

**Ateliers de lecture et de recherche**  
**Séminaire commun aux axes 4 et 6 de**  
**MESOPOLHIS (UMR 7064)**

**Gouverner la ville - Groupes sociaux spatialisés, institutions locales & politiques urbaines**

Coordination et animation des séances : Claire Bénit-Gbaffou & Cesare Mattina

**Compte-rendu de la première séance de l'atelier**

**Le débat entre théories élitistes & polyarchiques du pouvoir dans les années 1950-60 : Floyd Hunter et Robert Dahl**

24 juin 2021, 14h-16h30 à l'IEP Aix Marseille

Nous avons souhaité, pour cette première séance de l'atelier « Gouverner la ville », entrer dans le débat au cœur des *Community Power Studies* : celui qui va devenir une véritable controverse entre deux écoles de pensée autour de la question « qui gouverne la ville ? », les théories élitistes (*Elitist*) et les théories polyarchiques (*Pluralist*) du pouvoir. S'appuyant sur un travail de monographie urbaine (sur la ville d'Atlanta), Floyd Hunter soutient l'idée d'une concentration du pouvoir au sein d'une élite politico-économique, dont le pouvoir systémique et la force des réseaux laisse peu de place à une ouverture démocratique et à des politiques urbaines alternatives à la poursuite de la croissance. A partir de l'étude du cas de la ville moyenne de New Haven, Robert Dahl souligne au contraire la multiplication et la diversité de centres de pouvoirs, qui varient au cours du temps, selon les enjeux et les différents secteurs des politiques urbaines et entrent en concurrence. Ce débat riche et incessant a structuré la controverse scientifique à partir des années 1960 jusqu'à aujourd'hui, sous diverses formes et divers concepts (gouvernance, régime urbain, coalitions de croissance, néolibéralisation, municipalisme, etc.).

Pour cette première séance d'atelier, nous avons choisi quelques extraits des deux livres clés, au fondement de ce débat (postés sur le site de l'UMR Mesopolhis) :

Hunter, F, 1953. *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. University of North Carolina Press.

Dahl R, 1961, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven : Yale University Press, second edition (1989).

La première séance s'est déroulée dans une atmosphère conviviale et concentrée, incluant une quinzaine de participants, doctorants et chercheurs confirmés, au sein de l'UMR Mésopolhis mais aussi chercheurs extérieurs intéressés et connectés à distance. Une partie des participants avait eu le temps de lire les textes en profondeur ; un petit nombre était déjà familier des auteurs et des débats ; tous ont contribué au débat en mobilisant leur propre expérience et pratique de la recherche.

Nous avons jugé utile de consolider certains éléments saillants issus des discussions collectives dans ce bref compte-rendu, construit en 5 points. Cela paraissait important afin de poser les bases des ateliers à venir et permettre aux intéressés éventuels de nous rejoindre en cours de route. La subjectivité assumée de ce compte-rendu est également un appel à poursuivre la discussion dans les séances suivantes !

## **1 – La question des échelles spatiales de l'analyse : de l'importance de l'échelle locale pour comprendre les interactions entre dynamiques sociales, politiques et institutionnelles**

C'est le choix de l'atelier – observer à partir de l'échelle locale (municipale, métropolitaine) du pouvoir et de l'objet « ville »<sup>1</sup>. On y voit des choses spécifiques, n'existant pas à l'échelle nationale d'analyse du pouvoir et des institutions : (1) le gouvernement d'un territoire local fait se croiser les différentes échelles des institutions publiques (nationale, régionale, locales) dans des relations complexes (coordination, duplication, rivalité, contradictions, tensions) qui se révèlent dans l'observation empirique de sites locaux (projet, quartier, ville). Les acteurs locaux sont d'ailleurs généralement multi-situés, appartenant à des institutions (publiques, politiques, sociales) à différentes échelles. (2) L'échelle locale rapproche la conception et la mise en œuvre des politiques publiques – avec des effets de rétroaction quasi immédiats (dans le temps et l'espace), ce qui donne aux processus politiques de gouvernance (négociations et conflits entre acteurs pour gouverner la ville) une visibilité, mais aussi une qualité, particulières.

