

Problèmes et tendances de la recherche sur la politique locale

Autor(en): **Bassand, Michel**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **20 (1980)**

PDF erstellt am: **24.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172206>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

PROBLEMES ET TENDANCES DE LA RECHERCHE SUR LA POLITIQUE LOCALE

par Michel Bassand

Professeur à l'Ecole polytechnique fédérale
de Lausanne

L'auteur s'est attaché à brosser un bilan des divers types de travaux réalisés sur les thèmes des collectivités locales et de la politique locale. Trois paradigmes structurent les recherches effectuées, soit les paradigmes monographique, typologique et centre-périphérie. Etant donné que les travaux les plus importants consacrés à la politique locale s'attachent à rendre compte de la structure du pouvoir local (à côté d'analyses sur les institutions politiques locales, sur la participation, les politiques publiques locales), l'auteur présente de manière plus détaillée ce courant de recherche et conclut en suggérant quelques directions nouvelles d'étude.

Der Aufsatz versucht Bilanz zu ziehen aus verschiedenen Typen von Forschungsarbeiten über Lokalpolitik. Drei Ansätze lassen sich darin unterscheiden: der monographische, der typologische und jener, der auf die Zentrum-Peripherie-Dimension ausgerichtet ist. Lokalpolitikforschung befasst sich mit politischen Institutionen, politischer Beteiligung und den verschiedenen Politikbereichen; die wichtigsten Arbeiten sind jedoch den lokalen Machtstrukturen gewidmet. Auf diese letzteren Untersuchungen geht der Aufsatz näher ein und gelangt zu Vorschlägen für künftige Forschungsanstrengungen.

La problématique de la recherche sur la politique locale est profondément influencée par celle sur les collectivités locales (ou les communautés locales, à nos yeux ces deux locutions sont synonymes). Si l'analyse de la politique locale est relativement récente, celle des communautés locales remonte aux pères fondateurs des sciences sociales.¹ Il n'est évidemment pas question de faire ici un examen complet de leur contribution. Nous nous contenterons aussi de rappeler quelques idées pour ensuite présenter les trois principaux paradigmes selon lesquels la communauté locale et la politique locale sont abordées en sciences sociales.

Selon R. A. Nibset,² l'idée de communauté est une des plus anciennes et fondamentales qui soit en sociologie. Au 19^{ème} siècle, le concept englobe toutes les formes de relations qui sont caractérisées par un haut degré d'intimité personnelle, d'émotion, d'engagement moral, de cohésion et de continuité temporelle. C'est la fusion des sentiments, des pensées, des volontés. Le concept de communauté fait d'ailleurs appel à une autre idée tout aussi cruciale en sociologie: celle de totalité. La communauté s'exprime dans les familles, les localités, les nations, les races, les ethnies, les religions. Ajoutons en outre que les sociologues de l'époque valorisaient diversement la communauté. Ainsi les conservateurs qui ont assisté à l'effondrement de l'Ancien régime, à la suite des révolutions politiques et socio-économiques, constataient avec effarement le déclin des communautés traditionnelles (église, village, paroisse, corporation notamment). Ils pensaient que l'individu isolé et aliéné de ces communautés "naturelles" ne serait plus capable (malgré la proclamation de l'égalité de tous les hommes) de garder son autonomie par rapport au pouvoir très considérable des Etats modernes. Selon eux, ces communautés traditionnelles étaient les limites "naturelles" de la tyrannie. Au contraire, pour les progressistes de l'époque, la séparation de l'individu des structures communautaires allait dans le sens de l'histoire. Le progrès passait par l'émancipation de l'homme de ces communautés qu'ils concevaient comme étant avant tout oppressives.

Au 19^{ème} siècle, c'est F. Tönnies³ qui a le plus contribué à fixer le concept de communauté. On s'en souvient, il distingue deux types de relations: celles de nature communautaire et celles de nature sociétaire. L'une et l'autre sont à ses yeux les catégories fondamentales de toute réalité sociale. Les groupes où dominent les premières sont les communautés, les autres sont les sociétés (*Gemeinschaft* et *Gesellschaft*).

Ainsi, "la communauté est formée de personnes qu'unissent des liens naturels ou spontanés ainsi que des objectifs communs qui transcendent les intérêts de

1 Le lecteur trouvera des compléments d'information et de bibliographie dans les trois ouvrages que nous avons publiés sur le thème de la politique locale, soit *Urbanisation et pouvoir politique*, éd. Georg, Genève 1974; *Les ambiguïtés de la démocratie locale* (avec J.-P. Fragnière), éd. Georgi, St-Saphorin 1976; *Le pouvoir dans la ville* (avec J.-P. Fragnière), éd. Delta, Vevey 1978.

2 R. A. Nibset, *The Sociological Tradition*, Basic Books, New York 1966, p. 47.

3 F. Toennies, *Community and Society*, Harper 1963.

chaque individu. Un sentiment d'appartenance domine la pensée et les actions des personnes, assurant la coopération de chaque membre et l'unité du groupe". *La communauté est donc un tout organique au sein duquel la vie et l'intérêt des membres s'identifient à la vie et à l'intérêt de l'ensemble.* Tönnies distingue les communautés de sang (famille, clan, parenté), les communautés de lieu (voisinage, village) et les communautés de l'esprit (amitiés, concorde).

Par contre, dans la société, les relations entre les personnes s'établissent sur la base des intérêts individuels; ce sont donc des rapports de compétition et de concurrence, où la diversité des intérêts et le calcul dominant. Le monde des affaires, la ville, l'Etat, les groupes scientifiques sont des exemples de groupes fondés sur des relations sociétaires.

Les écrits de Tönnies ont été prolongés et complétés par ceux de G. Simmel, M. Weber, E. Durkheim, pour ne citer que quelques sociologues du 19^{ème} siècle qui ont le plus contribué à l'analyse des communautés locales.

I. Les trois paradigmes de l'analyse des collectivités locales

Venons-en maintenant aux travaux contemporains. Faute de meilleurs termes, nous qualifions ces trois paradigmes successivement de monographique, typologique et de centre-périphérie.

1. Le paradigme monographique

Des travaux ethnologiques, sociologiques, géographiques, politologiques ont été menés selon ce paradigme, et cela sur des villages, des bourgs, des villes, des métropoles appartenant aussi bien à des sociétés archaïques que contemporaines.

Le principe général de ce paradigme est d'étudier une seule collectivité (parfois choisie selon des critères obscures) dans sa totalité, c'est-à-dire en rendant compte de sa structure, de son mode de fonctionnement et de ses changements. Les méthodes utilisées, varient autant que les types de collectivités eux-mêmes: observations participantes, entretiens cliniques, enquêtes avec questionnaires plus ou moins standardisés, etc., parfois ces méthodes sont combinées. Souvent encore ces travaux ont une dimension historique, mais dans la plupart des cas, cette dernière est étudiée ou bien sur une courte période de l'histoire de la collectivité, ou bien cette analyse est faite de manière superficielle. Bref, qu'elles aient une perspective synchronique ou diachronique, qu'elles soient effectuées dans des villages, des bourgs, des petites villes, des quartiers urbains ou des grandes villes, toutes ces études se caractérisent par le fait *qu'elles consistent à reconstituer la collectivité dans sa totalité; et que la collectivité est conçue comme comprenant ses propres forces intégratrices et de changements, donc comme autonome.* Selon ce paradigme la collectivité locale est ainsi considérée

comme un objet d'étude en soi. Parmi les tenants de cette approche monographique on peut discerner une manière quelque peu différente de concevoir la communauté locale. En effet, parfois elle n'est plus tellement considérée comme un objet d'étude mais plutôt comme un *laboratoire*, permettant d'étudier des problèmes particuliers. Par exemple, W. L. Warner,⁴ à partir de l'analyse globale de Yankee City, explique les mécanismes de la stratification sociale; d'autres s'efforcent de rendre compte du rôle et de l'importance de la politique locale dans le champ de forces de la collectivité; d'autres encore s'intéressent à l'espace de la collectivité et s'attachent à analyser comment il est façonné, ils étudient donc les groupes sociaux de la collectivité, qui de manière plus ou moins conflictuelle, s'approprient cet espace et qui partant contribuent à l'organiser et à le transformer.

