est dans cette ligne problématique qu'il rend compte des modèles analytiques et cliniques. Le bilan général qu'il dresse est plutôt critique, en raison du caractère estimé largement inabouti de la méthodologie et de la théorie de l'organisation communautaire, qui en sont encore, au milieu des années soixante, « au stade embryonnaire »²⁵. Ce qu'ont en commun, somme toute, les auteurs auxquels il fait référence dans le domaine spécifique de l'organisation communautaire, c'est un système de valeurs au sein duquel le respect de la personne humaine et la démocratie occupent une position centrale. Au total, les travaux qui sont produits dans ce champ d'analyse se trouvent encore à un « stade intermédiaire entre l'idéologie et les techniques »...

Le territoire métropolitain à la recherche d'institutions pertinentes de gouvernement

Dans sa recherche doctorale, Jean-François Médard souligne volontiers le déclin de la communauté locale en tant que communauté, du fait de sa perte d'autonomie, liée elle-même à la « concentration verticale » et à l'« extension horizontale » de la société : l'interdépendance au niveau de la famille et du voisinage perd de son importance au profit de la nation, et l'urbanisation, expression locale d'un changement de dimension, joue comme un facteur d'individualisation. Il est également sensible à la crise de croissance des villes, associée aux deux phénomènes conjoints d'exode des classes moyennes blanches vers la banlieue et de concentration des Noirs dans les grands centres urbains. Toutefois, dans ce domaine de la mutation urbaine, c'est indiscutablement à l'inadaptation des structures politiques locales, singulièrement en milieu métropolitain, qu'il porte le plus attention. Cette inadaptation lui paraît être la traduction, en creux, de l'idée dominante selon laquelle le meilleur gouvernement est celui qui gouverne le moins et qui se trouve situé le plus près du peuple, d'où le postulat pratique qui conduit à estimer que le gouvernement doit être à la fois le plus décentralisé et le plus faible possible. En toute logique, il en résulte un émiettement géographique et fonctionnel de l'autorité, conséquence de la création de nouvelles unités politico-administratives. En définitive, « alors que la société américaine est de plus en plus métropolitaine et que le processus du changement de l'échelle sociale se poursuit, le système politique local repose grosso modo sur les mêmes bases qu'au temps de Jackson. La métropole, qui est pourtant une unité économique et démographique, est fragmentée en une multitude d'unités politiques qui forment autant de petites républiques indépendantes »²⁶. Ainsi, en 1957, on ne dénombre pas moins de 15 650 gouvernements locaux différents dans les 174 aires métropolitaines que comptent alors les États-Unis. On a là, clairement matérialisée, la marque institutionnelle de l'idéologie de la *grass roots democracy* chère à Jefferson. Cette mosaïque politique trouve son ancrage dans la tradition de la *home rule*²⁷, indissociable de l'esprit et de la culture du fédéralisme (du latin *foedus-foederis*, alliance, traité, pacte, convention...), dans un pays où le mouvement d'indépendance a commencé par les villes. Jean-François Médard rappelle, au rang des principes qui ont caractérisé le

²⁵ Jean-François MÉDARD, *Communauté locale...*, *op. cit.*, p. 135.

²⁶ *Ibid.*, p. 58

²⁷ Sur ce point, voir notamment Vincent OSTROM, Robert BISH and Elinor OSTROM, *Local government in the United States*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies, 1988, en particulier le chapitre 2 : « The struggle for local self-government » (p. 21-38).

gouvernement américain sous Jackson – au moment où Tocqueville visitait l'Amérique – , celui qui fonde le droit sacré des citoyens à l'autodétermination.

Dès lors, le problème central que rencontre le gouvernement métropolitain contemporain est celui de son échelle territoriale, c'est-à-dire de son périmètre. La prolifération des organismes fonctionnels (singulièrement les *special districts*, notamment scolaires, sorte de syndicats intercommunaux à vocation unique) contribue à la mise en échec des efforts de regroupement métropolitain. On observe ainsi une situation où évoluent en sens opposé les structures économiques, en congruence avec leur espace d'action, et les structures politiques, de plus en plus dysfonctionnelles.

