



HAL
open science

Early building local power and backwardness building local leadership? Une comparaison France/Espagne

Xavier Ballart, William Genieys, Pierre Valarié

► To cite this version:

Xavier Ballart, William Genieys, Pierre Valarié. Early building local power and backwardness building local leadership? Une comparaison France/Espagne. 2015. hal-01405200

HAL Id: hal-01405200

<https://hal.science/hal-01405200v1>

Preprint submitted on 29 Nov 2016

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.

*Early building local power and backwardness building local leadership ?
Une comparaison France/Espagne.*

Xavier Ballart, William Genieys, Pierre Valarié

IJURN Draft

Il s'agit dans cet article de s'interroger sur la construction de nouveaux leadership politique locaux dans le cadre d'une période marqué par la transformation des modes de régulation étatique et la construction européenne. Une approche comparée de cette question s'inscrit dans le cadre global des changements de régime qui affectent, notamment à travers les nouvelles régulations multi-niveaux une à l'œuvre, les démocraties occidentales. Olivier Borraz et Peter dans leur article introductif avance l'hypothèse, selon laquelle il y aurait une différence entre les modes de constitution du leadership local entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud. En s'appuyant sur les travaux classique de Tarrow sur les rapports centre et périphérie en France et en Italie(1977), ils rappellent le rôle charnière des leaders locaux dans l'accès au ressource du centre politique, tout en soulignant la personnalisation du leadership politique que ce phénomène induit. Ce constat est confirmé par les travaux de Page (1991) qui oppose les pays du nord où la tradition d'autonomie du gouvernement local aurait donner naissance à des formes de leadership « plus soft » et plus efficient ». Partant de là, le changement institutionnel des années quatre-vingt, l'avènement de la « multi-level governance » alors agirait alors comme un facteur de différenciation entre ces deux modèles de leadership politique.

Dans le contexte de l'Union Européenne, on peut constater aujourd'hui des changements intéressant dans la façon de gouverner les affaires publiques, notamment à travers l'introduction de mode de gestion innovant comme la question de la participation démocratique ou encore la question d'un traitement de proximité des problèmes. Les gouvernements locaux constitue un bon terrain pour avancer quelques hypothèse sur les changement plus généraux qui se sont produit en matière d'action politique et d'action publique. Le passage d'une problématique du gouvernement local à celle de la « local

gouvernance » en atteste. Avec cette nouvelle terminologie on se focalise sur les nouvelles formes de gouvernement local, notamment à travers le passage d'une administration monopolistique uniforme à un système d'administration du territoire plus relationnel et intégré sur une niveau de gouvernement pluriel (Le Galès, 1995 ; Borraz, 1998). Dans un même mouvement, on peut observer pour ce qui concerne l'approche formelle du leadership local, que l'on passe d'un leadership centrée sur la gestion administrative et sectorielle des services à un leadership entrepreneurial axé sur la promotion du territoire et plus interdépendant des acteurs sociaux et économiques (Genieys, Smith et ali., 2000). Dès lors, il s'agit pour nous de saisir ces changements à travers le prisme de l'introduction de nouveau mécanisme de gestion publique confronté à la nouvelle réalité de la demande sociétale. En ce sens, la gestion politique, la médiation et la formation de coalition d'appui devient déterminant pour saisir les changements dans la conduite de l'action publique. Une interrogation à partir de la constitution de leadership politique au niveau infra-national peut s'avérer une entrée pertinente pour essayer de saisir les élément de convergence. Le texte d'introduction d'Olivier Borraz et Peter John de ce numéro spécial sur le leadership et politiques urbaines en Europe pose comme perspective comparatiste l'observation du renforcement des formes de leadership au niveau local, à la fois pour ce qui concerne le modèle mayoral et la montée en puissance des exécutifs locaux. Dans cette perspective comparative, le leadership, qu'il soit « individuel » ou « collectif », a un rôle majeur à jouer dans le mise en place d'un nouveau dispositif institutionnel et de nouveaux processus d'action collective dans un contexte de régulation rénové. Ici trois pistes de réflexion doivent nous permettre de cadrer notre réflexion sur l'émergence de nouveau leadership locaux. La première est lié aux réformes concernant la gestion comme la « privatisation » ou encore l'externalisation des services qui permet aux élus locaux de recentrer leur activité sur l'aspect stratégique et l'aspect politique. La seconde concerne l'apparition d'un nouveau type de participation politique en relation avec la décentralisation et les nouvelles formes de citoyenneté qu'elle induit. Enfin, la troisième relève de l'émergence de nouveau mode de l'action politique autour de la capacité qu'on les leaders locaux à « substantiver » le territoire.

Pour comprendre la réalité ces nouveaux modes de légitimation de l'activité politique une série de questions se posent : Quels effets de l'élection directe des maires ou encore celles des exécutifs infra-nationaux ? Comment ces leaders mobilise-t-il la compétence managériale ? Quel rôle joue les partis politiques dans la formation de leaderships politiques ? Les luttes entre les différents niveaux institutionnels favorisent-elle l'émergence de nouveaux leadership politique ?

DES RELATIONS AU POUVOIR LOCAL DIFFERENCIEE.

Rappelons qu'en matière de pouvoir local le cas espagnol diffère du cas français même si aujourd'hui les choses ont changé. Alors qu'en France le modèle du pouvoir périphérique construit autour de la figure du notable (Grémion, 1976) s'affirme comme incontournable, en Espagne le régime autoritaire franquiste ne laisse aucune place à l'expression d'un pouvoir local. La faiblesse politique et administrative endémique des collectivités locales est renforcée par de forte limitation financière. De façon plus générale, d'un côté en France la question de la « fin » de la 5^{ème} République est épisodiquement portée sur l'agenda politique depuis le Début des années quatre-vingt-dix alors que d'un autre côté en Espagne on a assisté à l'invention d'une démocratie dont les nouvelles institutions sont aujourd'hui fortement consolidées. Dans un même mouvement, ces deux régimes ont été confronté à la politique d'intégration européenne et à la réforme territoriale de l'Etat. Là aussi les processus d'implémentation des réformes politiques ont été différenciés tant au niveau de leur temporalité respective qu'au niveau des réalités institutionnelles. L'Espagne n'accède au statut de membre de l'Union Européenne qu'en 1986 alors que la France en est un pays fondateur. Par ailleurs, la réforme territoriale de l'Etat se traduit en Espagne par une grande transformation, passant d'un système de gestion centralisé et non démocratique de l'action publique à un système polycentrique fortement différencié sous l'impulsion de certaines périphéries. L'invention de la forme institutionnelle hybride de « l'Etat des Autonomies » en atteste (Genieys, 1997 ; 1998). *A contrario*, l'Etat fort à la française, c'est engagé non sans connaître certaines résistances depuis 1982 dans un processus de décentralisation initié par le centre politique (d'Arcy, Baena, 1986). Aujourd'hui encore à l'aube de ce nouveau millénaire les choses notamment en matière de pouvoir local ont encore changé. En effet, même si à défaut d'une profonde réforme de financement de la vie politique locale n'a pas encore vue le jour dans aucun de ces deux pays, on a pu observer empiriquement la formation de nouveau type de leadership local fondé sur une capacité à porter différemment des projets et à jouer des opportunités institutionnelles nouvelles.

Cependant, un « regard oblique » par de là les frontières étatiques, nous montre que les politiques publiques mise en œuvre aujourd'hui sont soumises à des logiques de fragmentation et de coordination que l'on peut considérer comme convergentes. En effet, l'idéologie néo-libérale, la gouvernance multi-niveaux affecte de la même manière la dynamique des institutions politiques dans ces deux pays. L'analyse comparée de la

reformulation des *modes d'exercice du pouvoir* au niveau infra-étatique voire local peut constituer une entrée pertinente. On peut donc dans une perspective néo-institutionnaliste qui tend à reconsidérer le rapport entre acteurs et institutions s'interroger sur les éléments de convergence qui sont aujourd'hui à l'œuvre en France et Espagne. Une telle démarche se doit d'intégrer tout de go les apports de la sociologie de la vie politique locale avec ceux de l'analyse des politiques publiques. De ce point de vue-là, la comparaison entre la situation espagnole et française devient heuristique à partir du moment où l'on étudie les processus de leadership en interaction avec les institutions mais aussi dans ses relations avec l'environnement local dans toutes ses dimensions. Ainsi, il faut essayer de comprendre comment en France et Espagne, les changements institutionnels de degrés différents ont participé à l'émergence de leadership politique, mais aussi retourné la proposition notamment à partir du cas espagnol en montrant comment certaines formes de leadership politique ont permis le façonnement de certaines institutions politiques. Bien entendu, il ne s'agit pas ici de revenir sur le rôle des *innovative leadership* au moment du changement de régime (Linz, 1993) mais plutôt de monter en quoi aujourd'hui les politiques publiques locales et les nouveaux modes de gestion qu'elles ont induit constituent autant de ressources politiques pour des élus en quête de légitimité sur le territoire.

