

## TABLE RONDE N°6

### LA CONTINGENCE TERRITORIALE DE L'ÉTAT UNE THÉORIE POLITIQUE DU CHANGEMENT D'ÉCHELLE

Emmanuel NÉGRIER, CEPEL, Université Montpellier I

Les efforts de théorisation sont, en matière de changement d'échelle, à la fois légion et profondément marquées par des orientations idéologico-pratiques<sup>1</sup>. Il en est ainsi du débat entre partisans de la *réforme*, pour lesquels les territoires institutionnels gagneraient, dans l'intérêt général, à s'adapter aux nouveaux contours de l'urbanisation (Woods 1958, Stephen et Wikstrom 2000), et ceux de la fragmentation métropolitaine, pour lesquels chacun gagne à s'inscrire dans une offre compétitive de localisation et de gestion urbaine (Ostrom, Tiebout et Warren 1961, Heinelt et Kubler 2005). Les théories les plus axiologiques du changement d'échelle achoppent généralement du fait qu'elles privilégient la monocausalité, alors qu'il s'agit, en l'espèce de phénomènes sociaux et politiques à pluralité de causes. On pourrait synthétiser le désappointement de la théorie à partir des cinq leçons suivantes :

La bonne échelle de gouvernement métropolitain n'existe pas en tant qu'optimum réaliste, dans la mesure où celui-ci est fonction de constructions politiques et sociales elles-mêmes conditionnées par des agents locaux en situation d'interdépendance. C'est la raison pour laquelle une théorie socio-démographique du changement d'échelle s'avère toujours décevante et parfois même aberrante.

La pression à laquelle sont soumis les gouvernements nationaux (par-le haut de la globalisation et par-le-bas des tendances à la décentralisation) conduisent ces derniers à rechercher de nouvelles opportunités de contrôle des ressources et modes d'action publique territoriale. L'institutionnalisation des aires métropolitaines, dans plusieurs pays européens, témoigne de ce regain de la « réforme ». Mais dans la mise en œuvre de ces changements, les États démontrent qu'ils sont également soumis à des contradictions internes plus ou moins fortes, entre départements ministériels, et entre groupes et coalitions favorables à des alternatives contradictoires de recomposition territoriale. À ces contradictions répondent en échos celles qui jalonnent les processus territorialisés du changement. Ces deux raisons militent pour priver de pertinence une théorie étatique ou institutionnaliste du changement d'échelle.

L'hypothèse d'un effondrement des capacités de l'État à survivre à ces différentes tendances correspondait au projet néo-libéral de lutte contre le *big government*. Mais l'examen de son positionnement à l'occasion de ces réformes montre au contraire qu'il se reconfigure plus qu'il ne décline nettement. Ce faisant, il demeure, à la fois comme scène et comme acteur collectif, au principe de logiques visant la recherche de nouvelles échelles sur lesquelles s'appuyer. Cet argument milite pour invalider une approche localiste des

---

<sup>1</sup> Le texte de cette communication est la reprise, à quelques notes près, de la conclusion de notre ouvrage : « *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale* » Presses Universitaires de Grenoble, collection Symposium, 2005. Pour les références qui sont faites à des terrains d'études (France, Grèce, Barcelone, capitales occidentales...), nous renvoyons donc le lecteur aux chapitres de cet ouvrage.

recompositions en cours, et pour maintenir la question de l'État au cœur de la théorie du changement.

La transformation des échelles du gouvernement territorial n'est qu'une dimension possible des stratégies économiques touchant la ville, et peut conduire elle-même à des logiques politiques totalement opposées. Le changement d'échelle n'est ainsi qu'un des multiples aspects des nouvelles géométries politiques de l'urbanisation capitaliste. C'est la raison pour laquelle il est à la fois impossible de fonder une théorie économique des changements d'échelle et absurde de faire de ces derniers le nouvel et unique étalon des relations entre l'économique, le politique et le territoire.

L'enjeu de la réforme, au-delà de la simple reconfiguration formelle du pouvoir, se situe au niveau des enjeux de contenu des politiques publiques. Partout, la politique urbaine, l'intégration sociale, les infrastructures physiques et les enjeux de développement durable sont au cœur de l'agenda des nouvelles institutions, et sont parmi les arguments les plus populaires avancés pour convaincre les nombreux acteurs récalcitrants. À travers ces réformes, l'échelle métropolitaine, tout en étant résistible, apparaît comme une dimension majeure des enjeux sociétaux, ou comme espace d'avant-garde de la question sociale. Cette circonstance justifie l'examen combiné des variables tirées du jeu politique et de celles propres aux politiques publiques.

Au terme de ces leçons, il apparaît donc impossible de privilégier une lecture simple, monocausale, de ces phénomènes. Dans le même temps, les variables qui sont, prises isolément, sans pertinence absolue se révèlent toujours sensées dans le cadre d'une approche plus globale et politique, où chacun des facteurs interagit avec les autres. Cette montée en généralité est donc plus fidèle à un esprit d'agrégation que de dissolution. Elle suppose de manipuler des instruments d'analyse qui associent les différents champs de perception de ces changements. Le jeu autour des deux concepts d'échange politique et de configuration territoriale permet de telles associations. L'examen empirique de multiples phénomènes d'échange (matériel et symbolique) permet de révéler l'importance des ressources qui sous-tendent les conduites d'acteurs. Mais elle conduit en même temps à mettre à jour, par comparaison, la contingence de ces mêmes ressources en fonction des acteurs eux-mêmes et de leur position stratégique, d'une part, et du territoire où elle prend figure, d'autre part. Parmi de multiples phénomènes de contingence, on peut se référer à la plus inattendue pour la théorie institutionnelle : la contingence territoriale de l'État. L'irrégularité des processus d'échange, au sein même d'un dispositif global (comparons ici Madrid et Barcelone, Athènes et Thessalonique, Montréal et Gatineau, Marseille et Nantes, entre autres), conduit à intégrer l'État dans une approche plus territorialisée de ces enjeux politiques, où il rencontre d'autres facteurs, perceptions et ressources. Cet ensemble, que nous avons défini par la notion de configuration territoriale, permet de fonder une théorie des changements d'échelle qui est d'abord une théorie de la différenciation territoriale. Il conduit ensuite à préciser les contours d'une théorie politique de ces changements, en termes de domination et de gouvernement démocratique.