Ainsi la recherche ne consiste plus à décrire les principales dimensions de la structure et du fonctionnement de la collectivité locale, mais d'utiliser ces éléments pour expliquer certains processus particuliers. C'est ce que d'aucuns appellent "les études de communauté en tant que méthode".⁵

La masse des travaux ainsi effectués a donné lieu à divers essais de synthèse et de systématisation. Relevons entre autres les travaux de R. L. Warren.⁶

Warren considère la communauté locale comme un système social formé d'une pluralité d'acteurs individuels et collectifs en interaction dans une situation comprenant un aspect spatial: ces acteurs sont animés par une tendance à optimiser les rapports qu'ils ont entre eux et avec leur environnement. Ces relations sont définies et médiatisées par des symboles partagés et structurés.

Le concept de système de Warren fait intervenir plusieurs notions dont celles de modèle externe et de modèle interne, d'équilibre du système et de préservation des limites, c'est-à-dire de l'identité du système. Le *modèle externe*, c'est l'ensemble des relations entre les membres du groupe qui permettent de résoudre le problème de la survie du groupe face à son environnement. C'est, en quelque sorte, la fonction d'accomplissement des objectifs du système. Le *modèle interne*, c'est le comportement du groupe qui est l'expression des sentiments réciproques qui s'établissent entre les membres du groupe dans le cadre de leur vie commune. C'est, en fait, la fonction d'entretien du système, celle qui assume le maintien de sa cohésion.

Un système est en *équilibre* quand il est capable de réagir à un changement de façon à minimiser l'impact de ce changement sur les rapports entre les unités du système. Par conséquent, la notion d'équilibre est loin d'être statique, un système en équilibre doit, sans cesse, produire des réactions d'adaptation si bien que l'équilibre restauré n'est que rarement identique à l'équilibre antérieur.

4 W. L. Warner & P. S. Lunt, *The Social Life of a Modern Community*, Yale University Press, New Haven 1941.

5 F. J. Havighurst & A. J. Jansen, "Community Research", in *La sociologie contemporaine*, Vol. XV, No: 2, 1967.

6 R. L. Warren, *The Community in America*, Rand McNally, Chicago 1963.

Un système social qu'on ne pourrait distinguer de son environnement ne serait plus un système social. Dans la mesure où les composantes du système entretiennent entre elles des relations structurées qui se distinguent des relations qu'elles entretiennent avec d'autres unités, l'identité du système et ses limites sont préservées.

Sur la base de ces définitions, Warren postule que la collectivité locale est la combinaison d'unités sociales remplissant des fonctions dans un cadre local particulier, c'est-à-dire, qui sont nécessaires à la vie quotidienne. Il repère les cinq fonctions suivantes: la production-distribution-consommation, la socialisation, le contrôle social, la participation sociale et le support mutuel.

Warren en vient ainsi à proposer six critères susceptibles de permettre une analyse comparative des collectivités locales, à savoir:

- le degré d'autonomie des cinq fonction,
- la superposition territoriale de ces différentes fonctions,
- l'identification des individus à la collectivité,
- les relations structurelles et fonctionnelles des différents acteurs de la collectivité,
- les relations de ces acteurs avec les systèmes extra-communautaires.

Au terme de ses analyses Warren formule finalement un certain nombre d'axes d'évolution des collectivités locales. Il croit pouvoir déceler une orientation des acteurs de la collectivité locale vers des systèmes extracommunautaires, *ce qui implique à la fois le déclin de l'autonomie et de la cohésion des collectivités ainsi que la fusion de ces collectivités en de vastes ensembles induisant un "déclouement de la société"*.

Les dernière propositions de Warren suggèrent fortement que dans une société, d'une part il n'existe pas un seul type de communauté locale et d'autre part, ces communautés locales ne sont pas isolées les unes par rapport aux autres. Par ces derniers propos on se rend compte que Warren a largement dépassé le paradigme monographique.

2. Le paradigme typologique

Très rapidement dans leur quête, les chercheurs se sont rendu compte que les collectivités locales d'une région ou d'une société étaient d'une très grande diversité. Dès lors la question n'était plus tellement d'examiner la structure et les modalités de fonctionnement et de changement d'une collectivité locale, mais bien au contraire de rendre compte de la variabilité des collectivités d'une société, voire d'expliquer certains aspects de cette diversité. Ainsi s'est constitué le paradigme typologique. En d'autres termes il consiste à réduire la diversité de certains aspects de la réalité sociale – dans notre cas les collectivités locales – en construisant des types mettant en relief leurs aspects les plus significatifs. Ainsi la méthode typologique permet une classification des diverses unités prises en considération. La réalisation de l'une et l'autre facilite la comparaison et finale-

ment devrait promouvoir l'explication. La construction d'une typologie peut se faire ou bien par réduction fonctionnelle (c'est-à-dire à partir des rapports réels de plusieurs variables permettant la suppression de certaines d'entre elles) ou par réduction pragmatique (lorsqu'elle est commandée par des impératifs liés à une recherche spécifique). Ajoutons que l'une et l'autre peuvent être réalisées avec ou sans modèle mathématique.

Donnons quelques exemples. La plus ancienne typologie de collectivités locales est unidimensionnelle, c'est le fameux continuum rural-urbain. A l'origine nous retrouvons entre autres l'opposition de la communauté à la société de F. Tönnies, de la solidarité mécanique et de la solidarité organique d'E. Durkheim, du sacré et du profane de S. Becker, etc. A un pôle de cette typologie, *le village* est caractérisé par sa petite dimension et son isolement, sa sociabilité très intimiste et personnalisée, fondée principalement sur la coopération et la famille. Le sacré domine le profane, la stabilité est plus significative que le changement. Le contrôle social y est informel et fondé sur la tradition. La transmission de la culture se fait oralement. C'est une collectivité qui forme un tout intégré malgré ses conflits parfois violents, qui met à disposition de ses membres, de leur naissance à leur mort, les institutions nécessaires pour satisfaire tous leurs besoins.

A l'opposé se situe la ville, avec pour ainsi dire tous les traits inverses. Par exemple selon L. Wirth⁷ la ville est une collectivité permanente, de grande dimension, densément peuplée avec une forte hétérogénéité socio-culturelle.

Ces traits déterminent eux-mêmes une "culture urbaine" caractérisée par des relations interpersonnelles, anonymes, froides, superficielles, impersonnelles et segmentaires. Les travaux sur le continuum rural-urbain sont innombrables. Nous en resterons là.

Les typologies réalisées par réduction fonctionnelle et avec un modèle mathématique sont de plus en plus nombreuses. Le plus souvent, elles sont fondées sur un modèle mathématique factoriel.

Plus concrètement, en quoi consiste ce genre d'analyse statistique? Elle permet de résoudre relativement aisément la question: considérons un nombre important de collectivités locales pour lesquelles nous disposons d'un nombre important de variables quantitatives, quelles sont les dimensions les plus fondamentales d'un tel ensemble?