L'observation de la situation des métropoles étatsuniennes donne à Jean-François Médard ses premières clés pour analyser, dès la fin des années soixante, les objectifs et les conditions d'application de la loi française du 31 décembre 1966 portant création d'une communauté urbaine dans les quatre agglomérations de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. Ce dispositif soulève deux questions. D'abord, pourquoi le législateur a-t-il jeté son dévolu sur ces quatre régions urbaines ? Réponse : celles-ci ont en commun à la fois de constituer des métropoles d'équilibre dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire et d'avoir une commune centre démographiquement minoritaire au sein de l'agglomération. De ce fait, « le problème de la structure multi-communale des agglomérations se pose ici dans des termes plus aigus : comment concevoir en effet la constitution d'authentiques métropoles régionales si leur fonctionnement et leur développement sont entravés par un cloisonnement artificiel qui fait figure de balkanisation ? Ici plus qu'ailleurs, s'impose une unité de conception et un effort de coordination »²⁸. Seconde question : pourquoi avoir eu recours à la voie législative et donc à la contrainte ? Réponse : avant tout en raison des effets limités et de la profonde incertitude attachés à la démarche volontariste du regroupement intercommunal, que l'on soit ou non, d'ailleurs, en contexte métropolitain. Le choix de la contrainte est dès lors la traduction d'un impératif catégorique ; encore ne s'agit-il que de la création d'une instance de coopération intercommunale et nullement d'une opération de fusion. La protestation d'une partie des élus n'en est pas moins vive, singulièrement à Bordeaux. Lors de la phase de consultation des agglomérations concernées, qui prend place au cours de la procédure de préparation de la loi, c'est dans la capitale de l'Aquitaine que l'opposition au projet s'est faite la plus forte : 17 des 21 communes consultées – le périmètre final et toujours en vigueur en comportera 27 – prirent position contre le projet. À cela, deux raisons essentielles : la diminution des compétences communales, et la crainte de voir la ville de Bordeaux occuper une position dominante, crainte d'autant plus marquée que les tendances politiques de la banlieue, dominée par la gauche, ne sont pas celles de la ville centre. La municipalité de Bordeaux, que dirige un Jacques Chaban-Delmas désireux d'élargir la base territoriale du financement des charges de centralité, s'est au contraire montrée favorable au projet. La recherche délibérée du consensus a été finalement déterminante dans la mise en place de la Communauté urbaine : le maire de Bordeaux, qui en est élu président, entend pratiquer l'« ouverture », comme il le fera en 1969 au niveau national, après sa nomination comme Premier ministre. Il en résulte que le fonctionnement de la Communauté urbaine de Bordeaux obéira d'emblée à une logique intercommunale et non partisane, sur une base du donnant-donnant que Jean-François Médard observe également dans les métropoles américaines : « L'institutionnalisation du marchandage que réalise ainsi la Communauté permet en définitive à chaque commune de défendre ses intérêts. Le maire espère que si cette fois-ci il n'a pas obtenu satisfaction, son

²⁸ Jean-François MÉDARD, « Les communautés urbaines. Renforcement ou déclin de l'autonomie locale ? », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1968, 84/4-5, p. 751.

tour viendra la prochaine fois ; il n'a pas l'impression d'être systématiquement brimé. Ce type de marchandage n'est pas sans rappeler celui qui existe dans les conseils municipaux américains où les conseillers sont élus sur la base du district (ward) »²⁹. Tend ainsi à naître un « esprit communautaire » parmi les élus municipaux appelés à entrer dans le Conseil de communauté ; Jean-François Médard se fait ici à nouveau volontiers normatif : il estime en effet que « ce dédoublement fonctionnel s'avère en définitive heureux dans la mesure où un pont au lieu d'un fossé est créé entre les communes et la Communauté »³⁰.