## 1. UNE THÉORIE DE LA DIFFÉRENTIATION TERRITORIALE

Une théorie de la différenciation territoriale ne peut être que relative et dialectique, pour les quatre raisons qui suivent :

- la différenciation territoriale se caractérise par la complexification des interactions, qui induit une demande de nouvelles régulations : le territoire est conçu comme espace de ces nouvelles régulations nécessaires, notamment dans un contexte de globalisation, où émerge le double besoin de se protéger, par des outils maîtrisables, des conséquences néfastes de la compétition entre territoires, mais également jouer de cette compétition le mieux possible (Le Galès 2002). L'observation micro-territoriale des différences est ici rapportée aux transformations d'un contexte plus général. Les formes de réponse, économiques, politico-institutionnelles (comme les Communautés d'agglomérations) seraient multiples, mais fondées sur le même impératif programmatique : la recherche d'un mode de gouvernance.

- l'analyse de l'action publique territoriale met toujours simultanément en présence des formes objectives de différenciation (affaiblissement politique des États, pluralisation des contextes, des partenariats, des contractualisations) et des formes nouvelles de standardisation (rôle de l'expertise, de l'évaluation, professionnalisation, européanisation des normes...) (Duran et Thoenig 1996). La différenciation est ici perçue comme un jeu permanent d'isomorphisme et de distinction.

- la différenciation est également le fruit d'une évolution propre aux politiques publiques elles-mêmes. On est passé de politiques substantielles, dont le contenu était défini jusque dans les moindres détails, et où la négociation ne s'opérait qu'à la marge, à des politiques procédurales, où seuls sont présentés les cadres contraignants qui permettent d'approcher territorialement un contenu (Lascoumes et Le Bourhis 1998). L'analyse territorialisée suppose alors la prise en compte qualitative des registres d'action, et des valeurs qui les fondent et les justifient (Boltanski et Thévenot 1991). Ainsi l'intérêt général, de valeur pré-constituée et référée à la communauté nationale, devient contingent au territoire, se négocie et se transforme au sein d'arènes, de tournois, de la stabilisation d'un système d'échange. Dans cette perspective, le politique se définit dans une perspective relationnelle d'un pouvoir désormais négociable.

- Enfin, la montée en puissance de la territorialisation de l'action publique vient discuter la cohérence sectorielle des problèmes et des référentiels (Faure 2002). Elle invite à un double déplacement analytique. La prise en compte de ce qu'Alain Faure appelle le Rapport Territorial-Sectoriel, par opposition au Rapport Global-Sectoriel, forgé par Bruno Jobert et Pierre Muller (1987) pour l'analyse des politiques publiques « nationales », s'apparente aux formes déjà mises en évidence de contextualisation de l'action publique. En revanche, il insiste sur un autre type de décentrement de l'analyse politique et institutionnelle, en direction des dimensions anthropologiques et symboliques de l'identité territoriale. Par un certain parallélisme des formes, si l'on admet que la forme État ne se réduit ni à un appareil ni à un ensemble de fonctions, mais qu'elle est aussi, comme l'indiquait déjà Pierre Burdeau (Burdeau 1971), une idée, c'est-à-dire la construction d'une appartenance symbolique, alors le déplacement de cette forme au travers de la territorialisation doit faire l'objet d'une même analyse des appartenances symboliques, territoriales cette fois.

Parce qu'elle combine ces différentes entrées, la différenciation territoriale est une dimension majeure de toute théorie du changement d'échelle. C'est elle qui justifie le recours à la notion de configuration territoriale. Les questions d'agglomération, d'institutions métropolitaines, de fusion de communes mettent toujours en présence une pluralité d'acteurs régulièrement placés en situation d'interdépendance, et dont les renouvellements sociologiques sont lents. Elles

suggèrent donc quatre enjeux d'analyse : ceux de la sédimentation historique, de la contingence territoriale, des formes d'apprentissage, et de la culture politique. Examinons-les tour à tour.

### *Sédimentation historique*

A l'opposé des modèles fonctionnalistes, et d'une vision compassionnelle de ces pauvres autorités étatiques empêtrées dans les résistances à la modernisation, cette histoire est tout sauf simple, et l'évolution tout sauf linéaire. La stratégie étatique, pour peu qu'on lui donne, à un moment donné, quelque image d'unité, est, dans le temps, plus erratique et contradictoire qu'il n'y paraît. L'État grec en fournit un bon exemple où, selon les périodes, il a joué en faveur de la petite échelle ou de la grande, contribuant à chaque fois à la constitution de « territoires » aux délimitations ambiguës, sur fond de résistance du modèle trans-historique de la communauté de base. L'État espagnol, vu cette fois à partir de l'histoire de la métropolisation de Barcelone, n'apparaît évidemment pas davantage sous l'angle de sa cohérence historique. Au-delà des invariants de sa perception du cas barcelonais, on ne peut être que frappé par l'ambivalence de sa gestion des questions métropolitaines, entre la période de planification franquiste et les vagues-hésitations qui marquent la période postérieure à la transition.

