

**LA SOCIOLOGIE HISTORIQUE FACE AU LOCAL.
ENJEUX PROBLÉMATIQUES D'UNE ANALYSE
DE L'ACTION PUBLIQUE MUNICIPALE
SOUS LA III^{ème} RÉPUBLIQUE**

PAR

Jean JOANA

*Centre comparatif d'Etudes sur les Politiques publiques et les Espaces Locaux
CNRS - Université de Montpellier 1*

Introduire un texte sur la sociologie historique dans un ouvrage traitant de questions de méthodologie peut apparaître comme une gageure. Et ce, à plus d'un titre. D'abord parce que les tenants de la sociologie historique ont eux-mêmes souligné les limites de cette approche en la matière. Dans un bilan réalisé en 1992, Bertrand Badie évoquait ainsi "*les difficultés* [de la sociologie historique] *à se doter d'une véritable méthode*", relevant notamment l'incapacité des auteurs à vérifier les hypothèses qu'ils élaborent dans le cadre de leur recherche¹. Ensuite parce que la question de l'existence d'une méthode propre à la sociologie historique, définie autour de concepts ou d'outils spécifiques, reste posée. D'autant plus, d'ailleurs, que les tentatives de rationalisation menée sur ce plan la définissent plus volontiers comme un moyen terme entre "histoire sociale du politique" et "histoire politique du social", dont la particularité tiendrait davantage au "regard" qu'elle porte sur son objet qu'aux procédures qu'elle mobilise pour l'étudier².

La présente contribution n'entend pas résoudre ces problèmes, entreprise qui excéderait largement les limites ici fixées. Plus modestement, elle est définie comme une tentative de son auteur pour tirer partie de sa pratique de la sociologie historique et pour essayer de généraliser à la fois les interrogations

1. Badie (B.), "Analyse comparative et sociologie historique", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 133, août 1992, p. 370.

2. Voir par exemple la présentation qu'en fait Yves Déloye dans son ouvrage récent, *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte, 1997, p. 27.

et les convictions qui accompagnent la mise en oeuvre d'une telle démarche. Pour ce faire, il a été décidé de présenter l'ensemble des questionnements qui ont accompagné la définition récente d'un projet de recherche sur l'action publique municipale sous la III^{ème} République³. Mais si l'entreprise se voulait plus modeste, elle n'en était pas forcément plus simple. L'analyse de l'action publique locale, et du local plus largement, constitue en effet un domaine de recherche saturé par des développements récents de la science politique. Avant même d'interroger les particularités de cette perspective, c'est son bien fondé qui restait à étayer. L'enjeu n'était pas ici de simplement souligner l'intérêt d'une démarche reposant sur la confrontation entre histoire et sociologie, thème canonique déjà abondamment commenté. Mais plutôt de mettre en question les acquis éventuels d'une sociologie historique des espaces politiques locaux par rapport à la compréhension que la science politique est susceptible de produire sur ces mêmes objets.

Pour ce faire, trois aspects ont successivement été abordés. Le premier concerne la rupture qu'une approche socio-historique rend possible avec les conceptions du local traditionnellement véhiculées par la sociologie et la science politique, notamment au travers d'une reconsidération de la notion clé de "notable". Le second porte plus précisément sur les enjeux d'une sociologie historique de l'action publique municipale pour l'analyse des espaces politiques locaux. Dans un troisième temps, enfin, les spécificités d'une telle approche seront explicitées.

I - SORTIR DU SYSTÈME POLITICO-ADMINISTRATIF LOCAL

A la suite des travaux du Centre de Sociologie des Organisations, la figure du notable a été érigée en leitmotiv explicatif des espaces politiques locaux. L'adoption des lois de décentralisation a amené les observateurs à s'interroger sur la persistance des relations entre centre et périphérie dont le notable apparaissait à la fois comme le produit et comme le "verrou". Mais l'assimilation de ce dernier à une tradition de fonctionnement de l'administration étatique française n'a guère été remise en cause. Concrètement, si la question de la survie des notables au-delà des années 80 a innervé toute une partie de la recherche, la réalité de leur hégémonie historique sur la définition des modes d'action politique et d'action publique au local n'a pas été contestée. Dans cette perspective, pourtant, la contribution que la sociologie historique a apporté à la connaissance des logiques du pouvoir notabiliaire permet de relativiser le tableau généralement brossé à la fois par l'histoire et la sociologie politique.

3. Un premier bilan problématique en a été présenté. Voir Joana (J.), "L'action publique municipale sous la III^{ème} République. Bilan et perspectives de recherche", *Politix*, n° 42, 2^{ème} trimestre 1998, pp. 151-178.

A) Le pouvoir notabiliaire, "verrou" du système politico-administratif local

La notion de "notable" est d'abord mobilisée par les historiens de la Révolution française. Dans le contexte historiographique des années 1960, il s'agit pour des auteurs comme Denis Richet⁴ de prendre leurs distances avec les analyses marxisantes en terme de classe développées par l'école des Annales. L'accent est ainsi mis sur la formation au XVIII^e siècle d'une élite inédite, transgressant les frontières entre noblesse et bourgeoisie. Remettant en cause le primat accordé aux considérations économiques pour rendre compte de la formation et des stratégies des groupes qui aspirent à la conquête du pouvoir politique sous l'Ancien Régime, ces historiens vont souligner la proximité idéologique, puis plus largement culturelle, qui s'instaure entre les sommets de la roture et une partie de l'aristocratie⁵. Du milieu du XVIII^e siècle à la fin du XIX^e siècle, où la figure nouvelle de l'entrepreneur capitaliste vient les supplanter, les notables constituent donc aux yeux des historiens une élite qui domine les sommets de la société sans que la Révolution ne vienne fondamentalement en remettre en cause les logiques de recrutement⁶. Sur le plan politique, en revanche, la domination des notables est plus strictement délimitée comme le montre le travail qu'André-Jean Tudesq consacre à la Monarchie de Juillet. S'il admet que les notables incarnent une élite dont l'autorité sociale s'étend du milieu du XVIII^e à la fin du XIX^e siècle, il ne leur reconnaît un rôle politique de premier plan que durant des périodes de crise de l'Etat central. Trois périodes lui apparaissent ainsi caractéristiques de la domination politique exercée par les notables, parmi lesquelles il va choisir celle qui fait l'objet de son étude : les dernières années de l'Ancien Régime, les monarchies censitaires et le début des années 1870. En effet, outre la confusion entre puissance économique, sociale et politique, la spécificité du pouvoir des notables aux yeux d'André-Jean Tudesq tient à leur capacité à allier une autorité politique exercée aux plans local et national⁷. Donc, si la référence à la notion de notable vise principalement à rendre compte de la formation d'une élite nationale, l'enracinement local du "notable" est considéré comme une dimension fondamentale de son pouvoir. En dehors des périodes, distinguées par A.-J. Tudesq⁸, où les notables assument seuls une fonction de mise en cohérence entre le centre et la périphérie, le local est ainsi perçu comme le site privilégié au sein duquel s'épanouit l'autorité de ces acteurs.

4. Richet (D.), "Les origines lointaines de la Révolution française. Elites et despotisme", *Annales Economies Sociétés Civilisations*, janv.-fév. 1969, pp. 1-23.

5. Chaussinand-Nogaret (G.), *La noblesse au XVIII^e siècle. De la féodalité aux Lumières*, Paris, Complexe, 1976.

6. Chaussinand-Nogaret (G.), "De l'aristocratie aux élites", in Chaussinand-Nogaret (G.) dir., *Histoire des élites en France du XVI^e au XX^e siècle*, Paris, Tallandier, 1991, pp. 279 et s.

7. Tudesq (A.-J.), "Le concept de notable et les différentes dimensions de l'étude des notables", *Cahiers de la Méditerranée*, juin-déc. 1993, n° 46-47, pp. 1-12.

