

Conclusion générale. Penser la démocratie différentielle

Alain Faure

▶ **To cite this version:**

Alain Faure. Conclusion générale. Penser la démocratie différentielle. Douillet A.-C., Faure A., Halpern C., Leresche J.-P. L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation, L'Harmattan, pp.305-312, 2012, Logiques Politiques. halshs-00695607

HAL Id: halshs-00695607
https://shs.hal.science/halshs-00695607

Submitted on 9 May 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Conclusion générale. Penser la démocratie différentielle

Alain Faure

Lorsque l'on coordonne un chantier de recherche aussi vaste sur le plan empirique que mal balisé sur le plan conceptuel, la tentation est grande, au moment de la conclusion, d'opter pour la stratégie de l'inventaire à la Prévert, avec le risque d'une certaine évanescence picturale (style *sfumato*) ou, au contraire, d'une additivité trop signifiante (le pointillisme des néo-impressionnistes par exemple). L'effet est connu chez les peintres : les compositions par empilement de petites touches posent le dilemme du résultat produit par l'œil qui échappe aux intentions de chaque coup de pinceau. Dans l'introduction générale, Anne-Cécile Douillet, Charlotte Halpern et Jean-Philippe Leresche ont bien montré comment les entrées successives par la méthode, par les recompositions de l'État, par les politiques et le gouvernement urbains ou par la démocratie permettaient d'esquisser quelques enseignements précieux, notamment pour poser les termes du débat sans ostracisme ni aveuglement. Parmi les précautions prises en introduction, on retiendra volontiers les conseils de vigilance (ne pas prendre la différenciation comme un leurre méthodologique), de clairvoyance (multiplier les éclairages théoriques concernant la recomposition des modes de faire des Etats), de dialectique (dévoiler les imbrications entre différenciation et standardisation) et d'éclectisme (recenser sans exclusive toutes les combinatoires de démocratie urbaine et régionale). L'affaire semble entendue : l'entrée par la différenciation n'est ni une nouveauté conceptuelle ni un processus inédit d'action collective. Et les quatre introductions de partie affinent le diagnostic en invitant les lecteurs à retrouver, dans la complexité des processus étudiés, les vertus d'un travail d'analyse collectif cumulatif. Pour autant, la question demeure entière de savoir si l'addition et la confrontation des contributions peuvent être propices, au-delà des suggestions de reformulations et de clarifications, à l'établissement de nouvelles passerelles entre les savoirs et à l'esquisse d'équations inédites sur l'analyse de l'action publique.

Loin de toute synthèse aussi improbable qu'impossible, c'est sur ce chemin hasardeux que la contribution conclusive souhaite s'aventurer. La focale retenue concerne ce que les travaux rassemblés ici pourraient nous dire concernant la question générique de la construction du sens dans l'action publique. Dans les années 1980 et 1990, ce débat a animé (et parfois hanté)

de belles controverses scientifiques, notamment dans les arènes académiques françaises de science politique, en écho aux travaux nord-américains sur les *public policies*. Condensés sen une formule choc (les politiques publiques changent-elles la politique ?), ces travaux ont proposé une lecture dite cognitive de *l'État en action* qui s'appuyait sur les cadres analytiques développés par des intellectuels majeurs comme Max Weber, Antonio Gramsci, Lucien Nizard ou Yves Barel (Jobert et Muller, 1989). L'originalité de l'approche par les idées politiques était de partir de problèmes très concrets tout en mobilisant un outillage théorique ambitieux. Au départ, il s'agissait d'étudier la « boîte noire » des administrations pour identifier les conflits d'intérêts lors de la mise sur agenda des problèmes collectifs, et notamment les processus croisés de politisation et de professionnalisation des administrations. Mais rapidement les discussions ont permis d'alimenter les savoirs sur des questionnements plus vastes concernant les styles nationaux de politiques publiques, le tournant néo-libéral du *new public management*, les sentiers de dépendance des institutions, l'internationalisation et le transfert des « problèmes », les nouveaux enjeux de coalitions et de leadership, les interdépendances ascendantes et descendantes liées aux changements d'échelle, les instruments d'action publique…