A partir de ce questionnement nous allons comparer les cas français et espagnols. Ainsi nous allons montrer comment en Espagne les formes du gouvernement local ont évolué en mettant l'accent sur la transformation de son mode d'organisation et de gestion. Le processus de décentralisation pouvant alors s'appréhender en trois étapes. La première celle de la démocratisation du pouvoir local milieu des années soixante-dix et quatre-vingt qui renvoie en Espagne au moment émerge une nouvelle élite politique locale (Capo, 1988 ; Subirats, Valles, 1990). La seconde celle de la consolidation des institutions démocratiques locales entre les années quatre-vingt et les années 90 où les premiers effets de l'action publique locale sont identifiables et perçus comme tels (Gomà, Subirats, 1998 ; Brugué, Gomà, 1998). Et enfin, la troisième celle où apparaît les nouvelles pratiques politiques rédéfinissant les contours de l'action publique dans le régime démocratique (Beltran, 2000), depuis les années 90 jusqu'à aujourd'hui. Ce découpage temporel s'avère aussi pertinent pour rendre compte de la transformation du pouvoir local en France. En effet, ce n'est qu'après l'entrée en vigueur des lois de décentralisation (1982/83) que les règles du jeu en matière de pouvoir local se trouvent progressivement modifiées. L'apparition de nouvelles figures d'élus locaux, comme celle du maire entrepreneur ou encore manager commence à être établie (Lorrain,

1993 ; Faure, 1994) ou de nouveaux de gestion publique territoriale sont mis en place (Duran, Thoenig, 1996). Enfin, c'est à partir des années quatre-vingt dix que les changements opérées dans l'action publique ont des effets sur l'action politique des élus (Balme, Faure, Mabileau, 1999 ; Genieys, Smith et ali., 2000). C'est donc à partir d'une même logique de changement institutionnel qu'une interrogation sur la territorialisation de l'action publique articulé à l'apparition de nouvelle forme de leadership à vue le jour (Genieys, 2003). De fait, ces changements temporellement concomitant nous permette de défendre la thèse de la convergence progressive des formes de gouvernement et du leadership local dans ces deux pays. Ainsi, en partant du constat que les situations été bien différentes il y a peine vingt-cinq ans, on peut s'interroger pour savoir si aujourd'hui nous sommes en mesure d'observer un modèle de gouvernement local propre à l'Europe du Sud.

1/ LES SENTIER RECENT DE LA CONVERGENCE DES MODES GOUVERNEMENTS LOCAUX EN EUROPE DU SUD : LA COMPARAISON FRANCE/ESPAGNE.

Dans le sud de l'Europe, la France a constitué un référent historique d'organisation locale qui s'est adapté en Espagne avec quelques variations significatives, en particulier durant les périodes non démocratiques de son histoire récente. Cette relation s'est illustré, durant la dernière décennie franquiste par des emprunts successifs des référentiels « gaullistes » de l'Action publique par les modernisateurs de l'administration madrilène au nom de l'efficacité, une efficacité autonome de la question démocratique. Mais ces transferts récents ont une base plus ancienne créant des points de similarités contextualisés. En effet, à la fin du XVIIIe siècle l'Espagne s'inspire du modèle municipal français basé sur la nucléarisation des bases de peuplement en autonomie forte des contraintes de taille. Il en résulte un paysage municipal tout aussi émietté que celui du contexte hexagonal : seules 14 % des communes espagnoles dépassent les 5000 habitants et très peu ont la taille adéquate leur permettant de fournir les prestations exigées par le cadre législatif national. Les tentatives de réponses à ce dernier problème en termes de regroupement communal ont connu une dynamique d'échec similaire dans les deux pays face à la résistance des populations et des édiles locaux alors, qu'à contrario, les tentatives de municipaliser certains quartiers résidentiels en quête d'indépendance politique mais à la viabilité financière incertaine ont été couronnées de succès.

Il se dégage de cette situation un type de subordination de la périphérie vis-à-vis du centre entre les deux pays qui mérite d'être interrogé. Cependant, les rapports des pouvoirs locaux avec leur environnement institutionnel et financier (État, collectivités locales de niveaux différents) constituent des critères de différenciation entre les deux contextes nationaux tout autant qu'entre les situations locales propres à chacun d'entre eux.

1- Transition et changements institutionnels : 1945 -1980

Alors qu'en 1936 les villes françaises ont un taux d'urbanisation faible (36 %) comparé aux pays de l'Europe du nord, la période d'après guerre en France se caractérise, à l'échelle de la plupart des villes par un processus d'urbanisation sans précédent. Celui-ci est général, même si il est plus ample au Nord qu'au Sud et s'il touche plus les grands centres urbains que les villes moyennes (notamment dans le Sud-Est de la France). L'arrivée massive des pieds-noirs d'Algérie rééquilibrera pour partie cette asymétrie, au Sud, au début des années soixante. La période de la reconstruction est celle de l'expansion des villes et d'un modèle de réponse concerté des pouvoirs publics articulant et potentialisant ressources de l'État central et mobilisations locales, logiques d'équipement et plan de modernisation. L'application de normes standardisées d'intervention, produites par l'État, légitimée dans un consensus quasi-général chez les élus et fondé sur la garantie de l'intérêt général, s'articule avec un système de traduction local et sectoriel. Au centre de ce système de traduction - régulation, les maires qui partagent les mêmes références cognitives avec les acteurs sectoriels des administrations centrales, et dont les adjoints sont les opérateurs dans leurs domaines d'action à l'échelon local. C'est l'ère des Maires bâtisseurs caractérisée par une régulation « croisée » incessante entre administrations et élus dans laquelle le cumul des mandats pour ces derniers constitue une ressource essentielle. Les liens des politiques locaux avec les populations, aux contours et profils de plus en plus diversifiés et incertains, s'opèrent essentiellement autour de l'accès aux équipements (usagers) et se trouvent fortement médiatisés par les grandes organisations (Partis, syndicats, organisations néo-corporatistes) partageant un même mode d'organisation structuré entre Centre et périphérie.

Si ce mode de fonctionnement des gouvernements locaux montra une efficacité indéniable, se traduisant par une forte stabilité des exécutifs locaux dans les grandes villes en contraste fort avec l'instabilité du gouvernement central sous la IVe République, il va progressivement

rentrer en crise dans les années soixante-dix notamment dans la distanciation progressive entre représentation politique et intérêts économiques et sociaux. Ce qu'O. Borraz appelle le désalignement se caractérise par au moins deux traits majeurs :

- Le fort décalage entre structure de l'action des gouvernements locaux, calquée sur le modèle sectoriel et technique de l'État, et expression locale des nouveaux défis de plus en plus diversifiés et portés par des groupes d'intérêts à l'échelon local qui renouvellent leur propre mode d'organisation en termes de transversalité et de territorialisation des problèmes.

- Une rupture de plus en plus tendue entre élus locaux et les mobilisations associatives porteuses d'une nouvelle demande urbaine, plus participative et plus horizontale en termes décisionnels se traduit par une méfiance réciproque croissante.

Les élections de 1977 marquent le point ultime de cette tension par un changement sans précédent des équipes municipales. Les nouveaux élus, maires et-ou adjoints, sont souvent en rupture avec le modèle politico-administratif hérité du gaullisme et vis-à-vis des volontés planificatrices de l'État central. Issus, à l'échelon national, de l'opposition politique la plupart d'entre eux inverse le registre des priorités dans le sens d'une plus grande autonomie du local et redéfinissent des registres d'action dans le sens d'une plus grande participation des intérêts organisés et de la population à la définition des problèmes et des solutions.

On comprend que, dans ce cadre de rupture, la politisation des exécutifs municipaux se fasse ressentir avec une acuité plus grande. Ce sont les capacités de mobilisation et d'arbitrage des équipes au pouvoir qui deviennent premières dans un contexte où il s'agit moins de promouvoir de grandes réalisations que de faire des choix, d'opérer le consensus le plus large au sein de la population et de capter à l'extérieur de la municipalité (hors d'un face à face avec l'État) ressources financières et humaines pour réaliser des projets qui sortent du seul cadre de la planification. La redistribution des délégations du maire vers les adjoints ne s'opère plus selon les seules nécessités des relations avec les administrations étatiques mais prend en compte les contraintes locales pour relayer l'action municipale auprès des populations organisées. Dans ce contexte, la décentralisation ne fera que prendre acte d'un processus d'autonomisation du local largement entamé avec sa propre expression politique au niveau électoral.

En Espagne, la période 1975-1979 se caractérise par la démocratisation de la vie politique des municipalités en Espagne, concrétisée le 3 avril 1979 par les premières élections libres. Ce processus concluait une lutte intense durant les dernières années du franquisme mobilisant associations de voisinage, associations culturelles et certains mouvements protestataires en vue d'une réelle participation citoyenne à l'échelon local.

En 1978, la Constitution établit (dans son article 137) l'organisation territoriale de l'État en communes, provinces et communautés autonomes. À la différence des Communautés Autonomes (Régions et nationalités historiques) l'autonomie des entités locales ne comportait pas de pouvoirs législatifs propres tout en reconnaissant une autonomie de gestion pour chacune d'entre elles, dans la gestion de ses intérêts au sein du cadre législatif établi par l'État et les Communautés Autonomes.

