



**HAL**  
open science

## Connaissance politique et savoirs pratiques

Emmanuel Négrier

► **To cite this version:**

Emmanuel Négrier. Connaissance politique et savoirs pratiques . ENSAM. L'Urbanisme en partage, L'ésperou, pp 133-143, 2014, 978-2-912261-73-1. hal-01440416

**HAL Id: hal-01440416**

**<https://hal.science/hal-01440416>**

Submitted on 19 Jan 2017

**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.

**Préambule** 7

**Introduction** 9

## **Urbanisme et aménagement : accompagner le changement**

Rémy AILLERET  
Projets urbains durables ? Rien n'est simple, tout se complique 15

Emmanuelle GALLOT-DELAMEZIERE / Frédéric BOSSARD  
L'urbaniste, entre quête de reconnaissance et décloisonnement des pratiques 19

Thierry LAGET  
Les nouveaux défis de l'aménageur dans la conduite des projets urbains 27

## **Les états de l'urbaniste**

Michèle LARUË-CHARLUS  
De la nécessité pour une ville d'avoir des urbanistes dans son administration :  
l'exemple de Bordeaux 35

Bernard LENSEL  
Thématiques, territoires, acteurs 39

Jean-Pierre MISPELON / Didier LENOIR  
De l'acte II à l'acte III de la représentation des urbanistes 47

Sylvaine GLAIZOL  
Les CAUE, des professionnels entre pédagogie et pragmatisme 53

Nicolas LEBUNETEL  
Urbanisme et urbanistes : défi professionnel, défi associatif 59

Guy TAPIE  
La culture professionnelle des urbanistes français 67

## **Horizons urbains**

Eugène GRÉAU  
La fabrique de la ville de demain 81

Catherine BERNIÉ-BOISSARD  
La métropole, d'un nouveau langage pour la ville à l'alternative :  
modèle grec ou modèle romain ? 91

Fabien BLASCO  
ÉcoCité, du grand territoire au projet urbain :  
émergence de nouvelles préoccupations urbaines et constructions de nouveaux savoir-faire 101

Élodie VALETTE La question agricole fait-elle partie de l'urbanisme ?	109
Claire BAILLY À ville complexe, projet urbain augmenté ?	119
<b>Connaissance et reconnaissance à la croisée des chemins ?</b>	
Christophe DEMAZIÈRE Les formations à l'urbanisme et à l'aménagement dans l'université : une qualité promue et reconnue	129
Emmanuel NÉGRIER Connaissance politique et savoirs pratiques	133
Laurent VIALA Pour un régime éthique et critique de coproduction de la connaissance et de l'action	143
<b>Index des sigles</b>	159
<b>Auteurs</b>	163

# Connaissance politique et savoirs pratiques

Dans l'univers des études urbaines, l'articulation entre connaissance politique et savoirs pratiques<sup>1</sup> est un vieux défi dont l'actualité et l'acuité sont particulièrement remarquables. Nous allons en explorer les raisons scientifiques, tout en proposant, à partir de nos observations empiriques, quelques unes de ses implications (Pôle Sud, 2010). Disons d'emblée que l'intérêt permanent pour la connaissance politique résulte d'un échec salutaire : celui de la théorie de la bonne échelle de gouvernement. C'est précisément parce que celle-ci n'est pas seulement – et peut-être pas essentiellement – une affaire d'expert mais aussi une affaire d'intérêts, de représentations et de récits conflictuels entre eux que la plupart des stratégies fonctionnalistes du changement d'échelle se sont heurtées à un mur. Échec répété, et dont la répétition elle-même est une pièce essentielle du dialogue que nous instruisons ici.

Les rêves réformateurs des années 1960, qui prévoyaient qu'allaient nécessairement se fonder, à l'échelle des problèmes urbains, les institutions équivalentes, se sont brisés sur la persistance d'identités fragmentaires (Vincent Ostrom, Charles Tiebout & Robert Warren, 1961 ; Robert Caldwell Wood, 1958 ; G. Ross Stephens & Nelson Wikstrom, 2000). Les projections chevènementistes d'une France intercommunale intégrée, neutralisant un émiettement communal – la municipalité d'antan étant désormais vouée à la pratique indigente d'une démocratie de proximité – avec toute la condescendance que cela