8. C. Charle reprend cette définition du notable pour l'insérer dans une analyse des rapports entre type d'élites et configuration des régimes politiques aux XIX^e et XX^e siècles : Charle (C.), "Légitimités en péril. Eléments pour une histoire comparée des élites et de l'Etat en France et en Europe Occidentale (XIX^e-XX^e siècle)", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, mars 1997, n° 116-117, p. 42.

C'est cette perspective qui va être reprise par la sociologie des organisations à partir des années 1960 lorsqu'elle mobilise à son tour la notion de notable. L'ouvrage que Pierre Grémion consacre au pouvoir périphérique est sur ce plan caractéristique. Certes, l'auteur prend soin de dissocier son approche de celle développée à peu près au même moment en histoire. En parlant de notable, il ne s'agit pas de prononcer la survivance de l'élite politique dont A.-J. Tudesq a délimité les composantes et les différentes ressources, mais plutôt d'un mode de "gouvernement local" qui, au-delà de la fin des notables, verrait se perpétuer une "forme d'articulation entre le centre et la périphérie"⁹ forgée par ces acteurs dès le XIX^e siècle. Ce faisant, l'auteur entend revenir sur l'opposition entre "pouvoir notabiliaire" et "bureaucratie", notables et bureaucrates, bâtie par Max Weber. Pour l'auteur d'*Economie et Société*, en effet, les notables renvoient à un mode d'accès et d'exercice du pouvoir pré-bureaucratique, censé disparaître à mesure que les tâches administratives se technicisent et se professionnalisent¹⁰. Le propos de Pierre Grémion est de montrer, au contraire, que l'administration républicaine, outil d'un Etat fort, contribue à la production et à la reproduction des notables. Ces derniers tirent leur pouvoir du décalage, et donc de la nécessaire adaptation qui en découle, entre les mesures de rationalisation initiées par le centre et la réalité des intérêts, des représentations et des pratiques au local. Face à un Etat central producteur d'innovation, le local apparaît comme le lieu où se perpétuent des représentations et des pratiques politiques que la bureaucratisation des fonctions publiques a rendu obsolètes au plan national.

Parmi les critiques adressées à ce modèle du Centre de Sociologie des Organisations, le déséquilibre existant entre la clarté avec laquelle sont décrites les logiques du centre défendues par les représentants de l'administration et le flou qui entoure les spécificités locales dont le notable est censé être le porte-parole a été souligné¹¹. Dans cette perspective, des auteurs se sont employés à dépasser une définition du notable autour de ses seules caractéristiques de médiateur. C'est le cas notamment de travaux adoptant une perspective anthropologique, qui vont interroger les rapports entre le notable et son territoire. Même si ces analyses se démarquent nettement de l'approche adoptée par Pierre Grémion, elles restent attachées à une vision du local similaire. De manière caractéristique, "l'éligibilité" du notable y apparaît tributaire de sa capacité à s'identifier à une "mémoire autochtone", à des "mythes fondateurs", à une "longue durée du politique"¹². Le local reste donc l'espace privilégié au sein duquel des représentations et des pratiques, mais aussi parfois des

9. Grémion (P.), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, pp. 258 et s.

10. Weber (M.), *Economie et Société*, Paris, Plon, 1971, pp. 298-299.

11. Gaudin (J.-P.), "Pouvoirs locaux et territoires. Une approche des espaces politiques", *Etudes Rurales*, janv.-juin 1986, 101-102, p. 24.

12. Abélès (M.), *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, ed. O. Jacob, 1989, pp. 13-14.

acteurs¹³, hérités du passé conservent leur effectivité. La distance qui les sépare de celles qui sont admises au plan national fonde la particularité du local et la persistance du pouvoir notabiliaire.

L'hégémonie reconnue à la notion de notable dans l'analyse du local, malgré, ou à cause de, toute la polysémie qu'elle avait acquise au fil de ces travaux, a achoppé dès lors qu'a été tentée l'appréciation des effets des lois de décentralisation sur le recrutement et les pratiques du personnel politique périphérique. Les observateurs¹⁴ ont ainsi multiplié les verdicts contradictoires, prononçant tantôt le renforcement des notables, leur disparition, la modification de leurs pratiques et la transformation, quantitative ou qualitative, des acteurs politiques locaux¹⁵. La dilution qu'avait connu antérieurement la notion semblait permettre en l'occurrence des conclusions très nuancées quant à la capacité des élus à confondre pratiques traditionnelles et stratégies inédites dans le cadre des nouvelles conditions du jeu politique¹⁶. L'importance de la notion de notable pour rendre compte des pratiques de ces élus a donc été progressivement remise en cause, ouvrant ainsi de nouvelles perspectives de recherches¹⁷. Si l'on a dès lors assisté à un profond *aggiornamento* des catégories d'analyse du local pour la période contemporaine, la centralité de la figure du notable pour rendre compte de la dimension historique des espaces politiques locaux n'a guère été contestée. Certes, le caractère novateur de certains modes de gestion urbain observés alors a été remis en cause par des travaux qui en situent plutôt la genèse dans l'essor que connaissent les villes dans les années 1970¹⁸. En amont de cette période, pourtant, la structuration des espaces politiques locaux autour de la figure des notables n'est pas interrogée. Si les pratiques notabiliaires ne sont plus considérées comme pouvant à elles seules rendre compte des modes d'action mis en oeuvre par les élus locaux, la mobilisation ponctuelle de la notion reste fréquente dès lors qu'il s'agit de désigner des

13. C'est le cas notamment lorsque Yves Pourcher décrit sur plusieurs siècles les logiques de transmission d'une autorité politique entre les générations des grandes familles lozériennes. Pourcher (Y.), *Les maîtres de granit. Les notables de Lozère du XVIII^e siècle à nos jours*, Paris, Urban, 1987.

14. Voir par exemple : Rondin (J.), *Le sacre des Notables*, Paris, Fayard, 1985 ; Alliès (P.), "Que sont nos notables devenus ?", *Autrement*, n° 122, pp. 108-120 ; Grémion (C.), Muller (P.), "De nouvelles élites locales ?", *Esprit*, n° 164, sept. 1990, pp. 38-48.

15. C. Sorbets montre la diversité des réponses qui peuvent être faites à quelques questions simples selon que l'on retient l'une ou l'autre des définitions du notable élaborées jusque là : "Notables : quelques considérations sur les usages de la notion", Congrès de l'Association Française de Science Politique, Bordeaux, 1988.

16. Genieys (W.), Joana (J.), "Un janus notabiliaire : Yves Piétrasantà", *Sciences de la Société*, mai 1996, n° 38, pp. 129-142.

17. Garraud (P.), "Le métier d' élu local : les contraintes d'un rôle", in Fontaine (J.), Le Bart (C.), *Le métier d' élu local*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 31.

18. Lorrain (D.), "De l'administration républicaine au gouvernement urbain", *Sociologie du travail*, 1991, n° 4, pp. 461-484 ; Lorrain (D.), "Après la décentralisation. L'action publique flexible", *Sociologie du travail*, 1993, n° 3, pp. 285-307.

logiques de constitution de l'éligibilité ou des pratiques de médiation antérieures à la décentralisation¹⁹.

La mobilisation de la notion de notable par les sociologues, et par les politistes à leur suite, vise donc à désigner un mode de conquête ou d'exercice du pouvoir spécifique. La diffusion de la notion dans l'analyse des espaces politiques locaux s'accompagne d'une vision très particulière de ces espaces. Qu'il s'agisse des travaux du Centre de Sociologie des Organisations ou de recherches qui se déploient en contrepoint à celle-ci, la constitution du notable en personnage clé renvoie principalement à une définition particulière du local, comme site d'immobilisme et d'archaïsme. La persistance du phénomène notabiliaire découlerait d'un poids particulier de l'histoire au niveau local, qui contraindrait, plus qu'ailleurs, les pratiques des contemporains. Face à cette situation, seules des innovations venues du centre politique seraient en mesure de modifier les règles du jeu au sein d'espaces locaux condamnés au mieux à s'y adapter, au pire à y résister. C'est cette incompatibilité entre pouvoir notabiliaire et modernisation politique que des travaux socio-historiques ont remis en question.

