

Vincent Aubelle ■ David Bayeux ■ Daniel Behar ■ Jean-Luc Bertoglio ■ Jean-Luc Bœuf ■ Jacques Caillousse ■ Chantal Cases ■ Thomas Cavelot
 Hugues Clepkens ■ Alain Faure ■ Déborah Galimberti ■ Cynthia Ghorra-Gobin ■ Nicolas Kada ■ Laurence Lemouzy ■ Marie Lemoud ■ Emmanuel Négrier
 Romain Pasquier ■ Jérémie Peltier ■ Alain Pesenti ■ Gilles Pinson ■ Xavier Poulet-Goffard ■ Contre-amiral Antoine de Roquefeuil ■ Alain Venart

Trimestriel N°96 I/2013 (avril)

Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION



Organisations éducatives
**De la qualification
 à la gestion
 des compétences**



Politiques sociales
**La recherche
 démographique
 a de l'avenir**

Stratégies territoriales

Régions
 & métropoles
Quelles règles du jeu ?



Métropole/région : une gouvernance sédimentée et incarnée

La Conférence Territoriale d'Action Publique est subtilement en train de prendre la place du mort-né Schéma d'Organisation des Compétences et de Mutualisation des Services, au service du même défi: le renforcement de la gouvernance territoriale, notamment par la mise en phase des politiques régionales avec les dynamiques métropolitaines. Perpétuellement décevant – non seulement en France mais à l'échelle internationale - ce projet intrigue aussi par les différences de perception et de mise en œuvre auxquelles il donne lieu sur le terrain. Le cadrage stratégique ordinaire d'un Grand Toulouse avec les deux autres agglomérations d'une même aire urbaine, puis le conseil général puis la région Midi-Pyrénées n'a que peu à voir avec celui qui s'impose autour de Lyon entre les « mêmes » protagonistes. Entre Madrid et sa Communauté et Barcelone et sa Generalitat, il en va de même. Face à cet inachèvement différentiel des promesses de la gouvernance, on peut s'échiner à perfectionner l'instrument. On peut aussi, et c'est ce que nous proposons ici, faire un pas de côté, en nous appuyant – de façon critique – sur une conception du pouvoir local qui donne une place plus conséquente aux grilles de lecture anthropologique et culturaliste.

par
ALAIN FAURE,
PACTE - Université
de Grenoble ;
EMMANUEL NÉGRIER,
CEPEL - Université
de Montpellier

Nous ferons ici référence à deux œuvres débattues dans les années 1970 et 1990 qui proposent, à leur manière, une vision de cette intrigue, celles de Pierre Clastres et de Robert Putnam. Dans *La société contre l'État*, Clastres décrit comment, au sein de certaines communautés locales dites primitives ou pré-étatiques, le pouvoir était vénéré en son impuissance, le chef tirant sa légitimité non de son autorité dans la réciprocité et l'échange mais de sa capacité à incarner par le langage une forme de pouvoir limité à des fonctions symboliques (Clastres, 1977). Il nous propose de réfléchir, comme le dirait un autre anthropologue, Jean Guilaine, au fait que – historiquement – le « pouvoir s'affirme par l'inutile ». Dans *Making Democracy Work*, Putnam a défendu la thèse culturaliste selon laquelle la variation du degré de civisme des individus devait être appréhendée sur le temps long, et permettait d'expliquer les écarts de rendement institutionnel et de performance publique entre les régions en Italie (Putnam, 1993).

Pour des raisons fort différentes, les auteurs ont été dans les deux cas sévèrement critiqués au sein de leur communauté académique respective et par les disciplines voisines. Pourtant, la capacité de résistance

des individus aux autorités publiques et la loi d'airain des communautés civiques infranationales restent deux énigmes redoutables et en grande partie non résolues. À l'heure où la décentralisation et la mondialisation brouillent les règles des systèmes politiques nationaux et modifient en profondeur les repères de la domination politique, il nous semble utile de revenir sur l'influence que l'anthropologue et le sociologue accordaient à des cultures politiques locales. Quelle part de légitimité et d'autorité les individus accordent-ils aux élites des gouvernements métropolitains et régionaux? Jusqu'à quel point la coopération entre ces deux échelons est-elle formatée par des sentiers de dépendance historiques singuliers?