La Constitution ne précisait pas si les Maires devaient être élus au suffrage direct ou indirect. Cependant, la législation locale antérieure avait opté pour un mode de suffrage indirect des maires par les Conseillers Municipaux. Ces derniers sont élus par un système de vote par listes fermées à la proportionnelle et élisent à leur tour un Maire, c'est-à-dire la tête de liste en tête du suffrage. Chaque municipalité constitue une circonscription municipale unique.

Malgré les changements démographiques, économiques et techniques, la carte municipale, caractérisée par un nombre élevé de communes et une extrême hétérogénéité, n'a pas été révisée. Les tentatives de regroupement furent vaines et la disparité, tant au niveau de la taille qu'à celui des capacités d'initiatives, des moyens financiers ou encore du poids politique resta la règle générale.

2- Organisation interne et expansion des politiques publiques : 1980 - 1990

La période 80-90 s'est caractérisée par des changements importants dans l'organisation des exécutifs municipaux et dans leurs relations avec l'administration désormais territoriale. Si le poids de l'histoire institutionnelle et politique diffère, la définition des nouveaux défis relatifs au renouvellement du fonctionnement démocratique à l'échelon local n'est pas sans présenter quelques similarités.

En Espagne comme en France, les nouvelles municipalités, dopées par leur nouvelle légitimité (élections libres en Espagne, décentralisation en France), se préoccupent très rapidement de gagner en autonomie et en marge d'initiative dans le champ des services publics pour se diriger vers un modèle de municipalités – providence. Cet objectif prioritaire a impliqué de fait une restructuration de l'organisation interne et le recrutement d'un personnel à forte compétence technique afin de se doter des ressources nécessaires à cette ambition. En Espagne, le recrutement sera direct, en France il s'opérera pour partie par la constitution et l'appel à la nouvelle fonction publique territoriale, d'une part, par la constitution de cabinet en lien direct avec le Maire. Il n'en reste pas moins que, dans les deux contextes, les municipalités se dotent d'une véritable administration et de ressources techniques à un niveau jusqu'alors inégalé, et pour une large part sur le mode de l'administration mayorale.

Devant la diversité des entités locales et la variabilité de leurs compétences, il est difficile d'évaluer de manière globale la mise en œuvre et l'articulation des politiques publiques menées à l'échelon local durant cette période. En termes généraux, il est de tradition de distinguer entre politiques de promotion économique, politique de bien-être ou d'action sociale et politiques d'aménagement urbain. Ce qui caractérise le cas espagnol c'est la profonde dissymétrie entre les collectivités. Certaines vont fortement s'impliquer dans la mise en œuvre de certaines, ou totalité, de ces politiques et d'autres n'en développeront aucunes. En ce qui concerne la France, c'est le primat de la question de la coordination, en interne comme en externe, qui va s'imposer rapidement et légitimer de nouveaux modes d'intervention de l'État basée sur une offre explicite de négociation et de contractualisation. Dans les deux cas, les relations entre action politique et impératifs de gestion vont constituer une thématique majeure dans la reformulation d'une action publique locale qui se revendique désormais comme spécifique.

2.1 – Élus gestionnaires et gestionnaires politisés.

La faiblesse des structures administratives héritées a conduit à la professionnalisation des maires et des conseillers. À l'exception des municipalités de taille majeure, les élus locaux partagent leur temps entre occupation professionnelle et activité municipale (équivalente souvent à une deuxième journée de travail) ainsi qu'à l'animation au sein du parti politique auquel ils appartiennent. Dans quelques cas peu fréquents, des maires qui occupent une place importante dans le parti exercent un mandat de député mais ils ne peuvent ajouter à la

fonction mayorale des charges exécutives à l'échelon du gouvernement central ou régional comme cela se fait en France.

Le schéma d'organisation des tâches le plus commun est la formation d'un binôme politique – technique, qui se charge de l'animation et de la gestion des services propres à un domaine d'intervention. Dans quelques municipalités, dès les années 80 émerge la figure du gestionnaire professionnalisé chargé de la mise en œuvre et de la coordination des interventions sous la supervision du maire ou d'un adjoint.

Au niveau des services gestionnaires comme à celui des postes techniques, les ressources humaines héritées de « l'ancien régime » étaient insuffisantes et nécessitèrent le recours à de nouveaux professionnels. Cette intégration de nouveaux acteurs s'accompagna de quelques réformes clé dans la gestion interne notamment dans le domaine budgétaire, la gestion des ressources humaines, l'informatisation des services et prestations ainsi que l'évaluation des projets entrepris. Cependant, la priorité donnée à la production de nouveaux services ainsi qu'à la gestion interne produit des effets inattendus qu'il est devenu impossible de modifier : l'apparition simultanée de politiciens gestionnaires et de gestionnaires politisés.

Les Maires et Conseillers des grandes villes et villes moyennes ont choisi de se dédier complètement aux obligations municipales. Dans la mesure où ils ont un projet politique urbain et qu'ils veulent contrôler sa mise en œuvre, ils s'investissent à temps plein dans la réalisation de ce programme. En sens contraire, la nécessité de couvrir dans le domaine professionnel des collectivités conduit au recrutement de personnes de confiance sur le plan politique et de grande compétence technique. Ces deux phénomènes engendrent des tensions dans la mesure où les élus perdent leur vision stratégique de l'action et leur capacité à « faire de la politique » au sens classique du terme alors qu'en même temps les relations étroites entre fonctionnaires de haut niveau et élus, l'hybridation croissante de leurs compétences et interventions est mal perçue par les niveaux inférieurs de l'appareil municipal.

2.2 – Décentralisation et nouvelles formes de participation

La décentralisation a constitué en France comme en Espagne le grand chantier politique des années 1980 sur le plan du gouvernement local. Les points de départ sont à l'évidence très différents. La crise du centralisme à la française au milieu des années 70, la transition démocratique débouchant sur un modèle quasi-fédéral en Espagne constituent des différences de taille. Cependant les problématiques en termes d'action publique locale, dans leurs

formulations générales vont cependant progressivement se rapprocher à la fin des années 80, notamment sur la question des relations entre démocratie représentative et démocratie délibérative, même si les réponses des deux côtés des Pyrénées ne prennent pas les mêmes chemins ni les mêmes pratiques.

La loi de 1982, en France, s'inscrit dans un contexte de transformation du gouvernement local illustrée par les élections de 1977 et marquant une nouvelle articulation entre valeurs de l'action (*politics*) et mobilisations des intérêts organisés. Les lois de décentralisation ne font guère de place solennelle à ce type de démarches mais elles les introduisent tout de même dans deux perspectives nouvelles : celle des contrats de plans, qui deviendra décisive pour la contractualisation initiée par l'État, et celle des chartes de développement, qui permettront aux départements ou aux régions de susciter à leur tour des contrats avec les communes. L'offre contractuelle n'est donc pas longtemps l'apanage de l'État et elle s'élargit très vite à des contrats conclus entre collectivités locales.

En Espagne, la décentralisation fut impulsée comme tentative de rationalisation bureaucratique, d'amélioration des prestations et services publics et d'amplification des dispositifs de participation des populations concernées dans le sens d'une plus grande proximité. Dans la plupart des villes de grande taille couronnées de quartiers périphériques requérant des modes d'intervention spécifiques, la décentralisation potentialisa la participation et facilita les contacts entre administration municipale et associations de quartier. La question des modalités d'exercice de la démocratie locale, des relations entre élus et groupes de citoyens organisés sera co-constitutive de la conception de ce que l'on appelle décentralisation en Espagne.

La décentralisation s'institutionnalisa avec la création de Conseils de Districts et autres dispositifs de représentation des populations proches. Avec le développement des services sociaux et culturels se créa un réseau de centres civiques et d'assistance, prestataires de services qui entretiennent des relations étroites avec l'administration districale afin de pouvoir raccourcir et simplifier des procédures bureaucratiques jusqu'alors très lourdes.

Les deux dispositifs les plus courants pour renforcer les liens entre gouvernement local et citoyens sont la décentralisation et les forums réunissant élus et associations et représentants des intérêts sectoriels. Les formules de participation varient logiquement en fonction de la

taille des communes et des possibilités de contact informel ou encore de participation directe dans les commissions d'information où se discutent les plans municipaux.

Quelques municipalités de grande taille ont développé une politique de communication propre sur la base d'agences de presse, bulletins municipaux, radio et télévisions locales. Le recours aux sondages d'opinion réguliers, de mise en place de cahiers de doléances et de budgets participatifs est assez habituel. Moins fréquents sont les recours aux référendums locaux où l'institutionnalisation de l'Ombudsman local comme défenseur des droits des citoyens.

3- Épuisement du modèle développementaliste et défis du futur : 1993 - 2002

Au milieu des années 90, le sentiment général était que l'accroissement continu des dépenses qui caractérisait la période antérieure s'arrêterait

En dépit de son augmentation en termes absolus, le coût de l'administration locale est passé de 10 % des dépenses publiques en 1974 à seulement 12 % en 2000, alors que durant la même période, les Communautés autonomes sont passées de 0 à 27 % !

Alors que la question du pouvoir municipal ne se trouvait pas inscrit sur l'agenda des gouvernements autonome et central, les gouvernements locaux ont mis en œuvre des nouvelles formes d'intervention qui leur ont permis de maintenir leur présence dans les projets clés des politiques de *Welfare*. Dans une logique distincte, mais complémentaire, on a pu observer une volonté politique d'améliorer la qualité du débat démocratique à partir de nouvelles formes de participation et de concertation.

