

# Le différentiel démocratique de l'action publique locale

Alain Faure

► **To cite this version:**

Alain Faure. Le différentiel démocratique de l'action publique locale. Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation, Institut de la décentralisation, 2012, 2 (93), p. 72-74. <halshs-00713742v2>

**HAL Id: halshs-00713742**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00713742v2>**

Submitted on 6 Jul 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.

ISBN 978-2-909872-69-8 - 20,00 €



9 782909 872698

Vincent Aubelle ■ Jean-Pierre Balligand ■ Jean-luc Bertoglio ■ Stéphane Boisseaux ■ Vincent de Briant ■ Jacques Caillosse ■ Nadine Dantonel-Cor ■ Glawdys David ■ Anne-Cécile Douillet ■ Patrice Duran ■ Delphine Espagno ■ Alain Faure ■ Bertrand Faure ■ Thomas Frinault ■ Éric Giuily ■ Charlotte Halpern ■ Loeiz Laurent ■ Laurence Lemouzy ■ Jean-Philippe Leresche ■ Yann Maury ■ Élise Ortis ■ Patrick Salez ■ Vincent Simoulin ■ Catherine Soldano ■ Pierre Stussi ■ Nicolas Tenzer ■ Aurélia Troupel ■ Sébastien Vignon ■ Hellmut Wollmann

Trimestriel N° 93 II/2012 (juin)

# Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION



Face au Conseil constitutionnel  
Les réformes territoriales



Sociologie  
des élus territoriaux

PRINCIPE D'ÉGALITÉ  
ET DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE

Entre standardisation  
et nouveaux équilibres

# Le différentiel démocratique de l'action publique locale

Comme un écho à l'article précédent – qui présente les principaux enseignements issus de l'ouvrage *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation* – Alain Faure souligne combien « il existe mille et une façons territorialisées de faire de la politique, de parler démocratie, de contester l'autorité politique, de s'approprier les dispositifs d'action publique, d'élire ses représentants jugés légitimes, de désigner ses corps intermédiaires (...) Assurément, les *effets de localité* pèsent puissamment sur la définition de ce que chacun perçoit comme relevant du dialogue, de la coopération ou de la consultation politiques ». Dès lors, Alain Faure nous incite à « [prendre] au sérieux la politique dans ses saveurs, ses blessures et ses figures locales », et « [à] se prémunir contre le *nationalisme méthodologique* et les constructions binaires qui monopolisent invariablement les joutes académiques entre les États fédéraux et les États unitaires, la centralisation et la décentralisation, le gouvernement et la gouvernance, le représentatif et le participatif, la standardisation et l'expérimentation... ».

par  
ALAIN FAURE,  
chercheur CNRS en  
science politique,  
Université de Grenoble  
(carnet de recherche :  
<http://enigmes.hypotheses.org/>)

## Lorsque la science politique délaisse l'entrée par l'esprit des lieux...

En consultant *L'action publique locale dans tous ses états*, l'affaire semble entendue : l'entrée par la différenciation n'est pas une nouveauté conceptuelle et les indices de différenciation repérés ici ou là accompagnent plus qu'ils ne transforment les évolutions institutionnelles contemporaines. Pour autant, il faut se demander si les travaux réunis dans cet ouvrage collectif ne permettent pas de rouvrir un débat presque séminal, en science politique, concernant la construction du sens dans l'action publique. Cette controverse scientifique avait été amorcée outre-Atlantique avec des travaux originaux sur la « boîte noire » de l'administration militaire américaine dans des situations de crise. Reprise dans les années 1980 en France pour décrypter *L'État en action* (Jobert, Muller, 1989), l'approche avait permis de mettre en équation la belle formule inversée selon laquelle « les politiques publiques changent la politique ». C'était l'hypothèse, dérangeante, selon laquelle les bureaucraties jouaient un rôle parfois déterminant dans la définition de véritables choix de société en matière d'éducation, de culture, d'emploi ou d'environnement. En trente ans, cette piste dite cognitive d'analyse des politiques

publiques a connu un essor et une diversification remarquables sur le plan académique, avec des éclairages tout à fait passionnants détaillant les processus entrecroisés de professionnalisation, de politisation et de privatisation des rouages de la décision publique. Les livraisons récentes des dictionnaires consacrés aux politiques publiques (Boussaguet, Jacquot, Ravinet, 2011) et aux politiques territoriales (Pasquier, Guignier, Cole, 2011) dressent à cet égard un panorama impressionnant sur cette effervescence analytique.