Les travaux effectués selon cette méthodologie sont nombreux. Leur contribution la plus intéressante est de montrer que les collectivités d'une société ne se réduisent pas à une dimension (le continuum rural-urbain) mais à une pluralité de dimensions. Nous résumons quelques exemples des de ces recherches dans le Tableau 1 que nous avons constitué à partir des travaux de D. W. G. Timms⁸ et B. J. L. Berry.⁹

7 L. Wirth, "Urbanism as a Way of Life", in *Am. J. Sociol.*, 44, 1938, pp. 1-24.

8 D. W. G. Timms, *The Urban Mosaic*, Cambridge University Press, 1971.

9 B. J. L. Berry, *City Classification Handbook: Methods and applications*, J. Wiley, New York 1972.

Tableau 1: Résumé d'une sélection de quelques recherches d'écologie factorielle de systèmes de collectivités locales

Pays	Références	Nom des facteurs interprétés ou de dimension
USA (villes de 10 000 habitants et plus)	Berry 1972 ¹⁰	1. envergure 2. statut socio-économique 3. position dans le cycle de vie 4. population noire 5. croissance démographique neuf autres facteurs de nature économique
Canada (villes de plus de 10 000 habitants)	Ray & Murdy 1972 ¹¹	1. contraste anglais-français 2. villes de la Prairie 3. statut socio-économique 4. croissance
Norvège (la totalité des communes)	Sweetser 1974 ¹²	1. urbanité / statut socio-économique 2. position dans le cycle de vie et famille 3. industrie 4. pauvreté 5. économie forestière
Hongrie (totalité des communes)	Andorka 1974 ¹³	1. statut socio-économique 2. position dans le cycle de vie 3. statut de la femme 4. confort du logement 5. qualification de la main-d'oeuvre
Suède (totalité des municipalités)	Janson 1974 ¹⁴	1. urbanité 2. industrie 3. famille 4. problèmes socio-économiques 5. centralité

10 Berry, *op. cit.*

11 D. M. Ray & R. A. Murdie, "Canadian and American Urban Dimension", in Berry, *op. cit.*, pp. 181–210.

12 F. L. Sweetser, "The uses of factorial ecology in classification" in Archer M. S., *Current Research in Sociology*, Mouton, La Haye 1973, pp 317–343.

13 R. Andorka, *Analysis of development of Villages and Towns in Hungary*, 8ème Congrès mondial de sociologie, Toronto 1975, p. 8.

14 C. G. Janson, *Swedish Municipalities*, 8ème Congrès mondial de sociologie, Toronto 1974, p. 33.

Nous sommes tout à fait conscients que la recension du Tableau 1 n'est pas exhaustive; elle fait ressortir que pour ainsi dire, tous les systèmes étudiés ont au moins, en commun, trois dimensions: l'une *socio-économique*, (qui grosso modo correspond au continuum rural-urbain), la *deuxième démographique ou cycle de vie* (les classes d'âge, la structure familiale) et la troisième *culturelle* (la religion, l'ethnie, la race). Nos propres travaux en Suisse et dans diverses régions de Suisse vont tout à fait dans ce sens.¹⁵

Sous le chapeau du paradigme typologique mentionnons un type particulier de recherche. Il ne consiste plus tellement à construire une typologie, mais à expliquer pour un ensemble de collectivités données une de leurs caractéristiques variables par un autre ensemble de caractéristiques. Modestement R. Redfield¹⁶ a été un précurseur de ce type d'analyse. Son problème était d'expliquer la désorganisation, la sécularisation et l'individualisation des collectivités du Yucatan. Il émit l'hypothèse que ces trois variables dépendaient de l'isolement et de l'homogénéité des collectivités. Il vérifia effectivement que plus une collectivité locale était en rapport avec d'autres collectivités, et que plus elle était hétérogène, par conséquent elle était plus désorganisée, sécularisée et individualisée. Nous aurons l'occasion de revoir en matière de politique locale cette méthodologie qui a été largement utilisée.

3. Le paradigme centre-périphérie

Le paradigme monographique étudie au mieux une seule collectivité locale, sa structure, son fonctionnement et son histoire; quant au paradigme typologique, il tente de maîtriser la complexité et la variabilité, à une époque donnée, de toutes les collectivités locales d'une société ou d'une région. Ce paradigme suggère que ces collectivités locales ainsi saisies forment un système, mais elles sont encore traitées comme des entités autonomes. Rien n'est dit sur le fonctionnement et les transformations de ce système. Tel est l'objectif du paradigme centre-périphérie.¹⁷ Cette locution est utilisée pour rendre compte d'autres objets que les collectivités locales: les élites, les quartiers d'une ville, les régions, les nations, etc. mais dans une certaine mesure les analyses de ces divers objets se recourent. Pour en revenir aux collectivités locales, l'idée fondamentale de ce paradigme est que la dynamique interne d'une collectivité dépend autant des

15 M. Bassand, "La dynamique du système des collectivités territoriales", in *Current Sociology*, Vol. 22, 1972; *Le caléidoscope urbain*, éd. Ville de Genève, 1978; *Villes et campagnes du Jura*, Département de sociologie, Université de Genève, 1969.

16 R. Redfield, *The Folk Culture of Yucatan*, University of Chicago Press, Chicago 1941.

17 S. Tarrow, *Between Center and Periphery*, Yale University Press, New Haven 1977; J. Chevallier & ss, *Centre, périphérie, territoire*, P. U. F., Paris 1978; P. Gremion, *Le pouvoir périphérique*, Seuil, Paris 1976; M. Crozier & J. C. Thoenig, "La régulation des systèmes organisés complexes", *Revue française de sociologie*, Vol. 16, No: 1, 1975, pp. 3-32.

rapports que les acteurs locaux entretiennent avec d'autres acteurs qui sont extérieurs à la collectivité, que de la structure sociale et des rapports de pouvoir de la communauté locale.

En d'autres termes, selon ce paradigme, il est impossible de comprendre et d'expliquer une collectivité locale en soi, il convient de manière prioritaire de la saisir dans un système de collectivités locales et de déterminer plus particulièrement la nature des rapports socio-économiques et politiques qui lient les entités de ce système. Dans une perspective socio-économique il s'agira de dégager les flux de main-d'œuvre, de biens, de monnaie, de capitaux, de technologies qui relient les collectivités d'un système. Les recherches font apparaître que ce système de collectivités locales est dominé par une d'entre elles, un centre en expansion – la ville – aux dépens des collectivités en régression ou en crise, semi-urbaines, semi-industrielles, ou rurales; elles sont les périphéries dominées et exploitées du système. Dans une perspective politique, le centre n'est plus une autre collectivité, mais un appareil politico-administratif central qui régit la structure et le fonctionnement des institutions politiques locales. La dépendance de ces dernières variera évidemment selon le régime politique plus ou moins centralisé ou fédéraliste et selon la taille et la puissance économique des collectivités locales. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point.

II. Les principaux thèmes de la politique locale

Si nous nous sommes attaché à décrire assez longuement les trois paradigmes que nous avons intitulés monographique, typologique et centre/périphérie, c'est qu'on les retrouve systématiquement dans l'analyse de la politique locale, quel que soit le sens donné au mot politique (*politics, policy, polity*). Nous ne reviendrons donc pas explicitement dans ce paragraphe sur ces trois paradigmes.

Pour ainsi dire tous les thèmes de sociologie politique et de science politique ont été abordés au niveau local. Ceux qui sont traités le plus fréquemment sont ceux des *institutions communales*, de la *participation*, des *élites politiques*, des *politiques publiques*. Pourtant le thème le plus souvent abordé et aussi le plus spécifique, est celui de la structure du pouvoir. Pour cette raison nous lui consacrerons un paragraphe entier et assez détaillé.

1. Les institutions communales

Ce thème est sans aucun doute le plus ancien.¹⁸ Très souvent, il a une connotation normative: plutôt que d'étudier ce que ces institutions sont, les chercheurs se sont interrogés sur ce qu'elles devraient être. En outre, ces études ont aussi

18 Pour un bon exemple de ce type de recherche en Suisse, cf. J. Meylan & ss, *Communes suisses et autonomie communale*, Imprimeries populaires, Lausanne 1972.

gardé longtemps un caractère descriptif (ce qui, à nos yeux, n'enlève rien à leur intérêt) insistant sur leur nature plus ou moins démocratique, sur l'intensité de la séparation des pouvoirs, comme sur la nature de l'autonomie communale. Très souvent, ces recherches sont liées aux multiples transformations que les collectivités locales subissent sous l'impulsion de l'urbanisation, de l'industrialisation et de la centralisation étatique. Ces travaux en viennent à proposer une redéfinition des ressources et de l'organisation de ces institutions. En particulier, on parle d'étudier la possibilité de fusion ou d'association entre ces collectivités locales et même de réévaluer leurs rapports avec les instances politiques régionales et nationales.