## **2- La différence entre « pluralisme » (diversité de coalitions de pouvoir, selon les thèmes) et « polyarchie » (pluralité de noyaux de pouvoirs, ayant une certaine stabilité) est un moyen de rapprocher les deux auteurs**

La traduction française de « *pluralist* » (le nom donné à l'école théorique ouverte par Robert Dahl, opposé aux théories dites « *elitist* ») n'est pas anodine. Le terme de « polyarchie » fait en effet référence, au-delà d'une pluralité (poly), à l'existence non pas d'une absolue fluidité du pouvoir, mais de noyaux constitués, construits (par l'histoire, les positions sociales et familiales, et les sociabilités), qui se combinent certes de manière différenciée selon les enjeux (la thèse de Dahl), mais n'en restent pas moins des groupes que l'on peut qualifier d'« élites » politique, sociale et économique dont Dahl ne nie pas l'existence. Il nie seulement qu'il n'en existe qu'une et qu'elle détienne tout le pouvoir dans tous les domaines de l'action publique urbaine. Ce qui n'est pas d'ailleurs, ce que soutient Hunter (en dépit de la présentation souvent caricaturale des théories « élitistes ») : il montre bien l'existence de différents « cercles » de pouvoir, hiérarchisés, au sein desquels les différentes priorités d'intervention urbaine révèlent différents intérêts et différentes pratiques sociales (Hunter est d'ailleurs particulièrement sensible à la question raciale et des groupes sociaux noirs-américains dans la ville d'Atlanta).

Chez Dahl, cette question de la fluidité et de l'ouverture (« pluralisme ») de l'accès au pouvoir (sans nier l'avantage systémique qu'offre une position socio-économique élevée), *versus* l'idée qu'un tel accès se construit dans le temps, avec des ressources propres, est également illustrée par la dualité de deux notions qu'il propose : la « strate politique » (*political stratum*), et l'« *homo politicus* ». La première affirme que la compréhension et la capacité d'entrer dans le jeu du gouvernement de la ville sont affaire de *mobilisation* – qu'il se constitue une « strate politique » constituée de ceux qui prennent le temps de s'informer, de débattre, de se plonger dans les affaires locales courantes (par la presse, puis par les cercles de sociabilité, réunions publiques etc). L'entrée dans cette « strate » est ouverte mais encore faut-il en prendre le temps. L'*homo politicus*, en revanche, fait davantage référence à des compétences, une expertise non seulement dans l'identification des acteurs et des enjeux, mais dans l'action politique (la capacité à se saisir d'une opportunité). Ce terme porte d'ailleurs (davantage que celui de « strate ») sur l'acteur individuel plutôt que sur le groupe mobilisé. Ces compétences étendent l'idée qu'il faut des ressources pour l'acquérir (qu'elles soient économiques, sociales, culturelles, spatiales) et nuancent l'idée d'ouverture portée par la notion de « strate politique ». Rejoignant ici Hunter sur l'idée que certains groupes sont plus portés que d'autres à participer aux décisions : de même que le terme de « polyarchie » nuance et limite la diversité des groupes mobilisés portée par le

---

<sup>1</sup> Métropole ou ville petite ou moyenne, bien que les dynamiques puissent considérablement différer

terme de « pluralisme », en soulignant l'existence de groupes de pouvoirs consolidés (même s'ils sont multiples et si leur investissement dans les décisions est changeant).

### **3- Apports et limites de la monographie, comparatisme diachronique**

L'approche monographique permet une finesse d'analyse unique par la compréhension des réseaux de pouvoir et des jeux d'acteurs, par l'ancrage dans un espace et une société locale. Mais sans interrogation comparatiste elle perd évidemment en capacité de montée en débat et en puissance théorique, et peut également, faute de distance et de recul, manquer des éléments essentiels pour comprendre les dynamiques qu'elle prétend analyser.

Les deux auteurs surmontent partiellement ces limites – d'abord parce qu'ils écrivent ces monographies au sein d'un débat théorique et méthodologique affirmé (même si ni le débat théorique, ni le détail méthodologique ne sont systématiquement explicités dans leurs ouvrages respectifs). Ensuite, les deux auteurs déploient des formes de comparatisme à l'intérieur de leur monographie respective – comparatisme diachronique (chez Dahl – bien qu'il n'applique pas ce comparatisme sur son objet central, l'analyse des sites de décision) ; comparatisme sectoriel (chez Dahl à nouveau, analyse de trois objets de politiques locales – pour démontrer l'absence d'une coalition unique de prise de décision) ; comparatisme social et géographique (chez Hunter, dans l'analyse des priorités politiques respectives de chacun des cercles de pouvoir et de sociabilité qu'il analyse).

La discussion au sein de l'atelier a souligné l'importance de l'histoire longue, de documenter un projet, une prise de décision, la défense d'intérêts d'un groupe social ou socioprofessionnel par une connaissance dynamique de ces objets dans le temps – qui n'est qu'ébauchée ici (et quasi absente chez Hunter). Ce sera d'ailleurs le choix de Clarence Stone avec son concept de régime urbain, qui met au centre de ses analyses la question des temporalités.