La double perspective anthropologique et culturaliste donne un éclairage inédit au *différentiel démocratique* qui spécifie les façons de faire de la politique et des politiques entre les métropoles et les régions. Elle oblige à être plus attentif aux modalités situées et contextualisées de concevoir et d'exprimer la mise en ordre de la société, et notamment à prendre au sérieux la portée des récits de désenchantement et de réenchantement qui relient spécifiquement, pour chaque binôme métropole/région, les habitants et les élus



Crédit photo: Marek-Fotolia.com

À Naples, nous avons pu étudier comment la défaite du politique (clientélisme, corruption, violence, dysfonctionnements bureaucratiques) était mise en récit dès le XVII^e siècle et jusqu'à la fin du XX^e siècle par des écrivains de renom en reliant l'anti-modernité de la cité à une série d'événements et de personnages historiques. La ville vit avec des traumatismes qui hantent son inconscient collectif et qui pourraient expliquer ou justifier pour partie les crises et les blocages de l'action publique contemporaine.

dans leur représentation de la politique. Le propos sera structuré sur deux arguments librement inspirés des thèses des deux auteurs :

- l'histoire de chaque territoire est constituée d'événements et de traumatismes qui imprègnent la façon dont les acteurs conçoivent le rôle des institutions métropolitaine et régionale, et l'éventualité de leurs interactions.
- les élections locales reflètent et affermissent les liens de confiance et de défiance qui s'établissent entre les électeurs et les élus en matière d'ordre politique et de cohésion sociale

L'empreinte de cultures territoriales

Lorsque l'on interroge des acteurs urbains impliqués dans la mise en œuvre de politiques publiques, les témoignages insistent immédiatement sur les événements et les traumatismes inscrits dans le temps long, qui sont présentés comme autant d'empreintes politiques liées à une histoire urbaine et régionale singulière. Ces empreintes appellent une lecture historicisée et un décryptage non seulement des conflits lointains

mais aussi de leur épaisseur sociopolitique, c'est-à-dire des modalités de leur reformulation par les acteurs au fil des décennies et même des siècles. On pense bien sûr au débat, assez fourni en science politique, concernant le concept de *path dependence* et la perspective néo-institutionnaliste adoptée pour étudier les contraintes à la formation de nouvelles priorités d'action publique (Pierson, 1994). Existe-t-il des *sentiers* de dépendance spécifiquement urbains qui auraient pour conséquence de structurer pour partie la nature des négociations régionales, à la manière de marqueurs sociétaux enfouis mais qui réapparaissent dans les situations de crise ou d'innovation? Cette façon de questionner le changement dans l'action publique a l'avantage d'historiciser les enjeux de gouvernance territoriale. L'approche par les sentiers territoriaux permet en effet de discuter la place des composantes socio-historiques et anthropologiques qui pourraient interférer dans les rouages de la décision publique urbaine. Dans cette perspective, il existe une série d'indices probants pour faire l'hypothèse que les métropoles appréhendent souvent les politiques régionales au filtre déformant de leur histoire traumatique.

À Naples par exemple, nous avons pu étudier comment la défaite du politique (clientélisme, corruption, violence, dysfonctionnements bureaucratiques) était mise en récit dès le XVII^e siècle et jusqu'à la fin du XX^e siècle par des écrivains de renom en reliant l'anti-modernité de la cité à une série d'événements et de personnages historiques. La ville vit avec des traumatismes qui hantent son inconscient collectif et qui pourraient expliquer ou justifier pour partie les crises et les blocages de l'action publique contemporaine. Les Napolitains sont systématiquement décrits au tamis d'une représentation de l'autorité publique où prédominent des sentiments exacerbés d'injustice et de fatalisme, avec d'un côté la résistance au pouvoir qui nie leur identité collective et de l'autre la déchirure d'une ville qui a le sentiment de n'être jamais vraiment entrée dans l'ère de la civilisation industrielle. Les récits sur l'histoire napolitaine sont marqués par les personnages, les occupations, les insurrections, les drames et les défaites qui sédimentent cette mémoire collective: la révolte d'un héros populaire en 1647, le dénouement sanglant de la *contre-révolution* en 1799, la création de l'État italien en 1860, les journées d'insurrection de septembre 1943, des épidémies, des éruptions du Vésuve, des tremblements de terre... Ces récits alimentent un puissant sentiment de fatalisme sur l'immobilisme napolitain que l'on retrouve au cœur de la littérature¹ sur l'idée, nous dit le philosophe Aldo Masullo, que les âmes sont en attente, dans un sur-