Dans ce type de recherches, la perspective qui prédomine, consiste essentiellement à analyser l'impact des structures sociétales sur les institutions communales. Cependant récemment, on voit s'inverser l'interrogation; on en vient à se demander quelle est l'influence des institutions communales sur le système politique national. Plusieurs éléments de réponse ont déjà pu être proposés à cette question. Il semblerait, en effet, que plus un système politique est décentralisé, plus les conflits socio-politiques sont réduits, ce qui correspond, également, à une plus grande stabilité du système politique dans son ensemble. Il apparaît, cependant, que cette situation présente l'inconvénient de diluer les responsabilités, de maintenir les élites traditionnelles en place et, partant, de freiner le changement.

2. La participation

Les études sur la participation à la politique locale analysent les actions par lesquelles une population exprime ses aspirations et influence les décisions. Les modalités de la participation politique sont extrêmement diverses aussi bien par la nature des instruments utilisés (votations, élections, militance dans des partis, syndicats, mouvements sociaux, groupuscules, associations volontaires de toute nature) que par l'expression de cette participation qui peut varier des modes les moins conformistes (insurrections, émeutes, manifestations de rue) aux plus institués. En fait, il faut reconnaître que seuls les comportements électoraux sont bien connus. On ne dispose que de peu d'éléments en ce qui concerne les autres aspects des comportements participatifs.

3. Les élites politiques

On connaît les études classiques sur ce sujet, initiées par Pareto, Mosca et leurs disciplines. Les élites sont définies par trois caractères, les "trois C": la conscience de groupe, la cohérence et l'attitude de complot. Cette problématique a fait l'objet d'un vaste débat et beaucoup en sont venus à penser que, si l'élite existe, elle ne monopolise pas le pouvoir; en effet, les leaders politiques se

livreraient, sous le contrôle du peuple, une lutte sans merci induisant ainsi une circulation permanente de l'élite du pouvoir.

Arrêtons-nous à cet égard sur une recherche internationale relativement récente sur les élites politiques locales qui tente de dépasser cette problématique et se propose d'analyser les valeurs, les attitudes et les comportements des élites politiques locales. L'observation porte sur plus de 4000 leaders locaux des Indes, de Yougoslavie, de Pologne et des Etats-Unis.¹⁹ Neuf dimensions ont été choisies pour les caractériser: l'intérêt pour le développement économique, l'évitement des conflits, la participation, l'autonomie, l'identification à la nation, la propension à agir, l'honnêteté, l'orientation du changement et l'égalité économique. Pour l'essentiel, il n'existe pas de différence entre les quatre pays étudiés en ce qui concerne l'honnêteté, l'identification nationale et l'autonomie. Les divergences les plus importantes peuvent être évoquées à trois niveaux. Les élites politiques locales américaines se distinguent des polonaises dans le sens que les premières ont une propension plus grande à vouloir agir mais sont les moins enclines à vouloir changer leur manière d'être. D'autre part, Yougoslaves et Américains sont très favorables à la participation politique mais se différencient par le fait que les seconds considèrent, plus volontiers que les premiers, les conflits comme étant une dimension normale du processus décisionnel. Ce sont les Indiens qui s'attachent le plus à éviter les conflits.

Enfin, ce sont les élites politiques locales indiennes qui sont les plus concernées par le changement économique et ce sont les américaines qui le sont le moins. L'opposition entre ces deux groupes est accentuée par le problème de l'égalité économique.

Cette étude n'observe que le système de valeurs, les idéologies, les attitudes et les aspirations des élites politiques locales. A ce type d'approche, il faut ajouter les travaux qui ont été entrepris sur leurs caractéristiques socio-économiques, leur participation au processus de décision, leur articulation au système politique national, ainsi que sur leur recrutement. Ainsi, en France, selon M. Kesselmann,²⁰ le fait d'être maire semble constituer un tremplin important pour les carrières de député, de sénateur ou de ministre. C'est loin d'être le cas dans toutes les sociétés industrielles d'Europe occidentale.

4. Les politiques publiques

Les transformations profondes des collectivités locales et plus particulièrement des villes ont fait surgir des problèmes d'une telle gravité que les pouvoirs locaux ont dû intervenir et lancer des politiques en vue de résoudre ces situations critiques. Ces politiques, qui touchent le logement, les transports, la rénovation urbaine, la culture, la santé, la protection de l'environnement, sont devenues des

19 Ph. Jacob, *Values and the Active Community*, The Force Press, New York 1971.

20 M. Kesselmann, *Le consensus ambigu*, Cujas, Paris 1972.

objets importants d'étude de la politique locale. Quelle est leur efficacité? Quels sont les facteurs et acteurs qui les font échouer ou réussir?

Les théories, les méthodes d'analyse, les typologies relatives à ces différentes politiques sont très variées. Qu'il nous soit simplement permis de mentionner un des modèles suggérés pour les étudier. Il distingue les aspects suivants qui devraient être pris en considération dans une analyse de décision:

- la phase initiale impliquant un problème, un déséquilibre, une crise,
- la formulation du problème dans le champ politique,
- la réaction des divers groupes socio-politiques,
- la structure du gouvernement,
- l'examen des ressources et des contraintes,
- le passage de la non-décision à la décision,
- les déterminants du choix et de son contenu,
- la réalisation de la politique,
- les résultats de la politique,
- les effets de la politique.

Ce sont là quatre types de recherches, sur la politique locale, mais comme nous l'avons dit en introduction, c'est l'analyse de la structure du pouvoir qui a le plus préoccupé les spécialistes de la politique locale. C'est ce thème que nous allons examiner maintenant de manière détaillée.

III. La structure du pouvoir local

Le pouvoir dans les collectivités locales est rarement étudié de manière abstraite mais presque toujours à travers les institutions communales, la participation des citoyens, les élites politiques et les politiques publiques des collectivités locales. Nous allons présenter cet important champ de recherche en reprenant les trois paradigmes présentés dans le premier paragraphe.

1. *Le paradigme monographique*

Les études faites selon ce paradigme peuvent être subdivisées en trois méthodes.

a) La méthode positionnelle

Elle est simple puisqu'elle consiste à affirmer que le pouvoir appartient aux groupes qui se situent aux sommets des hiérarchies socio-économiques et socio-culturelles de la collectivité. Parmi les nombreuses études faites selon cette méthode, mentionnons la recherche sur une ville moyenne: Muncie (Indiana). Cette étude menée par R. S. Lynd ²¹ permet d'établir qu'une seule famille, au sommet

21 R. S. Lynd & H. M. Lynd, *Middletown, a Study in Contemporary American Culture*, Harcourt, New York 1929.

de la stratification sociale, règne littéralement sur la ville. Elle en contrôle non seulement l'économie et l'appareil politique, mais encore les moindres rouages de son fonctionnement. Les recherches entreprises par W. L. Warner sur "Yankee City" le conduisent à proposer des conclusions du même type.²² Il constate que c'est la classe supérieure, formée d'industriels, de commerçants de professions libérales, qui dirige l'ensemble des affaires de la cité. D'autres recherches, dans cette même perspective, ont été conduites aux Etats-Unis et, dans une synthèse que propose N. W. Polsby²³ on peut lire que la structure du pouvoir local selon cette méthode est caractérisée par les quatre phénomènes suivants: la classe supérieure domine et dirige la collectivité, les leaders politiques sont subordonnés à la classe supérieure, celle-ci dirige les affaires locales en fonction de ses propres intérêts, les rapports entre la classe inférieure et la classe supérieure sont caractérisés par l'existence de conflits et de luttes.