Fonctions politiques et structures territoriales du champ religieux

Lui-même de confession protestante, Jean-François Médard s'est attaché à l'étude historique et politique de l'implantation des mouvements protestants dans le Cameroun sous mandat puis indépendant. Il montre clairement comment s'opèrent, à partir d'un foyer de départ, l'expansion et/ou la décroissance territoriales de ces mouvements. Les logiques religieuses que dévoile cette analyse spatio-temporelle de l'implantation protestante n'est nullement exclusive de logiques proprement politiques qui traduisent, en particulier, les choix internationaux des puissances jadis occupantes, la conjoncture politique ou encore les relations entre confessions religieuses et autorités étatiques. Se trouvent également impliquées dans l'analyse les appartenances ethniques (ascendance, langue et culture) et régionales, dans un pays où les musulmans sont estimés représenter 10 à 20 % de la population, et les chrétiens 20 à 30 %, dont environ la moitié de catholiques et la moitié de protestants. Contrairement aux catholiques, qui appartiennent à une Église unique et hiérarchisée, les protestants se répartissent en une douzaine d'Églises établies, dont la grande majorité se retrouve au sein de la Fédération des Églises et missions évangéliques du Cameroun (FEMEC), qui représente à la fois des courants presbytériens, évangéliques et baptistes et qui constitue un interlocuteur pour l'État³¹.

Les éventuelles tensions ne sont pas étrangères au fait que les populations qui s'inscrivent dans les territoires ecclésiastiques de ces Églises sont plus ou moins hétérogènes, du point de vue à la fois de leur religion, de leur langue (francophone ou anglophone) et de leur appartenance ethnique. Il en résulte que les Églises éprouvent des difficultés à gérer leur hétérogénéité ethno-régionale et politique : « Cet ethno-régionalisme n'est pas sans influencer considérablement les attitudes politiques des Églises et celles de leurs membres. Dans la mesure où la vie politique actuelle est marquée par une ethnicisation croissante, cela a tendance à se répercuter aussi sur le fonctionnement des Églises »³².

Le récit détaillé que trace Jean-François Médard du processus de formation spatio-territoriale des Églises permet de dégager quelques unes des principales dimensions des relations entre le religieux et le politique :

²⁹ Jean-François MÉDARD, « Les structures politico-administratives de l'agglomération de Bordeaux », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 42/4, 1971, p. 428.

³⁰ *Ibid.*, p. 429.

³¹ Jean-François MÉDARD, « Territoires, identités et politiques : le cas des Églises protestantes au Cameroun », in Gilles SÉRAPHIN (dir.), *L'effervescence religieuse en Afrique. La diversité locale des implantations religieuses chrétiennes au Cameroun et au Kenya*, Paris, Ed. Karthala, 2004, p. 173 ; ce texte, écrit en 1995, a été mis à jour en 2003.

³² *Ibid.*, p. 174.

- la complexité de l'histoire religieuse du Cameroun tient notamment à la répercussion des diverses colonisations sur des missions : lorsque commence la colonisation allemande au lendemain de la conférence de Berlin, au milieu des années 1880, la première mission protestante, impulsée par la Mission baptiste anglaise, date alors d'une quinzaine d'années ; celle-ci se verra remplacée par des missionnaires allemands de la Mission de Bâle, qui commence par se développer et se consolider à Douala, avant d'entreprendre l'évangélisation des plateaux bamiléké et bamoun. De façon à prévenir ou à pallier les frictions entre missions, notamment catholiques et protestantes, l'administration allemande procède à une forme de régulation politique du religieux en convoquant, en 1914, une conférence ordonnée à la délimitation des zones d'influence missionnaire. À chaque mission est assigné un territoire exclusif : « L'administration a ainsi imposé aux missions sa propre conception étatique, c'est-à-dire monopolistique, du territoire »³³ ;
- lorsque, au cours de la Première Guerre mondiale, les troupes franco-anglaises chassent les Allemands du Cameroun et se partagent la colonie, dans le Cameroun français, la congrégation catholique du Saint-Esprit remplace les pères pallotins d'origine allemande et la Mission de Bâle cède ses biens à la Société des Missions évangéliques de Paris, mission protestante française. Dans le Nord, où s'exerce plus nettement l'influence musulmane, l'administration française se coule dans la pratique du colonisateur allemand et s'efforce de contenir l'activité des missions chrétiennes, sans toutefois empêcher totalement la création de missions ;
- depuis l'indépendance, parallèlement à l'expansion géographique des missions, s'opère une inégale territorialisation des espaces religieux, liée à l'expansion missionnaire, dont les Églises camerounaises prennent le relais, ainsi qu'à la volonté de suivre et d'encadrer les fidèles dans leurs migrations. À cet égard, plus que les Églises protestantes, l'Église catholique gagne progressivement l'ensemble du territoire national, dont elle assure le maillage par la fondation de nouveaux diocèses. Le remplacement en 1982 du président Ahidjo, de religion musulmane, par Paul Biya, d'origine chrétienne, n'est pas étranger au processus d'expansion territoriale des Églises chrétiennes,