En dépit d'une certaine rhétorique, et d'authentiques velléités d'intervention, les États ont montré au XX<sup>ème</sup> siècle toute l'ambivalence de leur perception des questions métropolitaines, que les cas d'Athènes et de Londres, aux côtés de Barcelone, illustrent assez bien. Parler de sédimentation historique, plus que de trajectoire, permet de ne pas induire l'idée, empiriquement démentie, d'un intérêt trans-historique des États à conforter la surface de leurs partenaires urbains. Mais c'est aussi indiquer que l'ensemble de ces processus ont des effets de long terme, qui expliquent la complexité des ré-ordonnements. Le seul cas des agglomérations françaises pose bien le problème de la difficulté à sortir des flous partenariaux de l'État, entre les départements, confortés par la décentralisation, et les villes que l'on voudrait institutionnellement renforcer et étendre. Et il n'est pas très étonnant que l'Ile-de-France, là où ces deux catégories de partenaires sont tous deux de véritables puissances, soit un terrain particulièrement difficile pour faire avancer la politique des agglomérations.

Cette sédimentation historique, vue au travers des politiques étatiques, est bien sûr repérable à l'échelle des territoires politiques. Toute recomposition territoriale suscite des effets de perturbation des interdépendances que l'on range sous le vocable de *multi-level governance*. La réforme grecque pose bien ce problème de la modification du rôle de pivot que joue le *nomos*, concurrencé qu'il est par la possible mise en place d'une nouvelle coalition qui réunirait cette fois les nouvelles municipalités et les administrations régionales, au profil institutionnel incertain, mais aux contraintes politiques distinctes des « préfetures ». Analyser l'évolution des politiques intercommunales, métropolitaines, c'est donc simultanément mettre le modèle politique et institutionnel plus global en question (Kübler, Schenkel et Leresche 2003)

Cette situation nous rapproche du cas français, où les Conseils Généraux participent parfois activement à la mise en œuvre de contre-feux face à des projets d'agglomération par trop ambitieux. Parmi ces contre-feux, il y a la structuration de leurs territoires en intercommunalités (communautés de communes), dont les motivations « réactives » et « défensives » sont parfois évidentes. À l'échelle d'une « région », en Catalogne, on voit bien se développer, à l'initiative de la Généralité, une politique alternative de constitution de *comarcas*, dont l'un des objectifs, au-delà d'une évocation historique singulière, est

d'éloigner le spectre d'une gouvernance catalane par trop dominée par le poids de Barcelone. Naturellement, les contraintes de la *multi-level politics* s'expriment selon des intensités, des capacités d'action et des niveaux diversement distribués. Mais le fait est là : l'histoire des politiques territoriales, non linéaire, impose la présence de contradictions d'intérêts entre échelles constituées.

Le troisième stade de cette sédimentation est naturellement plus attentif aux espaces socio-géographiques où se projettent les nouveaux schémas collectifs, communautés aux contours incertains, ni forgés sur des variables démographiques (les aires urbaines par exemple), ni fondées sur des « projets politiques » préalablement délibérés. Et pour cause : les configurations territoriales visées sont le résultat d'un triple compromis historique : à celui passé avec l'État et avec les autres niveaux d'action publique s'ajoute en effet celui de l'identité locale. La réforme grecque n'y a pas été insensible, et le seul cas du petit *kinotis* d'Anoia suffit à l'illustrer. La présence de trois communautés d'agglomération dans la seule aire urbaine de Toulouse montre bien en France qu'il est impossible de ne pas tenir compte de ces éléments trop facilement rangés au rayon des contraintes résiduelles. Les levées de bouclier péri-montpelliéraines, par voie de référendum local, afin de « protéger » l'identité communale, peuvent être rapprochées de celles qui ont agité Montréal, Amsterdam ou Rotterdam au moment de remettre en question l'identité ou l'intégrité de la « ville-centre ». L'identité, même si on la considère comme une construction politique et sociale, est bien à l'origine de registres d'action publique, comme en témoigne la reproduction dans le temps de répertoires singuliers d'intervention, dans le cas de Barcelone, des premières expositions universelles au Forum des Cultures 2004 (Négrier 2005, Rius Ulldemolins 2005).

### *La nouvelle contingence territoriale*

On peut faire l'hypothèse que les configurations territoriales occupent une part constitutive croissante dans l'innovation territoire. D'une part, la production du cadre institutionnel laisse une marge très importante d'appréciation aux protagonistes territoriaux. D'autre part les États, comme le montrent les comparaisons internationales sur les nouvelles formules d'action publique locale, continuent de produire des « dispositifs » dont la caractéristique est souvent d'être potentiellement rivaux et contradictoires entre eux.

Lorsqu'il s'agit d'États unitaires, ce phénomène pose au concret des problèmes de coordination renvoyés à l'échelle territoriale des relations centre-périphérie. Il en est ainsi de la co-occurrence des mises en œuvre de la loi Voynet de juin 1999, de la loi Chevènement de juillet 1999 et de la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain de la même période. Dans d'autres configurations nationales, plus fédéralisantes comme l'Espagne, cette co-occurrence laisse apparaître les contradictions potentielles entre les dispositifs-cadre engendrés par l'État et ceux des Communautés autonomes, qui disposent d'une capacité d'organisation territoriale. À cet égard, la mise en œuvre de politiques de « comarcalisation » (création d'un niveau intermédiaire d'action publique territoriale entre le niveau autonome et celui des communes) par différentes Communautés Autonomes montre d'une part qu'elle est clairement conçue pour contourner l'autre pôle territorial d'intermédiation, de filiation stato-national (les provinces), et que les formules sont, au-delà de cette convergence « stratégico-politique », très différentes d'une région à l'autre.