Ces résultats sont incontestablement intéressants, mais ces études ont fait l'objet de nombreuses critiques justifiées. En particulier, on leur reproche d'illustrer plus que de démontrer; par exemple, les modalités par lesquels la classe supérieure assure sa domination ne sont pas mis en évidence.

b) La méthode réputationnelle

Ce sont ces défauts que F. Hunter,²⁴ entre autres, veut corriger. Il lance sa recherche dans la ville d'Atlanta (Georgie) avec la méthode positionnelle.

Il établit la liste de toutes les personnes qui occupent une fonction importante dans les entreprises économiques, à l'université, dans la municipalité, dans les associations volontaires, dans les services d'Etat, etc. Cet ensemble de personnes est distribué en quatre groupes: les leaders politiques, les leaders économiques, les leaders publics et les leaders sociaux. Il demande alors à six personnes qui vivent depuis longtemps à Atlanta de choisir, dans chaque groupe, les dix personnes qui, à leurs yeux, sont les plus influentes. La consigne est formulée de la manière suivante.

"Ordonnez de 1 à 10 les dix personnes figurant sur chacune de ces listes qui, selon vous, sont les plus influentes à Atlanta dans le domaine désigné. Nous entendons par influence l'aptitude à diriger autrui. Si, selon vous, la liste ne contient pas certaines personnes que vous considérez comme influentes, nous vous demandons de les ajouter."

Ce test permet à F. Hunter de dégager une quarantaine de personnes réputées comme étant particulièrement influentes. C'est avec elles qu'il poursuit son investigation. Hunter constate rapidement que parmi elles, seul un petit noyau

22 W. L. Warner, *op. cit.*

23 N. W. Polsby, *Community Power Political Theory*, Yales University Press, New Haven 1963.

24 Floyd Hunter, *Community Power Structure*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1952.

jouit d'une grande réputation de pouvoir et que celle-ci varie en fonction des problèmes évoqués.

Les choix mutuels sont fréquents, ce phénomène étant d'autant plus marqué que les personnalités en cause sont plus largement reconnues comme influentes. Cette observation détermine Hunter à constituer trois catégories de leaders: la couche supérieure ou leaders primaires, la couche inférieure ou leaders secondaires, les leaders noirs.

Il établit que les leaders appartenant à la couche supérieure se choisissent quasi systématiquement, alors que les choix des leaders de la couche inférieure sont dirigés essentiellement vers les leaders de la couche supérieure. Les résultats de l'enquête démontrent, en outre, que le réseau de relations personnelles des leaders de la couche supérieure est infiniment plus grand que celui des autres types de leaders. La ville d'Atlanta compte plus de 800 associations volontaires. Il se trouve que les quarante leaders sélectionnés participent tous à sept d'entre elles (en particulier, Chambre de Commerce, le Y. M. C. A., le Rotary-Club).

Cependant, ils ne les président que rarement. Les leaders les plus en vue ne considèrent pas que ces différentes associations volontaires jouent un rôle important. Elles ne sont pas des lieux où se prennent les décisions. En revanche, elles constituent des canaux d'information et des organes de formation et de mise à l'épreuve des futurs membres de la couche supérieure. Les décisions sont prises dans une structure plus souple: les comités. Ce sont des groupes constitués pour des objectifs précis; ils se font et se défont aisément. Leurs réunions sont informelles et peuvent se tenir dans les lieux fort divers. L'élément stable de ces comités est constitué par les membres de la couche supérieure. Ces comités sont le vrai lieu de la prise de décisions.

Quant une idée est lancée à Atlanta, de manière informelle, un comité se constitue. Il comprend d'abord un petit nombre de personnes de la classe supérieure qui se sont cooptées. Peu à peu, lorsque le projet prend forme, ce comité s'élargit, certaines associations sont informées des résultats des tractations du comité; enfin, la presse et les autorités sont mises au courant. Ces dernières se contentent généralement d'entériner le projet. Très souvent, le comité qui a élaboré le projet reste dans l'anonymat. Ces observations confirment l'existence d'une structure de pouvoir monolithique du type de celle qu'avaient mise en évidence Lynd, Warner et d'autres. Cependant, Hunter fait progresser la question en montrant comment l'élite du pouvoir parvient à assurer sa domination.

Dans une autre recherche publiée en 1959, F. Hunter²⁵ confirme ces observations et les complète en montrant que cette élite socio-politique locale entretient des rapports avec celle d'autres villes et les agents de l'administration publique nationale. De très nombreux chercheurs ont appliqué la méthode réputationnelle mise au point par Hunter. De manière générale ils obtiennent des

25 Floyd Hunter, *Top Leadership USA*, University of North Carolina Press, Chapel Hill 1959.

résultats quasi analogues. Ainsi D. C. Miller²⁶ confirme la prédominance des dirigeants économiques sur la vie politique et sociale tout en soulignant le rôle non négligeable des leaders politiques et religieux. Quant à R. Pellegrin et C. Coates, ils mettent en relief des clivages et des conflits entre les dirigeants économiques ayant un fort enracinement local et ceux qui gèrent leurs entreprises sans résider dans la ville.²⁷

D'une manière générale, ces auteurs concluent que la structure du pouvoir local est monolithique, ou centralisée ou encore élitique.

La méthode réputationnelle a elle aussi fait l'objet de nombreuses critiques. On reproche d'abord à la méthode réputationnelle de postuler l'existence d'une structure du pouvoir monolithique. Comme le suggère N. Polsby,²⁸ avant de demander "quels sont les leaders les plus influents", il conviendrait d'abord de poser la question "Existe-t-il des leaders prédominants". D'autre part, il n'existe guère de critère pour déterminer le nombre de personnalités qu'il convient d'interroger pour cerner cette élite politique. Tout aussi problématique est la séparation impliquée par la méthode entre leaders primaires et leaders secondaires.

Par ailleurs, on a pu constater que si les termes d'influence, de pouvoir et d'autorité peuvent être clairs pour les chercheurs, ils sont extrêmement ambigus pour les personnes interviewées.

Enfin, cette approche détecte les acteurs qui ont la réputation d'être influents. Le sont-ils véritablement tous? "La perception qu'ont les intéressés de l'influence des notables est, en effet, souvent tributaire de facteurs accessoires, comme l'ancienneté de la famille dans la ville, ou une fonction qui donne une large notoriété; elle peut être très peu liée au poids réel de l'individu sur les initiatives importantes."²⁹ Malgré ces critiques, les tenants de la méthode réputationnelle plaident en faveur de sa validité. Ils estiment que ce n'est pas la technique qui est inadéquate, mais plutôt l'interprétation des résultats qu'elle produit. En effet, les "réputationnalistes" reconnaissent que les acteurs ainsi décelés ne constituent pas nécessairement une structure du pouvoir monolithique, cela est, en particulier, démontré par des recherches qui mettent en évidence des structures pluralistes;³⁰ par ailleurs, ils reconnaissent volontiers que l'influence détectée chez les leaders peut être plus potentielle qu'actuelle, ce type d'information est cependant loin d'être négligeable.

26 Cf. plus particulièrement D. C. Miller, "Decision-Making in Community Power Structures: A comparative Study of an American and English City", *A. J. S.*, Vol. LXIV, No: 3, November 1958, pp. 299-310; "Town and Gown: the Power Structure of a University Town", *A. J. S.*, Vol. LXVIII, NO: 4, January 1963, pp. 432-443.

27 R. Pellegrin & C. Coates, "Absentee-Owned Corporations and Community Power Structure", *A. J. S.*, March 1956, pp. 413-419.

28 N. W. Polsby, *op. cit.*

29 Catherine Schmidt, "Quelques recherches récentes sur le problème du pouvoir dans les communautés locales, Note critique", *Sociologie du travail*, No: 2, 1965, pp. 190-196.