comporte parfois – ont donné l'illusion de la conjuration du signe indien (Marcou 2010, Kerrouche 2008). Las, il n'est qu'à voir comment s'organise la chose au plus près des territoires pour voir combien l'inachèvement politique va de pair avec l'exhaustivité cartographique, à la condition bien sûr d'exempter la proche couronne parisienne, siège d'une fragmentation municipale d'un autre âge (à peine 66% de communes intégrées dans un EPCI au 1<sup>er</sup> janvier 2013 !), mais pourtant bien inscrite dans son histoire (Philippe Estèbe, 2008, Emmanuel Bellanger, 2013). Les réformes territoriales ont ceci de paradoxal en France qu'elles se proposent toujours de mettre fin à des situations d'inégalité spatiale toujours très complexes à évaluer, tout en donnant naissance, par négociations successives, à de nouvelles formules elles-mêmes à l'origine d'inégalités (Nicolas Portier 2011). Dans le même temps, l'application de règles uniformes en apparence donne lieu, elle, à une différenciation croissante entre territoires (Emmanuel Négrier, 2011).

C'est au carrefour de ces tentatives toujours avortées de grand soir territorial et de ces différenciations spatiales que notre propos se situe, et pose la question de l'articulation entre connaissance politique et savoirs pratiques. Cette question est évoquée en une période assez singulière où la participation aux rituels politiques (militantisme, scrutins locaux) est en constante perte de vitesse, en dehors de quelques rares sursauts présidentiels ; où les partis dits « de gouvernement » (PS, UMP) sont également, et dans la plupart des pays occidentaux, en déclin prononcé (Pierre Martin 2013). Ces tendances jettent sur la politique locale un voile de dépréciation, même si le

1 - On prendra, faute d'espace pour établir la différence entre « connaissance » et « savoir », les deux termes comme synonymes, renvoyant le dialogue à leur rapport à la « politique » et aux « pratiques ».

crédit dont bénéficient les élus de proximité est moins érodé que celui des représentants nationaux. C'est dans ce contexte que nous allons défendre, paradoxalement, une vision extensive de la politique. Après avoir examiné les savoirs pratiques de l'urbain et ce qui peut les constituer – en nous appuyant sur l'exemple de la question foncière – nous proposerons deux thèses sur leur articulation au politique. L'une repose sur la distinction ontologique du travail et de la sphère politiques par rapport aux secteurs sociaux qui produisent ces savoirs pratiques. L'autre pense au contraire une pluralité d'expressions politiques, et la politique comme un principe fondamental de discussion.

## 1. Des savoirs pratiques en compétition

La politique locale est, de façon croissante, une activité informée par une kyrielle de savoirs pratiques. Pour le comprendre, on peut tout d'abord observer que, y compris dans les espaces non métropolisés mais soumis, comme par exemple dans le département de l'Hérault, à une croissance urbaine régulière et soutenue (Françoise Jarrige et al., 2013), les élus ont depuis longtemps cessé d'être en majorité des agriculteurs. La politique n'est donc plus le siège d'une sorte de vocation à exercer la chose publique en vertu de lignages (Marc Abélès 1990) ou d'activités plus légitimes que d'autres. Elle est sans doute plus déterminée aujourd'hui par le savoir que par l'avoir ou l'être. Son sens dépend aujourd'hui d'une confrontation avec une multiplicité de savoirs pratiques en compétition.

Quels sont ces savoirs ? En quoi sont-ils pratiques ? À ces questions les réponses peuvent être multiples, et les querelles épistémologiques pourraient nous retenir longtemps (Jean-Marie Barbier, 1996). Contentons-nous ici de proposer qu'un savoir pratique résulte de la projection dans une configuration concrète d'un ensemble construit d'informations, d'où il résulte que – contrairement à ce que l'on

pourrait appeler sommairement un « savoir théorique » - le lien entre l'information agrégée et la configuration est sous-tendue par un intérêt. Prenons un exemple : dans une région à forte expansion démographique comme le Languedoc-Roussillon, l'enjeu des politiques foncières est déterminant. Les savoirs pratiques qu'elles engendrent sont donc très diversifiés. Les différences concernent à la fois le choix des indicateurs et leur hiérarchie, mais aussi le lien discursif établi entre les données ainsi présentées. En voici trois.