Le phénomène nouveau n'est donc ni ici la disparition des États des dispositifs d'action territoriale, ni au contraire leur hypothétique retour en majesté, mais sans doute la mise en évidence du fait qu'ils engendrent à leur manière, par leur intervention ou absence d'intervention, des formes croissantes de différenciation. Ce faisant, quel qu'en soit la forme

constitutionnelle, l'État demeure un lieu généraliste d'établissement des compromis territoriaux. Les arbitrages entre rapports de force concernent bien sûr les alternatives politiques à l'intérieur de l'État lui-même. Les « visions » opposées de l'aménagement du territoire sont forgées au sein d'administrations ou de groupes distincts et rivaux. Elle sont aussi, dans le temps, le fruit des changements politiques. Généraliste, car la recomposition permanente de sa propre « production » du territoire, par l'invention de nouveaux dispositifs, va de pair avec la dépendance croissante dans laquelle il se trouve pour en proposer l'application sur les différents territoires<sup>2</sup>.

C'est que les conditions de réception font apparaître des spécificités croissantes qui ne sont plus seulement liées (hypothèse de la régulation croisée) à un différentiel de « modernité » des territoires, que l'on pourrait jauger à l'aune des « résistances et capacités de négociation notabiliaires », par exemple. Plus seulement, soulignons-nous, car contrairement à un certain discours scientifique prompt à vouer aux gémonies le modèle antérieur pour « placer » le caractère inédit du nouveau, le modèle de la régulation croisée et du système politico-administratif local continue à notre avis, près de trente ans après la parution du « Pouvoir périphérique » (Grémion 1976), à incarner avec un certain réalisme les modes de négociation des règles et des politiques les plus institutionnalisées. Mais il est vrai que l'examen de la conjugaison des effets d'analyse et des effets de réalité sur les différenciations territoriales nous donnent désormais une autre image de l'action publique territoriale. Certes, en ce qu'il supposait que les rôles, les fonctions, les ressources étaient connues d'avance et que cette distribution était valable uniformément sur le territoire national, y compris dans les versions actualisés du modèle (Dupuy et Thoenig 1985), la « régulation croisée » a subi les outrages du temps de la France décentralisée, et de la différenciation territoriale qui nous conduit, aujourd'hui, à parler de configurations. Mais il faut rappeler que d'autres types de critiques étaient déjà présentes alors même que la réalité que le modèle était censé décrire semblait lui être totalement congruente : la France gaulliste et pompidolo-giscardienne (Bourdieu 1990). Ces critiques n'ont rien à voir avec un quelconque « passéisme » supposé de la méthode face à une réalité qui se serait comme défilée. Elles affrontent au contraire les fondations épistémologiques de la régulation croisée, au temps idéal de sa pertinence comme dans la période de sa supposée décadence. En cela, d'une part ces critiques de fond restent fondées à alimenter le débat sur la pertinence du modèle à analyser le territoire, et d'autre part la méthode d'analyse en termes de régulation croisée reste, elle aussi, valable pour rendre compte de certains aspects de la France polycentrique. Simplement, fondée méthodologiquement, elle ne recouvre plus totalement cette réalité empirique, et nous conduit à la recherche de conceptualisations nouvelles.

C'est dire que l'analyse territorialisée, et comparative, conduit à la mise à jour de combinaisons des mêmes variables, plus qu'à la nécessité d'inventer, pour un terrain, des variables inédites ou inopérantes ailleurs. L'examen des variables physiques et fonctionnelles (la démographie, la dynamique intrinsèque des instruments juridiques ou financiers) nous a apporté une triple leçon. D'une part, ce sont de réelles variables, sur lesquelles s'appuient les acteurs en situation. Ensuite, on ne peut en comprendre le sens qu'en examinant leur « construction localisée », qui peut revêtir un sens radicalement différent. Enfin, ces variables sont interdépendantes avec d'autres dimensions, plus sociologiques ou politiques. Il en est ainsi de leur rapport aux formes d'apprentissage institutionnel, de culture politique territoriale, de *leadership*,

---

<sup>2</sup> On trouvera une bonne analyse de ces enjeux appliquée à la procédure des Plans de Déplacements Urbains (P.D.U.), dans l'analyse que Jean-Marc Offner en forme de bilan des années récentes (Offner 2002).

*Apprentissage institutionnel, politique et culturel*

La notion d'apprentissage institutionnel, nous l'indiquons d'emblée, correspondait bien à l'étude de politiques faites - aux niveaux centraux de la production des dispositifs comme à ceux, locaux, de leur constitution politique et territoriale - de tentatives, d'échecs et de multiples adaptations successives. Elle était en particulier fondée à décrire un travail en train de se faire, qui ne se limite certes pas à la manipulation politique ou à l'application automatique. On peut en effet avoir deux visions, à bien des égards opposées, de l'apprentissage institutionnel. La première se nourrit de l'analyse organisationnelle, en fait une dimension suffisamment autonome pour faire l'objet d'un luxe de descriptions stratégiques et fonctionnelles (Guéranger 2003). C'est pourquoi elle se rapproche de la notion d'isomorphisme. En tant que telle, cette première vision est très utile, mais elle est incomplète. La seconde vision de l'apprentissage l'apprécie de manière dialectique, dans son jeu avec la notion de configuration.