Mais ces bilans montrent en même temps que les universitaires semblent piégés par une course effrénée à l'hyper-spécialisation des approches. On observe en effet que la sophistication des outils théoriques et méthodologiques mobilisés pour étudier l'action publique entraîne un mouvement de cloisonnement des savoirs et provoque très souvent une fragmentation des diagnostics. Dans un contexte académique marqué par la vigueur des concurrences internationales pour l'accès aux financements de la recherche, il semble que les experts aient renoncé à contextualiser les analyses sur le plan spatial. On trouve en effet très peu d'enquêtes comparatives qui s'intéressent à la façon dont les individus appréhendent et énoncent localement, c'est-à-dire dans chaque territoire étudié, ce qui relève pour eux de l'action collective et de l'acti-



Crédit photo: alphaspirit-fotolia.com

Les *effets de localité* pèsent puissamment sur la définition de ce que chacun perçoit comme relevant du dialogue, de la coopération ou de la consultation politiques. Bien sûr, ça ne veut pas dire que les processus institutionnels et procéduraux sont quantité négligeable. Ces derniers orientent chaque équation publique locale et il ne fait pas de doute que les instruments, les dispositifs et les normes conditionnent les ressources d'action publique. Mais il semble que la spécialisation et le cloisonnement des savoirs nous entraînent inconsciemment à sous estimer l'*État local* dans ses dimensions substantielle et essentialiste.

vité démocratique. La question mérite pourtant d'être posée dès lors que l'on fait l'hypothèse que la conception qu'ont les individus de l'autorité, du pouvoir et de la représentation peut être impactée par un territoire précis à une époque donnée. Les *promesses démocratiques* de la politique (la croyance accordée par exemple aux institutions, aux élus ou aux dispositifs participatifs pour résoudre des problèmes collectifs) sont-elles homogènes d'une configuration territoriale à l'autre? Cette entrée par l'*esprit des lieux* fait l'objet, dans les sciences sociales, de nombreuses traditions analytiques (on pense notamment aux travaux consacrés à l'ancrage sociospatial des comportements en anthropologie politique, en socio-histoire du politique, en socio-linguistique ou encore en géographie sociale). Mais curieusement, la posture semble délaissée en science politique et, tout particulièrement, dans le champ de l'analyse des politiques publiques.

C'est pourtant un enseignement décisif de cet ouvrage consacré à l'action publique locale : il existe mille et une façons territorialisées de faire de la politique, de parler démocratie, de contester l'autorité politique, de s'approprier les dispositifs d'action publique, d'élire ses représentants jugés légitimes, de désigner ses corps intermédiaires... Les enquêtes localisées au Canada, en Suisse, en Belgique et en France

montrent, dans leur extrême diversité, à quel point les énoncés de la démocratie sont orientés par une alchimie toujours complexe d'influences localisées. Assurément, les *effets de localité* pèsent puissamment sur la définition de ce que chacun perçoit comme relevant du dialogue, de la coopération ou de la consultation politiques. Bien sûr, ça ne veut pas dire que les processus institutionnels et procéduraux sont quantité négligeable. Ces derniers orientent chaque équation publique locale et il ne fait pas de doute que les instruments, les dispositifs et les normes conditionnent les ressources d'action publique. Mais il semble que la spécialisation et le cloisonnement des savoirs nous entraînent inconsciemment à sous estimer (parfois même à oublier) l'*État local* dans ses dimensions substantielle et essentialiste. Curieusement, tout se passe comme si cet exercice semblait hors sujet sur le plan conceptuel et hors d'atteinte sur le plan empirique.