“Dans cette perspective, il existe une série d'indices probants pour faire l'hypothèse que les métropoles appréhendent souvent les politiques régionales au filtre déformant de leur histoire traumatique.”

place de plusieurs siècles, comme si la cité était sortie de l'histoire au fil de traumatismes particuliers (*une cité déraillée, suspendue et désillusionnée*).

C'est à ce stade de l'analyse que la controverse scientifique amorcée par Robert Putnam mérite mention malgré les sévères critiques qu'elle a essuyées (Rayner, 1998). Sur le plan conceptuel, l'auteur a fortement mobilisé le concept de *path dependence* pour « résoudre le mystère de la performance institutionnelle ». Mais, comme le note Hervé Rayner, les arguments avan-

cés sur le poids du passé imposaient sans nuance une lecture dualiste de l'histoire (au Sud les empreintes féodales, au Nord le civisme communal). Cette pensée binaire se retrouvait sur la plupart des indicateurs choisis par le sociologue américain: le civisme et l'incivisme des individus, l'horizontalité et la vertica-

lité des rapports sociaux, la confiance et la défiance envers les institutions. Du coup, même si l'approche néo-institutionnaliste par les sentiers de dépendance amorçait une hypothèse culturaliste séduisante (l'idée que la culture politique est une variable explicative du rendement politique), la démonstration a tourné court en raison de la subjectivité des données empiriques mobilisées². Nous suivons volontiers les conclusions d'Hervé Rayner qui souligne que le résultat n'est pas recevable en raison d'un « parti pris déshistoricisant (qui) éternise tout ce qu'il désigne » dans une « fresque objectiviste » surplombante. Assurément, Putnam fait un usage inconstant et exagéré des données en suggérant un passage en force culturaliste (au sens péjoratif du terme) pour expliquer que les Italiens sont rivés à leur passé régional et médiéval, sans perspective de changement autre qu'incrémental, tandis que les Américains peuvent en une génération pulvériser leurs cultures territoriales et leurs processus de socialisation (Putnam, 2000).

Mais l'hypothèse demeure cruciale pour qui s'intéresse aux divergences d'impact des politiques publiques malgré des dispositifs publics apparemment identiques d'une métropole à l'autre. Les différences se donnent à voir en termes stratégiques comme si elles appartenaient aux choix immédiats des individus. Pourtant, la sédimentation d'une culture politique territoriale permet d'expliquer que certains choix échappent à toute formulation, tandis que d'autres jouissent d'un bien fondé qui découragerait le dernier consultant. Les travaux sur l'extrême variété territoriale des transferts de compétence vers l'intercommunalité suffisent à montrer cela, dans des domaines aussi divers que la culture, l'habitat ou le sport. La différenciation territoriale n'est pas, comme le pensait Putnam que pour l'Italie, la reproduction *ad libitum* d'une même structure. Elle n'est pas davantage la liberté à tout instant de transformer le jeu et ses règles. La notion de sédimentation s'adapte à ce double processus de perte et de survivance à la fois.

Appréhendée dans cette perspective sociohistorique située, une entrée culturaliste permet donc de mieux prendre la mesure des événements et des traumatismes collectifs qui imprègnent les dynamiques institutionnelles. Lorsque nous assisterons aux mises en œuvre différentielles des Conférences Territoriales de l'Action Publique selon les régions françaises, il faudra donc se garder de deux visions: celle de l'opposition putnamienne des bonnes conférences et des mauvaises; celle d'une conférence idéale dont l'imitation compulsive ne saurait tarder.