L'utilité de la première vision « organisationnelle » provient de sa bonne capacité de description et participe d'une forme d'horizontalisation des politiques publiques. L'introduction d'un nouveau dispositif provoque en effet de multiples stratégies de captation des règles, au double sens de capter : comprendre, s'approprier. Ces stratégies ne sont, à l'échelle nationale par exemple, que modérément coercitives. Pour que l'isomorphisme « coercitif » puisse fonctionner, on a vu qu'il faudrait que le dispositif initial comporte un degré de détail, d'anticipation, d'obligation qui sont, aujourd'hui, hors de portée d'agents généralistes. Fussent-ils les « bons élèves » de tel ou tel nouveau cadre en action, leur capacité de prescription demeure limitée. La dimension coercitive se trouve donc plutôt dans le « morphisme », c'est-à-dire l'invention de la forme, plutôt que dans son application sous contrainte. Cette discussion est néanmoins utile, en ce qu'elle nous permet de mettre à jour ce premier phénomène de « crise » de la verticalité, dans un contexte où tout porterait à donner crédit à la performance descendante d'un dispositif.

La problématique de l'isomorphisme mimétique, plus horizontale, est donc plus pertinente. L'imitation comporte une part de reproduction qui trouve, dans la période étudiée, plus de sens à l'intérieur des configurations territoriales : elle se rapproche des formes d'adaptation incrémentale, au sens institutionnel, qui participent de contraintes culturelles et d'échanges politiques généralement fondés sur le temps long des territoires. Dans un second temps, c'est-à-dire celui de la mise en œuvre des politiques publiques et des premières formes d'évaluation des chemins empruntés, la question de l'imitation se pose de manière plus diffuse. Les multiples processus qui y concourent (séminaires, transferts de personnels, progression des savoir-faire fiscaux et financiers, leçons tirées des premières politiques intercommunales) vont alimenter une matrice d'expériences diverses, dont l'originalité ne sera pas systématiquement réductible à une réalité territoriale unique.

L'incomplétude de cette première version de l'apprentissage institutionnel, en dépit de ce qui vient d'être dit, est qu'il s'agit d'une modalité d'explication qui est en général excessivement centrée sur elle-même. Comme si les mécanismes, stratégiques et d'adaptation, s'organisaient en boucle fonctionnelle et autonome. En réalité, même dans les terrains qui se prêtent le mieux (disons-le, les plus apparemment performants) à cette analyse neutralisée des apprentissages, l'influence d'une série de critères qualitatifs, politiques ou culturels, sur ces mécanismes est plus qu'une arrière-pensée. Certes ne faut-il pas renverser totalement la proposition, et faire de cette influence un conditionnement absolu. Luigi Bobbio (2002), s'intéressant à la mise en place des formes de démocratie délibérative ou participative, montre, à l'instar des travaux brésiliens sur ce point (Avritzer 2002 et 2003), qu'on ne peut affirmer qu'une « matrice de capital social » préalable soit la garantie totale de l'existence de

ces formes et de leur éventuel succès. On peut au contraire faire l'hypothèse que le *design* institutionnel joue un rôle important sur ces dernières.

Cependant, à l'opposition entre deux explications (matricielle et temporelle d'un côté, fonctionnelle et institutionnelle de l'autre), nous préférons l'hypothèse dialectique d'un jeu d'influence réciproque. Cette dialectique de l'institution et du territoire est d'ailleurs dans la droite ligne de notre conception « ouverte » de la notion de configuration. Si l'on donne crédit à la dimension cognitive de l'apprentissage, contre son interprétation purement fonctionnaliste, il en découle logiquement que la « connaissance » construite sur les règles ne se limite pas à leur propre efficacité managériale, à la parfaite conscience de leurs vertus intrinsèques. Une approche cognitive de l'apprentissage considère nécessairement comme « espace de connaissance » les liens qui s'opèrent, au quotidien, entre cette dimension professionnelle et l'univers culturel et politique des possibles. En cela, elle est cohérente avec notre usage de la notion de *leadership* territorial et, plus globalement, avec ce qu'est notre analyse politique.

## 2. UNE VISION POLITIQUE DE LA QUESTION MÉTROPOLITAINE

Changer d'échelle territoriale, c'est toujours et nécessairement interpeller politiquement le pourquoi et le comment. Il en va de la nature particulière de la délimitation territoriale, par rapport aux notions voisines que sont l'espace, le lieu, la zone, par exemple. Parler de territoire en sciences sociales sous-entend nécessairement parler de politique. Que cette donnée faussement naturelle ait été, au cours de l'histoire, rapportée au mode d'être de l'État (Alliès 1980), et, en droit, l'un des critères de la domination légitime, en a depuis longtemps constitué l'indice. Que le droit positif ait été ensuite revisité par une sociologie des normes, et que l'État, en tant que tel, ne soit plus le principe unique, voire même central, de la domination politique (Alliès 2000), ne change, bien entendu, rien à l'affaire.

Quant au pourquoi, notre passage en revue des explications fonctionnelles et des contraintes globales est proche de la litanie. Mais si ce sont presque toujours les mêmes motifs qui appellent le changement d'échelle (l'économie d'échelle, précisément, les marges de manœuvre qu'elles sont censées dégager pour une nouvelle action publique, l'adaptation de l'institution aux phénomènes sociaux d'urbanisation), le cadre global dans lequel elles prennent sens et évolue. Les grandes espérances de la rationalisation du gouvernement urbain se fondaient sur le paradigme de la modernisation. Celles des années 1990 leur répondent comme en écho : gouvernance et globalisation. Entre temps, le débat entre réformateurs de l'échelle collective et libéraux de la niche individuelle ne s'est guère transformé. S'il est intact, c'est aussi parce qu'il est inerte, scientifiquement.