30 Cf. D. C. Miller (1958 et 1963), *op. cit.*

Pour notre part, nous reconnaissons avec P. Gremion ³¹ que “la participation est un comportement stratégique qui implique que l’individu ou le groupe dose son propre engagement en fonction de la perception du pouvoir; la méthode réputationnelle est donc particulièrement pertinente.

c) *La méthode décisionnelle*

Les tenants de cette méthode ont un autre a priori que F. Hunter. Pour eux la structure du pouvoir est pluraliste. Cela en raison des processus de différenciation qui caractérisent les sociétés industrielles et qui entraînent l’émergence de structures du pouvoir indéterminées, décentralisées et amorphes. D’où, il n’y a pas d’élites du pouvoir centralisées et unifiées. Seule semble subsister une pluralité de groupes de pressions en compétition permanente qui gèrent une masse inorganisée et sans influence. Les pluralistes tendent à considérer qu’à l’occasion de chaque politique publique, un groupe spécifique, ou une faction, ou même un leader spécialisé tend à s’imposer: à chaque sphère d’activité, correspond une structure du pouvoir déterminée; une certaine étanchéité entre les secteurs tendant à s’imposer. Dans une telle situation, il n’y a quasiment plus de commandement: les acteurs subordonnés sont manipulés. Cette tendance semblerait aller en s’accroissant, toute action politique étant de plus en plus difficile à conduire et l’apathie politique s’emparant des groupes et des individus.

C’est la théorie que développe entre autres R. Dahl, ³² qu’il cherche à vérifier en étudiant la ville de New Haven qu’il analyse sous cinq points de vue: une étude de l’évolution de l’appartenance sociale des autorités de la ville; une observation de la nature et de l’étendue de la participation de chaque couche sociale dans les affaires locales; une analyse des processus de décision relatifs à quelques problèmes récents pour détecter le rôle et l’influence des différents acteurs qui y participent; une étude qui compare le profil socio-politique des décideurs mis en évidence par l’analyse décisionnelle à celui d’un échantillon probabiliste de citoyens et, finalement, une étude de l’évolution de la participation électorale. C’est l’analyse décisionnelle, qui constitue, en fait, l’originalité de ces travaux. R. Dahl choisit quatre domaines – ou politiques publiques – de la vie politique locale dans lesquels sont impliqués un grand nombre d’acteurs fortement diversifiés.

L’analyse de chacune de ces décisions est effectuée d’après les critères suivants:

a) seuls sont pris en considération les acteurs qui ont participé directement à l’action;

31 P. Gremion, *La structuration du pouvoir au niveau départemental*, Groupe de sociologie des organisations, Paris 1969. Cf. également la récente étude de P. Gremion, *Le pouvoir périphérique*, Seuil, Paris 1976.

32 Outre *Who Governs?*, mentionnons de R. Dahl les études suivantes: Robert A. Dahl, “Critique of the Ruling Elite Model”, *American Political Science Review*, 52, June 1958, pp. 463–469; Robert A. Dahl, “The Concept of Power”, *Behavioral Science*, 2, 1957.

- b) les trois situations suivantes sont considérées comme ayant une intensité équivalente: le fait que la proposition d'un ou plusieurs acteurs soit adoptée en dépit de l'opposition des autres acteurs; le fait que la proposition d'un ou plusieurs acteurs soit rejetée; le fait, enfin, que la proposition d'un ou plusieurs acteurs soit admise sans opposition;
- c) une comptabilité de ces trois types de situations est faite pour chaque décideur.

Dahl analyse et interprète les résultats de cette recherche par rapport à cinq types de structure du pouvoir.

1. Le type élitiste. C'est la structure mise en évidence par Hunter à Atlanta, dans laquelle un groupe homogène de dirigeants de l'économie privée parvient, d'une manière relativement discrète, pour ne pas dire secrète, à établir des accords sur des programmes politiques et à les faire réaliser.

2. Le type de la grande coalition. Dans ce cas, les dirigeants de grandes organisations du secteur privé et du secteur public se coalisent pour faire élire une personnalité disposant des qualités et des ressources susceptibles de préserver leurs intérêts communs et de promouvoir leurs projets.

3. Le type de la petite coalition. Les dirigeants des diverses organisations ne parviennent pas à faire élire un seul homme, par contre, ils réussissent à s'entendre pour définir une politique commune. Une telle coalition fondée sur la négociation et le compromis, est bien plus instable que la précédente.

4. Le type des secteurs autonomes. Ici, la collectivité est divisée en organisations plus ou moins grandes à l'intérieur desquelles se prennent des décisions de manière autonome. Tant que ces secteurs n'entrent pas en conflit, ils se développent sans intercommunications.

5. Le type conflictuel. Il caractérise la situation qui se produit lorsque les acteurs du type 4 entrent en compétition et en conflit. L'incertitude et le coût social que cette situation engendre font qu'on tend vigoureusement à éviter qu'elle se produise.

La vaste information que Dahl a pu accumuler sur la ville de New Haven, durant la période 1950–1960, le conduit à considérer que la structure du pouvoir de cette collectivité a passé du type de structure du pouvoir des "secteurs autonomes" à celui de la "grande coalition". Il fonde sa position sur trois types de considération.

Il constate, d'une part, que le système politique de New Haven est relativement lâche et que la grande masse des citoyens n'utilisent pas les ressources dont ils disposent pour influencer les décisions politiques. D'autre part, il observe qu'une minorité de politiciens disposent d'un pouvoir considérable dans toutes

les décisions politiques qui sont prises; leur principale caractéristique commune étant de pouvoir consacrer à la pratique politique la quasi-totalité de leur temps. Enfin, il constate que ces acteurs déterminants manifestent une grande activité politique, celle-ci étant définie par la faculté d'accroître son pouvoir par rapport à celui des autres acteurs en utilisant les mêmes ressources. Dahl montre en particulier que lorsque le maire Lee a été élu, il ne disposait pas de ressources supérieures à ses prédécesseurs. Cependant celui-ci s'est rapidement attaché à les augmenter: il renforce sa popularité et consolide son prestige auprès des élites économiques de New Haven. Cet acquis lui permet d'assurer la réussite de ses programmes et de ses plans et, surtout d'organiser la vie politique locale autour du type de la grande coalition, cela et c'est important, sans provoquer d'oppositions majeures.

Depuis les travaux de Dahl, l'analyse décisionnelle a été largement utilisée. Elle présente, en effet, un certain nombre d'avantages incontestables. Si elle permet de faire apparaître concrètement la relation qui peut exister entre le fait d'occuper une position et l'exercice d'une influence réelle, elle met aussi en évidence l'interdépendance qui peut exister entre les leaders politiques. Elle permet, enfin, d'évaluer le rôle joué par certains acteurs dans un ensemble de décisions ainsi que de mettre en évidence les rapports qui peuvent exister entre divers secteurs de la vie sociale.

