

« Local » et politique(s)¹

L'étude du pouvoir local traverse-t-elle une crise ? C'est ce que l'on entend parfois. C'est aussi ce que laisse entendre A. Faure pour qui les travaux de science politique sur le local vivraient aujourd'hui dans l'ère de « l'après-Gremion » (*L'elu local aujourd'hui*, p. 33), caractérisée par la « banalisation » et la « dispersion » des études sur le local. Le local ne serait plus un « objet » mais uniquement un terrain, une échelle d'observation que l'on valorise pour théoriser sur des objets jugés plus nobles par la discipline (l'Etat, la compétition électorale, les politiques publiques).

Pourtant, la lecture de ces quatre ouvrages et le nombre de publications et colloques consacrés aux objets locaux renvoient plutôt l'image d'un foisonnement. Après la présentation de chacun de ces livres, nous nous attarderons sur les deux acquis principaux des travaux de science politique sur le local. Nous reviendrons ensuite sur trois points qui pretent davantage à controverses.

Présentation des ouvrages

Le pouvoir local en France de S. Cadiou (ci-après *PLF*) constitue une synthèse limpide et complète des travaux français sur la question. Dans la première partie de ce manuel, l'auteur aborde la question de l'évolution des rapports centre-périphérie en France et celle de la fabrique des politiques locales. Dans la seconde partie, il s'attache à présenter les principaux résultats de la sociologie politique du personnel politique local et fournit quelques éléments de connaissance sur l'entourage des élus.

L'ouvrage collectif *L'elu local aujourd'hui (ELA)* entend « reprendre la piste de l'elu local au tournant des années 2000 » (p. 7), à l'aune des changements intervenus dans les conditions et modalités d'exercice des mandats politiques locaux, et ce, au travers des différentes facettes de ces mandats : le rapport aux élections et aux différents types de mandat, le rapport à l'action publique et les liens avec les sphères techniques

et l'expertise, l'investissement de nouvelles scènes comme l'intercommunalité ou la démocratie participative, le rapport au « national » et aux partis politiques.

Dans *Les maires, nouveaux patrons de la sécurité ? (MPS)*, T. Le Goff fait la chronique d'un « rôle politique » celui des maires responsables et organisateurs des services assurant la tranquillité publique. L'auteur rappelle ainsi qu'avant que la police ne soit nationalisée, sous Vichy, les maires furent les principaux protagonistes des dispositifs de sécurité urbaine. La politisation des enjeux de sécurité et la remise en question de la centralisation pendant les années 1970 amorcent la reactivation de ce rôle politique et le retour des échelles et acteurs locaux sur le devant de la scène de la sécurité, comme le montre le développement des polices municipales, des dispositifs de sécurisation (vidéosurveillance, prévention situationnelle) et la consécration du rôle des maires dans les Contrats locaux de sécurité (CLS).

Politique du hip hop (PHH) se situe dans un registre assez différent des trois précédents livres. L. Lafargue de Grangeneuve s'y livre à une passionnante analyse de l'évolution des pratiques du hip hop en croisant les approches de sociologie de l'action publique et de sociologie des pratiques culturelles. Du coup, l'analyse des acteurs politiques locaux est ici délaissée au profit d'une réflexion sur ce que les politiques publiques peuvent faire aux pratiques culturelles et artistiques. Les politiques du hip hop souffrent en fait d'un péché originel : leur naissance sous le double auspice de la Politique de la Ville et de la politique « langienne » de « démocratie culturelle ». Source d'ambiguïtés et de frustrations, cette double origine fait courir aux artistes le risque d'une instrumentalisation de leurs pratiques au service du maintien de la paix sociale dans les quartiers dont ils sont – le plus souvent – originaires. On a ici un cas intéressant d'un travail de sciences sociales dans lequel le « local » est avant tout une échelle d'observation, un terrain d'enquête. Les données construites par l'auteur n'ont pas vocation à

¹ Stéphane Cadiou *Le pouvoir local en France* Grenoble [Presses] Universitaires de Grenoble 2009 (Politique) (en +) 208 p. bibliographie. Christian Bidegaray, Stéphane Cadiou, Christine Pina (dir.) *L'elu local aujourd'hui* Grenoble Presses Universitaires de Grenoble 2009 (Libre cours - Politique) 238 p. Tanguy Le Goff *Les maires nouveaux patrons de la sécurité ? Etude sur la reactivation d'un rôle politique* Rennes Presses Universitaires de Rennes 2008 196 p. bibliographie. Loïc Lafargue de Grangeneuve *Politique du hip hop Action publique et cultures urbaines* Toulouse Presses Universitaires du Mirail 2008 (Socio-logiques) 238 p. bibliographie.