3-1 : Logiques gestionnaires et externalisation :

L'adoption progressive d'un modèle managérial tentait de résoudre la tension entre dimension politique et dimension gestionnaire dans les politiques municipales. Cette managérialisation a émergé de la nécessité de différencier les rôles politiques et techniques. L'objectif était double :

- Alléger le travail des élus des charges de gestion.

- Simultanément, rediriger ces fonctions vers la relation politique avec les citoyens, au sein des partis politiques ou des institutions où son implication peut représenter un avantage ou bénéfique pour le niveau local.

L'expérience managériale adopte diverses modalités de la plus personnalisée et centralisée (un manager dirige l'ensemble de la structure) à la plus sectorielle et partagée (autant de managers que de secteurs au sein de l'appareil municipal). Dans le cas de Barcelone, des directions sectorielles se combinent avec des directions territoriales, conséquence de la structure districalisée de la municipalité. Cela suppose une structure matricielle complexe au sein de laquelle techniciens et élus ont à apprendre à développer leurs propres interventions en respectant les fonctions et rôles de chacun.

En réponse au modèle hérité du monopole bureaucratique dans la gestion des services publics, la majorité des gouvernements locaux optent pour une combinaison de gestion directe de certains services publics et l'externalisation des autres, sous des formes juridiques diverses, vers d'autres organisations.

Dans le contexte espagnol, l'externalisation n'est pas tant le résultat d'un virage idéologique dans la gestion publique que le fruit d'une nécessité, trouver une alternative à la gestion des services publics par des appareils municipaux traditionnels. L'externalisation exige, cependant, que l'administration locale ait la capacité de contrôler un réseau d'organisations publiques, privées et semi-privées qui assument la responsabilité de fournir des services de qualité aux citoyens pour le compte de l'administration. Ce tournant dans les fonctions traditionnelles implique un véritable défi pour quelques gouvernements locaux qui se voient dans l'obligation de transférer ce type de fonctions, faute de pouvoir y faire face, à des entités supra-municipales comme les Députations ou les Conseils Comarcaux en Catalogne.

3-2 : Politiques de participation démocratique :

La repolitisation des Maires et Conseillers passe par le développement d'une nouvelle politique de participation qui prétend impliquer les citoyens dans la prise en considération des questions complexes qui affectent les gouvernements locaux. Jusqu'à maintenant, des expérimentations de contact et de rapprochement avec les citoyens avaient été tentées. Il

n'existait pas cependant une politique de participation qui recherche des formes explicites d'implication des citoyens dans la résolution des problèmes publics complexes.

Traditionnellement, les groupes politiques qui assument la direction des gouvernements locaux ont la responsabilité d'adopter les décisions qui concernent la collectivité alors que les possibilités de participation des populations sont très limitées et circonscrites aux procédures administratives prévues par la législation ou les règlements districaux.. Cependant ces décisions affectent de manière directe les conditions de vie individuelles des citoyens qui ont, un intérêt central à participer aux processus décisionnels. Face à cette carence d'outils permettant un débat démocratique ouvert, certaines administrations ont fait des efforts pour ouvrir de nouvelles voies de participation. Pour ce faire elles ont largement mobilisé les noyaux de participation, un instrument de participation citoyenne qui fonctionne comme un jury populaire et qui permet la combinaison des apports de connaissances techniques avec ceux qui sont basés sur l'expression des intérêts collectifs des populations. Cette technique développée en Allemagne, arriva en Espagne par le Pays Basque et la Catalogne où elle fut développée en de multiples sites.

L'utilisation d'autres instruments comme les Conférences de consensus, les enquêtes délibératives vont dans le même sens quand les élus optent pour une alternative, recherchant une meilleure légitimité et une meilleure connaissance des populations et de leurs opinions.

Première Partie écrite par PIERRE VALARIE que l'on finira vendredi matin.

2/ VERS DE NOUVELLE FORMES DE LEADERSHIP POLITIQUE LOCAL : D'UN POUVOIR PERSONNALISE A UN POUVOIR TERRITORIALISE.

Il convient dans cette deuxième partie de notre démonstration de revenir sur la prétendue spécificité des leadership politique locaux en Europe du Sud, entendu comme une forme de domination politique très personnalisé. Bien entendu, le clientélisme ou encore le caciquisme constitue aujourd'hui encore des modes de légitimation du pouvoir local au sud de l'Europe. Certains auteurs ont montré comment cette approche traditionnelle de la vie politique avait suivie le mouvement de la modernisation politique (Briquet, 1997) ou encore

comment un clientélisme de parti fondé sur des relations de pouvoir horizontales s'était récemment développé (Cazorla, 1998). Il s'agit de montrer que les nouvelles spécificités en matière de construction de leadership politique local réside dans la mobilisation des dimensions politiques du territoire. L'hypothèse soutenu ici consiste à admettre le postulat suivant : le leadership politique local change parce que les faiseurs de politique sont confrontés à de nouveaux challenges (Jessop, 1996). Face au changement institutionnel, le territoire devient une ressource et une contrainte centrale dans l'action politique des élus locaux. Afin d'étayer cette hypothèse, nous allons montrer comment dès le débuts des années quatre-vingt en France comme en Espagne, les grandes figures du pouvoir local s'efface devant des politiques de projet. Ensuite, il s'agit de souligner le changement de nature du gouvernement local avec l'introduction d'une gouvernance locale caractérisée par la prise en compte des réseaux sociaux locales. Enfin, nous insisterons sur le rôle des changements institutionnels et de la contrainte territoriale dans la formation de nouveaux leadership locaux.

2.1. Des « grandes figures » au « grands projets politiques locaux » : la fin de la personnalisation du pouvoir local ?

La vie politique locale en France comme en Espagne fait la part belle aux maires qui constitue les élus locaux dont l'action politique est perçu comme le plus visible par la majorité des citoyens. Dans cette perspective, on a souvent affirmé que la politique locale se réduit à quelques figures marquante dont la trajectoire politique reste fortement imbriquée dans la mémoire collective à la transformation de l'histoire de la ville. A ce titre, on peut citer les exemples significatifs de Gaston Deferre à Marseille, Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux, de la famille Baudis à Toulouse de Pierre Mauroy ou encore Jacques Chirac à Lille pour le cas de la France ; et ceux d'Enrique Tierno Galvan à Madrid, de Pascual Maragall à Barcelone ou encore de Vasquez à La Corogne pour le cas de l'Espagne. Avec les politiques de décentralisation et la création d'exécutif locaux à un échelon supérieur le phénomène d'imputation du pouvoir local à une personne à pris une nouvelle dimension avec en France la confrontation de la République face à de nouveau « fiefs » incarné notamment par les présidents de région¹ et en Espagne l'entrée sur la scène politique nationale des puissants

¹ En France le mouvement de fond enclenché à partir de 1986 avec l'élection des présidents de régions au suffrage universel direct vient de trouver comme une consécration avec la nomination au poste de Premier ministre du gouvernement français de Jean Pierre Raffarin, anciennement président de la région Poitou Charente.

présidents de communautés autonomes². De fait, l'identification de la politique avec la personne qui occupe la fonction de président d'un exécutif local aurait pu renforcer la logique de personnalisation du pouvoir local.

Le succès de ces grandes figures de la vie politique locale se caractérisait par une forte stabilité de l'électorat reconduisant plusieurs fois la majorité politique sur une même personne³. Avec la décentralisation, la présidentialisation du gouvernement local renforce le pouvoir des élus locaux (Mabileau, 1991). Le pouvoir mayoral des maires devient alors un archétype propre au sud de l'Europe où le poids de la personnalité politique est renforcé par une capacité inique à distribuer les ressources politiques. Cette forme de présidentialisme a un fondement institutionnel dans la mesure où le leader d'un exécutif local a, à lui seul, la capacité de désigner les commissions exécutives et les délégations de compétence pour la gestion des municipalités⁴. Certains auteurs ont montré que le pouvoir des maires est toutefois conditionné à la configuration globale du système politique (système électoral, type de responsabilité politique, autonomie financière etc.) introduisant des contraintes au gouvernement local (Mabileau, Sorbets, 1989). D'autres travaux s'attaquent à la question de la dépersonnalisation du pouvoir des élites locales en mettant l'accent sur la transformation de leur activité politique et en interrogeant le devenir du pouvoir des notables (Grémion, Muller, 1991 ; Alliès, 1991). Cette transfiguration du pouvoir local est alors posée, essentiellement dans le cas français, comme le résultat de l'apparition d'une nouvelle façon d'appréhender le *métier politique* (Garraud, 1989 ; Fontaine, Le Bart, 1994). L'élu local ne peut plus alors simplement se comporter comme un professionnel de la politique, il doit mettre en avant des capacités entrepreneuriales afin d'agencer nouvellement les micro-corporatismes locaux (Lorrain, 1991 ; Faure, 1994). Tout se passe alors comme si, dans la nouvelle réalité du pouvoir local, le critère de la compétence supplanterait celui de la personnalisation du pouvoir local. Christian Le Bart a bien montré dans ces travaux sur les politiques d'image développées par les élus locaux qu'il s'agit bien souvent d'une rhétorique d'imputation qui a effectivement structuré le pouvoir local (Le Bart, 1992). Soulignons ici que cette politique de

² On peut citer pour exemple le cas particulier de la Généralité de Catalogne dont les deux présidents successifs Josep Tarradellas et Jordi Pujol qui se sont imposés comme des acteurs centraux de la vie politique espagnole.