Ses limites sont aussi évidentes: d'une part, elle tend à ne considérer qu'un moment d'un enjeu et, d'autre part, le fait que beaucoup de renseignements font appel à la mémoire des participants engagés dans la décision, ne peut manquer d'engendrer des biais importants. Par ailleurs, ne choisir que des enjeux ayant engendré un processus de décision c'est négliger toute une série de "refus d'entrer en matière" qui sont un aspect important de la vie politique urbaine. De plus, malgré tous les bons critères qui peuvent être établis, le choix même des décisions n'échappe pas à un certain arbitraire qui devient d'autant plus grave que le nombre des décisions analysées est restreint. Et, comme le remarque C. Schmidt, la méthode décisionnelle part d'un a priori inverse de celui de la méthode réputationnelle "en tenant le pouvoir comme lié étroitement à l'objet, elle omet qu'il existe une continuité temporelle de l'exercice du pouvoir dont les décisions visibles ne sont que des moments privilégiés et une tendance générale de la puissance à rayonner autour de son point focal de manière plus ou moins intense; elle omet aussi que peuvent se créer des interférences plus ou moins masquées qui sont précisément la source potentielle permanente des conflits."³³ Enfin, le plus souvent, les décisions sont conçues comme un marché, un échange de ressources et non pas comme une négociation impliquant une stratégie à long terme se déployant dans une durée qui dépasse largement le temps de quelques décisions. Seule une telle perspective permettrait de comprendre dans quelle mesure l'acteur qui fait des concessions sur une décision "accumule un avantage dont il tirera parti dans une négociation ultérieure".³⁴

33 C. Schmidt, *op cit.*, p. 192.

34 C. Schmidt, *op. cit.*, p. 195.

2. Le paradigme typologique

Assez rapidement, en comparant les résultats de ces trois méthodes, on soupçonna un déterminisme méthodologique, à savoir que les méthodes positionnelle et réputationnelle décelaient avant tout des structures de pouvoir monolithiques alors que la méthode décisionnelle faisait plutôt apparaître la spécialisation du pouvoir, la multiplicité de ses sources, donc des structures de pouvoir pluralistes.³⁵ Considérant que ces méthodes saisissent des aspects différents d'une même réalité, R. Presthus en vient à penser qu'il est indispensable de les utiliser conjointement. Dans la recherche dont il rend compte dans son ouvrage *Men at the Top*,³⁶ cet auteur combine notamment les méthodes réputationnelle et décisionnelle et cela en comparant deux villes américaines. Dans les deux villes étudiées, certains acteurs se voyaient attribuer une forte réputation de pouvoir sans avoir participé aux décisions retenues par le chercheur et, par ailleurs, l'absence de pouvoir réputationnel de personnalités très engagées dans les processus de décision invitait à approfondir l'analyse pour découvrir qu'ils avaient joué des rôles plutôt techniques sans que leur influence n'ait été décisive. D'autre part, R. Presthus montrait que la méthode réputationnelle facilitait l'identification d'acteurs collectifs qui n'apparaissaient que marginalement dans l'analyse des processus de décision. D'une manière générale, pourtant, les résultats obtenus par les deux méthodes se révélaient être concordants: les deux tiers des décideurs ont une réputation de pouvoir élevé et le pouvoir dit "effectif" est significativement associé à la réputation de pouvoir.

Les constats faits par R. Presthus étaient convaincants et, l'utilisation conjointe des méthodes se généralisa. Restait cependant à résoudre un problème beaucoup plus complexe: celui qui consistait à comparer la structure du pouvoir des différents types de collectivités. Les travaux qui tentent d'apporter des éléments de réponse à cette question nous paraissent pouvoir être rangés dans trois catégories.

a) Une première catégorie d'études comparatives s'attache à analyser deux à quatre collectivités locales en utilisant des hypothèses et des techniques identiques. Outre les travaux de Presthus, nous faisons ici référence aux études de C. M. Bonjean et L. F. Carter³⁷ ou de R. Agger, D. Goldrich.³⁸ Nous ne nous attarderons pas sur les résultats de ces recherches qui ne semblent pas faire progresser significativement la connaissance de la structure du pouvoir urbain.

35 J. Walton, "Substance and Artifact: the Current Status of Research on Community Power Structure", *A. J. S.*, 71, January 1966, pp. 430-438.

36 R. Presthus, *Men at the Top*, Oxford University Press, New York 1964.

37 C. M. Bonjean & L. F. Carter, "Legitimacy and Visibility: Leadership Structure Related to Four Community Systems", *Pacific Sociological Review*, 8, Spring 1965, pp. 16-20.

38 R. Agger, D. Goldrich, B. Swanson, *The Rulers and the Ruled: Political Power and Impotence in American Communities*, J. Wiley, New York 1964.

b) Un deuxième type de travaux s'attache à entreprendre une analyse secondaire d'une série d'études monographiques consacrées à la structure du pouvoir local. De ce type de démarche nous ne mentionnerons que l'étude de C. W. Gilbert qui prend en considération un ensemble de données recueillies dans 166 analyses de collectivités.³⁹ Cet auteur croit pouvoir proposer trois catégories de résultats:

- plus la structure du pouvoir est concentrée, plus le commandement dépend d'un seul secteur de la vie locale, le plus fréquemment des instances économiques;
- d'une manière générale, le secteur économique est déterminant dans la gestion des collectivités;
- la position d'une ville dans le réseau urbain national (ville centrale, agglomération suburbaine, ville indépendante, etc.) influence nettement la structure du pouvoir.

Ceci dit, il reste évident que la faible comparativité des données sur lesquelles se fonde cette étude, rend ses résultats problématiques.

c) C'est pour tenter de dépasser ces limites que T. N. Clark⁴⁰ entreprend une recherche portant sur 51 collectivités urbaines américaines dont la taille varie de 50 000 à 75 000 habitants. Dans chaque ville, il analyse les processus de décision relatifs à la rénovation urbaine, à la lutte contre la pauvreté et la pollution de l'air, ainsi qu'à l'élection du maire. L'objectif de la recherche n'étant pas seulement de répondre à la question "qui gouverne?" mais de décomposer cette même question pour déterminer "qui gouverne? où? quand? avec quels effets?", il interroge une dizaine de personnes par ville, dont le maire, les présidents des partis républicain et démocrate, le président de la Chambre du Commerce, etc., c'est-à-dire des personnes qu'il considère à la fois comme des acteurs politiques et de bons connaisseurs de la vie urbaine. Il veut, en effet, déterminer pour chaque décision: qui l'a déclenchée, qui l'a appuyée, qui s'est opposé, qui a négocié et avec qui et, enfin, qui a pu imposer son point de vue. En combinant le nombre d'acteurs qui ont participé aux quatre décisions et le degré d'indépendance de la prise de décision dans chacun des quatre domaines, T. N. Clark élabore un indice de structure de décision décentralisé ou centralisé, indicateur d'une structure du pouvoir pluraliste ou monolithique. Cet indice numérique est alors analysé à l'aide d'un modèle de dépendance causale incluant des variables telles que la croissance urbaine, l'industrialisation, la stratification sociale, la religion, etc. Les résultats de cette analyse lui permettent d'affirmer que plus une collectivité est différenciée horizontalement et verticalement, plus la différenciation des élites est intense et plus le processus de décisions est décentralisé. Il montre, en outre que la différenciation est liée à la taille de la collectivité.

39 C. W. Gilbert, *Community Power Structure: Propositional Inventory, Tests and Theory*, University of Florida Press, Gainesville (Fla) 1972.

40 T. N. Clark, "Community Structure, Decision-Making, Budget Expenditures, and Urban Renewal in 51 American Communities", *American Sociological Review*, Vol. 33, No: 4, August 1968, p. 576–593.

Les essais de C. W. Gilbert et de T. N. Clark ont fait école; des chercheurs comme M. Aicken, J. Walton et M. D. Grimes ont poursuivi des travaux dans les directions analogues.⁴¹ Rapidement, s'est posée la question de la convergence de ces analyses comparatives. Pour Clark, il ne fait pas de doute que, de manière générale, les résultats de ces différentes études fondées sur des échantillons différents confirment le fait que la différenciation structurelle contribue à promouvoir la décentralisation.⁴² J. Walton est plus prudent lorsqu'il affirme: "les variables associées à une structure du pouvoir décentralisé sont celles qui correspondent à des villes centrales en changement; les variables associées à une structure du pouvoir centralisé correspondent à des villes suburbaines d'origine récente". En d'autres termes, pour Walton, "l'urbanisation, la polarisation économique et sociale et l'interdépendance croissante des collectivités locales contribuent à une décentralisation du pouvoir local".⁴³ Quant à M. D. Grimes, il estime que les résultats de ces diverses recherches sont par trop différents pour qu'il soit possible d'en tirer des généralisations.⁴⁴ Un long travail d'amélioration de la méthodologie de ces recherches typologiques lui paraît être un préalable nécessaire et urgent.