Ce processus ne va pas sans conséquence sur le double plan de l'identité collective et de l'action politique. Jean-François Médard souligne toutefois qu'à l'exception du clivage islam/christianisme dans le Nord l'appartenance religieuse n'est pas en soi, au Cameroun, un critère pertinent d'analyse politique : les différences d'attitudes politiques des fidèles et de leurs Églises, lorsqu'elles se manifestent, se rattachent en premier lieu à leur appartenance ethno-régionale. Ainsi, « c'est beaucoup plus la variable identitaire ethno-régionale de nature politique, elle-même liée à l'interaction entre populations et territoires, qui exerce une influence sur les Églises et sur leurs positions politiques que l'identité religieuse sur le politique »³⁴. Cela vaut singulièrement pour l'Église catholique, dont le fonctionnement s'est

³³ *Ibid.*, p. 177.

³⁴ *Ibid.*, p. 187. Voir également Jean-François MÉDARD, « Les Églises protestantes au Cameroun, entre tradition autoritaire et ethnicité », in François CONSTANTIN et Christian COULON, *Religion et tradition démocratique en Afrique*, Paris, Ed. Karthala, 1997, p. 189-220 : « Les divisions entre les Églises et au sein des Églises sur le plan politique sont de nature d'abord politique, et non pas à fondement religieux. [...] Ces divisions politiques sont de façon prépondérante des divisions ethno-régionales. Il existe au sein même des Églises, comme dans la société camerounaise, un ethnicisme plus ou moins latent fondé sur des appartenances de nature variable, comme parler la même langue, ou le même dialecte. Ces différences culturelles peuvent

fortement ressenti de la mobilisation politique de l'ethnicité. Celle-ci s'est cristallisée à l'occasion des conflits interrégionaux qui ont opposé la région de Yaoundé, berceau du catholicisme camerounais, et les Bamiléké, amalgamés aux anglophones et l'un des foyers de l'opposition politique. Cette tension a culminé au moment de l'affaire Ndongmo, du nom de l'évêque bamiléké condamné à mort en raison de ses contacts avec le mouvement nationaliste radical très actif en pays bamiléké. Mais cette influence de la variable ethno-régionale sur les organisations religieuses s'observe également du côté protestant, ce qui renforce les difficultés de la FEMEC à dégager en son sein des prises de positions communes³⁵.

Cette recherche de Jean-François Médard sur les relations entre implantation religieuse, territoires, identités ethnorégionales et orientations idéologiques et politiques constitue une très intéressante contribution à l'analyse des relations croisées entre religion et politique, ainsi qu'à celle des formes d'intervention des organisations religieuses dans l'espace public. En 1973, Jean-François Bayart présentait les résultats d'une recherche sur la fonction politique des Églises au Cameroun en dégagant les principales formes de substitution des Églises aux structures expressément politiques : la rivalité, la complémentarité et la coopération³⁶. Il y adjoignait des formes de réponses apportées par les Églises au processus de déstructuration sociale et de déracinement : l'intégration des individus dans de nouveaux groupes sociaux et leur contribution à l'identification culturelle.

Trois dimensions conjointes pourraient être convoquées pour avancer dans la problématisation de cette étude de cas, dont l'un des intérêts majeurs réside dans son approche diachronique et comparative, et dans son raccordement à une perspective plus générale visant à la comparaison avec d'autres situations régionales/nationales, y compris dans les pays du Nord, et prenant en compte les rapports d'influence croisée entre le politique et le religieux : la régulation politique du religieux, la régulation religieuse du politique ainsi que l'impact des modèles politiques, implicites ou non, dans la façon dont l'organisation/institution religieuse se pense, fonctionne et agit.

Conclusion

servir de base à des mobilisations ethniques déclenchées par des politiciens s'efforçant de les manipuler à leur profit » (p. 218).