³ Le travail classique de Jacques Lagroye sur Chaban-Delmas à Bordeaux analyse parfaitement les logiques sociétales locales qui participent à la construction d'un pouvoir fortement personnalisé (Lagroye, 1973).

⁴ Voir sur ce point la critique d'Olivier Borraz qui soutient que l'autorité du maire est plurielle, voire partagée avec ses adjoints (Borraz, 1998).

communication fut particulièrement prisée, en France comme en Espagne, par les maires en milieu urbain⁵.

En effet, on peut observer un glissement dans les modes construction de leadership locaux autour de la mise en œuvre de « grands projets » qu'il renvoie à des politiques d'aménagement urbain ou encore à l'organisation des grandes manifestations internationales, ce qui permet de conjuguer bien souvent ces deux dimensions. De fait pour exister politiquement les maires ne peuvent pas seulement se prévaloir d'un pouvoir d'influence personnel au sens strict fondée sur une notabilité sociale, il doivent faire en sorte que leur image soit associée au grand projet mise en œuvre dans leur ville. Ainsi, beaucoup de maires pour démontrer leur leadership politique au niveau national voire européen, ne mettent plus seulement en avant leurs positions de pouvoir, *cumul des mandats* en France et position dans le parti en Espagne, mais leur capacité à s'imposer comme un visionnaire maîtrisant le devenir de leur ville. Dans cette perspective, cette nouvelle façon de personnaliser le leadership s'appréhende à travers la mise en avant d'initiative, d'innovations autour de projet fédérateur. Bref, il faut apparaître sur la scène politique locale comme un acteur susceptible d'être le promoteur du changement politique. Cette transformation du pouvoir des maires peut s'observer tout aussi bien en Espagne qu'en France comme le montre les exemples significatifs de Barcelone et de Montpellier dans la décennie quatre-vingt/quatre vingt dix⁶.

Le cas de Barcelone est particulièrement exemplaire du renforcement du leadership politique d'un maire, Pascual Maragall⁷, à partir de la mise en œuvre d'une politique de grands projets. Le lancement d'un grand projet comme l'organisation des Jeux Olympiques de 1992 a permis au maire de Barcelone d'impulser une politique de transformation du milieu urbain historique. Dans cette perspective, le maire de Barcelone inscrit son action au cœur même de l'histoire de cette ville qui a connu par le passé un premier grand mouvement d'urbanisation qui s'étend entre les deux expositions universelles de 1888 et de 1929. En effet, c'est dans une même logique qui commence avec les Jeux de 1992 jusqu'au Forum

⁵ Des travaux récents confirment que l'on trouve aussi des traces de ces nouvelles formes de personnalisation du gouvernement municipal en Italie comme le montre l'expérience du maire de Naples (Mattina, Allum, 2000).

⁶ Nous retenons ces deux exemples comme significatifs en raison de notre connaissance empirique de ces deux réalités. Dans le cas français on aurait tout aussi bien pu retenir le cas d'Edmond Hervé à Rennes, de Dominique Baudis à Toulouse ou encore celui de Michel Noir à Lyon. En Espagne celui de la municipalité de Séville (**AUTRES EXEMPLES À FOURNIR PAR XAVIER**)

⁷ **XAVIER Mettre petite note sur le parcours politique de Maragall (maire de quand à quand, parti etc.)**

2004⁸ organisé avec le soutien de l'UNESCO que Barcelone va terminer la transformation urbanistique de son front maritime. On peut citer aussi toujours dans le cas de Barcelone le projet de création d'une plate forme « Barcelone Aéronautique et Espace » qui implique la mobilisation de 35 entreprises et les trois niveau de l'administration espagnole (central, autonome et local) dans la construction d'Airbus⁹. Concrètement, ce projet a vue le jour dans l'Université Polytechnique avec l'idée de le transférer dans la société locale.

La politique de communication et le projet de développement urbain du maire de Montpellier, Georges Frêche, même si il consiste à donner à Montpellier l'image d'une ville européenne sont d'une moindre ampleur¹⁰. La politique de développement local mise en place par cette édile locale repose sur trois axes complémentaires visant à lié l'image du maire au prestige de la ville. Le premier réside dans la création d'outils « développementalistes » sur laquelle la nouvelle économie locale doit s'appuyer pour former une Technopole¹¹. Le second relève d'une politique culturelle tout azimuts avec l'organisation de nombreux festivals internationaux (*Montpellier Danse, Radio-France internationale, Festival du cinéma Méditerranéen...*). Le troisième consiste réaliser une importante transformation du paysage urbaine de la ville avec la réalisation de l'Opéra du Corum, et des quartier d'Antigone et de Port-Mariane. Ces axes prioritaire de l'action municipale seront autant de thème à partir desquel le maire va se constituer l'image d'un maire entrepreneur dans une métropole internationale (Nay, 1994). Partant de là, il dote la ville pendant dix ans d'une politique de communication identifiant la ville au dynamisme, au développement et à la modernité : « *Montpellier l'entrepreneante (1982), Montpellier la surdouée (1985), Montpellier Technopole (1986), Montpellier Eurocité (1990)* ». Toutefois, dans le cas de Montpellier la question de la personnalisation du leadership politique se trouve renforcer en raison des

⁸ Dans le cadre de ce projet de Forum, la ville de Barcelone, prétend réunir durant quatre mois des personnalité du monde entier pour discuter des trois grands thèmes : la diversité culturelle, le développement durable et les conditions de la paix dans le monde. L'UNESCO et les Nations Unis sont étroitement associé à la définition du programme de ce Forum.

⁹ On peut noter que type de projet similaire a été développé en France par la ville de Toulouse autour du projet « d'Ariane Espace ».

¹⁰ Georges Frêche est de notre point de vue un des maires français qui a le plus travaillé à l'articulation, ou plutôt la fusion, entre son image personnelle et celle de la ville qu'il gouverne depuis 1977. La lecture de l'ouvrage qu'il a écrit en 1990 est un modèle du genre, tant sa trajectoire politique se confond avec la transformation urbaine de la ville, qui est présenté successivement comme un modèle « d'Eurocité » ou encore comme « la Florence du XXI Siècle », (Frêche, 1990).

¹¹ Ce dispositif s'appuie sur la mise en synergie de cinq pôles : *Euromédecine* (recherche médicale), *Agropolis* (Agro-alimentaire), *Antenna* (câble et images), *Informatique*, *Héliopolis* (tourisme et loisirs). Des outils d'appuis a ce dispositifs sont aussi mis en place comme la pépinière d'entreprise Cap Alpha, la société d'économie mixte de Montpellier (la SERM) ainsi que des associations de prospections et mise en réseaux (Nay, 1994, p. 48).

conflits politiques qui l'oppose son Maire aux présidents de l'exécutif régional et départemental.

En effet, s'il est indéniable que cette stratégie de grands projets relayée par une politique de communication adéquate tend à personnaliser sous formes différentes le pouvoir des maires ; elle entraîne aussi en retour une conscription de pouvoir au territoire municipal. L'échec répété dans les tentatives de conquête du pouvoir au niveau régional de Maragall comme de Frêche montre les limites de ces nouvelles stratégies. On observe aussi que pour réussir ce type de tentative nécessite l'adhésion de l'administration locale mais aussi du secteur privé. Les prétendants au leadership doivent pouvoir alors se prévaloir d'une capacité à générer de l'action collective et de la mobilisation au delà de leur territoire d'élection.

2.2. Un leadership mieux adapté à la réalité sociétale local : du gouvernement local à la gouvernance locale.

Outre une modification des modes de personnalisation du pouvoir des élus locaux on assiste dans les pays d'Europe du sud à une transformation progressive de la nature même du gouvernement local. Pour certains auteurs les villes européenne seraient rentrés dans l'ère de la gouvernance urbaine (Bagnasco, Le Galès, 1997). Dans cette perspective, le concept plus général de *local governance* renvoie à l'idée que l'on ne peut gouverner qu'à travers des réseaux tout en s'émancipant de la tutelle de l'Etat (Le Galès, 1995). De fait, on assiste à la fin d'un mode de gestion des affaires publiques hiérarchisé, qui cède alors la place à une nouvelle forme de gouvernement caractérisé par ce que certains qualifié comme la nouvelle gestion publique. Dans la pratique cela se traduit par l'établissement de nouvelles règles du jeu comme la négociation entre divers acteurs formant un réseaux ou encore par l'introduction de nouvelle stratégie de promotion du territoire en interaction avec différents acteurs politiques et sociaux. Pour certains chercheurs la gouvernance se traduit dans la vie politique locale par la capacité d'influence octroyer à certain groupes de *stakeholders* sur la prise de décision¹². Dans ce contexte, les barrières institutionnelle s'estompe progressivement et les solutions aux problèmes politiques sont imposées par la bas. Partant de là, le leadership des élus locaux se caractérise par une plus forte interdépendance, réciprocité et co-responsabilité. Pour Heifetz (Référence) le leadership se traduit par la mobilisation élargie de ceux qui

participent à la définition des problèmes, de ceux qui cherchent des solutions et qui avancent dans la concrétisation des objectifs. Cette approche du leadership dans une configuration de gouvernance locale est alors profondément différente de l'approche du leadership dans une situation de crise politique majeure ou encore dans un contexte historique particulier ou l'on se contente de mettre en avant la personnalité du leader.