Entre temps aussi, il est une donnée qui est, en science politique, devenue presque indécidable : celle de la domination. Son explication provient sans doute pour partie de choix épistémologiques, revendiqués ou sous-jacents, dans l'analyse des changements, qui en font des approches plus volontiers inductives. Par opposition, les analyses en termes de domination sont généralement déductives : les courants marxistes et néo-marxistes en font une hypothèse de départ, qui présentent la fâcheuse tendance à éliminer en chemin les trouvailles contre-intuitives et les « détails dissonants » puisés dans l'analyse empirique ; la démarche bourdieusienne présente à notre sens les mêmes inconvénients qui, à quelques exceptions près<sup>3</sup>, la rendent certes applicable, mais totalement décalée par rapport aux analyses du changement. La raison en est, notamment, le rôle central que joue la notion d'*habitus* dans cette approche, c'est-à-dire un concept propice au dévoilement des forces de conservation, mais comme inapte à penser le changement. Or il est non seulement possible mais nécessaire de rapprocher la théorie du changement d'échelle d'une conception affirmée de la domination. La seule évidence empirique d'un lien permanent entre logique de pouvoir et territoire suffit à le justifier, comme le montre le recours à la notion de *leadership*, d'une part, et l'agenda de recherche qui s'ouvre aujourd'hui sur ces questions de changement d'échelle.

---

<sup>3</sup> À commencer par Pierre Bourdieu lui-même, lorsque, fait relativement rare, il s'est engagé sur le terrain de l'analyse de l'action publique, en compagnie de Rosine Christin (Bourdieu et Christin 1990). Leur analyse est en effet bien plus sensible aux espaces d'incertitude et aux marges d'intervention stratégique. Stratégie qui, une fois n'est pas coutume s'avère ici « consciente ».

### *Leadership politique et domination*

Telle que nous l'avons successivement utilisée, la notion de *leadership* pourrait ne pas avoir de lien évident avec celle de la domination politique. En effet, dans l'approche comparée du *leadership* dans les métropoles, comme dans le rôle que l'on pouvait lui attribuer dans les processus de mise en œuvre des agglomérations, il a été beaucoup question des « fonctionnalités » du *leadership*. Si l'on prend en compte le changement d'échelle comme une illustration des conjonctures fluides, alors il n'est pas très étonnant que des velléités de pouvoir s'y inscrivent avec empressement. Mais la fluidité ne concernant que la conjoncture, et bien moins la structure, il s'en suit logiquement que le *leadership* est moins héroïque que cognitif, moins individuel que collectif, moins indépendant que relié d'une manière particulière à la configuration.

Le *leader*, même si on le travaille en tant qu'individu, comme dans l'étude du cas de Montpellier, n'incarne ce pouvoir particulier que pour autant qu'il s'inscrit dans un registre d'échange politique. L'incertitude du moment rend parfois crucial son rôle de « garant », très au-delà, ou en-deça, des règles juridiques elles-mêmes, dont la garantie ne fait l'objet d'aucune réelle croyance à ses vertus intrinsèques. Si ce rôle est tenable, c'est qu'il s'inscrit dans une configuration où il bénéficie certes d'un pouvoir d'incarnation symbolique, de ressources positionnelles le rendant incontournable, mais aussi qu'il puise dans cette configuration les ingrédients nécessaires pour maîtriser l'échange de contreparties politiques, un certain « sens » du projet collectif, voire une certaine « morale » (Borraz 2003) de l'action publique territoriale.

Il en découle aussi logiquement que la domination politique fait référence à ces structures de relations, en partie fondée sur la légitimité que confère le suffrage, en partie assise sur des apparentements informels, voire paradoxaux, au sein des sociétés locales. Les cas de Montpellier et de Barcelone en fournissent de bonnes illustrations. Par conséquent, l'image qui ressort de notre usage du *leadership* comporte le risque de désappointer fortement les partisans d'une loi générale de la domination politique. L'intensité, les formes, les origines sociales et les perspectives de dynamique de ces ingrédients de la domination dans les configurations, semblent différer de manière inéluctable. Quant au rôle du préfet en France, duquel on attendrait pourtant, sinon le signal de la fin de la récréation, du moins la garantie d'une certaine permanence verticale des jeux, il semble comme frappé du même syndrome configurationnel, modulant son trousseau au gré de protagonistes situés, avec lesquels il fait système.

Moins générale que dans certaines approches, la domination renvoie ici à une double acception. Elle allie le constat de la permanence de cet enjeu politique et celui de la contingence de ses formes. Elle subit les effets de différenciation territoriale maintes fois révélés au cours de ce travail. Moins abstraite aussi, elle désigne les logiques qui appartiennent à une configuration, et qui en expliquent les processus singuliers, les acteurs prédominants, les ressources pertinentes. Au reste, la mise en évidence de ces ingrédients particuliers, plus qu'un handicap pour penser la domination, en constitue au contraire l'une des conditions. Cela est vrai pour ce qui concerne la dimension « positionnelle » des groupes qui exercent aujourd'hui non seulement la direction des institutions visibles, mais maîtrisent les réseaux d'interdépendance collective et échanges politiques de ressource territoriale, par nature moins visibles. Mais cela concerne, on l'a vu, une autre dimension tout aussi importante de la domination politique, celle qui passe par la construction des problèmes et des alternatives d'action publique.

Analyser une politique publique, définie comme de la domination politique en actes, c'est donc, de plus en plus, passer par la variété de ses modes de construction territoriale. Cette

démonstration a été faite pour un secteur seulement : les politiques culturelles, par ailleurs considérées généralement comme un fleuron « national ». Au-delà, nous pouvons en mesurer la pertinence pour la quantité croissante de politiques qui passent par leur « qualification locale » : développement économique, politique du logement, santé publique, enseignement...etc. À cet égard, le suivi des formes d'institutionnalisation et de mise en œuvre des politiques communautaires (d'agglomération) est une manière d'étudier la force, mais aussi les limites, de la différenciation territoriale.