Un premier type de savoirs pratiques privilégiera l'agrégation d'indicateurs suivant :

- l'artificialisation des sols s'accomplit au rythme de près de 4 500 ha par an, selon une logique où continue de dominer l'habitat diffus, soit celui qui est le plus néfaste à la bonne cohabitation des activités agricoles et urbaines. Cette périurbanisation engendre la production de quatre fois plus de logements que ce qu'un examen raisonné des besoins établirait ;
- les élus locaux étant dans l'incapacité de toujours juguler l'explosion des demandes - en fonction de pressions locales, amicales, familiales, d'intérêts eux-mêmes au carrefour de l'action publique et des patrimoines privés - la solution la plus rationnelle est de changer d'échelle : éloigner la décision politique de sa concrétisation sociale locale ;
- le transfert des responsabilités en matière de plan local d'urbanisme du niveau municipal vers le niveau intercommunal fait partie des instruments au service d'une telle stratégie.

Un deuxième type de savoirs pratiques, sur le même sujet, valorisera cette autre agrégation sur le grand nombre d'hectares libérés par l'agriculture au profit de l'urbanisation, seul un quart est à destination du logement, alors que le reste concerne des opérations en direction des secteurs tertiaires, de bureau, de zonage économique. Or la puissance publique définit un objectif de 5 millions de logements en 5 ans. Seuls 16% de la construction de logement étant liés à des opérations d'aménagement

programmé - le reste étant diffus - la capacité à atteindre cet objectif est fortement limitée ; ou alors serait catastrophique pour l'environnement.

En conséquence, par le biais ou non d'un transfert des responsabilités d'un échelon à l'autre, il conviendrait de libérer du foncier communal, et confier ces espaces aux professionnels ; et adapter le régime de taxation des plus-values foncières aux perspectives de densification (comme objectif d'intérêt général) permise par telle ou telle opération.

Un troisième type de savoirs pratiques lui, s'organisera autour d'autres pièces du puzzle urbanistique :

- il fera le constat que dans la commune, le nombre de logements vacants est certes important, mais que la plupart sont hors de toute transaction possible. En revanche, le nombre de demandes de logements en provenance de citoyens natifs du village et qui y sont attachés, qui y paient parfois de leur personne dans les associations et le bénévolat de secours, est considérable ;
- ce besoin est tel qu'il convient d'autoriser des lotissements, en intégrant une part de logement social aidé, mais en faisant en sorte, surtout, que ces logements soient de fait réservés aux jeunes (ou moins jeunes) natifs de la commune, bien connus des concitoyens (des élus notamment) ;
- en conséquence, il convient surtout de lutter contre tout transfert de compétences à l'échelle supérieure, échelle où les édiles du village sont en minorité, membres du même parti mais en conflit durable avec celui qui gouverne l'intercommunalité ;
- si une telle perspective advenait – non qu'elle fût d'ailleurs illogique en général, mais pas ici ! – c'en serait fini de la maîtrise par la commune de son destin, et en quelque sorte la fin de la démocratie.

Bien sûr, d'autres savoirs pourraient être convoqués à cet échange, et sans doute les positions présentées ici le sont-elles de façon un peu schématique. Mais toute personne

qui se trouve au cœur du développement de l'urbain contemporain, aux marges plus ou moins lointaines de la cité classique, a plus d'une fois eu maille à partir avec elles, à leur affirmation positiviste, aux critiques que celle-ci suscite (Hélène Reigner 2013).

Quelle est la place de la politique dans une telle arène ? Tout l'intérêt pour un politologue est de constater que cette articulation peut prendre deux significations différentes. La première est la plus nominale, et s'intéresse au positionnement du personnel politique et à ses marges d'influence, voire de décision. La seconde creuse au contraire, pour un meilleur bénéfice analytique croyons-nous, la composante politique de l'ensemble des savoirs et protagonistes.

## **2. L'articulation par la distinction. L'ontologie politique**

Commençons par la première conception du politique, et des rapports qui s'instituent entre les élus (nominalement politiques) et les autres acteurs, alors considérés comme non-politiques. L'observation nous permet de constater une pluralité de modèles, et donc de places de la politique dans la configuration. Nous ne pourrions pas ici trop nous attarder à qualifier ces modèles, mais disons qu'ils peuvent correspondre aux suivants :