³⁵ Dans son étude comparative du panorama religieux à Douala et à Nairobi, Gilles SÉRAPHIN illustre ce type de dissensions : « Au Cameroun, les statuts de la FEMEC n'autorisent l'expression collective uniquement lorsque le consensus est obtenu. Or, un des membres, l'Église presbytérienne du Cameroun (EPC), à recrutement principalement bulu, ethnique proche du président Biya, s'est largement opposée aux prises de position critiques envers le chef de l'État, et de ce fait, a empêché l'expression politique de ce vaste mouvement fédéré protestant. Les affiliations protestantes "historiques" laissent ainsi champ libre à l'Église catholique » (« Une Parole, de multiples sociétés. La diversité locale des implantations religieuses chrétiennes dans deux villes d'Afrique subsaharienne (Douala, Nairobi) », in Gilles SÉRAPHIN (dir.), *L'effervescence religieuse en Afrique. La diversité locale des implantations religieuses chrétiennes au Cameroun et au Kenya*, Paris, Ed. Karthala, 2004, p. 218).

³⁶ Jean-François BAYART, « La fonction politique des Églises au Cameroun », *Revue française de science politique*, 1973, 23/3, p. 514-536 ; l'auteur souligne que « ni l'État, ni les Églises ne sont monolithiques : des groupes, des types d'attitudes et de relations se dégagent, dont il est difficile de rendre compte dans leur complexité.[...] Le problème des relations entre les Églises et l'État au Cameroun n'est pas de nature religieuse. [...] Les clivages au sein du parti et de l'administration, les rapports entre le pouvoir et les Églises sont avant tout politiques » (p. 516). J.-F. Bayart estime impossible de comprendre les rapports entre les Églises et l'État « si l'on ne tient pas compte de leurs composantes ethniques et familiales » (p. 521).

Ce regard sélectif porté sur l'œuvre politologique de Jean-François Médard résulte d'un choix délibéré. Je n'ignore pas le caractère en partie artificiel d'une recherche d'intérêts problématiques transversaux et récurrents dans cet ensemble de travaux, qui offrent l'insigne avantage d'y lire, en filigrane, une démarche implicitement comparative. Je m'y risquerai pourtant, mais plutôt sur le ton de la suggestion, si ce n'est de l'interrogation.

En fond des travaux présentés ici, deux orientations – parmi d'autres... – me paraissent commander la réflexion de Jean-François Médard : le fondement territorial du pouvoir et les mécanismes de la régulation sociopolitique.

Une large partie de l'œuvre de Jean-François Médard s'intéresse aux rapports entre l'exercice du pouvoir et l'*ancrage territorial*. Cela est manifeste dans sa recherche doctorale sur le pouvoir local au travers des formes prises par l'organisation communautaire aux États-Unis ; cette recherche le conduit en effet à élargir son approche initiale et à s'interroger sur la transformation du paysage urbain américain ainsi que sur les enjeux d'une urbanisation qui accentue les clivages entre les groupes sociaux et entre les groupes ethniques. Son analyse tire profit de la mise en œuvre d'une double démarche par la combinaison du *raisonnement stratégique* – partir de l'acteur pour découvrir le système et en dégager des modes d'intelligibilité – et du *raisonnement systémique* – partir du système social et de ses effets induits pour comprendre les déterminants structurels des modalités d'intervention de l'acteur et de sa marge de liberté. La prise en compte de l'une *et* de l'autre démarches permet de restituer la complexité des cheminements qui sont à l'œuvre dans tout processus de développement social et territorial comme de toute tentative de mobilisation. Son étude de l'organisation communautaire est riche, ainsi, d'informations sur le système politique des États-Unis dans son ensemble, en particulier sur son rapport symbolique et pratique au fédéralisme et sur la gestion des effets sociaux du processus de métropolisation. À certains égards, l'étude des modalités d'application de la loi française portant création des communautés urbaines, à la fin des années soixante, participe de pareille orientation. On perçoit clairement dans l'analyse du cas bordelais, d'une part, les conditions de mise en œuvre qui découlent du calcul stratégique des acteurs politiques et qui expliquent l'opposition entre la ville de Bordeaux et la majorité des communes de banlieue et, d'autre part, les composantes de la culture politique locale qui permet finalement au leader politique de l'agglomération de parvenir à une gestion consensuelle de la toute nouvelle instance³⁷ ; on saisit également le poids des politiques publiques nationales visant à pallier les dysfonctions qui émanent de la forte segmentation communale des territoires métropolitains. Dans un tout autre registre, Jean-François Médard souligne pareillement l'importance de la prise en compte de l'appartenance ethno-régionale pour comprendre les différences d'attitudes politiques des Églises camerounaises et de leurs fidèles. Au milieu des années 1990, Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig tirent de leur analyse de l'évolution de la gestion publique du territoire, en contexte de décentralisation, l'idée selon laquelle celui-ci est devenu « un élément constitutif du politique »³⁸ ; on se doit de reconnaître que cette ligne interprétative est déjà présente dans le dispositif méthodologique et l'approche théorique qui orientent une large partie des travaux de Jean-François Médard, à commencer par les tout premiers. Dans le prolongement de cette orientation, une attention est portée *de facto* aux rapports d'influence réciproque entre le