### **Ces effets de localité que l'on tient à distance, alors que...**

**L'exercice semble hors sujet** parce que les travaux français sur la modernisation de l'État en matière de déconcentration, de décentralisation et de pouvoir

local ont toujours considéré la décentralisation comme une *mode d'être de l'État*. Cette *French Touch* ramène presque mécaniquement la question du pouvoir politique à des enjeux de hiérarchie et d'autorité, véhiculant une pensée stato-centrée qui oublie d'étudier l'idéal de l'État tel que les hommes se le représentent dans chaque configuration territoriale. Or c'est un peu vite oublier que le pouvoir émerge et s'affirme sur des fondations symboliques puissamment attachées à une situation spatialisée et historicisée. Si l'on admet que cette question sensible du rapport des individus à l'État et au pouvoir politique n'est pas la même d'un pays à l'autre, a-t-on suffisamment étudié les différences, les contrastes et les traumatismes qui caractérisent chaque communauté locale dans les représentations du politique? La question fait écho aux belles intuitions de l'anthropologue Pierre Clastres sur l'origine du pouvoir et sur le lieu théorique à partir duquel les diagnostics sont formulés (Clastres, 1974). À l'époque, on avait beaucoup reproché à ce dernier ses conclusions sur les communautés locales dites primitives et où il montrait comment celles-ci se structuraient en résistant explicitement à la dimension coercitive du pouvoir politique. Le penseur de *La société contre l'État* répondait à ses détracteurs que la science politique passait à côté de l'essentiel dès lors qu'elle limitait l'étude des fondations symboliques de la domination politique au seul soleil des croyances institutionnelles et académiques nationales...

**L'exercice semble hors d'atteinte** parce que, même si tout le monde reconnaît l'importance des indices culturels qui imprègnent les représentations politiques et qui formatent pour partie la nature des enjeux politiques locaux, il y a une vraie résistance, chez les universitaires, à imaginer des protocoles d'enquête et une ambition comparatiste permettant d'avancer sur cette voie analytique. 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. Le débat avait été entrouvert dans les années 1990 lorsque le sociologue Robert Putnam avait piloté une grande enquête comparative sur les régions en Italie qui visait à corrélérer le capital social des individus à leur positionnement géographique et culturel (Putnam, 1993). Ces tentatives, qui étaient explicitement inscrites dans la tradition d'analyse des *cultural studies*, connurent un accueil mitigé dans les milieux académiques sur le double front argumentaire d'un outillage quantitatif défaillant et d'un regard trop normatif (la recherche effrénée du *bon gouvernement et des bons citoyens*...). Si les critiques étaient justifiées sur un plan purement technique, on a oublié un

peu vite que le sociologue cherchait à spatialiser de façon audacieuse le mystère de la performance institutionnelle. Bref, il amorçait une hypothèse culturaliste originale sur les interdépendances entre la culture politique et le rendement politique, il esquissait une théorie inédite sur la « loi d'airain de la communauté civique » dans chaque ville et dans chaque région.

Le double rejet des travaux de Pierre Clastres sur la nature du pouvoir local et de ceux de Robert Putnam sur la performance institutionnelle régionale est symptomatique de la rudesse des clivages méthodologiques et théoriques qui structurent depuis trente ans l'analyse de l'action publique et la combinaison des savoirs sur l'État, les administrations locales, la représentation politique, la construction européenne et les identités locales. En prenant au sérieux la politique dans ses saveurs, ses blessures et ses figures locales, ces deux auteurs pressentaient que les mondes sociaux locaux formatent et contraignent puissamment les énoncés du bien commun. La piste mérite d'être relancée, ne serait-ce que parce qu'elle permet de se prémunir contre le *nationalisme méthodologique* et contre les constructions binaires qui monopolisent invariablement les joutes académiques entre les États fédéraux et les États unitaires, la centralisation et la décentralisation, le gouvernement et la gouvernance, le représentatif et le participatif, la standardisation et l'expérimentation... L'hypothèse d'un *différentiel démocratique*, c'est peut-être simplement ce constat d'une action publique puissamment marquée, pour chaque contexte local et chaque période historique, par les émotions collectives qui définissent la confiance et l'identité politiques.

A. F.

## Bibliographie

- BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P., 2010, *Dictionnaire des politiques publiques*, Sciences Po Les Presses, 3<sup>e</sup> édition, 770 p.
- CLASTRES P., 1974, *La société contre l'État*, Editions de Minuit, 148 p.
- JOBERT B., MULLER P., 1987, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 242 p.
- PASQUIER R., GUIGNER S., COLE A., 2011, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Sciences Po Les Presses, 584 p.
- PUTNAM R. D., 1993, *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 258 p.