nourrir une théorie du fonctionnement des espaces politico administratifs locaux

Quelques acquis de la sociologie politique du « local »

Les travaux proposés ici viennent conforter deux grandes catégories d'acquis de la science politique du local et prouvent qu'il y a bien une cumulation au sein de cette province disciplinaire

Le premier ensemble d'acquis nous éclaire sur la question de la politisation des échelles locales. D'abord, faisons un sort avec P. Lehinque (ELA) à cette idée tenace selon laquelle les notables seraient en mesure de faire échapper les espaces locaux aux affrontements politiques et de faire régner une sorte de consensus communautaire. Les luttes électorales locales, même quand elles ne sont pas « retraduites par les professionnels de la représentation » (ELA, p. 185) dans les termes partisans et idéologiques qui ont cours au niveau national, n'en sont pas moins politiques et bien vivaces, y compris dans les zones rurales

Une fois ce préalable posé, il est clair que la propension des acteurs politiques locaux à mobiliser dans la compétition électorale les attributs de la politisation (idéologies, affiliations partisans) varie en fonction des époques, des lieux et de la position des concurrents. Lefebvre (ELA) et Cadiou (PLF) nous offrent des développements limpides sur cet aspect. Cette propension est plus fréquente dans les grandes villes, elle est le plus souvent le fait des *outsiders* opposés aux « notables » qui, eux, jouent de l'apolitisme ou de la « neutralisation » politique dans le cadre de stratégies de maintien au pouvoir, elle devient la règle au moment où les clivages idéologiques sont les plus nets. Lorsque ces éléments sont réunis, on a les conditions d'une « nationalisation » (préférons ce terme à celui de « politisation ») des scrutins locaux qui peut faire jouer à ces derniers le rôle d'« élections intermédiaires ». Toutefois, Lehinque montre de manière très nette que ces conditions ne se sont réalisées qu'à seulement trois reprises depuis l'après-guerre (1977, 1983 et 2008). Au final, politisation, nationalisation des scrutins locaux et mobilisation par les concurrents des ressources fournies par les partis politiques sont bien trois

choses différentes qui se combinent de manière très variable dans le temps et l'espace. L'unification des marches électorales centrales et périphériques décrite par Gaxie et Lehinque en 1984¹ n'est donc un phénomène ni général, ni irréversible

La personnalisation des luttes politiques a souvent été présentée comme une preuve de la thèse de la résistance des espaces locaux à la politisation. Cette personnalisation est toujours présente comme le montre le travail de Bidegaray et Pina sur les élections municipales et cantonales dans les Alpes Maritimes (ELA) ou les développements de Le Goff sur les stratégies d'imputation des résultats de l'action publique en matière de sécurité (MPS). Toutefois, la mise en avant des personnalités, la construction de réseaux d'affidés autour des hommes politiques n'a jamais été une caractéristique propre aux espaces locaux, elle se trouve aujourd'hui renforcée à toutes les échelles par le poids de plus en plus écrasant des exécutifs et elle n'a jamais été exclusive de la mobilisation des ressources collectives offertes par les partis

Et les partis politiques dans tout cela ? La science politique en a souvent fait les vecteurs de la nationalisation des enjeux, de politisation et de dépersonnalisation des affrontements locaux. Lefebvre (ELA) nous décrit une situation beaucoup plus complexe. Les grands élus peuvent difficilement faire sans les partis car ils offrent des ressources essentielles pour faire campagne et se projeter à d'autres échelles. Mais les partis ne sont pas pour autant nécessairement les vecteurs d'une idéologisation de la vie politique locale. Les instances nationales produisent de moins en moins d'éléments programmatiques spécifiques pour les élections locales et laissent souvent aux acteurs locaux le soin des investitures. Au final, les partis servent avant tout d'outils de gestion collective d'un stock de mandats et d'investitures. Et la « partisanisation » de la compétition électorale locale peut rimer avec dépolitisation de cette compétition, élus et militants ayant bien intégré tout le profit qu'ils pouvaient tirer d'une neutralisation politique de leur action ou de leur programme

Le deuxième ensemble d'acquis porte sur l'importance grandissante des politiques locales

¹ Daniel Gaxie, Patrick Lehinque, *Enjeux municipaux. La constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Paris, PUF, 1984.

et leurs modalités de fabrication Cadiou le rappelle les agendas territoriaux ont connu dans les trente dernières années un formidable phénomène d'expansion et de renouvellement, et les enjeux de compétition et de compétitivité dominent aujourd'hui ces agendas On regrettera toutefois qu'aucun des auteurs ne prennent réellement la mesure de l'impact du renouvellement des agendas territoriaux sur le métier d'élu et les conditions de la mobilisation politique Nous y reviendrons