B) Pouvoir notabiliaire et modernisation des pratiques politiques

Dès Weber, le notable apparaît "par nature" extérieur à tout processus de modernisation politique aux yeux des sociologues. Les ressources extrapolitiques sur lesquelles il s'appuie pour accéder à des positions de pouvoir semblent le condamner à une opposition systématique vis-à-vis de toute différenciation et rationalisation des modes de conquête ou d'exercice du pouvoir. Dans le cas plus particulier des travaux ayant mobilisé la notion pour l'étude des espaces politiques locaux, le contrôle de l'action étatique et son éventuel détournement par le notable apparaissent comme la clé de l'entretien de la représentativité dont il dispose sur son territoire. Dans les deux cas, il n'est perçu que comme un agent de résistance vis-à-vis d'éventuelles innovations exogènes en matière d'action politique ou d'action publique. Les recherches que la sociologie historique a consacrées aux processus de professionnalisation de l'activité politique ou de rationalisation de l'action publique au niveau local permettent de réévaluer le rôle assumé par les représentants du personnel notabiliaire.

En ce qui concerne l'analyse de la professionnalisation de l'activité politique, on a critiqué la description d'un enchaînement quasi mécanique entre le statut social du notable et la nature de ses pratiques politiques, à laquelle les premiers travaux de sociologie historique²⁰ étaient conduits du fait de la méta-

19. Faure (A.), "Les apprentissages du métier d'élu local. La tribu, le système, les arènes", *Pôle Sud*, nov. 1997, n° 7, pp. 72-79.

20. Voir par exemple Garrigou (A.), *Le vote et la vertu. Comment les français sont devenus électeurs*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992.

phore économiciste qui les inspirait. Soulignant l'évolutionnisme sous-jacent d'une thèse qui tend à ne considérer la professionnalisation de l'activité politique que comme le résultat de l'entrée dans le jeu politique d'entrepreneurs aux ressources inédites, distinctes de celle des notables traditionnels, E. Phélippeau évoque la part que prennent ces derniers à la définition d'un métier politique différencié²¹. Sa thèse sur le baron de Mackau montre que, malgré l'importance de la notoriété sociale et de la fortune dont il dispose, ce dernier mobilise des pratiques et des technologies spécifiquement politiques pour se maintenir au pouvoir au sein de son département de la II^{ème} République jusqu'aux années 1910²². La professionnalisation de l'activité politique, et notamment des pratiques électorales apparaît ainsi comme le fruit de "l'osmose ou de l'interpénétration réciproque" qui lie les acteurs socialement disparates qui sont engagés dans la compétition pour le pouvoir.

Si, dans ce dernier cas, la contribution des notables à la différenciation de l'activité politique est fortement réévaluée, celle-ci est cependant principalement présentée par l'auteur comme le fruit d'une conversion, inspirée par la nécessité, des notables à des pratiques inventées par leurs concurrents. Des recherches consacrées aux définitions que les ressortissants du personnel notabiliaire qui domine les assemblées politiques du XIX^e siècle attribuent à l'activité parlementaire permettent d'aller plus loin. Elles attestent que, indépendamment de la nature des capitaux qui peuvent décider de leur élection dans les circonscriptions, ces acteurs valorisent des ressources, des savoir-faire et des compétences spécifiques dont la maîtrise leur apparaît nécessaire à l'exercice des fonctions de députés. En matière de formation, d'abord, ces notables insistent sur l'apprentissage particulier qu'elles exigent, n'hésitant pas à s'impliquer au sein de lieux tout entiers dédiés à cet apprentissage, comme les conférences d'éloquence qui se forment à partir des années 1830. Les savoirs qui y sont valorisés sont certes ceux qui caractérisent la scolarisation suivie par la plupart de ces personnalités — essentiellement le droit et les humanités — mais aussi des compétences censées répondre aux particularités qu'ils attribuent à la délibération parlementaire²³. De même, une fois élus, ces notables participent-ils à la formation de sociabilités propres au personnel parlementaire, comme les réunions d'élus, au sein desquelles sont diffusées des représentations et des pratiques originales²⁴.

La fatalité qui semblait exclure le personnel notabiliaire, du fait de la nature de ses ressources, des processus de modernisation de l'activité poli-

21. Phélippeau (E.), "Sociogenèse de la profession politique", in Garrigou (A.), Lacroix (B.) dir., *Norbert Elias, La politique et l'histoire*, Paris, La Découverte, 1997, pp. 241-242.

22. Phélippeau (E.), *Le Baron de Mackau en politique. Contribution à la sociogenèse de la profession politique*, Thèse de science politique, Paris X-Nanterre, 1995, p. 288.

23. Joana (J.), *Pratiques politiques des députés français au XIX^e siècle. Du dilettante au spécialiste*, Paris, L'Harmattan, 1999.

24. Joana (J.), "L'invention du député. Réunions parlementaires et spécialisation de l'activité politique au XIX^e siècle", *Politix*, n° 35, nov. 1996, pp. 23-41.

tique, a également été remise en cause en ce qui concerne ses rapports avec la rationalisation de l'action publique. C'est notamment le cas de travaux qui se sont intéressés aux modalités de mise en oeuvre de politiques publiques au plan local. Les premiers travaux sur ce thème n'ont vu dans les notables que des agents soucieux de préserver les équilibres locaux garant de leur influence²⁵. A propos de la mise en oeuvre de la loi sur la protection de la santé publique de 1902, Lyon Murard et Patrick Zylberman ont souligné la déstabilisation qu'impliquait pour les notables locaux la création des bureaux municipaux d'hygiène. En prétendant restreindre leur liberté de nomination aux fonctions municipales, par l'édition de critères de recrutement des directeurs de ces bureaux municipaux, la loi contrevient, aux yeux des auteurs, aux logiques clientélares qui président à l'attribution des postes municipaux et donc au pouvoir des maires²⁶. Le reproche qui peut être fait à ces travaux est de prendre pour argent comptant l'affirmation de Pierre Grémion sur l'intangibilité des relations centre/périphérie dont il élabore le modèle en analysant une situation propre à la Vème République. En appliquant le modèle du système politico-administratif local à la IIIème République, sans interroger d'avantage les spécificités historiques de la période analysée et leur éventuelle distance par rapport à celles des années 1960, ces recherches tendent à ne convoquer l'histoire que pour confirmer la portée transhistorique des "lois" élaborées par les sociologues.

Des travaux plus récents ont en effet montré que les notables locaux n'étaient pas voués à être les défenseurs d'un immobilisme du local. Revenant sur la définition des rapports centre/périphérie proposée par le Centre de Sociologie des Organisations, ils ont souligné le rôle innovateur assumé par les représentants des communes dès le début de la IIIème République. C'est le cas tout d'abord pour les politiques sociales où les mesures de rationalisation adoptées par l'Etat Républicain à partir de la fin du XIX^e siècle viennent souvent reprendre les modèles de gestion expérimentés par les édiles locaux avant qu'ils ne trouvent une confirmation législative²⁷. Analysant à leur tour l'exemple du secteur de l'hygiène publique, G. Pollet et B. Dumons ont par exemple montré comment la municipalité de Lyon adopte des mesures que la loi de 1902 n'aura qu'à entériner²⁸. De même, la fonction publique municipale connaît, bien avant que des mesures identiques soient adoptées au plan natio-

25. Voir par exemple, Bec (C.), *Assistance et République. La recherche d'un nouveau contrat social sous la IIIème République*, Paris, ed. de l'Atelier, 1994 ; Murard (L.), Zylberman (P.), *L'hygiène de la République. La santé publique en France (1879-1914)*, Paris, Fayard, 1996.

26. Murard (L.), Zylberman (P.), "Experts et notables. Les bureaux d'hygiène en France (1879-1914)", *Genèses*, janv. 1993, n° 10, pp. 53-73.