On trouve aujourd'hui un condensé saisissant des fruits de cette effervescence académique à la lecture du *Dictionnaire des politiques publiques* (Boussaguet, Jacquot et Ravinet, 2011). Au fil des pages et des définitions, il faut bien reconnaître que le parti-pris de l'ouverture méthodologique et théorique des travaux fondateurs a porté ses fruits en suscitant des controverses académiques très diversifiées. Ce dynamisme conceptuel, qui explique sans doute pour partie le succès des politiques publiques auprès de la nouvelle génération des politologues, donne parfois le tournis tant la multiplication des angles d'analyse semble avoir complexifié les débats et généré une myriade d'entrées infra-disciplinaires et thématiques. Le présent ouvrage sur la différenciation est assurément pour partie un descendant de cette période faste. Et c'est paradoxalement cette réussite de plus en plus fragmentée qui pose problème aujourd'hui : les grands questionnements théoriques de départ sur l'équation *politics/policies/polity* semblent avoir été mis de côté, victimes de l'hyper-spécialisation des modèles d'analyse en concurrence. Le segment de connaissance de la science politique centré sur les politiques publiques a connu un cycle de professionnalisation qui s'est accompagné d'un puissant mouvement de cloisonnement des diagnostics, provoquant une forme inquiétante de myopie sur les entrées transversales par le pouvoir et par la démocratie (Boussaguet et Jacquot, 2010).

Ce sentiment de malaise surgit, parfois même de façon amplifiée, à la lecture du dictionnaire récemment consacré à un état de l'art sur les politiques

territoriales (Pasquier, Guignier et Cole, 2011). Avec ses quatre-vingt-quatre mots-clés et sa cinquantaine de cadres analytiques et d'auteurs de référence, l'ouvrage permet de constater que la question de la différenciation dans la construction du sens, omniprésente dans les enjeux de territorialisation de l'action publique, disparaît quasiment de l'agenda scientifique en tant que telle. Les « politiques territoriales » sont minutieusement abordées (et décortiquées) dans leurs composantes sectorielles (eau, éducation, emploi, personnes âgées, sport…), institutionnelles (compétences, département, intercommunalité, fédéralisme, quartier, région…) et conceptuelles (capacité, clientélisme, dévolution, échelles, gouvernance, identité, notables, socio-histoire…). Des lignes problématiques sont aussi esquissées qui détaillent les priorités connues (l'aménagement, l'expertise, la mixité, l'urbain…) et s'interrogent sur les nouvelles grammaires en vogue (le développement local, la durabilité, la gouvernance, les dispositifs participatifs, le projet, la proximité, l'usager…). Pour autant, les passerelles qui pourraient articuler de façon dynamique ces connaissances (leur donner du sens dans une perspective plus globale) ne sont mentionnées dans ce dictionnaire que pour souligner leur statut secondaire sur le plan conceptuel (espace, identité, intérêt local…). Et certains mots-clés sont absents qui pourraient pourtant puissamment alimenter les débats, comme l'apolitisme, l'autonomie, les croyances, les ségrégations, les filiations, la gouvernabilité, le localisme, les mobilisations, les passions, le désordre…

Sans doute la ligne éditoriale de ces deux dictionnaires nous informe-t-elle, en filigrane et par défaut, sur l'extrême difficulté qu'il y a à mesurer le *différentiel démocratique* qui pourrait spécifier chaque configuration territoriale dans la construction du politique. En accolant la différenciation à la question démocratique, nous souhaitons évoquer ici une forme d'impensé théorique dont les débats semblent souvent s'accommoder malgré des indices évidents : le constat que les individus appréhendent et énoncent fort différemment, d'une ville ou d'une région à l'autre, ce qui relève pour eux de l'activité démocratique. La piste a été testée dans ses extrémités à l'occasion d'une recherche comparative récemment menée sur les politiques publiques dans les métropoles de Naples et de Lyon (Faure, 2011). L'enquête a permis de souligner la puissante territorialité des jugements politiques en matière d'identité collective, de compétition électorale et de croyances sur le bien commun. Nous formulons comme intuition que cette entrée par l'*esprit des lieux* pourrait s'avérer décisive pour décrypter, d'une part, comment les individus construisent leur représentation du monde et, d'autre part, dans quelle mesure leur conception de l'autorité, du pouvoir et de la représentation est impactée par un territoire précis à une époque donnée. Assurément, le chantier est délicat à traiter frontalement en science politique dans la mesure

où il s'agit moins d'analyser les formes instituées de la domination que de s'interroger sur les principes démocratiques de production du bien commun tels qu'ils sont conçus symboliquement dans chaque ancrage socio-spatial. Cet angle de questionnement à la fois situé et contextualisé a souvent été investigué avec vigueur dans certaines approches en anthropologie politique, en socio-histoire du politique, en socio-linguistique ou encore en géographie sociale (Abélès, 1990 ; Cefaï, 2001 ; Lussault, 2007). Ces projets scientifiques sont caractérisés par l'attention que les chercheurs accordent au sens que les acteurs attachent à leurs activités. Mais il semble que cette posture, dans ses dimensions inductive et empathique sensibles, soit beaucoup plus difficile à appliquer et à théoriser dans le champ de la science politique et, tout particulièrement, dans le domaine des politiques publiques où le triptyque des institutions, des intérêts et des idées oriente et conditionne la plupart des analyses (Hall et Taylor, 1997).