En tout cas, l'impact des responsabilités nouvelles incombant aux élus locaux sur leurs registres de légitimation n'a pas échappé aux chercheurs Cadiou insiste sur le fait que la délégation de compétences toujours plus grandes aux gouvernements locaux a contraint les élus à ne plus se limiter aux activités de courtage auprès du centre et de ses représentants mais à se montrer en capacité de « monter de "grands projets" », de « traiter des problèmes » (ELA, p 213) Cette situation nouvelle les pousse de plus en plus à « se légitimer par l'action publique » (ELA, p 222) C Le Bart évoque « la montée en puissance de la légitimation par référence à la Cité par projets » (ELA, p 202) en référence au nouveau régime de justification identifié par Boltanski et Chiapello¹ Le registre de la défense d'un *statu quo* local et de la gestion en « bon père de famille » ne peut plus à lui seul assurer la légitimation de l'élu Celui-ci doit se mettre en scène en *manager*, animateur de réseaux et représentant d'un territoire compétitif et ouvert sur le global Ce registre entrepreneurial n'a toutefois pas fait disparaître un autre registre, celui de « l'élu du sol », attaché à son territoire et producteur de récits sur son identité En témoigne le caractère très exceptionnel que prend désormais la pratique du parachutage

Un corollaire de l'implication croissante des élus dans l'action publique est le rôle grandissant que joue leur entourage technique et bureaucratique Cadiou (PLF, p 158 et suiv) montre comment les élus se sont entourés de cadres de mieux en mieux formés et de plus en plus mobiles L'extension des compétences locales a aussi induit une présence renforcée dans les réseaux de politiques publiques locales des grands groupes de services, des consultants et autres experts Le

Goff montre comment, dans le domaine de la sécurité, la création des CLS et le développement des techniques de surveillance ont nourri la croissance des réseaux d'expertise privée Quel impact cette logique de technicisation accrue a-t-elle pu avoir en termes de politisation du gouvernement local ? La encore, les réponses des chercheurs montrent toute l'ambiguïté de la situation D'un côté, les hauts fonctionnaires présents auprès des grands élus locaux sont à la fois davantage politisés qu'avant car davantage impliqués dans la traduction technique des orientations politiques et obligés, pour ce faire, d'entretenir une grande proximité avec l'élu De l'autre, impliqués dans des réseaux professionnels nationaux, ces cadres sont aussi les vecteurs de diffusion d'un sens commun technocratique qui peut avoir pour effet l'indifférenciation des politiques locales et leur « neutralisation politique »

De quelques controverses et chantiers à venir

Malgré la richesse des données et la pertinence des interprétations fournies par ces quatre ouvrages, leur lecture fait apparaître deux angles morts et suscite une perplexité

Chacun de ces quatre ouvrages est encore empreint du consensus qui s'est fait jour au milieu des années 1990 selon lequel le modèle français d'action publique aurait été profondément renouvelé par la desectorialisation, la territorialisation, la contractualisation, l'imbrication des échelles, bref la *multi-level governance* Pourtant, il semblerait que cette tendance, amorcée dans les années 1970, soit en train de s'essouffler, ce dont les ouvrages chroniques ici ne font absolument pas écho Les travaux de R Epstein sur la rénovation urbaine ou de V Beal sur le développement urbain durable laissent en effet entrevoir une contre-révolution en matière de politiques publiques locales, menée sous la bannière du *New Public Management* Elle est portée par des acteurs politiques et technocratiques demandeurs de systèmes d'imputation plus clairs et directs, d'évaluations objectives permettant de procéder à de rapides ajustements des politiques publiques Elle implique le remplacement du triptyque « diagnostic partage projet contrat » par celui « indicateurs programme-contrôles » Elle est potentiellement grosse d'une logique de

1 Luc Boltanski Eve Chiapello *Le nouvel esprit du capitalisme* Paris Gallimard 1999

2 Marc Abeles *Jours tranquilles en 89* Paris Odile Jacob 1989

re-sectorisation et de forte technicisation des choix politiques

Le second angle mort concerne la transformation des rapports gouvernants gouvernés à l'échelle locale et tout particulièrement dans les villes. De toute évidence, des changements nombreux sont intervenus dans les activités et les agendas des élus, dans les processus de légitimation et les formes de mobilisation politique dans les grandes villes, mais les politistes rassemblés ici semblent repugner à produire une théorie de ces changements ou, au moins, à les qualifier.