27. Pollet (G.), "La construction de l'Etat social à la française : entre local et national (XIX^e et XX^e siècles), *Lien social et politique*, n° 33, 1995, p. 120.

28. Dumons (B.), Pollet (G.), "Élites administratives et expertise municipale. Les directeurs du Bureau d'Hygiène de Lyon sous la Troisième République", in Kaluszynski (M.), Wahnich (S.) dir., *L'Etat contre la politique ? Les expressions historiques de l'étatisation*, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 37-54.

nal, des procédures de rationalisation du recrutement, de l'avancement et des comportements de ses agents. Certes, des logiques clientélares persistent ponctuellement, comme le montre la gestion par la municipalité Herriot de ses fonctionnaires. En outre, ces processus d'innovation sont loin d'être purement endogènes aux villes qui les mettent en place. Mais on est cependant très loin des mécanismes univoques et systématiques décrits par les sociologues du pouvoir notabiliaire.

La mise en perspective de la figure du notable par la sociologie historique incite dès lors à un certain nombre de remarques. La première concerne la vision très partielle que la sociologie a développée des modes d'action mis en oeuvre par les ressortissants d'un personnel notabiliaire, quelle que soit la définition que l'on adopte de celui-ci. La démonstration de la contribution que des notables sont susceptibles d'apporter à la définition de formes d'action politique, ou publique, "modernes" permet de dépasser la restriction de la figure de celui-ci autour de ses seules dimensions clientélares. Que l'on aborde des objets nationaux ou locaux, le détour par le passé permet en effet ici de souligner les capacités d'innovation dont disposent ces acteurs, indépendamment des ressources d'ordre social qui fondent leur accès à des positions électorales. Dès lors, de nouvelles lignes d'investigation s'offrent à l'analyse des espaces politiques locaux. Tout d'abord, en donnant de "l'épaisseur" à ces espaces et aux modes d'actions qui y sont mis en oeuvre. Si l'on ne s'en tient plus à la seule mise en évidence des pratiques clientélares des élus, c'est alors tout un ensemble de représentations et de pratiques particulières, investies par les acteurs dans le cadre de la conquête ou de l'exercice du pouvoir, qui doit être interrogé. Les interactions qui président à leur définition, à leurs diffusion hors des sites au sein desquelles elles sont élaborées, à leurs confrontation avec celles qui sont mises en avant par d'autres types d'acteurs au plan national, constituent autant d'éléments d'appréciation nouveaux permettant de percevoir les logiques de structuration de ces espaces politiques. Dès lors, cette reconsidération de la figure du notable doit également inciter à dépasser la seule focalisation sur le personnel électif. Que le pouvoir notabiliaire constitue, pour les analystes "contemporanéistes" du local, une survivance du passé caractéristique de la dimension historique des espaces politiques locaux n'implique pas pour autant qu'une analyse de cette dimension historique doive oublier le rôle que jouent, dans la formalisation de ces espaces politiques locaux, d'autres types d'acteurs, "nationaux" ou "locaux". C'est dans ce cadre qu'une analyse socio-historique de l'action publique municipale peut introduire un nouveau regard sur le local.

II - SOCIOLOGIE HISTORIQUE DE L'ACTION PUBLIQUE MUNICIPALE ET ANALYSE DU LOCAL

La fin du XIX^e siècle et le début du XX^e sont marqués par une explosion du débat sur ce qui est alors désigné comme "la question municipale". La défi-

nition du contenu, des modalités et des finalités de l'action publique mise en oeuvre par des municipalités dont le statut juridique a subi une profonde réforme en 1884 fait l'objet d'intenses discussions. Elles excèdent les seuls cercles administratifs dès lors que la question municipale est érigée en enjeux de conflit politique. Vouloir "redonner de l'épaisseur" aux espaces politiques locaux à travers une sociologie historique de l'action publique municipale renvoie à une double dimension. Transversale, tout d'abord, tant cette question de l'action publique municipale suscite des interactions multiples, impliquant des acteurs aux statuts divers, qui participent à la mise en forme des espaces politiques locaux. Longitudinale, ensuite, dans la mesure où elle permet d'associer de manière inédite l'histoire de ces espaces à une compréhension renouvelée de leur configuration contemporaine.

A) *Redéfinir les cadres d'une analyse des espaces politiques locaux*

La mise en relation des pratiques que développent les élus locaux dans le cadre de la mise en oeuvre de l'action publique et celles qui découlent du nécessaire entretien de leur éligibilité a été présentée comme une correction possible aux restrictions qui découlaient d'une approche des espaces politiques locaux à travers la seule figure du "notable"²⁹. La perspective qui sous-tend ces propositions, d'un amalgame entre analyse de l'action publique et questionnements de sociologie politique plus classiques, ne peut que susciter l'adhésion. A condition pourtant que la formation et la transformation des espaces politiques locaux ne soient pas renvoyées aux seuls rapports entre un élu et son territoire. Une sociologie historique de l'action publique permet en effet de souligner d'emblée une double dimension des logiques qui pèsent sur la configuration prise par les espaces politiques locaux. Celles-ci ne peuvent être appréhendées qu'à la condition de "délocaliser" l'analyse des espaces politiques locaux et de dépasser une simple focalisation sur le personnel électif.

Délocaliser l'analyse des espaces politiques locaux revient ici à prendre en compte la dimension nationale, voire internationale, des affrontements que suscite la question de l'action publique des communes et de ses modalités. A partir des années 1880-1890, en effet, la question de la marge de liberté des communes dans la mise en oeuvre de politiques publiques est posée. Qu'il s'agisse de débattre d'actions inédites, notamment dans le secteur social, des modes de gestion de certains services traditionnels — en concession ou en régie directe — ou de questions sur les finances de ces communes — la suppression des octrois agite la communauté des maires —, l'action publique municipale est au coeur d'un débat intense. Les réactions que suscite la question de l'autonomie des communes après la loi de 1884, le thème du "socialisme municipal" — qui s'impose à partir de 1892 avec les victoires électorales des socia-

29. Gaudin (J.-P.), *Technopolis. Crises et innovations municipales*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, p. 89.

listes — celui du municipalisme et de l'extension de l'interventionnisme municipal, sont autant d'éléments qui marquent l'entrée dans le débat d'acteurs qui, tout en occupant des positions extérieures aux espaces politiques locaux participent, par leur intervention, à la formalisation de ceux-ci. En prenant pour objet ces interactions exogènes, les représentations et les pratiques qui y sont mobilisées, on peut ainsi envisager de mettre à jour la contribution qu'elles apportent à la définition des règles qui président à la conquête ou à l'exercice du pouvoir au sein des espaces politiques locaux. Dans cette perspective, privilégier l'action publique municipale ne signifie pas que celle-ci résume à elle seule l'ensemble des structures propres à ces espaces politiques locaux. Mais son analyse fournit une occasion de mesurer comment certaines représentations ou pratiques prennent une portée effective et influent sur les acteurs impliqués dans sa mise en oeuvre au plan local.

En outre, cette perspective permet également de redonner sa dimension internationale au débat que suscite la question municipale durant la période qui nous intéresse. Qu'il s'agisse de membres du mouvement ouvrier ou des représentants du "municipalisme gestionnaire" évoqué plus haut, les expériences anglaises, allemandes, belges ou italiennes sont abondamment présentées et commentées pour justifier les prises de position des différents protagonistes de ce milieu au plan national. Les modes de gestion mis en oeuvre par les villes italiennes font l'objet d'une attention toute particulière de la part des socialistes français guidés, comme leurs homologues transalpins, par le souci de soustraire par ce moyen les milieux populaires aux pratiques de bienfaisance, et donc à l'influence, de l'église catholique³⁰. A propos du Nord de l'Italie, le développement "d'échanges périphériques" d'informations et de savoir-faire entre différentes cités particulièrement innovatrices en matière de services urbains a déjà été mis en évidence³¹. Une analyse du milieu municipaliste et des réseaux qui s'établissent entre certains de ses membres en France et des partenaires étrangers permet d'aller plus loin et d'établir les modalités concrètes par lesquelles se diffusent, au plan international, certains modèles organisationnels qui sont mobilisés au plan local.