D'une certaine façon, c'est « à l'insu de son plein gré » que le présent ouvrage s'aventure dans l'analyse des motifs de la politique tels qu'ils sont spatialement et temporellement énoncés. Les auteurs ont pour point commun de se démarquer des équations stato-centrées des *public policies* en développant une multitude de pistes attentives aux alchimies politiques qui orientent les énoncés locaux de la démocratie. Si l'on relit les dix-sept chapitres dans cette perspective localo-narrative, il semble que l'entrée par la différenciation favorise deux types de lecture sur les interactions qui relient le bien commun à des « effets de localité » :

– En première lecture, les auteurs développent un consensus analytique connu concernant les dimensions instrumentale ou procédurale et institutionnelle de l'équation de la différenciation territoriale. Oui, les élites des collectivités locales revendiquent et affichent leurs différences en insistant sur les instruments, les dispositifs et les normes qu'ils expérimentent et manipulent pour segmenter, autonomiser et hiérarchiser les ressources d'action publique. Les données empiriques présentées dans l'ouvrage permettent de dresser un bilan particulièrement nuancé dans ce domaine, soulignant la multiplicité des brouillages et des interférences que les politiques territoriales et la politique locale produisent dans le décryptage des changements et des permanences au sein de l'action publique.
– Mais il nous semble qu'il serait dommage, et sans doute contre-productif sur le plan analytique, de passer à côté d'une seconde lecture concernant les transformations qui affectent plus directement la production du sens dans l'action publique. Cette seconde voie est particulièrement difficile à explorer parce qu'elle n'est détectable qu'en creux dans les analyses : au fil des diagnostics, on constate que les auteurs expriment leur embarras,

tant théorique que méthodologique, pour poser frontalement la question de l'État local dans ses dimensions substantielle et essentialiste. Tout se passe comme si cet exercice semblait hors sujet (sur le plan conceptuel) et hors d'atteinte (sur le plan empirique). Voilà deux constats qui méritent d'ultimes commentaires

Penser l'État local, une question hors sujet sur le plan théorique ?

Il semblerait que le débat ait été tranché par l'affirmative en France lorsque, dans les années 1970, deux orientations analytiques se sont dessinées dans l'étude du pouvoir local : d'une part, une focalisation des travaux sur les systèmes politico-administratifs locaux et, d'autre part, une prise de distance vis-à-vis des travaux consacrés au fonctionnement des sociétés locales dans une perspective ethnologique. Symbolisée en France par l'empreinte de quelques auteurs de référence autour du Centre de sociologie des organisations, la première option s'est traduite par le succès de quelques concepts éclairants (le système politico-administratif local, le pouvoir périphérique, la régulation croisée) qui ont durablement imprégné les façons de penser, dans le champ de la science politique française, les enjeux de modernisation de l'État en matière de déconcentration, de décentralisation et de pouvoir local. Pour reprendre la belle formule d'un juriste, la décentralisation a été explicitement pensée comme « un mode d'être de l'État » et il existe assurément une *french touch* qui a conditionné plusieurs générations de chercheurs sur l'analyse de l'action publique locale (jusqu'aux travaux sur les politiques européennes).

Dans la même période, une discrète controverse intellectuelle sur « le retour des Lumières » a vu le jour concernant l'analyse de l'État et des sociétés locales dans une perspective anthropologique. L'allusion aux Lumières provenait de Pierre Clastres (1977) et se situait en prolongement de son ouvrage *La Société contre l'État* (Clastres, 1974). Dans un article paru dans la *Revue française de science politique*, l'anthropologue dénonçait le préjugé scientifique des politistes et des sociologues consistant à limiter systématiquement la question du pouvoir politique à des enjeux de hiérarchie et d'autorité. Il insistait notamment, au prisme de son étude sur les sociétés amazoniennes, sur l'extraordinaire puissance symbolique et passionnelle du langage (y compris sur les corps) pour tracer les soubassements d'une explication de la résistance à l'État dans une acception localisée et non coercitive du pouvoir. Les politistes, par la plume de Pierre Birnbaum dans le même numéro de revue, lui avaient poliment (mais fermement) adressé une fin de non-recevoir académique. Pourtant, plus de trente ans plus tard, il nous semble que la voie ouverte par P. Clastres reste d'une extrême acuité pour sortir d'une pensée stato-centrée qui empêche d'étudier l'idéal de l'État tel que les hommes se le représentent dans chaque configuration territoriale.