Confiance électorale et domination politique

La deuxième entrée concerne les promesses locales du politique, c'est-à-dire les motifs projetés d'une part par les électeurs sur les missions qu'ils assignent aux élus locaux en votant et d'autre part par les élus locaux sur les implications de cette confiance accordée par les électeurs. Cette relation réciproque est classiquement étudiée sous l'angle des compétitions électorales mais avec une dominante aterritoriale : peu de travaux s'intéressent explicitement aux spécificités des élections locales et aux formes de politisation qui pourraient nous informer sur des pratiques partisanes et clientélares non standardisées sur le plan partisan (Lehingue, 2009).

Nos enquêtes sur le *leadership* politique urbain montrent que dans certaines villes, il existe toute une série de mécanismes de légitimation qui privilégient les symboles au détriment de l'action, partant de l'idée que faire de la politique, c'est d'abord affirmer une façon d'incarner l'identité collective sans nécessairement entraîner l'élu à fixer des orientations collectives. Dans le contexte intercommunal, cette vision du pouvoir est essentielle. En effet, dans bien des aires urbaines, les élus municipaux doivent de plus en plus réaliser le tour de force de faire croire à leur influence, tandis que la réalité des moyens pour la traduire leur a échappé au profit d'une nouvelle échelle de pouvoir. On aurait tort de n'y voir qu'une manœuvre palliative. Car dans cette capacité à incarner, plus parfois qu'à détenir le pouvoir de contraindre, se joue une dimension majeure de la représentation.

Ce constat paradoxal entre en écho avec les travaux de Pierre Clastres en ce sens que le chercheur a montré comment les *sociétés de la forêt* exprimaient une forme de pouvoir politique non-coercitif qui réfutait la dichotomie classique des sociétés avec et sans État. Des voix se sont élevées en philosophie (Abensour, 1987) et en anthropologie (Abélès, 1990) pour souligner que *La société contre l'État* constituait une contribution critique majeure pour la philosophie et pour l'anthropologie parce que ces disciplines étaient trop structurées, dans leurs fondations théoriques, « *sous le charme de l'État* ». Et cela bien avant que les sciences politiques ne construisent, elles aussi, leurs fondations intellectuelles sur des théories de la représentation et de l'État qui allaient valider définitivement le grand partage entre les sociétés avec État basées sur le contrat et celles, disparues, qui reposaient sur le *status* (sociétés dans lesquelles le groupe préexiste à

l'individu et lui assigne sa place). Si les enjeux de pouvoir semblent toujours omniprésents en milieu urbain, il semble important de mesurer à chaque fois l'effet que les programmes d'action publique ont réellement sur le gouvernement des hommes et l'administration des choses. Certaines villes font système « *sans loi et sans roi* » (pour reprendre la formule de Pierre Clastres) tout en conférant à la compétition politique locale un rôle structurant de définition et d'affichage des valeurs communes sur un espace donné.

Dans le dévoilement des conflits et des accords entre les métropoles et leurs régions, ces pistes nous conduisent vers une approche combinée des intérêts en jeux et des symboles en action. Dans toutes les villes que nous avons étudiées, beaucoup des mécanismes de médiation observés semblent liés à la texture métropolitaine des promesses qui relient les leaders politiques à leurs électeurs (Faure, 2011). Cette perspective, qui permet de mieux comprendre les différences dans le champ des possibles de la sphère publique d'une métropole à l'autre (Négrier, 2010), constitue un point de discussion sur ce qui est gouverné (et pas seulement sur qui gouverne). Reprenant les analyses de Pierre Clastres sur la question du choix (les chefs ont la « grande parole » mais ils ne donnent pas d'ordre), Marcel Gauchet évoque par exemple le processus de décision comme le moment où le cours des choses est souvent réorienté sans décideurs (Gauchet, 2003).