Le deuxième enjeu d'une sociologie historique de l'action publique municipale est de remédier à une focalisation exclusive sur le personnel électif. Les débats qui se déploient au niveau national ou international impliquent, on l'a vu, des personnalités qui excèdent largement les rangs des élus. Ce peuvent être les représentants de certains groupes intellectuels ou philanthropiques, financiers ou professionnels³², voire partisans. Mais la mise en oeuvre concrète

30. Dogliani (P.), *Un laboratoire de socialisme municipal : France (1880 - 1920)*, th. d'Histoire, M. Rébérioux dir., Paris VIII, 1991, vol. 1, p. 261.

31. Sorba (C.), "L'héritage des remparts. Un cas de municipalisme démocratique en Italie : Parme 1889 - 1914", *Genèses*, n° 10, janvier 1993, p. 49.

32. Voir par exemple le cas particulier, évoqué par P. Y. Saunier, des architectes urbanistes : Saunier (P.-Y.), "Où l'auteur propose un plan de travail pour une histoire dite sociale de l'aménagement urbain", *Recherches Contemporaines*, n° 3, pp. 33-46.

de politiques publiques par les municipalités suscite elle aussi des conflits de définition sur ce que doit être l'action des municipalités en la matière. Il s'agit bien sûr des agents de l'administration, notamment le Préfet, chargés localement d'exercer la tutelle administrative sur les communes. Mais aussi de l'ensemble des groupes d'intérêts, comme les chambres consulaires, ou des groupes professionnels intéressés à cette mise en oeuvre. Dans cette perspective, les débats qui entourent la délimitation des compétences et savoir-faire réputés nécessaires à l'exercice du mandat de maire constituent un axe d'investigation particulièrement prometteur. La littérature ayant traité de la professionnalisation de l'activité politique présente sur ce plan un paradoxe que l'analyse de l'action publique municipale met clairement à jour. Les débuts de la III^{ème} République sont en effet présentés par les politistes comme un moment fort de formalisation de cette professionnalisation, avec notamment l'essor des partis politiques, la généralisation du principe des indemnités versées aux élus et la rationalisation des technologie électorale³³. L'intensité des débats qui entourent la question de l'action publique municipale attire cependant l'attention sur la multiplicité des acteurs — fonctionnaires nationaux ou locaux, représentants de groupes d'intérêts, journalistes, etc... — qui, au plan local ou à d'autres niveaux, interviennent sur ces problèmes. Dès lors, la définition d'un métier de maire ne résulte plus simplement du sens que les personnalités engagées dans la compétition électorale lui affectent, mais est également tributaire des définitions que produisent les différents acteurs impliqués dans la mise en oeuvre de politiques publiques. On peut dès lors envisager une problématisation plus fine des modalités de cette professionnalisation et de la différenciation des qualités exigées d'un élu local, fréquente dans les travaux portant sur le métier d'élu local contemporain mais bizarrement absente de ceux qui sont consacrés à sa dimension historique.

Si cette redéfinition des cadres de l'analyse semble pouvoir permettre une reproblématisation des modes d'appréhension des espaces politiques locaux, elle n'épuise pas à elle seule les spécificités d'une analyse socio-historique de ces derniers. C'est principalement par le statut accordé à l'histoire, et à son étude, qu'un tel renouvellement est envisageable.

B) Que faire de la dimension historique des espaces politiques locaux ?

Comme le montre la rapide revue bibliographique faite précédemment, les analyses contemporanéistes des espaces politiques locaux ne sont pas exemptes d'une certaine conception de l'histoire, ou tout au moins de la place à réserver à celle-ci. La mobilisation de la notion de notable, pour les différents auteurs qui ont été cités, vise en effet à désigner un héritage du passé particulièrement contraignant du fait de la position marginale qu'occupe le local vis-à-vis des processus de modernisation politique. Un constat paradoxal peut dès lors être

33. Voir par exemple Garrigou (A.), *Le vote et la vertu...*, *op. cit.*

fait. Tout semble indiquer en effet que ce sont ces mêmes analystes contemporanéistes qui, au nom des spécificités du local, sont prêts à reconnaître à l'histoire, qu'ils n'étudient pas, un poids particulièrement lourd dans la définition des modes de conquête ou d'exercice des espaces politiques locaux. La sociologie historique, pour sa part, s'est heurtée très tôt à des critiques dénonçant la propension de ses premiers travaux à adopter des modèles explicatifs tendant à minorer la portée des ruptures et des changements contemporains. Dans cette perspective, le recours à une "microsociologie historique", privilégiant une démarche interprétative, a été présenté par les auteurs s'en revendiquant comme une alternative possible³⁴. Un tel parti pris, insistant davantage sur la mise en évidence des variables pouvant expliquer la configuration prise par un phénomène historiquement situé³⁵, ne signifie pas pour autant que le détour par l'histoire ne puisse être d'aucun enseignement pour la compréhension de la période contemporaine.

Tout d'abord, prétendre contribuer aux analyses des espaces politiques locaux que la science politique produit par un détour historique ne revient pas à privilégier une quelconque démarche "génétique" en la matière. Dans la critique qu'il développait récemment à propos de l'essor de la sociologie historique parmi les travaux de science politique, Pierre Favre soulignait que l'on ne pouvait postuler *a priori* que la dimension historique devait forcément être privilégiée par rapport à des facteurs synchroniques pour rendre compte d'une situation contemporaine³⁶. Si cette affirmation ne peut-être que partagée, encore convient-il de souligner que l'identification systématique d'une démarche de sociologie historique à un parti pris de ce type paraît excessive. En adoptant pour objet d'analyse une période historique donnée, il ne s'agit pas pour le socio-historien de mettre à jour les modalités de la genèse d'un phénomène censées rendre compte des configurations prises par ce dernier lors de périodes ultérieures. Dès les années 1970, Charles Tilly attirait l'attention de ses confrères sur l'intérêt heuristique de l'analyse de phénomènes de "dévolution", clairement extérieurs aux processus généraux que les socio-historiens anglo-saxons s'étaient appliqués à mettre en évidence dans leurs travaux. Il orientait ainsi l'analyse plutôt vers la compréhension des facteurs pouvant conduire, dans un contexte particulier, à la production de phénomènes nettement distincts de ceux, plus généraux, qui étaient observables sur d'autres sites. Dès lors, des moments d'incertitude et de conflit entre les acteurs quant aux significations à attribuer à tel ou tel objet social ou politique apparaissent particulièrement propices à cette démarche. En ce qui concerne l'action publique, cela a déjà été dit, les années 1880 ouvrent une période de profonde remise en question des définitions de son contenu et de ses modalités.

34. Hermet (G.), "A propos de l'obstination de l'histoire", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 133, août 1992, p. 392 et s.

35. Déloye (Y.), *Sociologie historique du politique*, *op. cit.*, p. 27.

36. Favre (P.), "Pour une évaluation plus exigeante des fondements de la socio-histoire du politique", in Favre (P.), Legavre (J.-B.) (dir.), *Enseigner la science politique*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 221.