Pourtant, les éléments empiriques sont là, même si parfois ils peuvent paraître contradictoires. Cadiou évoque des grands élus urbains entourés de techniciens et d'experts dont la fréquentation a remplacé les sociabilités de parti comme voie d'accès à la « demande sociale ». Ces élus, de plus en plus occupés à mobiliser des ressources pour l'action publique auprès des intérêts organisés et des élites sociales, ont une vision de plus en plus floue des groupes qui constituent les sociétés urbaines et sont ainsi contraints pour construire leur décision de se baser sur des catégories de papier que les professionnels de l'urbain forgent pour eux : « l'usager », « l'habitant ». Ils passent de moins en moins de temps à « fidéliser des groupes sociaux bien identifiés », préférant « agréger des intérêts éclatés en vue d'une action » (ELA, p. 213). Cadiou est en revanche beaucoup moins convaincant lorsqu'il persiste à penser qu'il est important pour un élu urbain de se constituer une « base sociale » (PLF, p. 191), d'entretenir des liens avec les réseaux sociaux par une « politique de la présence » (PLF, p. 188). Si on peut admettre que le « retour au terrain » a marqué les deux dernières élections municipales, cela ne suffit pas à cacher un certain nombre d'évolutions spectaculaires du rapport gouvernants gouvernés dans les grandes villes que l'on pourrait résumer par trois assertions : les relations des maires avec les sociétés urbaines sont limitées aux relations qu'ils entretiennent avec les réseaux techniques et professionnels de l'action publique urbaine et avec les réseaux élitaires porteurs de ressources pour l'action ; la mobilisation électorale s'effectue essentiellement par la réalisation de grands projets et de politiques publiques dont on attend des effets « attrape-tout » sur

l'électorat, travailler électoralement son terrain sur le temps long est, peut-être, une activité coûteuse et au retour très aléatoire.

Pour qualifier ces changements dans les modalités de mobilisation politique dans les grandes villes, E. Pasotti¹ propose les termes de gouvernance « post machine », post-clienteliste et de mobilisation par le « branding », autrement dit par une marque associant intimement le maire à des grands projets. On peut ne pas reprendre à son compte tous ces termes, mais toujours est-il qu'ils permettent de réfléchir au gouffre qui sépare les modes de mobilisation typiques de la ville fordiste et clienteliste (proximité, présence, réseaux, etc.) de ceux qui dominent dans la ville contemporaine, post fordiste et post clienteliste (grands projets, communication politique).

La perplexité porte sur le sort fait à l'intercommunalité. Deux traits saillants ressortent des analyses de l'intercommunalité en France. D'abord, celle-ci s'est renforcée au prix d'une totale opacité et au mépris de toutes les exigences de contrôle démocratique. Ensuite, les effets positifs de l'intercommunalité en termes notamment d'ajustement des échelles de l'action publique aux échelles fonctionnelles seraient neutralisés par des élus avant tout soucieux de défendre les intérêts de leur commune. Les institutions intercommunales seraient donc des scènes dont il ne résulterait pas grand chose puisque les maires s'arrangent pour préserver un *statu quo* et vider l'intercommunalité de sa substance.

Si on ne peut qu'acquiescer à la première assertion, la seconde soulève de grosses interrogations. D'abord, le fait que les systèmes intergouvernementaux – dont fait partie l'intercommunalité à la française – fonctionnent à l'accommodement des intérêts en présence, au veto et au consensus n'est pas véritablement une découverte. Se focaliser sur cet aspect fait courir aux politistes le risque de ne pas prêter attention aux effets de socialisation et d'apprentissage qui opèrent au sein des organisations intercommunales, et de s'en tenir à une interprétation très utilitariste et statique de la manière dont les élus municipaux se représentent l'intérêt de leur commune. Il serait étonnant que le temps passe dans des commissions et autres comités de pilotage à l'échelle

1 Eleonora Pasotti, *Political Branding in Cities: The Decline of Machine Politics in Bogota, Naples, and Chicago*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

intercommunale n'ait pas d'effet sur la vision qu'ont les maires de l'intérêt de leur commune. Par ailleurs, ces lectures stratégistes sont souvent centrées sur les élus et masquent le fait que les politiques intercommunales sont souvent le fait de technostructures de plus en plus puissantes qui œuvrent à l'extension des compétences des EPCI. Bref, même si elles laissent une place à l'expression

des intérêts municipaux, la montée en puissance et l'autonomisation des pouvoirs d'agglomération sont bien en marche et constituent la principale révolution dans le gouvernement local en France.

Gilles Pinson -

Université de Lyon/Institut d'études politiques de Lyon,
TRIANGLE UMR 5206