Il convient alors de montrer comment en Espagne le pouvoir se partage entre les municipalité et les *stakeholders* ? Dans qu'elle mesure une redistribution des fonctions entre les administrations s'opère-t-elle ? Peut-on affirmer que les représentants politiques ont changé leur mentalité dirigiste pour une mentalité plus adaptative à la demande sociétale ?

Plusieurs changements récents montrent que l'on va en Espagne dans cette direction même si l'on ne peut pas établir une rupture totale avec les pratiques politiques propres à l'ère du gouvernement local. En effet, les politiques publiques locales et régionales ont pris une nouvelle importance notamment en matière de prestation de service qui dépasse souvent les compétences qui leur sont légalement attribuées par les administrations locales¹³. Parallèlement, ces mêmes administrations ont développé de nouvelles formes de représentation de leurs intérêts dans les communautés locales et définissant ainsi de nouvelles stratégies de développement d'un territoire propre¹⁴. Toutefois, le fait d'intervenir sur des territoires inconnus les oblige à la modération et à la prudence.

(EXEMPLE : Nouveaux services pour les personnes à domicile. A compléter par Xavier)

Par ailleurs, on a pu observer en Espagne une intensification de la collaboration entre le public et le privé dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre de projets de politiques publiques comme le montre le développement de réseaux horizontaux recherchant le consensus entre les différents protagonistes locaux. Ces nouveaux réseaux se forment tout aussi bien avec le secteur entrepreneurial comme avec le secteur non lucratif ou encore le tissu associatif local. Dans un même sens, des réseaux de coopération entre des administrations d'un même niveau comme par exemple ceux qui regroupent de villes et de

¹² Pour Bovaird, Löffler et Parrado : « local governance involves six groups of stake holders : citizens, voluntary sector, business, media, higher levels of government and local authorities » (2002, p. 13).

¹³ En France un premier état de nouvelles politiques locales a montré que ce phénomène est aussi perceptible dans des domaines aussi différents que les politiques de la ville ou encore le développement local, (Balme, Faure, Mabileau, 1998) ;

¹⁴ Cette observation s'applique aussi au cas français comme le montre le rôle particulier des préfets français dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur les communautés d'agglomération (Baraize, 2001).

petites communes. Au total, on assiste à l'accroissement des interdépendances entre les protagonistes de la vie politique au niveau infra-national. Ce phénomène se vérifie particulièrement bien dans la mise en œuvre des grands projets que nous avons évoqué précédemment. On retrouve aussi un exemple de ces nouvelles pratiques dans la mise en place des « *planes estrategicos* ». En effet, si historiquement la mairie est le moteur de cette planification, mobilisant à cette fin ces ressources financières et sa propre expertise, aujourd'hui elle intègre dans ce processus de nombreux stakeholders. Enfin, le dernier élément qui confirme l'hypothèse de l'affirmation d'une gouvernance locale réside dans le développement de réseaux verticaux ou multi-niveaux. Ils permettent la collaboration et l'implication dans les politiques d'autres niveaux de l'administration. Ce type de relation multi-niveaux est particulièrement forts dans la mise en œuvre des politiques territoriales (Brugué, Goma, 1998) ou encore dans les politiques européennes (Brugué, Goma, Subirats, 2000).

Dans le cas français même si l'on trouve des éléments de convergence on doit signaler que les travaux de science politique ont monté d'entrée de jeu une réticence dans l'approche de la transformation du gouvernement local à travers la prise des *policy networks* (Le galès, Thatcher, 1995)¹⁵. Par contre, on retrouve à l'œuvre dans la transformation des modes de gouvernement local la question de la gestion négociée des politiques publiques (Pôle Sud, 1996). Les nouvelles politiques de la villes sont alors un terrain privilégié pour l'observation de ces changements. Dans cette perspective, les recherches insistent particulièrement sur les nouveaux processus d'apprentissage de la règle et de la normes. Certains auteurs soulignent même que la pratique des relations négociés conduit implicitement à une nouvelle forme de personnalisation du pouvoir¹⁶. Par ailleurs des travaux empiriques portant sur la comparaison des politiques urbaines durant le tournant des années quatre-vingt dix montre comment la mise en œuvre de partenariat entre des acteurs publics et des acteurs privés atteste de l'introduction d'une gouvernance locale proche de celle que l'on trouve dans le cas espagnol. En effet, le travail de Jérôme Dubois comparant les politiques publiques d'urbanismes menées à Montpellier et à Aix-en-Provence montre comment le pouvoir local retrouve une certaine

¹⁵ Pour durcir cette spécifié des travaux français, on peut citer le numéro récent de la revue de science politique *Pôle Sud* consacré à « Qui gouverne les villes ? » où l'on fait totalement l'impasse sur ce type d'approche et qui propose en échange de penser la transformation du gouvernement des villes à travers le prisme du gouvernement municipal (Joana, 2000).

¹⁶ Jean Pierre Gaudin admet que « la négociation de contrats valorise le rôle de ce que l'on peut appeler l'inter connaissance stratégique, en particulier lorsque des découplonnements territoriaux ou sectoriels sont en jeu », (Gaudin, 1996, p. 20).

autonomie (1997). L'étude longitudinale de deux projet d'aménagement urbain qui ont abouti lui permet comment l'Etat historiquement initiateur de ce type de politique en perd progressivement le contrôle au profit d'acteurs locaux. Dans les deux cas les élus locaux qui vont porté le projet associent stratégiquement les citoyens aux forums de discussion des grands projet d'aménagement urbains. De mêmes, le partenariat entre les acteurs publics et les acteurs privés jouent un rôle important, on assiste même à la formation de véritable coalition d'intérêts dans la mise en œuvre de ces politiques¹⁷. D'autres politologues montrent que la *local governance* fait apparaître un nouveau type de personnel comme les développeurs de projets ou encore les « technotables »¹⁸ jouant une rôle central dans les nouvelles procédures négociées de l'action publique locale. Autrement gouverner par contrat conduit à une technicisation de l'action politique entraîne le désenchantement des citoyens (peu ou prou exclu de ces procédures) et le retrait tactique des élus. Loin de partager, ce point de vue nous avons montrer au contraire comment certains élu locaux souhaitant affirmer le leadership profite au contraire de cette nouvelle situation pour substantiver le territoire (Genieys, Smith, et ali., 2000).

2.3. Barrières institutionnelles et contrainte territoriale : « veilles » ressources et « nouveaux » leadership ?

S'il y existe bien deux sortes de terrains où l'on a pu observer la redéfinition de leadership politique, c'est bien dans les transformations des institutions de la vie locales mais aussi dans le rapport qu'entretiennent les élites locales avec le territoire. Bien entendu en matière de changement dans les institutions de la vie politique locale, il y a ici une différence entre la situation espagnole où les communautés autonomes ont été crée soit *ex nihilo* voire *ex ante* dans le cas particuliers de la Catalogne, du Pays basque et de la Galice, et la situation française où l'institution régionales a émergé au terme d'un long processus de maturation. Toutefois, on peut trouver des points commun à la France et à l'Espagne notamment dans la faible définition des niveaux intermédiaires entre le local et le régional. De fait, l'existence

¹⁷ Jérôme Dubois conclut son travail en observant : « si les exemples d'Aix et de Montpellier sont pertinents et transposables, le champ local n'est alors qu'un terrain d'affrontement entre des acteurs multiples, aux origines et aux intérêts parfois très dissemblables, sous le regard d'un maire arbitre au pouvoir lié néanmoins à la recherche d'appuis », (1997, pp. 321-322).

¹⁸ Selon Jean Pierre Gaudin, ces nouvelles élites locales seraient celles constitué par « les entrepreneurs de médiation » qui en raison de ressources politiques particulières (savoirs et capacité d'expertise, réseaux lié à un itinéraires personnel et posture individuelle de *broker*), jouent une rôle central dans le processus d'accréditation et de négociation des politiques publiques (Gaudin, 1999, p. 196).

d'un problème d'agencement institutionnel, que certains traduisent comme un facteur d'augmentation de la *multilevel governance*, constitue un espace politique favorisant l'affirmation de nouveaux leadership politique lié à la construction de réseaux transversaux.