Mais la période 1884-1930 n'est pas retenue comme une période de "genèse" de l'action publique municipale. D'abord parce que l'appréciation de la rupture qu'introduisent les modes de gestion mis en oeuvre à ce moment là avec ceux qui les ont précédés apparaît davantage comme un enjeu de lutte entre les contemporains que comme une interrogation sur laquelle le chercheur peut se prononcer clairement³⁷. Ensuite parce que les définitions qui sont produites alors ne sont pas interprétées comme des modèles d'action dont les pratiques contemporaines seraient forcément redevables, mais plutôt comme des occurrences historiques rendues possibles dans un contexte particulier. Dès lors, c'est l'ampleur des bouleversements qui affectent la sphère locale qui justifie le choix de ce moment. Au plan national, l'introduction de la loi de 1884, qualifiée de "grande charte des communes de France", vient placer la question des règles d'organisation et de fonctionnement des municipalités au coeur des confrontations. Même si les interprétations des observateurs divergent sur l'"âge d'or des communes" des années 1889 - 1914, tous notent les modifications profondes qui interviennent alors. On assiste à un renouvellement du personnel municipal³⁸, à l'apparition de services administratifs et techniques de plus en plus étoffés, à l'essor quantitatif d'une fonction publique municipale à la gestion rationalisée dans certaines villes³⁹. Dans le même temps, les victoires des socialistes aux élections municipales à partir de 1892 viennent encore ajouter à l'intensité du débat. La multiplication des références au socialisme municipal au sein du mouvement ouvrier, l'introduction d'initiatives originales par quelques communes sont autant d'objets de conflits et de commentaires.

Dans cette perspective, le choix de sa période apparaît, pour le socio-historien, comme un moyen de se constituer un "laboratoire sur mesure". Il peut en effet, en délimitant un moment historique particulier, multiplier les variables dans l'analyse d'un phénomène particulier. Il lui est notamment permis d'analyser les rapports qui s'instaurent, durant le moment historique qu'il étudie, entre des phénomènes particuliers, rapports qu'une focalisation sur l'actualité ne permet pas toujours au politiste contemporanéiste de saisir. Tout en insistant sur les éléments qui contribuent à étayer la singularité des phénomènes qu'il étudie, une telle démarche n'implique pas pour autant un renoncement à une possible généralisation. L'insertion des conclusions auxquelles une analyse socio-historique permet d'aboutir dans l'approche des phénomènes politiques locaux est envisageable au travers des problématiques communes aux deux approches. A propos du local, par exemple, on ne peut s'empêcher d'être frappé par la proximité qui existe entre les constats qui sont produits à propos des effets de la réforme de décentralisation des années 80 et celles qui concerne les débuts de la IIIème République. Des thèmes tels que la professionnalisation de l'activité d'élus locaux, de l'abandon des modes de gestion municipales en bon

37. Voir par exemple le commentaire que font S. Magri et J.-L. Pinol des pratiques "municipalistes" qu'ils analysent ("Municipalismes", *Genèses*, janv. 1993, n° 10, p. 4).

38. Agulhon (M.), *Les maires en France du Consulat à nos jours*, op. cit.

39. Thoenig (J.-C.), "La politique de l'Etat à l'égard des personnels des communes (1884-1939)", *Revue Française d'Administration Publique*, juil.-sept. 1982, n° 23, pp. 487-517.

père de famille, de complexification de l'action publique, de l'essor de l'expertise, se retrouvent de manière connexe dans les deux types de travaux⁴⁰. Un tel constat n'implique pas que la sociologie historique doive systématiquement contester le caractère de "nouveau" de ces phénomènes contemporains. Elle peut en revanche souligner la contingence de la configuration qu'ils prennent, au regard de la présence, ou de l'absence de variables dont elle a repéré l'importance pour une période différente. Il ne s'agit pas là non plus de procéder au "moratoire des concepts" utilisés par leurs collègues contemporanéistes, tentation à laquelle les socio-historiens n'ont pas toujours su résister. Mais plutôt de mettre en place les bases d'une démarche qui, comme celle qui guide l'approche comparatiste, vise à évaluer de manière pragmatique la portée et l'applicabilité des notions forgées par la sociologie ou la science politique. Reste dès lors à présenter les modalités d'une telle approche.

III - L'INVENTION DE L'ACTION PUBLIQUE MUNICIPALE AU CONCRET

Souligner la multiplicité des interactions qui contribuent à la formalisation des espaces politiques locaux est une attitude dont le socio-historien n'a pas le monopole. Des travaux portant sur la période contemporaine ont abondamment évoqué les jeux complexes, entre acteurs aux statuts très divers, qui contribuent à cette formalisation. Jeux auxquels le politiste est lui-même partie prenante, notamment du fait de la réappropriation des catégories qu'il utilise par les acteurs politiques et sociaux⁴¹. S'il est un privilège que le socio-historien peut revendiquer, c'est donc son extériorité vis-à-vis des phénomènes qu'il analyse, qui l'autorise à mobiliser des notions accordant une plus grande place à la prise en compte de cette multiplicité. Dans le cas présent, la notion de "milieu municipaliste", et celle de "lieu" qui lui est attachée, ont permis de donner un contenu plus concret aux processus que l'on entendait analyser.

A) De l'action publique municipale au "milieu municipaliste"

Trois options de recherche s'offraient à une analyse de l'action publique municipale, déjà abondamment développées par des travaux antérieurs. Malgré la qualité de ces études, elles ne satisfaisaient qu'imparfaitement aux objectifs problématiques énoncés plus haut. La première en se focalisant sur les conflits politiques ou intellectuels nationaux autour de la question municipale, laissait de côté le problème de l'effectivité des définitions ainsi produites

40. Voir par exemple, Mabileau (A.), "Les génies invisibles du local. Faux semblants et dynamiques de la décentralisation", *Revue Française de Science Politique*, juin-août 1997, n° 3-4, pp. 340-376.

41. Sorbets (C.), "Le mot et le chose", in Mabileau (A.) dir., *A la recherche du local*, Paris, L'Harmattan, 1993., p. 29 et s.

sur la mise en oeuvre concrète de politiques publiques par les communes⁴². La seconde, en menant des monographies sur la gestion des municipalités socialistes ou communistes à partir des années 1890, tendait à restreindre la question de l'action publique municipale au seul "socialisme municipal" et aux expériences menées par les villes de gauche, particulièrement dans la banlieue parisienne⁴³. La troisième perspective, enfin, consistait à analyser l'essor de certains services municipaux durant la période considérée, mais en ne retenant que sa seule dimension organisationnelle ou technique, aux dépens d'une prise en compte des débats politiques ou idéologiques plus généraux qui se déploient au même moment⁴⁴. Le souci de mettre à jour quelques-unes des logiques de définition et de diffusion de modèle de gestion de l'action publique au plan municipal nous a amené à avancer la notion de "milieu municipaliste" par laquelle on peut désigner l'ensemble des acteurs impliqués, à des degrés divers et selon des motivations distinctes, dans ce travail de définition.

Les premiers usages de la notion de "milieu" en sociologie politique au début des années 1970 visaient à dépasser une analyse en terme de classe, pour insister sur le fait que les déterminants économiques, et la place des acteurs dans les processus de production, ne sont pas les seuls à pouvoir établir des relations durables entre eux. Il s'agissait donc pour J. Lagroye, dans son étude des soutiens de Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux, de prendre acte de la formation de groupes sociaux affichant une certaine cohésion malgré la disparité sociale de ceux qui les composent. L'auteur soulignait ainsi que la cohésion de ces groupes inédits reposait sur des facteurs idéologiques, définis comme un "ensemble d'attitudes" déterminant le rapport à la politique de leurs membres et le regard qu'il porte sur les protagonistes de la compétition pour le pouvoir. Une telle définition est difficilement applicable au milieu que forment les partisans de l'interventionnisme communal. Même s'ils se retrouvent partiellement dans le cadre de la défense ou de la mise en oeuvre de celui-ci, leurs motivations de départ sont trop dissemblables pour que l'on puisse référer leur rapprochement à une idéologie commune.