### *Quelle gouvernance démocratique métropolitaine ?*

La gouvernance métropolitaine, c'est aussi par principe la mise en évidence d'interdépendances politiques, fonctionnelles, économiques entre des configurations urbaines, des niveaux provinciaux, régionaux, étatiques ou communautaires, mais aussi de multiples cartes hétéroclites et divergentes, nées de logiques sectorielles, de planifications partenariales ou de stratégies de firmes.

La coordination de ces ensembles flous demeure sur l'agenda scientifique, au-delà des controverses sur la notion même de gouvernance. La compétition entre territoires est-elle moins intense ou standardisée qu'il n'y paraît ? Mais les acteurs eux-mêmes se définissent de plus en plus en ces termes, pour dominer leur propre espace politique, pour s'émanciper de contraintes insolubles... Les villes européennes sont-elles moins soumises à l'économie concurrentielle « grâce à » la présence de transferts publics autrement plus substantiels qu'aux États-Unis ? Mais l'État lui-même est devenu l'espace de cette compétition pour la ressource, quand la garantie unilatérale perd de sa force. Les stratégies de localisation des firmes sont-elles moins fluides que redouté, et leur capacité d'*exit* territorial moins autonome ? Mais c'est pourtant sur cette ligne que se déploient les tapis rouges, exonérations et subventions en provenance de la DATAR, de l'Union Européenne et des pouvoirs locaux. Il y a dans la mise en évidence de ces phénomènes, mais aussi dans leur interprétation politique, une logique de domination à l'œuvre, fût-elle différenciée en fonction des territoires. C'est ce qui empêche de considérer comme une fatalité que toute nouvelle action publique serait nécessairement marquée, parce qu'elle serait « nouvelle », par les fort anciennes béatitudes de l'économie néo-libérale. C'est aussi ce qui interdit de s'arrêter en chemin, et ne pas voir combien les algorithmes du nouveau management public sont constamment informés, recodés et traduits en termes politiques. Ici, la force conjuguée de la gouvernance, des éléments de contexte et des enjeux qu'elle désigne, et de la configuration, avec les variations territoriales, ingrédients politiques et épaisseurs relationnelles et historiques qu'elle comporte, permet de dresser les contours d'un nouveau régime politique urbain en gestation.

Etudier de tels régimes renvoie d'abord aux aspects les plus institutionnels de la question. Si l'on prend l'exemple de la France, les hypothèses émises sur les régimes politiques d'agglomération (Le Saout 2000) trouveront matière à de nouveaux développements : parlementarisation, technocratisation, séparation des pouvoirs exécutifs et délibératifs, extension des commissions à la société civile urbaine... telles sont les lignes d'évolution qui sont aujourd'hui à l'examen.

Ces régimes sont ensuite soumis à l'analyse des transformations liées aux apprentissages institutionnels eux-mêmes. Ici, la controverse entre « néo-institutionnalistes » et « politico-culturalistes » a de beaux jours devant elle, à l'occasion des pas successifs liés à la mise en œuvre des dispositifs : définition des compétences, de l'intérêt communautaire, recrutement des personnels, suppression des intercommunalités fonctionnelles, extensions de pouvoir et de territoires... Aux analyses en termes politiques pourrait s'ajouter demain une perspective

centrée sur les processus et l'évolution des transferts de politique publique, sur les apprentissages et échanges de recettes gouvernementales. Par le bas, cela pourrait aussi concerner, assez vite, le statut des personnels de ces structures : sur quel modèle s'aligner, dès lors que les Communautés vont contribuer à dissoudre ou à reconverter des structures existantes ? En quoi la Communauté, ou l'Autorité Métropolitaine sera-t-elle attractive pour les professionnels des technostructures municipales, mais aussi pour les agents de l'État, au premier chef desquels, en France, quelques préfets, ou encore pour les cadres recrutés depuis l'univers des firmes privées ?

Les conditions de la production des biens collectifs sont également soumises à renouvellement. De nouvelles exigences se dessinent en termes de participation, de décision délibérative. Certaines communautés scindent leurs nouveaux territoires pour en faire des pôles de proximité, quand d'autres démantèlent leur métropole pour y instruire le procès de la seule « démocratie représentative », et fonder leurs politiques sur une nouvelle équation spatiale de l'égalité. La disparition de la plupart des *kinotis* grecs de la carte administrative leur conserve un rôle majeur dans l'ordre de la délibération et des orientations de l'action publique néo-municipale. Certains maires de petites communes françaises, intégrées dans une Communauté d'Agglomération, se préparent dès aujourd'hui à une reconversion de leur rôle sous la forme de la « politique citoyenne » : débarrassés de la tâche, devenue ingrate, de faire croire à la réalité de leurs pouvoirs, ils pourraient demain être, sous l'angle de la représentation de premier degré, les pivots de la démocratisation des agglomérations... Naturellement ces processus de renouvellement démocratique font déjà apparaître, on l'a vu, des déceptions. Bien sûr, les nouvelles formes ne s'appliquent pas uniformément partout. Certes, des pans entiers de l'action publique restent à l'abri de l'innovation participative. Mais l'émergence de nouvelles échelles politiques est aussi l'occasion d'analyser, et pas seulement de façon rétrospective, le destin des anciennes, et les liens entre la forme (l'institutionnalisation), le contenu (les principes politiques qui président à l'action publique) et les « destinataires » (les groupes sociaux) (Preteceille 1999, Bourdreau 2000 ; Brenner et Theodore 2002).