En Espagne comme en France la carte administrative se caractérise par sa complexité, sa fragmentation et l'atomisation des niveaux de gouvernement. L'expression de « gouvernement local » renvoie en Espagne à plus de 9000 entités dont la majorité sont de niveau municipal (un peu moins de 36000 pour le cas français). Ainsi, si les deux niveaux basiques de gouvernement sont aujourd'hui les régions ou les municipalités, il existe aussi un niveau intermédiaire occupé par la *Diputaciones provinciales* (en Catalogne s'ajoute aussi *los consejos comarcales*)¹⁹. Ces multiples découpages font que le pouvoir de gestion des municipalités, à l'exception de certaines grandes villes, reste lié aux autres niveaux institutionnels. De fait, les municipalités doivent s'impliquer dans la création de réseaux de gestion pour pouvoir accéder à la mise en œuvre de services. Dans cette perspective, la construction de leadership municipaux devient contingent de cette nouvelle réalité institutionnelle. De plus ces nouvelles entités ne sont pas encore dotées d'une identité et de fonctions bien définies tant leur compétence varie sur le territoire. Le cas des rapports entre l'administration provinciale et de son organe de gouvernement la *Diputacion* est à ce titre très significatif. En Espagne, il y a actuellement 43 *diputaciones* sur un total de 50 *provincias* car sept communautés autonomes sont uniprovinciales. De fait les institutions autonomes absorbent les compétences et l'appareil administratif des *diputaciones*²⁰. Au total, le système de l'administration locale souffre d'une superposition complexe de niveau sans que l'échelon supramunicipal soit clairement affirmé. À titre d'exemple, on peut citer le cas de quelques *consejos comarcales* de la zone métropolitaine de Barcelone qui se sont configurés comme des *mancomunidades* (communautés) de services. Dans quelques zones côtières se sont constitués en consortium pour la promotion touristique alors que dans les zones rurales on assiste à la création de réseaux territoriaux dont la finalité est le développement de nouvelles zones d'activités économiques. Enfin, une autre expérience significative est celle poursuivie dans les îles Canaries et aux Baléares où la classe politique locale est arrivée à un accord

¹⁹ Le nombre de niveau de gouvernement peut être encore plus grand important dans certains cas. Ainsi, par exemple, pour un résident de la ville de Barcelone, nous pouvons identifier neuf niveaux d'administration : l'Union Européenne, l'administration de l'Etat, la communauté autonome, la *deputacion* provinciale, le *consejo comarcal*, l'entité métropolitaine, la *mancomunidades* de *municipios*, la municipalité et le district et ses officines municipales décentralisées.

²⁰ Dans le cas de la Catalogne, c'est le phénomène inverse que se produit car depuis 14 ans à côté des *diputaciones*, il existe les *comarcas*.

politique qui a permis de transférer les compétences du niveau provincial à la faveur d'organismes supra municipaux. De fait, il existe aujourd'hui une contrainte institutionnelle forte en Espagne liée à une forte différenciation des dispositifs d'implémentation de l'action entre les régions autonomes qui rend difficile la compréhension de l'émergence de nouveaux leaderships locaux.

En France, même si le changement des institutions de la vie politique est important en raison du développement de l'intercommunalité, la question de l'émergence de nouveaux leaderships politiques locaux semble plus visible. Un certain nombre de travaux ont montré justement que c'est entre le décalage entre les territoires de l'action fonctionnelle de l'action politique et le territoire institutionnel que l'on trouve des espaces politiques nouveaux investis et susceptibles de générer de nouvelles formes de domination politique (Faure, 1997 ; Genieys, Smith et al. 2000). En effet, depuis les années quatre-vingt dix on a pu observer dans la réalité de la vie politique locale française ces changements liés à la généralisation de l'intercommunalité en milieu urbain ou encore en milieu rural (politique des contrats de pays). Pour Alain Faure : « incontestablement, le système politique local traverse une tourmente territoriale de grande amplitude, tourmente paradoxalement confortée par le processus de mondialisation qui s'appuie aussi sur les dynamiques des terroirs, des réseaux de territoires et de la modernité urbaines » (Faure, 2001, p. 11). Tout se passe alors comme si, les élus locaux en prise à ces nouvelles contingences se trouvent dans l'obligation de repenser les cadres élémentaires de leur action politique²¹. La mise en œuvre de l'intercommunalité, même si elle constitue « un pouvoir inachevé » (Le Saout, 2000), est un terrain d'investigation où l'on a pu observer à l'œuvre des stratégies de constitution de leaderships locaux. Pour accéder aux positions de gouvernement dans ces structures les élus locaux doivent jouer sur un double registre celui des arrangements politiques et celui de la mise en avant de projets à forte capacité d'agrégation afin de transcender les corporatismes locaux. Les travaux collectifs réalisés sur la mise en œuvre récente des communautés d'agglomérations en sont un bon exemple (Baraize, Négrier, 2001). L'étude qui porte sur huit configurations françaises différentes (Banlieue parisienne, Marseille, Bordeaux, Montpellier, Béziers, Chambéry et Voiron) s'interroge sur le lien possible entre cette nouvelle formule institutionnelle et l'émergence d'un nouveau type d'élus locaux. Sans vraiment pouvoir trancher dans leur réponse,

²¹ Olivier Borraz dans un article de synthèse sur la redéfinition des cadres du gouvernement local s'interroge sur la nécessité d'une distension analytique entre le comportement des élus et les institutions auxquelles ils appartiennent (Borraz, 2000, p. 25).

les auteurs montrent que l'extension du pouvoir des élus locaux ne va pas de soi quelque soit la tactique politique mise en place. Dans cette perspective, le cas de la mise en place de la communauté d'agglomération de Montpellier est paradigmatique tant la victoire annoncée de Georges Frêche, c'est soldé par un demi échec (Négrier, 2001)²². La création de grandes zones métropolitaines a aussi permis d'observer comment les maires de ces grandes communautés urbaines essayent dans le cadre de la compétition économique internationale de se construire un nouveau leadership. En comparant les cas de Bologne (Italie) et Lyon (France) des chercheurs français analysent comment les maires de ces grandes villes se muent en entrepreneur politique métropolitain en jouant sur le double registre de « l'homme politique et du technocrate » (Jouve, Lefèvre, 1999). Leur sociologie comparée des leaders en action, M. Noir et W. Vitali, est conclue de la façon suivante : « Ces élites urbaines se distinguent par une remise en cause de la légitimité traditionnelle procurée par les parties et par leur recherche d'une légitimité, que l'on peut qualifié de territoriale, en ce sens que c'est par les politiques publiques qu'elles mettent en œuvre dans un contexte local spécifique que cette légitimité leur est partiellement acquise. Pour ces nouvelles élites, il s'agit de faire de leur territoire un acteur collectif dont elles auraient le leadership et, pour ce faire, elle procèdent en intégrant la culture politique locale dont elles sont elles-mêmes partiellement le produit » (ibid., p. 193/194). Dans nos travaux sur les élus locaux face aux nouvelles politiques de développement local nous avons analysé comment certains acteurs profitaient de cette situation politique pour imposer leur leadership sur un territoire donnée (Genieys, 1997 ; Genieys, Smith, 1998 ; Genieys, 1999). En s'appuyant sur plusieurs enquête de terrain, comme celles menées dans le « Pays cathare » (département de l'Aude) et dans les « Baronnie dromoise » (Département de la Drôme), nous avons montré comment certains élus locaux (maires de petite commune et/ou conseiller général) ont su mobilisé voire inventé de nouveaux registres de l'action publique pour *substantiver* le territoire. Dans les cas que nous avons étudié ou les politiques européenne jouent un rôle particulier, les élus locaux confronté à la multiplicité des institutions de gouvernement local innovent doublement : en constituant des réseaux d'action publique permettant d'inscrire leur action politique bien au delà de leur circonscription électorale et en faisant référence à l'imaginaire historique de ces territoires. Dans le cadre de la construction d'un projet de développement local autour du territoire imaginaire des Cathares (*imagined territory*), entendu comme un pays, l'analyse de

²² Le projet initial défendu par le maire de Montpellier comprenait 41 Communes. Contestait par une mobilisation des élus locaux, il fut porter devant la Conseil d'Etat qui le rejeta. Le projet finalement retenu porte sur 38 communes.

l'action des élus permet de voir comment un élu local impose son autour de nouvelles pratiques politiques. Le rapport au services administratif déconcentré de l'Etat mais aussi aux administration locale est reformulé par une approche globale de l'action publique locale (Genieys, 1999). L'élu local qui peut s'en prévaloir affirme alors son leadership en substantivant le territoire et en jouant sur les interstices institutionnels que la décentralisation à la française à laisser apparaître.

Au total, il semble qu'en France comme en Espagne que les transformations institutionnelles de la vie politique locale joue à la fois un rôle de barrières, notamment en matière de lisibilité, mais aussi un rôle de fenêtres d'opportunité pour les élus locaux en quête de nouvelle formule de légitimation de leur pouvoir. Mais en reprenant Robert Starratt on peut s'accorder pour dire que ces prétendants au leadership se trouvent confronter à un « véritable défi d'authenticité » tant leur intervention doit répondre à un besoin d'identité diffus au sein de la vie politique locale actuelle (1993, p. 4). Dans cette perspective, c'est la ré-invention même du territoire qui se jouent à travers la reformulation des imbrications entre l'organisation ostentatoire du pouvoir politique et le nouvel investissement de l'espace social par les détenteurs des fonctions de gestion (Alliès, 1982). De fait, ce n'est plus la quête d'un pouvoir personnalisé qui domine dans ces deux pays mais plutôt la capacité qu'on certain leaders à produire du sens politique sur le territoire.