- le modèle néokeynésien par lequel l'édile (ou les édiles, constitués en coalition majoritaire) s'appuie sur un levier élevé d'investissement public, attirant ainsi à lui de puissants intérêts privés qui, en échange d'obtenir des affaires en nombre conséquent, selon un ordre durable, acceptent d'aliéner une part de leur liberté et de leurs espoirs de gains de court terme contre une stabilité de revenus de moyen et long terme. Un tel modèle est rarement pur, car il impose d'importantes restrictions aux conduites opportunistes, et implique que les ressources foncières soient régulièrement disponibles pour de nouveaux projets, dans le cadre d'un marché lui-même en capacité d'absorber

l'afflux d'offres qui en découlent ;  
 - le modèle néo-libéral par lequel l'édile aliène sa propre capacité d'investir, se tourne vers des secteurs (social, éducation, culture, tourisme, etc.) qu'il considère plus stratégiques, et laisse le secteur privé libre de développer ses propres stratégies : acquisitions foncières, aménagements plus ou moins articulés ou infidèles à des documents de planification comportant le minimum d'obligations légales, et encore pas toujours. La relation entre puissance publique et entrepreneurs du bâtiment et du logement est en apparence moins structurée que dans le premier cas. C'est aussi parce qu'elle est plus personnalisée, voire en partie souterraine, comme quelques affaires retentissantes ont permis de le montrer au cours des dernières décennies.

Ces deux premiers modèles sont plutôt des types « idéaux » qu'on ne retrouve pas en totalité dans la réalité, mais qui démontrent une certaine orientation politique. Par leur nature très sectorisée, ils correspondent en outre plutôt aux villes et à leurs immédiates agglomérations, où l'action urbanistique est l'affaire de services, de techniciens publics, de programmes, et moins aux villages des secondes couronnes ou de l'univers non métropolisé. Ils correspondent aussi à des univers politiques où les partis ont une importance, même s'il est hasardeux – paradoxalement – d'assimiler tel modèle à telle couleur politique. Comme Bernard Jouve l'a bien montré dans le cas canadien – mais un tel constat est aussi valable en France – on aurait pu s'attendre à ce que les modèles néo-keynésiens, particulièrement volontaristes et agrégateurs, soient portés par les gauches urbaines, alors que les droites, elles, seraient plutôt enclines à privilégier la fragmentation compétitive (2005). En réalité, le nombre de contre-exemples à cette règle est tel – ne serait-ce que l'hostilité presque totale du parti communiste, en France, à l'égard de l'intercommunalité – qu'il vaut mieux la tenir à distance, la considérer moins comme une contrainte de l'action politique que comme un

horizon, plus ou moins lointain, de la pensée urbaine de gauche ou de droite.

Dans ces derniers, d'autres figures apparaissent, plus complexes. L'absence de compétence directement à la hauteur des enjeux urbanistiques – faute d'une administration locale équivalente à celle d'une ville – fait apparaître une grande diversité de configurations. De quoi dépendent-elles ? Essentiellement de trois facteurs.

Le premier se situe dans le profil du maire et de l'expertise dont il dispose au travers de son parcours ou de celui de ses proches collaborateurs, adjoint ou secrétaire (Alain Faure, 1994). Nous l'avons dit, la proportion de maires agriculteurs, même en zone rurale, est devenue ultra-minoritaire.

Nous voyons cependant sur ce tableau que, comparativement à ceux d'autres niveaux territoriaux, les élus municipaux pâtissent d'un moindre décalage sociologique vis-à-vis de la population en général (colonne de droite). On le voit notamment à la proportion d'élus issus des catégories intellectuelles supérieures ou des professions intermédiaires. Tous les maires – loin s'en faut – ne sont pas d'anciens fonctionnaires de collectivités territoriales, enseignants ou juristes, à même de maîtriser, mieux que d'autres, le flux réglementaire qui a déferlé sur la France décentralisée depuis 1983. Aujourd'hui, 8 000 lois environ s'appliquent aux collectivités territoriales, et près de 400 000 normes, législatives ou réglementaires. Dans un contexte territorial où les élections se déroulent au scrutin uninominal majoritaire, et non au scrutin de listes bloquées (au dessous de 3 500 habitants jusqu'en 2014, au dessous de 1 000 habitants désormais), la différenciation entre « la politique » et « la société locale » est faible. C'est pour cette raison que dans ces communes, la personnalité du maire et sa compétence propre comptent, même si elles ne sont pas nécessairement gages d'élection facile ou de réélection, notamment

dans les communes dont le scrutin majoritaire autorise le panachage et encourage le rayage de noms, expression sourde d'amertume à l'égard d'un premier magistrat ayant agi, et donc ayant déplu (Sylvain Barone & Aurelia Troupel, 2011).

tels que le CAUE par exemple, mais aussi désormais le conseil régional viennent, au gré des motivations politiques, programmatiques ou encore esthétiques, conforter ou non tel dessein municipal. L'intercommunalité constitue, à ce titre, une sorte de rang intermédiaire, à la fois l'expression d'un bloc local et l'incarnation parfois redoutée d'un pouvoir de plus.