3. Le paradigme centre-périphérie

Les travaux que nous venons de présenter sont critiqués par les tenants de ce troisième paradigme de deux manières. Non seulement les chercheurs qui ont mené ces recherches ont eu tendance à considérer la politique locale d'une part, en soi, et d'autre part, selon les principes de l'individualisme méthodologique. Pour les tenants de ce troisième paradigme, ce qui devient prépondérant, ce n'est plus le jeu des acteurs, c'est, à partir d'une analyse économique, de saisir la manière dont les classes sociales, en France, ont cherché à détenir le pouvoir

41 Mentionnons plus particulièrement: M. Aiken, "The Distribution of Community Power: Structural Bases and Social Consequences", p. 487-525, in: Michael Aiken and Paul E. Mott (Eds), *The Structure of Community Power*, Random House, New York 1970; M. Aiken, R. Alford, "Community Structure and Innovation: The Case of Urban Renewal", *American Sociological Review*, 35, August 1970, pp. 650-665; M. Aiken, "Comparative Urban Research and Community Decision Making", *The New Atlantis*, 1, Winter 1970, pp. 85-110; M. Aiken, Paul E. Mott (Eds), *The Structure of Community Power*, Random House, New York 1970; J. Walton, "A Systematic Survey of Community Power Research", p. 443-464, in: M. Aiken and Paul E. Mott (Eds), *The Structure of Community Power*, Random House, New York 1970; J. Walton, *The Structural Bases of Political Change in Urban Communities*, 68th Annual Meeting of A. S. A., August 27-30, 1973 (minéo), 29 pages; M. D. Grimes, J. L. Lyon, C. M. Bonjean, *Community Structure and Leadership Structure: A Comparative Analysis of 39 Communities*, 68th Annual Meeting of A. S. A., (minéo), August 27-30, 1973, 30 pages; T. N. Clark, *Community Power and Policy Outputs*, Sage, Beverly Hills, 1973.

42 T. N. Clark, *op. cit.*, p. 35.

43 J. Walton, *op. cit.*, 1973, pp. 21-22.

44 M. D. Grimes & ss., *op. cit.*

dans les institutions politiques urbaines et dans quel but économique, politique et idéologique, par rapport au système global, et de faire apparaître, dans ce contexte, quelles diversités de stratégies ces institutions politiques permettent à qui les contrôle localement”.⁴⁵

Dès lors les questions auxquelles il faut donner une réponse sont qui détient le pouvoir de transformer et de contrôler l’urbain et l’urbanisation? Avec quelle capacité de décision et d’action? Avec quels effets? Par quels modes d’intervention et quelles stratégies? En fonction de quels objectifs?

Ainsi, les analyses conduites par M. Castells et F. Godard sur la région de Dunkerque permettent de mettre en évidence un ensemble complexe de stratégies d’USINOR, démontrant que la compréhension de “ce qui se passe” dans cette région urbaine dans les domaines du logement, de la planification, des transports et des équipements collectifs implique une étude précise des mouvements du capital de la sidérurgie à l’échelle mondiale. Ce phénomène est si massif qu’on peut quasiment affirmer que la politique à Dunkerque, c’est la politique d’Usinor.⁴⁶

Dans une perspective assez semblable, J. Lojkine montre, en se fondant sur quelques études de l’aménagement urbain à Paris et à Lyon, que l’intervention de l’Etat s’effectue pour l’essentiel au profit de la fraction la plus concentrée du capital.⁴⁷ Une autre étude réalisée à Roanne analyse la nature et le rôle de l’institution communale dans les domaines économique, politique et idéologique.⁴⁸ Au terme de cette recherche, l’institution politique communale d’une ville moyenne comme Roanne apparaît comme un lieu de résistance de la moyenne bourgeoisie à l’envahissement de la bourgeoisie monopoliste qui a pris le pouvoir au plan national.

IV. Conclusion

Nous avons tenté de mettre en relief quelques tendances et problèmes de la politique locale. Nous n’avons nullement la prétention d’être exhaustifs et complets tant la littérature sur ce sujet est vaste.⁴⁹ En guise de conclusion, soulignons que les trois paradigmes que nous avons mis en évidence ont chacun leurs avantages et leurs limites. Cela dit, nous ne pensons pas qu’il soit possible de les fusionner en une théorie générale sur les collectivités locales et la politique

45 S. Biarez & ss., *La place de l’institution communale dans l’organisation de la domination politique de classe en milieu urbain*, C. E. R. A. T., Grenoble 1972, pp. 3–4.

46 M. Castells & F. Godard, *Monopolville*, Mouton, Paris 1974.

47 J. Lojkine, *La politique urbaine dans la région parisienne*, Mouton, Paris 1972; J. Lojkine, *La politique urbaine dans la région lyonnaise*, Mouton, Paris 1974.

48 S. Biarez & ss., *op cit.*

49 Notons que la politique locale fait l’objet de nombreux comités de recherche internationaux entre autres dans le cadre de l’Association internationale de sociologie et de l’Association internationale de science politique.

locale. Nous ne pensons pas non plus que nous puissions nous résoudre à nous satisfaire de constater non seulement l'existence de ces trois paradigmes, mais encore et surtout de leur incompatibilité. La voie à suivre est à nos yeux de les mettre en réciprocity de perspective, c'est-à-dire de décroisonner ces trois paradigmes et de tenter de répondre aux questions et problèmes de l'un d'entre eux par les spécificités méthodologiques propres aux autres.

Par exemple le paradigme centre-périphérie met en relief le rôle décisif des structures socio-économique et politiques nationales sur la politique locale, réduisant les élites politiques locales à des "marionnettes". La méthodologie de tels travaux ne permet pas d'évaluer l'autonomie des acteurs locaux. Pourtant celle-ci est mise en évidence dans les études monographiques. Nous sommes convaincus qu'il est possible de mener des recherches qui permettraient d'évaluer simultanément le rôle et l'autonomie des acteurs et ceux des structures. Au stade où nous en sommes, en politique locale, c'est ce type de recherche qui nous paraît urgent de mener. C'est par ces travaux qu'un décroisonnement des trois paradigmes sera possible.

Plus brièvement indiquons quelques autres thèmes qui mériteront d'être développés.

- Les divers types de structure du pouvoir local ne sont pas sans incidences sur la vie socio-politique locale. En effet, par exemple la relecture des travaux réalisés suggère des hypothèses tel: plus une collectivité locale est autonome, plus elle a de la peine à résoudre ses problèmes; de même, plus elle a une structure du pouvoir centralisée, plus sa gestion est efficace et couronnée de succès . . . Il ne fait pas de doute que ces hypothèses sont inquiétantes pour l'avenir de la démocratie locale.
- Le thème de la démocratie locale mériterait d'être travaillé plus systématiquement; si la collectivité locale est réellement une "petite patrie" et la pierre d'angle des institutions politiques démocratiques, il faudrait étudier comment fonctionne cette démocratie locale et plus particulièrement étudier ses succès et ses échecs. Soulignons encore que le pouvoir local n'est pas par définition démocratique, et que la décentralisation m'implique pas nécessairement plus de démocratie.
- un troisième thème qui n'est pas étranger à ceux que nous venons de suggérer, consisterait à étudier la manière dont la politique locale est influencée par des politiques publiques, élaborées centralement, mais aussi l'impact de la politique locale sur la mise en oeuvre de ces politiques publiques centrales.

Enfin, mentionnons un autre thème, déjà ancien, mais qui n'a guère progressé, c'est celui de la non-décision. Comme la non-décision est également une menace réelle sur la démocratie locale, il serait urgent d'analyser correctement ce mécanisme qui semble aussi fréquent que la décision elle-même.