Pour une anthropologie des conférences territoriales

Avec le premier point, nous réfléchissons aux différences. Avec le second, nous devons penser la spécificité à travers laquelle le pouvoir s'exerce, ou pas. Les collectivités régionales sont confrontées à des défis complexes d'intermédiation qui dépendent certes des modalités de professionnalisation et d'institutionnalisation des administrations locales, mais il ne faut pas perdre de vue le contexte dans lequel les leaders politiques hiérarchisent les priorités publiques et structurent l'expression des groupes d'intérêts. Nul doute qu'il y a – par-delà les différences entre régions que

“Dans bien des aires urbaines, les élus municipaux doivent de plus en plus réaliser le tour de force de faire croire à leur influence, tandis que la réalité des moyens pour la traduire leur a échappé au profit d'une nouvelle échelle de pouvoir. On aurait tort de n'y voir qu'une manœuvre palliative.”

nous avons constatées et prédites – une spécificité du leadership régional (Barone, 2011). Mais celui-ci n'est pas le seul fruit d'interactions stratégiques et d'une capacité à préserver des marges de manœuvre. Il est aussi dans la problématique non-utilitaire de l'incarnation, des actes spécifiques qu'elle engage, des menées qu'elle refoule, des duplicités qu'elle recèle aussi.

La critique – souvent fondée – du culturalisme repose sur l'idée que ce que l'on nomme une « culture » ne serait qu'une pure construction sociale, avec au fond l'idée que ce qui est construit peut être détruit, demeure artificiel. Notre vision de la culture territoriale insiste certes sur le caractère construit de ces identités dans le monde contemporain. Mais, par sédimentation, usage stratégique ou langagier, cette construction prend corps et spécifie. Elle échappe en cela à l'artificialité de l'événement ou de l'instrumentalisation. Dans une Conférence Territoriale de l'Action Publique, l'appréhension des négociations prendra garde à ne pas tout

rabattre sur les trophées, au trébuchet des intérêts sectoriels : à toi un peu plus que prévu de tourisme, à moi un peu plus d'agriculture que prévu. Ces échanges politiques auront l'apparence de l'instant. Mais ils seront aussi les sédiments d'autres échanges, d'autres luttes, d'autres contraintes d'incarnation.

A.F. & E.N.

1. *Le ventre de Naples* (Matilde Serao), *La mer ne baigne pas à Naples* (Anna Maria Ortese), *Les Deux Naples et Spaccanapoli* (Domenico Rea), *Montedidio* (Erri De Luca), *L'or de Naples* (Giuseppe Marrota), *Tre Romanzi di una giornata* (Raffaele La Capria).

2. Et ce malgré la mobilisation d'un impressionnant outillage statistique et théorique : Robert Putnam propose par exemple une cartographie sur son indice de tradition civique qui fait correspondre les fractures de civilisation apparues au XIX^e siècle avec les différences de rendement institutionnel observées à la fin du XIX^e siècle.

Bibliographie

- ABÉLÈS MARC, 1990, *Anthropologie de l'État* Armand Colin, 184 p.
- ABENSOUR MIGUEL, 1987, *L'esprit des lois sauvages. Pierre Clastres ou une nouvelle anthropologie politique* Paris, Seuil.
- BARONE SYLVAIN, 2011, *Les politiques régionales*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches ».
- CLASTRES PIERRE, 1974, *La société contre l'État*, Éditions de Minuit, 148 p.
- FAURE ALAIN, 2011, « Les motifs (dés)enchantés de l'action publique régionale à Lyon et à Naples », dans Sylvain Barone (dir.) *Les politiques régionales* Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- GAUCHET MARCEL, 2003, *La condition historique*, Paris, Stock, 355 p.
- LEHINGUE PATRICK, 2009, « L'inégale dignité des terrains d'étude : la sociologie électorale et l'analyse des scrutins locaux », dans Bidégaray C., Cadiou S., Pina C. (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, Presses Universitaires de Grenoble.
- NÉGRIER EMMANUEL, 2010, « La différenciation positive », dans J.C.Nemery (dir.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises?*, Paris, L'Harmattan, coll. « Grale », 2010, p. 315-324.
- PIERSON PAUL, 1994, *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 213 p.
- PUTNAM ROBERT D., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* Princeton, Princeton University Press, 258 p.
- PUTNAM ROBERT, 2000, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of the American Community* New York, Simon & Schuster.
- RAYNER HERVÉ, 1998, « Le point de vue aérien de Robert Putnam. À propos de Making Democracy Work », *Politix*, Vol. 11, n° 42, p. 179-204.