### Les Professions et Catégories sociales des élus locaux

	Conseillers municipaux	Maires	Conseillers généraux	Conseillers régionaux (élections 2010)	Population de 15 ans et plus en 2008*
Agriculteurs exploitants	11,1	15,6	5,3	2,9	0,9
Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	8,8	8,0	8,3	6,4	3,3
Cadres et professions intellectuelles supérieures	11,9	15,0	31,4	32,2	8,7
Professions intermédiaires	11,5	11,0	14,8	25,6	13,0
Employés	20,6	9,2	5,4	8,9	16,5
Ouvriers	4,8	2,0	0,7	1,1	13,1
Autres professions	7,7	4,7	4,7	7,6	-
Retraités	19,6	32,4	26,5	9,9	30,7
Autres sans activité professionnelle	4,0	2,0	2,8	5,4	13,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

\* INSEE - enquête emploi, moyenne annuelle Source : ministère de l'Intérieur, bureau des élections et des études politiques

Le deuxième facteur qui joue, dans un contexte de répartition non étanche des compétences, c'est la qualité des relations entre niveaux politiques. Il n'est un mystère pour personne que les municipalités où siège, par l'effet du cumul des mandats, un maire-conseiller général, affichent souvent d'insolents niveaux d'équipement si on les compare à d'autres communes environnantes. Au-delà de ce constat, la politique multi-niveau joue un rôle majeur dans les stratégies que peuvent ou non mener les élus locaux. Jadis uniquement centrée sur la relation crypto-tutélaire avec le conseil général, cette relation s'est aujourd'hui complexifiée : le conseil général, l'État et leurs différents services et agences techniques,

Le troisième facteur, c'est bien sûr la nature des relations entre ces édiles et les intérêts sociaux territoriaux. Ces intérêts ne sont pas seulement locaux, au sens où certains d'entre eux, qui ont un impact territorial puissant, ne sont pas localisés sur le site de la commune elle-même. Les viticulteurs-coopérateurs de Maraussan, au nord de Béziers, dépendent désormais de la cave de Nissan-lez-Enserune, à l'ouest, qui constitue pour eux un intérêt territorial sans pour autant être enraciné dans leur commune. Il y a donc là aussi un enjeu de pluralité de niveaux. La diversité de ces intérêts est également très élevée, et sa tendance va vers la fragmentation. La diversité est thématique, puisque l'on peut associer des



intérêts économiques, de différents secteurs, à des intérêts socioculturels, ou reposant plutôt sur des caractéristiques environnementales ou de voisinage, de tranches de population, de patrimoine, de croyance religieuse, etc. Même dans les communes de taille modeste, la prolifération associative frappe, et permet de penser que ces intérêts sociaux sont au principe d'une conflictualité structurelle. Celle-ci concerne à la fois l'usage « correct » - c'est à dire conforme à leurs vues - des deniers publics, les politiques publiques, l'usage des ressources communes, dont la ressource foncière, etc. Si les villages ne transforment pas cette conflictualité structurelle en bataille rangée quotidienne, c'est bien parce que le politique y occupe une place particulière.

Cette place, dans une perspective de distinction ontologique, peut varier en fonction du jeu de ces différentes variables : la position de l' élu dans l'interscalaire territorial ; ses savoirs professionnels et pratiques sur les affaires locales ; sa capacité de négociation avec les différents intérêts en jeu. Plusieurs modèles de leadership politique – ou d'absence de leadership – en découlent (Emmanuel Négrier, 2005). Donnons quelques rapides illustrations : le leadership *transformationnel* est celui qui s'inscrit le plus dans la politique néo-keynésienne et qui, tirant parti des ressources engendrées, parvient à imposer à l'ensemble des acteurs et à leurs savoirs pratiques un principe de discussion, une régulation des intérêts, une perspective territoriale. Sans doute Georges Frêche a-t-il incarné, un temps à Montpellier, cette figure de légitimité (Laurent Viala, Jean-Paul Volle, Emmanuel Négrier & Catherine-Bernié-Boissard, 2010).