Les premiers travaux à avoir souligné l'hétérogénéité que peut recouvrir un même attachement à l'essor de l'interventionnisme municipal ont tenté de la mettre en évidence à travers les différences de significations et de motivations qui séparent les acteurs partisans de celui-ci au début du siècle. Jean-

42. Voir par exemple l'étude de Dogliani (P.), *Un laboratoire de socialisme municipal : France (1880 - 1920)*, op. cit.

43. Voir Brunet (J.-P.), *Un demi-siècle d'action municipale à Saint-Denis la Rouge*, Paris, Cujas, 1981 ; Merriman (J.), *Limoges, La ville rouge. Portrait d'une ville révolutionnaire*, Paris, Belin, 1990 ; Fourcaut (A.), *Bobigny. Banlieue rouge*, Paris, Editions ouvrières/Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1986.

44. Voir Lorrain (D.), "Le modèle français de services urbains", *Economie et Humanisme*, n° 312, mars-avril 1990, pp. 39-58., Barraqué (B.), "Pour une histoire des services urbains", *Economie et humanisme*, n° 312, mars - avril 1990, pp. 6-15 ; Saunier (P.-Y.), 1995 - 1996, "Où l'auteur propose un plan de travail pour une histoire dite sociale de l'aménagement urbain", *Recherches contemporaines*, n° 3, pp. 33-46.

Pierre Gaudin⁴⁵ a ainsi dégagé trois types de “démarches” municipalistes, en distinguant entre “socialisme municipal”, “municipalisme gestionnaire” et “coopératisme”. Cette typologie, fondée sur les spécificités des différents discours auxquels la question municipale donne lieu, illustre bien la diversité des interprétations que suscite l’action publique municipale, mais ne donne qu’un faible aperçu des différents groupes sociaux ou politiques impliqués dans sa défense. Les travaux de Patrizia Dogliani, déjà cités, viennent heureusement compléter ces lacunes⁴⁶. Tout en centrant ses analyses sur le mouvement ouvrier, et en prenant acte de l’extrême diversité idéologique du municipalisme, l’auteur met en effet l’accent sur les connexions, sur le plan intellectuel ou organisationnel, auxquelles donne lieu le débat sur la question municipale. P. Dogliani souligne que la question municipale suscite des échanges, voire des rapprochements entre certains tenants du mouvement socialiste et des acteurs, associations ou organisations, extérieurs à celui-ci. Dans cette perspective, ce n’est plus tant la diversité de l’idéologie municipaliste qui est soulignée — bien qu’elle le soit implicitement du fait de l’hétérogénéité politique des différents acteurs qui s’en revendiquent — mais ses effets de structuration sur les acteurs, au delà de tout ce qui peut les séparer sur le plan politique, social ou partisan. Ces effets concernent d’abord le mouvement ouvrier lui-même, P. Dogliani voyant dans la question municipale un des vecteurs de formation au sein de celui-ci d’un courant idéologique spécifique, prenant place entre guesdistes et possibilistes, et ayant servi de base à l’essor d’un socialisme réformiste, base de la future SFIO. Mais ils concourent également à la concrétisation de lieux de rencontre, d’organisations ou de revues, au sein desquels se côtoient des acteurs venant d’horizons très différents dans une même défense de l’idée municipaliste.

Dès lors, l’évocation d’un “milieu municipaliste” ne renvoie pas à la formation d’une quelconque idéologie commune à ses ressortissants, mais vise plutôt à prendre acte des interactions particulières qui se nouent entre ces derniers. Le “milieu municipaliste” rassemble ainsi des acteurs, socialement et politiquement disparates, impliqués dans la définition et la mise en oeuvre de l’action publique municipale. Dans ce cadre, ils sont tour à tour des alliés — dans la défense de l’interventionnisme municipal ou d’une politique particulière — et des concurrents — pour la définition du sens et des contenus de cette action publique. Lors d’une précédente recherche, sur un objet très différent, l’intérêt d’une approche en terme de “milieu” avait été vérifié. Portant sur les modes de spécialisation de l’activité politique au XIX^e siècle, celle-ci se proposait de retenir comme objet non pas un groupe constitutif de la classe dirigeante d’un régime particulier, mais les membres du milieu dirigeant, terme par lequel on désignait l’ensemble des acteurs impliqués dans la compétition pour le pouvoir central de la Restauration au début de la III^{ème} République.

45. Gaudin (J.-P.), *Technopolis. Crises urbaines et innovations municipales*, Paris, P.U.F, 1989, p. 98 et s.

46. Dogliani (P.), *Un laboratoire de socialisme municipal : France (1880 - 1920)*, op. cit.

L'existence même de ce milieu dirigeant pouvait apparaître problématique, l'histoire sociale ayant abondamment souligné les clivages sociaux et politiques qui opposent les différents groupes qui s'affrontent pour le pouvoir et se succèdent au sommet de l'Etat au gré des renouvellements de régime⁴⁷. Il ne s'agissait donc pas de postuler une quelconque homogénéité des membres constitutifs de ce milieu dirigeant. Mais plutôt de prendre acte du fait que, au-delà des disparités qui les séparent, ces acteurs se retrouvaient dans la fréquentation d'institutions scolaires et universitaires ou de sociabilités mondaines similaires⁴⁸. Certes, les usages sociaux et politiques des compétences et des ressources qu'ils y acquièrent diffèrent fortement selon leurs origines. Pour autant, leur confrontation au sein de ces mêmes lieux participait de la diffusion de modèles culturels communs qui, en instaurant une certaine proximité entre ces personnalités, favorisait la diffusion de représentations similaires de l'activité parlementaire, et de l'activité politique en général. L'intérêt d'une telle démarche était double ici. D'une part, éviter une excessive focalisation sur un groupe social particulier, professionnel par exemple, tendant à une surévaluation de sa contribution au processus de spécialisation de l'activité politique sans rapport avec la place que tient ce groupe au sein de la compétition pour le pouvoir durant la période considérée⁴⁹. Souligner, d'autre part, comment une définition spécialisée de l'activité politique pouvait finalement s'imposer parmi les acteurs les plus engagés dans la compétition pour le pouvoir, indépendamment des renouvellements de personnel, notamment parlementaire, qui affectent le XIX^e siècle.

En ce qui concerne la formalisation de l'action publique municipale dans les années 1880-1930, la référence à un milieu municipaliste permet de s'interroger sur les logiques à l'oeuvre dans la définition et la diffusion de modèles de gestion de cette action publique. En évoquant ce milieu municipaliste, il ne s'agit pas de postuler l'existence de celui-ci, comme réalité distincte, homogène et autonome. Mais plutôt de s'intéresser aux sites au sein desquels sont produits des définitions de l'action publique municipale, aux connexions qui peuvent se nouer, ou ne pas se nouer, entre eux, au poids qu'exercent les logiques qui leur sont propres sur les positions qu'adoptent les acteurs qui les fréquentent. L'analyse de ce milieu suppose que l'on interroge les conditions de diffusion, ou de non diffusion, de ces définitions multiples, les modalités qui leur assurent, ou ne leur assurent pas, une efficacité dans la mise en oeuvre

47. Charle (C.), *Histoire sociale du XIX^e siècle*, Paris, Seuil, 1991.

48. Joana (J.), *Pratiques politiques des députés français au XIX^e siècle. Du dilettante au spécialiste*, Paris, L'Harmattan, à paraître en 1999, p. 19 et s.

49. C'est une des difficultés que pose, par exemple, l'analyse du rôle que jouent les avocats au XIX^e siècle dans ce processus de spécialisation. Sur ces questions, voir Willemez (L.), "La « République des avocats ». 1848 : la genèse du mythe", Congrès de l'Association Française de Science Politique, Aix-en-Provence, 23-26 avril 1996, 29 p et notre texte : Joana (J.), "De la Barre à la Tribune. Les secrétaires de la Conférence du barreau de Paris face à l'activité parlementaire", *Revue Française de Science Politique*, vol. 48, n° 3-4, juin-août 1998, pp. 480-506).

concrète de politiques publiques au plan municipal. Pour ce faire, l'analyse a ainsi été orientée vers l'étude d'un certain nombre de "lieux", représentatifs des logiques selon lesquelles se structure ce milieu.