A ce titre, il conviendrait de préciser le lien (ou plutôt l'ensemble des liens) qui se tissent entre ce champ politique en transformation et les différents groupes sociaux. Sous l'angle empirique, la question est celle d'une différenciation au sein de la « société civile » dans l'accès aux différents niveaux de gouvernement urbain. Plus fondamentalement, elle est celle, que nous ne pouvons aujourd'hui anticiper, d'un alignement entre les formes d'apprentissage par le bas, les constructions institutionnelles, les stratégies des groupes privés et celles des différents segments de l'État. Un modèle politique métropolitain, fondé sur cet alignement produisant, ou reproduisant les modes de domination politique de certains groupes sociaux ? Plusieurs modèles métropolitains, dont certains construisent leurs recettes et principes sur certaines configurations d'intérêts, foncièrement distinctes d'autres ? La sortie des métropoles de l'enfance implique plus que jamais de les considérer à l'aune d'une analyse politique qui fasse sa place à l'enjeu démocratique. En interrogeant les pratiques de délégation entre échelles (quartiers, pôles, communes, métropole), on en perçoit l'intérêt au plan des formes. En portant le regard sur les processus d'échange et de délibération, on approche les aspects plus substantiels des régimes. En s'intéressant au contenu des politiques transférées et à leur économie politique sur le nouveau territoire, on peut caractériser les conditions de production des biens collectifs. L'association de ces trois courants permet au final d'envisager de sortir d'une définition courante des rapports entre le communal et l'intercommunal : au premier niveau, on s'affronte, au second, on échange, à l'abri des électeurs et des logiques partisans. Elle pose l'hypothèse d'une politisation des métropoles qui pourrait nous conduire à la mise à jour de modèles distincts : métropoles-providence contre métropoles libérales, avec toutes les nuances qu'impose, dans cette opposition, l'épreuve du terrain. Une manière ultime pour nous

de confirmer cette leçon générale : parler de changement d'échelle territoriale, c'est nécessairement toujours parler politique. Ou alors...

**Références citées :**

- Allies, P., 1980, *L'invention du territoire*, Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- Alliès, P., 2000, "Souveraineté : la controverse française", *Les Temps Modernes*, Vol. 55, n°610, pp.120-155.
- Avritzer, L., 2002, *Democracy and the Public Space in Latin America*; Princeton, Princeton University Press.
- Avritzer, L., 2003, *Le budget participatif et la théorie démocratique : un bilan critique*, document d'étude, Montpellier : CEPEL, dactylo, 58 p.
- Bobbio, L., 2002, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.
- Boltanski, L. et Thévenot, L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris : Gallimard.
- Borraz, O. (2003), "Le leadership institutionnel", dans A.Smith et C.Sorbets, *Le leadership politique et le territoire*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, pp.127-146
- Bourdieu, P., 1990, « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 81-82, pp. 86-96.
- Bourdieu, P. et Christin, R., 1990, : "La construction du marché. Le champ administratif et la production de la politique du logement", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* n°81-82, pp.65-85.
- Boudreau J.-A., 2000, *The megacity saga : democracy and citizenship in this global age*, Montreal, Black Rose Books.
- Brenner N. et Theodore N., eds, 2002, *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Oxford, Blackwell.
- Burdeau, P., 1971, *L'État*, Paris : Le Seuil, coll. *Politique*.
- Dupuy, F. et Thoenig, J.C., 1985, *L'administration en miettes*, Paris : Fayard.
- Duran, P. et Thoenig, J.C., 1996, 'L'État et la gestion publique territoriale', *Revue Française de Science Politique*, 46-4, : 580-623.
- Faure, A., 2002, *La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique,s*, Habilitation à Diriger les Recherches, Grenoble : CERAT – IEP.
- Grémion, P., 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris: Ed. du Seuil.
- Guéranger, D., 2003, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien, 1957-2001, . Eléments pour une analyse néo-institutionnelle des dynamiques intercommunales*, Thèse pour le doctorat de science politique, Grenoble : CERAT.
- Jobert, B. & Muller, P., 1987, *L'État en action*, Paris : PUF.
- Kübler, D., Schenkel, W. et Leresche, J.P., 2003, : "Bright lights, big cities ? Metropolisation, intergouvernemental relations, and the new Federal urban policy in Switzerland", *Swiss Political Review* 9,1,; pp. 261-282.
- Heinelt, H. et Kübler, D. (dir. 2005), *Metropolitan governance*, London : Routledge
- Lascombes, P. et Le Bourhis, J.P., 1998, : "Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures" *Politix* n°42, pp.37-66.
- Le Galès, P., 2002, *Le retour des villes européennes*, Paris : Presses de Science Po.

- Le Saout, R., 2000, 'L'intercommunalité, un pouvoir inachevé?', *Revue Française de Science Politique*, 50,3,: 57-95.
- Négrier, E. (2005), *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble
- Ostrom V, Tiebout C & Warren R., 1961, : « The organisation of Government in Metropolitan Areas : a Theoretical Inquiry », *American Political Science Review* n°55, pp.831-842.
- Préteceille, E., 1999, : “Inégalités urbaines, gouvernance, domination. Réflexions sur l'agglomération parisienne”, in R.Balme, A.Faure et A.Mabileau, eds, *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris : Presses de Science Po, pp.57-76.
- Rius Ulldemolins (2005), *Un nou paradigma de la politica cultural. Estudi sociologic del cas barceloni*, Thèse Université Autonome de Barcelone, (dir. A.Rodriguez-Morato)
- Stephens G R & Wikstrom N., 2000, *Metropolitan Government and Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Wood, R., 1958, : « The New Metropolis : green belts, grass roots or Gargantua » *American Political Science Review*, vol 52, pp.108-122.