Le leadership *transactionnel* est celui qui, n'ayant pas les mêmes ressources (personnelles, décisionnelles, socio-économiques), bâtit sa légitimité sur une capacité à établir, entre des intérêts différenciés et conflictuels, une transaction continue, de sorte que chacun reste, en quelque sorte, maître de son projet, de son

récit, de ses ressources, tout en partageant a minima une communauté d'intérêts. Sans doute, pour rester dans le département de l'Hérault, Raymond Couderc, à Béziers, aura-t-il incarné cet autre modèle, tout comme le successeur de Georges Frêche à la communauté d'agglomération de Montpellier, Jean-Pierre Moure.

À l'échelle de communes plus petites, en dépit des fortes différences dans la professionnalisation des politiques municipales, des ressources directement maîtrisées par les élus, une même logique d'articulation variable se dessine quant aux trois points évoqués : l'équation personnelle, le multi-niveaux institutionnel, la combinatoire d'intérêts territoriaux. À l'occasion d'élections municipales, comme celles de 2014, l'articulation entre ces trois dimensions prend un tour dramatique. Mais elle n'est pas moins cruciale dans les autres temps de la vie politique. Et c'est peut-être ici, pour conclure, que nous rencontrons une limite à la définition « ontologique » du travail politique local, ainsi qu'une limite à celui du politologue à l'étude du seul « système » politique, au sens étroit du terme.

### 3. La connaissance politique comme mise en débat des savoirs pratiques

Si l' élu, ainsi que nous l'avons perçu ici, est au principe d'une articulation entre des savoirs pratiques et intérêts de différentes sortes, il n'est pas cette autorité dégagée des contingences civiles, ni le seul à produire de la politique sur un territoire.

Pour éclairer ce dernier point, revenons à nos savoirs pratiques sur les questions foncières. Lorsque nous avons décliné les savoirs pratiques mobilisés par nos acteurs, nous n'avons pas mis en scène des individus abstraits. Il s'agit là d'acteurs portant, chacun à sa manière, une vision articulée du vivre ensemble. En termes d'action publique, cela s'intitule un « algorithme », une théorie de l'action :

- « si nous libérons des ressources foncières en direction des aménageurs, les objectifs gouvernementaux pourront être atteints » ;
- « si nous laissons faire les communes, l'adaptation de l'urbanisation aux besoins des habitants sera optimale » ;
- « si nous confions les responsabilités de l'urbanisme à des acteurs supra-communaux, nous mettrons fin au gaspillage de la ressource foncière », etc.

Autrement dit, ces savoirs pratiques sont également intrinsèquement politiques. Et cela correspond aux développements les plus contemporains de la science politique que de s'intéresser à ces manifestations de la politique en dehors de son apparent pré-carré institutionnel ou ontologique. Ces recherches prennent trois pistes qui intéressent directement notre sujet, et notre exemple sur les enjeux fonciers.

### 3.1. Le foncier comme minéral politique

Première piste, l'identification des formes de pouvoir qui, bien que ne se donnant pas à voir comme politique, ont une réelle influence sur le comportement des acteurs et la production d'un accord entre eux. C'est toute l'analyse du gouvernement par les instruments qui se développe ici, à partir d'une double hypothèse : celle qui veut que l'instrument – prenons ici par exemple un « droit de préemption » – doit son existence à toute une série de micro-décisions antérieures, parfois d'origines très diverses, sans lien apparent, et qui finissent par converger, s'établir, devenir un outil routinier, jusqu'à en sembler presque naturel (Yves Stourdzé, 1987 ; Pierre Lascoumes & Patrick Le Galès, 2004 ; Sylvain Barone, 2008 ; Benoît Demongeot, 2011). Il en est d'autant plus naturel que – seconde hypothèse – l'instrument une fois établi a une influence insoupçonnée sur le comportement des acteurs, leur manière d'envisager les choses, d'élaborer leurs stratégies. Dans ces cas, la comparaison – notamment internationale – permet de

revenir, de façon critique, sur ces opérations de naturalisation. Ainsi, une comparaison sur les politiques foncières périurbaines entre la France et les USA permet d'entrevoir que ce qui, d'un côté, semble naturel demeure, de l'autre, presque sacrilège (Françoise Jarrige, Emmanuel Négrier & Marc Smyrl 2014)<sup>2</sup>. Osons la pirouette : si l'homme est un animal politique ; alors ici le foncier apparaît comme un « minéral politique ».