³⁷ Vingt ans plus tard, cette perspective est confirmée par l'analyse qu'en propose un acteur politique local : cf. Gilles SAVARY : « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration-désintégration politique. L'exemple de la Communauté urbaine de Bordeaux », *Politiques et management public*, 16/1, 1998.

³⁸ Patrice DURAN et Jean-Claude THOENIG, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46/4, 1996, p. 583.

niveau local et le niveau national de la vie politique³⁹, dans un contexte qui est marqué, selon des temporalités cependant différentes, par une conjonction de la nationalisation/centralisation et de la territorialisation/décentralisation des phénomènes politiques.

Ces rapports bilatéraux constituent l'une des dimensions de la *régulation sociopolitique*, dans la mesure où le processus de régulation résulte à la fois de l'imbrication et de la confrontation des intérêts, et qu'il suppose la prise en compte des expressions locales des problèmes et des enjeux nationaux. Cela apparaît clairement avec la politique de lutte contre la pauvreté aux États-Unis : « La pauvreté a beau être un problème national et donc exiger un programme national, elle a toujours une expression locale qui exige une réponse à ce niveau. C'est pourquoi les autorités fédérales reconnaissent la nécessité de s'appuyer sur les initiatives locales car les différentes causes et symptômes de la pauvreté sont mieux connus et mieux guéris à l'échelon local »⁴⁰. Cela se vérifie également, au travers de recherches qui n'ont pas été ici évoquées, dans le fonctionnement du système politique ivoirien sous la présidence d'Houphouët-Boigny, en particulier dans ses rapports subtils à la chefferie : les attentions portées aux chefs et les faveurs qui leur sont accordées n'ont pas pour seule visée de gagner leur allégeance au pouvoir ; elles ont aussi pour objectif, par chefs interposés, de rallier les populations des régions périphériques qui sont sous leur autorité. Plus largement, ce qui frappe dans l'analyse que propose Jean-François Médard du fonctionnement de la Côte-d'Ivoire du début des années 1980, c'est l'énoncé d'une série de contradictions, d'apories ou de paradoxes, apparents ou réels, et, plus exactement peut-être, de relations dialectiques qui nourrissent peu ou prou une interprétation en termes de régulation. Celle-ci prend plusieurs formes complémentaires : l'exercice d'un leadership de type charismatique en voie de routinisation, l'introduction de la liberté de candidature dans le cadre d'un régime de parti unique, le maillage qu'opère l'administration territoriale de l'État et qui ne paraît pas induire l'absence de toute vie politique locale⁴¹. Une interprétation analogue est appliquée aux mécanismes de redistribution particularistes – au travers du patronage et du clientélisme – destinés à faire pièce à la fragilité structurelle de l'État néo-patrimonial⁴².

³⁹ Cf. Jean-François MÉDARD, « La recherche du cumul de mandats par les candidats aux élections législatives sous la V^e République », in Albert MABILEAU (dir.), *Les facteurs locaux de la vie politique nationale*, Paris, Pédone, 1972, p. 139.

⁴⁰ Jean-François MÉDARD, *Communauté locale...*, *op. cit.*, p. 275-276.

⁴¹ Cf. Jean-François MÉDARD, « La régulation socio-politique », in Yves-A. FAURÉ et Jean-François MÉDARD (dir.), *État et bourgeoisie en Côte-d'Ivoire*, Paris, Karthala, 1982, p. 61-88.

⁴² Cf. Jean DU BOIS DE GAUDUSSON et Jean-François MÉDARD, « La crise permanente de l'État et la recherche difficile de nouveaux modes de régulation », *Afrique contemporaine* (n° spécial : *L'État en Afrique : entre le global et le local*), 3^e trimestre 2001, p. 4.