Pierre Clastres proposait une démarche intellectuelle qui refusait à juste titre d'enfermer la représentation politique dans le dessaisissement et dans l'aliénation, nous invitant aussi à mieux comprendre comment le pouvoir émerge et s'affirme sur des fondations symboliques attachées à une situation spatialisée et historicisée.

En relisant les contributions du présent ouvrage sous cet angle, on s'aperçoit que les diagnostics proposés par les auteurs belges, canadiens, suisses et espagnols ont pour point commun de discuter les dynamiques urbaines et régionales de gouvernabilité de façon très différente par rapport aux auteurs français sur la question sensible du rapport des individus à l'État et au pouvoir politique. Le constat entre en résonance avec les intuitions de P. Clastres sur l'origine du pouvoir et sur le lieu théorique à partir duquel les diagnostics sont formulés. Sans doute ce décalage doit-il être décrypté comme une invitation à décentrer et à socio-historiciser les analyses, à prendre au sérieux la politique dans ses saveurs et ses couleurs locales, à s'interdire de n'appréhender les fondations symboliques de la domination politique qu'au seul soleil des croyances institutionnelles et académiques nationales.

Comparer l'esprit des lieux, un défi hors d'atteinte sur le plan empirique ? C'est le second renoncement souvent suggéré dans l'ouvrage même si la question n'est jamais abordée frontalement. En effet, tous les auteurs reconnaissent l'importance des indices culturels qui imprègnent les représentations politiques en formatant pour partie la nature des enjeux politiques étudiés. Mais ce constat ne débouche pas pour autant sur la construction de protocoles de recherche visant à formaliser le recueil de ces données et à les analyser dans une perspective comparative. Certains auteurs refusent l'entrée par l'esprit des lieux sur la posture constructiviste classique du double dévoilement sociologique de l'*illusio* des discours et des mirages de l'entrée culturaliste. D'autres notent que cette ambition est hors d'atteinte sur le plan empirique et méthodologique, considérant que les connaissances sur les particularismes sociopolitiques des sociétés locales et sur les façons de mettre en récit la politique ne sont envisageables qu'à l'occasion des grandes enquêtes monographiques. Ces arguments entrent en résonance avec une controverse scientifique qui s'est aussi conclue par une fin de non-recevoir académique dans le champ de la science politique. En effet, dans les années 1990, le sociologue Robert Putnam (1993) avait initié un beau débat scientifique sur la performance institutionnelle des collectivités publiques en tentant de corréler le capital social des individus à leur positionnement géographique et culturel. Sa recherche sur ce qu'il nommait la culture civique des régions en Italie s'inscrivait explicitement dans la tradition d'analyse des *cultural studies* dans la lignée d'auteurs majeurs comme Edward Banfield, Gabriel Almond et Sidney Verba. Mais la réception de cette entreprise intellectuelle a

connu un accueil mitigé dans les milieux académiques et, notamment, chez les politistes sur un double front argumentaire : d'une part, les failles de son outillage quantitatif par la preuve chiffrée et, d'autre part, la normativité de son analyse dualiste du « retard » historique du Sud sur le Nord. Les critiques étaient justifiées sur un plan purement technique tant son interprétation des données quantitatives posait problème sur des questions aussi sensibles et subtiles que la citoyenneté, la confiance, l'efficacité… Mais fallait-il jeter le bébé avec l'eau du bain et condamner sans autre forme de procès les ambitions comparatistes contenues dans ce vaste chantier intellectuel ? Le sociologue spatialisait de façon audacieuse le concept de *path dependence* pour résoudre le mystère de la performance institutionnelle, il amorçait une hypothèse culturaliste originale sur les interdépendances de la culture politique et du rendement politique, et son questionnement sur la « loi d'airain de la communauté civique » constituait une énigme passionnante à résoudre pour peu que l'on se garde de céder à la quête normative sur le *bon gouvernement* et sur les *bons citoyens*.

Le double rejet des travaux de P. Clastres sur la nature du pouvoir local et de ceux de R. Putnam sur la performance institutionnelle régionale est symptomatique de la rudesse des clivages méthodologiques et théoriques qui structurent depuis vingt ans l'analyse combinée de l'État, des administrations locales, de la représentation politique et des identités locales. Gageons que l'hypothèse de la démocratie différentielle stimule, au fil des tâtonnements et contradictions des regards croisés présentés dans le présent ouvrage, des pensées innovantes sur la construction du sens dans l'action publique.