### 3.2. Politique des intérêts

La deuxième piste, plus sociologique et empirique, consiste à examiner au concret les conditions d'élaboration des savoirs pratiques, et la construction des intérêts qui les portent. Le moindre stage dans une entreprise d'aménagement ou de lotissement nous montrerait combien ces organisations développent une compétence politique significative, et du côté de l'action publique – c'est la capacité à articuler un discours pratique qui mette en phase l'intérêt sectoriel et les finalités d'action publique du moment, à l'échelle locale ou nationale – et du côté du monde politique « ontologique ». Ici, la comparaison franco-américaine livre plutôt des leçons convergentes quant au travail politique des aménageurs et *developers* (Harvey M. Jacobs, 2008). Les travaux de Julie Pollard, sur l'Espagne, aboutissent au même résultat (Julie Pollard, 2009). L'idée qu'il y aurait donc une césure entre un « milieu politique » qui ferait de la politique et un milieu professionnel qui en subirait la loi de l'extérieur est passablement démentie par les faits.

### 3.3. Politique de l'apolitisme

La troisième piste, sans doute plus attendue mais également problématique, consiste à regarder de plus près les stratégies « citoyennes » (mais non politiques, Grand Dieu non !) des collectifs de voisinage, des « groupes-thématiques-

2 - C'est d'ailleurs si vrai que le mot même de préemption est assez difficile à traduire en américain.

uniquement intéressés par la résolution d'un-problème ». Qui ne voit combien, dans la perspective même d'un succès de leurs démarches, le leadership qu'ils engendrent se convertit facilement en capital politique, quand il ne l'était pas déjà à l'origine ? Qui ne voit dans la plus étroite revendication NIMBY<sup>3</sup> une forme – apolitique dans son discours – très politique au fond, et dont le succès dépend, en pratique, de la capacité des acteurs concernés à opérer une montée en généralité – et donc à politiser leur cause ? Elle en a les caractéristiques essentielles, quoiqu'on pense de ses qualités : une projection dans l'espace public, une idéologie clairement affirmée en positif (sur un projet) et en négatif (contre les autres), un algorithme particulier (pour le NIMBY de base : la promesse d'un entre-soi radical et l'externalisation de tout ce qui ressemble ... au dissemblant ; pour un groupe mobilisé contre un golf : les perspectives d'une réappropriation de l'agriculture en périurbain, valorisant les circuits courts et la biodiversité, aux portes de la ville dense et diverse).

## Conclusion

Avec cette conception extensive de la politique, depuis les aspects les plus apparemment techniques jusqu'aux expressions les plus apolitiques dans le revendication, il nous faut trouver l'essence du politique. Elle n'est plus dans le monopole de la chose publique, puisque nous avons vu que celle-ci était en filigrane dans l'ensemble du corps social, y compris dans les objets d'action publique. Elle n'est pas seulement – ou pas essentiellement – dans une régulation organisée, selon des compétences particulières qui seraient dévolues à un personnel politique, et seulement à lui, tant s'enchevêtrent ces compétences entre de nombreuses mains, dont celles des élus ne sont pas toujours les plus expertes. Nous pensons que ce qui fait l'essence du politique, dans ces questions territoriales, c'est le principe

de discussion. On pourrait considérer que l'articulation entre connaissance politique et savoirs pratiques, c'est donc la capacité de la première à mettre les seconds en débat. Cela signifie d'abord que ces savoirs échappent à la naturalité que l'on confère parfois, trop vite, aux arguments techniques, et qui aboutissent, également trop vite, au fataliste « il n'y a pas d'autre politique possible ». Cela signifie ensuite que c'est de la mise en oeuvre de ce principe de discussion que peut découler la régulation des intérêts territoriaux. Concrètement, le lien entre ces deux dimensions ne s'opère pas toujours. Anomie urbaine, intermittence de la participation intéressée, défaut de transparence des stratégies publiques ou privées, croyance à l'idée que certaines bonnes idées méritent d'être décidées sans discussion, etc. C'est aussi l'affaire de la science politique que d'en faire la critique, dans son dialogue avec les autres connaissances et savoirs pratiques du territoire. Au fond, la science politique du territoire est une affaire trop sérieuse pour n'être confiée qu'à des politologues.

<sup>3</sup> - De l'anglais « Not In My BackYard » littéralement « pas dans mon arrière-cour »

## Bibliographie

ABÉLÈS (Marc), *Anthropologie de l'État*, Paris : Armand Colin, 1990, 183 p.

BARBIER (Jean-Marie) (dir.), *Savoirs théoriques et savoirs d'action*, Paris, PUF, 1996, 305 p.

BARONE (Sylvain), *La régionalisation du transport ferroviaire. Approche politique comparée*, Thèse, université Montpellier 1, 2008.