B) La problématique des lieux

Le parti pris de cette étude n'est pas de tracer les frontières de ce milieu municipaliste, ni de faire un relevé exhaustif des différents protagonistes qui le composent. Outre que l'ampleur de la tâche rendait difficilement envisageable un tel objectif, elle n'offrait que peu d'intérêt. En mobilisant la notion de milieu, il s'agit principalement de tenir compte des interactions multiples qui naissent entre des acteurs du fait de leur investissement dans le débat autour de la "question municipale". Il en découle des choix, en ce qui concerne la nature des lieux étudiés, mais aussi les éléments qui font l'objet de l'analyse.

Pour sélectionner ces lieux, une simple analyse en termes de "sociabilité" apparaissait insuffisante. D'abord parce qu'en centrant leurs analyses sur les "formes"⁵⁰ des relations qui s'instaurent entre les acteurs, les auteurs qui se revendiquent d'une telle démarche tendent à méconnaître les usages différentiels dont peut faire l'objet la sociabilité. Si, à ce propos, Maurice Agulhon met l'accent sur le détournement de certaines sociabilités religieuses ou de loisir à des fins politiques, il reste malgré tout attaché à l'idée qu'à l'organisation formelle d'une sociabilité particulière ne correspond qu'un seul "code de relations interpersonnelles"⁵¹. Cette hypothèse s'oppose à l'idée que des acteurs puissent intégrer de manière différente, sur la base d'intérêts contradictoires et en vue de finalités distinctes, une même sociabilité dans leurs stratégies politiques. Mais surtout, le recours à la notion de sociabilité pour l'étude de certains lieux n'aboutissait qu'à une dilution de la notion qui lui faisait perdre tout intérêt⁵². Il s'agissait par exemple, au plan national ou international, de revues, comme les *Annales de la Régie directe*, ou d'associations regroupant des centaines de membres sur l'ensemble du territoire, comme l'*Association des maires de France*. En outre, le souci de prendre en compte la mise en oeuvre concrète de politiques publiques municipales imposait aussi de retenir comme lieux des sites d'interaction nés à l'occasion de cette mise en oeuvre. Dans cette perspective, la notion de "réseaux d'action publique" permettait de formaliser certains de ces sites. Les auteurs qui l'ont développée visaient principalement à revenir sur

50. Simmel (G.), "La sociabilité. Exemple de sociologie pure ou formale", *Sociologie et épistémologie*, Paris, PUF, 1981, pp. 121-136.

51. Pour reprendre l'expression qu'il utilise dans la mise au point qu'il fait en 1984 en préface à la réédition de son ouvrage. Voir Agulhon (M.), *Pénitents et francs maçons de l'ancienne Provence*, Paris, Fayard, 1984, p. XIII.

52. Etienne François et Rolf Reichardt, dans le récapitulatif qu'ils font des études en la matière, en restent à une définition de la sociabilité centrée sur les formes d'associations volontaires : François (E.) et Reichardt (R.), "Les formes de la sociabilité en France du milieu du XVIII^e siècle au milieu du XIX^e siècle", *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, 1987, p. 455-456.

une approche des politiques publiques par trop centrées sur les relations entre structures étatiques et groupes d'intérêts institutionnalisés⁵³. Notre propos n'est pas de prendre parti dans le débat qui divise les spécialistes des politiques publiques quant à la portée à reconnaître à cette notion. Mais l'attention ainsi accordée à la prise en compte des interactions informelles nées à l'occasion de la mise en oeuvre d'une politique publique⁵⁴ paraît particulièrement adaptée à la situation de l'action publique municipale à partir des années 1880, en raison de l'indétermination qui entoure le rôle et la légitimité de chacun de ses protagonistes. Se limiter à la seule analyse de ces réseaux d'action publique apparaissait trop restrictif, tant il est vrai que le sens attribué aux politiques publiques municipales est largement tributaire de débats extérieurs à leur simple mise en oeuvre. Mais si les réseaux d'action publique ne pouvaient à eux seuls être assimilés au "milieu municipaliste" que nous souhaitons décrire, il est certain qu'ils en faisaient partie.

Dès lors, les lieux se caractérisent davantage par le sens que les contemporains sont prêt à leur reconnaître que par leurs limites physiques⁵⁵. Ce faisant, il ne s'agit pas d'affirmer que tous les membres du milieu municipaliste dont on souhaite étudier la formation participent à chacun des lieux choisis ou les insèrent dans les stratégies qu'ils déploient. On ne retrouve pas forcément les mêmes acteurs ou groupes d'acteurs au sein de ces lieux, et l'établissement de liens entre les uns et les autres constitue davantage un point d'interrogation qu'un postulat de cette étude. En revanche, pour ceux qui se retrouvent effectivement au sein d'un lieu particulier, cette participation est forcément revêtue d'une signification qui permet de les situer dans le débat qui se déploie autour de l'action publique municipale. Insister sur la dimension cognitive des lieux que l'on souhaite étudier détermine en effet la manière dont ceux-ci seront abordés. On l'a vu, l'intérêt de la notion de milieu est de permettre de sortir d'une analyse seulement articulée autour de groupes, institutions ou organisations clairement structurées et délimitées. Mais elle comporte également un danger. En incitant l'observateur à prendre ses distances vis-à-vis de catégories sociologiques plus traditionnelles, elle l'expose à tomber dans l'anecdotique. Ce risque est d'autant plus fort dès lors que l'on aborde des objets historiques pour lesquels la seule relation de faits peut apparaître comme un but en soi. Lors de la réalisation de notre thèse, la portée de cette difficulté s'était vérifiée. Travailler sur les usages que les acteurs engagés dans la compétition pour le pouvoir font de sociabilités plus ou moins formalisées, comme les salons par exemple, expose l'observateur à la tentation de vouloir

53. Marsh (D.), Rhodes (R.), "Policy networks in british politics : a critic of existing approaches", Marsh (D.), Rhodes (R.) eds., *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, pp. 1 - 26.

54. Hassenteufel (P.), "Do policy network matter ? Lifting descriptif et analyse de l'Etat en interaction", Le Galès (P.), Thatcher (M.) dir., *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 91-107.

55. Giddens (A.), *La constitution de la société*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, p. 442.

reconstituer des réseaux, des conflits, des alliances et des jeux d'influence dont il mettrait à jour la portée politique. N'aborder les lieux qu'au travers de la signification que les acteurs leur attribuent permet de surmonter ce risque. L'analyse de ces lieux, des personnalités qui les fréquentent, des usages que ces derniers en font ne renvoie donc pas une quelconque mise à jour de relations occultes. Mais plutôt à une écoute des motivations exposées par les acteurs, de la place que ces derniers sont prêts à accorder à ces lieux en fonction des buts qu'ils s'affectent, des qualités qu'ils sont prêts à reconnaître à une telle participation, etc... Dans le cadre de notre thèse, il fallait donc prêter attention aux conceptions de la politique par lesquelles la participation à tel ou tel lieu était justifiée, aux ressources que les contemporains avaient le sentiments d'y acquérir, aux insuffisances en la matière qu'ils pouvaient parfois déceler. En ce qui concerne l'action publique municipale, il s'agit bien sûr de définir les représentations de l'action publique municipale qui s'y expriment. Mais la problématique des lieux permet surtout de resituer les positions adoptées en la matière par rapport aux logiques propres aux sites dans lesquels les acteurs sont impliqués, la contribution que celles-ci peuvent apporter à la reprise ou à la diffusion de certaines de ces positions. Dès lors, il devient possible de rejoindre les préoccupations d'observateurs des politiques publiques contemporaines, en rendant compte de la complexité des mécanismes à l'oeuvre dans l'élaboration des référents de l'action publique et de possibles décalages entre "*l'espace de la négociation et celui des débats de politiques publiques*"⁵⁶. C'est ainsi un tableau des conditions d'émergence de certains modèles de gestion de l'action publique municipale qui peut être ébauché.

56. Jobert (B.), "Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche", in Faure (A.), Pollet (G.), Warin (P.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 19.