Pour une grille d'analyse comparative des rapports entre leadership et territoire.

En s'appuyant sur nos premières observations, un questionnement sur l'émergence de leadership politique au niveau infra national en France mériterait d'être systématiser pour rendre compte des transformation actuelle lié à la généralisation de la *multi-level governance*. Pour répondre à cette série d'interrogation, il convient de proposer une définition opérationnelle du leadership politique proposant de saisir les élus locaux (entendu comme ce qui sont porteur de dispositifs d'action publique) comme étant ce qui *implémente* l'action publique sur le territoire. Dès lors, l'action politique des élus locaux peut être pensé autour de trois principaux registre d'action territorialisé (Genieys, 2003) : le premier celui de *l'éligibilité*, qui renvoie au circonscription électorale l'élu capte le (ou les) mandats électifs en s'assurant le soutien des électeurs (des citoyens) ; le second celui de la *territorialisation* de l'action publique, relève de l'espace où l'élu peut se prévaloir de mettre en œuvre les

politiques publiques et donc s'imputer les ressources inhérentes à la territorialisation de l'action publique ; le troisième celui des *imaginaires territoriaux*, fait référence au territoire comme un lieu de mémoire où l'élu peut mobiliser des ressources historiques, symboliques et culturelles, en évoquant l'identité. Les comparaisons devraient alors être recentrées sur la combinaison de trois variables correspondant à autant de situations qui permettraient de saisir le leadership en action :

1/— *la variable institutionnelle* :

Il s'agirait de montrer en quoi le renforcement des pouvoirs des différents niveaux institutionnels de gouvernements infra-nationaux (au sens de *multilevel governance*), en France, la ville, le département et la région, et en Espagne, la communauté autonome, les *comarcas* (ou *deputacion provinciales*), les *ayuntamientos*, ont favorisé l'émergence de leaderships politiques. L'accroissement des compétences peut être conçu comme un facteur d'accroissement du leadership politique au même titre que les conflits entre les différents niveaux (ou échelles) de gouvernement qui sont apparus. Dans une même perspective, le rôle des partis politiques peut être appréhendé comme une dimension institutionnelle complémentaire pour comprendre la formation de leaderships politiques infra-nationaux.

2—*la territorialisation de l'action publique* :

Il s'agit ici de choisir un certain nombre de politiques publiques comparables en France et Catalogne pour montrer comment la territorialisation de l'action publique, notamment via les ressources qu'elle produit, joue en faveur des leaders qui peuvent s'en prévaloir (exemples : les politiques européennes ; les politiques de développement local ; la politique de gestion de l'eau ; la politique sociale ; l'environnement etc.)

3—*la mobilisation de la territorialité (entendue ici comme les dimensions identitaires voire imaginaires du territoire) par les élus locaux souhaitant affirmer leur leadership*

La comparaison de la constitution de nouveaux types d'action collective impulsés par des leaders locaux sur des nouveaux territoires peut s'avérer des plus pertinentes. On retrouve, in fine via le jeu des rapports entre leadership et territoire, la question de la redéfinition des institutions politiques comme le département, les « pays » et les communautés d'agglomération en France et en Catalogne le débat sur la redéfinition des échelles des gouvernements locaux.

BIBLIOGRAPHIE

A compléter par XAVIER

- Abélès Marc** (1989), *Jours tranquilles en 89*, Paris, Odile Jacob.
- Alliès Paul** (1982), *L'invention du territoire*, Grenoble, PUG.
- Alliès Paul** (1991), « Que sont nos notables devenus? », *Autrement*, n° 122, mai, pp. 108-119.
- Bagnasco Arnaldo, Le Galès Patrick** (1997), *Villes en Europe*, Paris, La découverte.
- Baraize François, Négrier Emmanuel** (2001), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan.
- Baraize François** (2001), « Quel leadership pour les agglomérations françaises ? », *Sciences de la Société*, n°53 mai 2001, pp. 43-62.
- Beltran Miguel** (2000), *La accion publica en el regimen democratico*, Madrid, CEPC.
- Birnbaum Pierre** (1998), *La France imaginée. Déclin des rêves unitaires ?*, Paris, Fayard.
- Borraz Olivier** (1998), *Gouverner une ville. Besançon 1959-1998*, Rennes, P.U.R.
- Borraz Olivier** (1999), « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale », in R. Balme, A. Faure, A. Mabileau (dir.), *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Science po.
- Borraz Olivier** (2000), « Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition », *Pôle Sud*, n°13 novembre 2000, pp. 11-26.
- Briquet Jean-Louis** (1997), *La tradition en mouvement*, Paris, Belin.
- Brugué Quim, Goma Ricard** (1998), *Gobiernos locales y politicas publicas*, Barcelona, Ariel.
- Burns John MacGregor** (1978), *Leadership*, New York, Harper and Row.
- Capo Jordi et ali.** (1988), « La formacion de una elite politica local », *Revista de Estudios Politicos*, n°59, pp. 199-224.
- Duran Patrice, Thoenig Jean-Claude** (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46 (4), pp. 580-623.
- Faure Alain** (1994), « Les élus locaux à l'épreuve de la Décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 44, n° 3, juin 1994, p. 462-479
- Faure Alain**, (1997), « Les apprentissages du métier d'élu local. La tribu, le système et les arènes », *Pôle Sud*, n°7 novembre pp. 72-79.
- Faure Alain** (2001), « Dynamiques intercommunales, leadership et territoire », *Science de la société*, n°53 mai, pp. 11-19.
- Fontaine Joseph, Le Bart Christian dir.**, (1994), *Le métier de l'élu local*, Paris, L'Harmattan.
- Garraud Philippe** (1989), *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan.
- Garraud Philippe** (1994), « Le métier d'élu local : les contraintes d'un rôle », in J. Fontaine, C. Le Bart (dir.), *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, pp. 29-54.
- Gaudin Jean-Pierre** (1999), *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de science po.
- Gaxie Daniel, Lehingue Patrick**, (1984), *Enjeux municipaux*, Paris, PUF.
- Genieys William** (1997), « Le territoire imaginaire du Pays cathare », *Pôle Sud*, n° 7, novembre, pp. 118-131.
- Genieys William** (1998), « Autonomous Communities and the state in Spain. The role of intermediary elites », in P. Le Galès, Ch. Lequesne, *Regions in Europe*, London, Routledge, pp. 166-180.
- Genieys William, Smith Andy** (1998), « Mobilisations politiques et modèles de leadership territorial. Analyse comparée d'une politique publique européenne et infra-régionale », in E.

- Négrier, B. Jouve (dir.), *Que gouvernent les régions d'Europe ?*, Paris, L'Harmattan, pp. 205-221.
- Genieys William** (1999), « Les experts du développement local face à l'Etat. La genèse du Pays cathare », in R. Balme, A. Faure, A. Mabileau, *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Science po, pp. 356-381.
- Genieys William, Smith Andy, Baraize François, Faure Alain, Négrier Emmanuel**, (2000) « Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, n°13 novembre, pp. 103-119.
- Genieys William** (2003), « Le leadership vu du territoire. Pour une sociologie de l'action politiques des élus locaux », in A. Smith, Cl. Sorbets (dir.), *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, PUR.
- Goma Ricard, Subirats Joan** (1998), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes des actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel.
- Grémion Pierre** (1976), *Le Pouvoir périphérique*, Paris, Seuil.
- Grémion Catherine, Muller Pierre**, (1990) « De nouvelles élites locales », *Esprit*, n°164, septembre, pp. 38-48.
- Jessop Bop** (1996), "A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes: accumulation strategies, hegemonic projects and governance", in M. Lauria, ed, *Reconstructing urban regime theory*, London, Sage,
- Joana Jean**, (2000) « La sociologie historique face au local », in CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, pp. 299-319.
- Lagroye Jacques** (1973), *Société et politique. Chaban Delmas*, Paris, Pédone.
- Le Bart Christian** (1992), *La rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, Pédone.
- Le Bart Christian** (1999), « Les politiques d'images. Entre marketing territorial et identité locale », in R. Balme, A. Faure, A. Mabileau, *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Science po, pp. 415-427.
- Le Galès Patrick, Thatcher Mark** (1995), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan
- Le Saout Rémy**, (2000), « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°3 juin, pp. 439-461.
- Lorrain Dominique** (1993), « Après la décentralisation, l'action publique flexible », *Sociologie du Travail*, n°3, pp. 285-307.
- Mabileau Albert**, dir. (1993), *A la recherche du local*, Paris, L'Harmattan.
- Mabileau Albert**, (1997), « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, vol. 47 (3-4) juin-août, pp. 340-376.
- Pôle Sud*, *Elites, politiques, et territoires*, n°7 novembre 1997, 143 p.
- Pôle Sud*, *Qui gouverne les villes ?*, n°13 novembre 2000, 119 p.
- Science de la Société*, (2001) *Leadership et arrangements territoriaux*, n°53 mai, 218 p.
- Starratt Robert** (1993), *The drama of leadership*, London, The Falmer Press.
- Subirats Joan, Valles Josep M.** (1990), « Diez años de democracia local (La situación del gobierno local catalan) », *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, n°67 Enero-Marzo, pp. 41-91.