BARONE (Sylvain), TROUPEL (Aurélia) (dir.), *Battre la campagne. Élections et pouvoir municipal en milieu rural*, Paris, L'Harmattan, 2011, 294 p.

BELLANGER (Emmanuel), « La traversée historique du Grand Paris », *Revue Mouvements* n°74, pp.52-62, 2013.

DEMONGEOT (Benoît), *Discuter, politiser, imposer une solution d'action publique. L'exemple du tramway*, Thèse de science politique, IEP Grenoble, 30 mars 2011.

ESTÈBE (Philippe), *Gouverner la ville mobile*, Paris, PUF, 2008, 76 p.

FAURE (Alain), *Le village et la politique. Essai sur les maires ruraux en action*, Paris, L'Harmattan, Logiques Politiques, 1994, 224 p.

JARRIGE (Françoise), CHERY (Jean-Pierre), BUYCK (Jennifer), GAMBIER (Jean-Paul), "The Montpellier Agglomération new approaches for territorial coordination in the periurban.", p. 241-274 in NILSSON (Kjell), PAULEIT (Stephan), BELL (Simon), AALBERS (Carmen), SICK NIELSEN (Thomas A.) (éd), Springer, *Peri-urban futures: Scenarios and models for land use change in Europe*, 2013, 453 p.

JACOBS (Harvey M.), « The Future of The Regulatory Takings Issue in the United States and Europe : Divergence or Convergence ? », *The Urban Lawyer* Vol.40, n°1, p.51-72, 2008

JARRIGE (Françoise), NÉGRIER (Emmanuel), SMYRL (Marc), « Land policy and politics. Comparing Denver (Colorado - USA) and Montpellier (Languedoc-Roussillon - France) », in HARRIS (Richard S.) & LEHRER (Ute) (dir.), *The Suburban Land Question*, Toronto, University of Toronto Press, à paraître, 2014.

JOUBE (Bernard), BOOTH (Philippe) (dir.), *Démocraties métropolitaines. Transformations de l'Etat et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2004, 356 p.

KERROUCHE (Éric), *L'intercommunalité en France*, Paris, Montchrestien, *Clefs Politique*, 2008, 156 p.

LASCOUMES (Pierre), LE GALÈS (Patrick), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 2004, 370 p.

MARCOU (Gérard), « La réforme territoriale. Analyse du nouveau projet de réforme des collectivités territoriales », in NEMERY (Jean-Claude) (dir.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales*

françaises ?, Paris, L'Harmattan, coll. Gralé, p.21-79, 2010, 367 p.

MARTIN (Pierre), « Le déclin des partis de gouvernement en Europe », *Revue Commentaires* n° 143, 2013, p. 543-554.

NÉGRIER (Emmanuel), *La question métropolitaine : les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 2005, 270 p.

NÉGRIER (Emmanuel), « Métropolisation et réforme territoriale », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 141, 2012, p.73-86.

OSTROM (Vincent), TIEBOUT (Charles) and WARREN (Robert), « The organisation of Government in Metropolitan Areas : a Theoretical Inquiry », *American Political Science Review* n° 55, p.831-842, 1961.

PÔLE SUD, « La nouvelle critique urbaine », numéro spécial des revues *Métropoles et Pôle Sud* n° 32, 2010.

POLLARD (Julie), *Acteurs économiques et régulation politique. Les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid*, Thèse IEP Paris, 2009.

PORTIER (Nicolas), « La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités », *AJDA*, 24 janvier, p.80-85, 2011.

REIGNER (Hélène), « Étalement urbain », in REIGNER (Hélène), BRENAC (Thierry), HERNANDEZ (Frédérique), *Nouvelles idéologies urbaines : dictionnaire critique de la ville mobile, verte et sûre*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p.51-58, 2013, 178 p.

STEPHENS (G. Ross) and WIKSTROM (Nelson), *Metropolitan Government and Governance*, Oxford:, Oxford University Press, 2000, 208 p.

STOURDZÉ (Yves), *Pour une poignée d'électrons. Pouvoir et communication*, Paris, Fayard, 1987, 421 p.

VIALA (Laurent), VOLLE (Jean-Paul), NÉGRIER (Emmanuel), BERNIÉ-BOISSARD (Catherine), *Montpellier, la ville inventée*, Marseille, éditions Parenthèses, 261 p., 2010.

WOOD (Robert Coldwell), « The New Metropolis : green belts, grass roots or Gargantua », *American Political Science Review*, vol 52, 1958, p. 108-122.