### **4 – Anonymiser ou non dans l'étude monographique ?**

Dahl et Hunter ont fait des choix opposés en matière d'anonymat (de leurs villes, de leurs enquêtés). Hunter a choisi d'anonymiser la ville terrain d'enquête même s'il produit pourtant des cartes (à la différence de Dahl) pour spatialiser les lieux de résidence et de sociabilité des membres des élites qu'il étudie, élément de son analyse des réseaux de sociabilité : mais l'anonymat des lieux reste une limite importante pour rendre cette cartographie signifiante. Dahl au contraire cite directement les lieux et les personnes interrogées, qu'il peut ainsi ancrer dans l'histoire particulière de la ville de New Haven.

Hunter, en anonymisant sa ville, rend plus difficile une analyse socio-économique et historique du contexte dans lequel se construisent les cercles d'élite qu'il étudie (Atlanta, ville-champignon, née au début du XIX<sup>ème</sup> siècle et grandie très vite en s'industrialisant, la ville « *too busy to hate* »). Cette histoire, la nature socio-économique comme la trajectoire historique de la ville, qui contraste avec celles de New Haven (ville ancienne à l'échelle nord-américaine, ville patricienne marquée par une période oligarchique – avec laquelle contraste donc la période plus démocratique analysée par Dahl), explique aussi, de manière significative, les diagnostics différents portés par chacun des auteurs, sur le poids des élites économiques et sociales dans le gouvernement de la ville.

Toutefois, il faut remarquer l'attention particulière portée par Hunter à la spatialisation de la ségrégation, notamment raciale, entre la ville (ville-centre ghetto) et ses comtés suburbains (de classes moyennes blanches). Il problématise beaucoup plus explicitement que Dahl la question du renouvellement urbain (au détriment des groupes défavorisés et noirs de la ville-centre, qui posent la question en termes de taudis et non de « rénovation » urbaine) ; et la question de la redistribution des ressources fiscales (à travers le débat sur l'annexion des *suburbs* dans la municipalité). Chez Dahl, en dépit de l'ancrage explicite de son analyse dans la ville de New Haven, cette spatialisation de la

réflexion est absente (de même que la question raciale les groupes non mobilisés lui étant pratiquement invisibles), y compris dans l'analyse du projet de rénovation urbaine.

Cette différence de choix entre Hunter et Dahl (l'anonymat est souvent nécessaire pour négocier l'accès aux enquêtés autant que pour publier sans s'attirer de poursuites) est d'abord la conséquence de choix méthodologiques. L'analyse « réputationnelle » (pour laquelle Hunter est si souvent critiqué, mais qui n'est pas sa seule méthode, et d'ailleurs pas la principale), nécessite que chacun parle des autres, au sein d'un petit milieu local : l'absence d'anonymat serait intenable pour recueillir comme pour publier la parole des enquêtés. Cette différence est aussi la conséquence (à moins qu'elle ne soit la cause) de la différence de positionnement des auteurs – critique et dénonciatrice (notamment dans le dernier chapitre) d'une capture du pouvoir par différents groupes d'élites chez Hunter, elle est plus optimiste (jusqu'à multiplier des citations assez lénifiantes de la part de ses enquêtés) chez Dahl qui démontre l'inexistence d'une telle « capture ». On peut se demander si l'absence relative de citations critiques chez Dahl (qui le conduit aussi à dresser un portrait parfois héroïque du maire de New Haven) est liée à son choix du non-anonymat (voir séance 2, la relecture critique des transcriptions d'entretiens de Dahl par Domhoff).

### **5 – Prosopographie et approche en réseaux / étude des décisions**

Plusieurs participants réfléchissant sur leurs pratiques de recherche dans l'étude de « qui gouverne les villes », mettent en avant l'importance de la prosopographie, en complément de l'analyse des réseaux et de l'étude décisionnelle. Une discussion émerge sur des différences d'accents, ou d'objets (en fonction aussi des questionnements et des habitus disciplinaires). Pour certains, l'accent mis sur la prosopographie (qui sont les acteurs ?) peut marginaliser l'interrogation sur leurs actions (que font-ils et comment ?) et les conséquences de celles-ci sur l'espace urbain et les sociétés locales (cf. frustrations à l'origine de cet atelier, autour de l'idée de la gouvernance urbaine, qui met l'accent sur les réseaux d'acteurs et leurs jeux d'alliance et d'oppositions, au détriment souvent de ce qu'elle produit en termes de transformation effective des espaces et des sociétés urbaines ; l'ambition de tenir ensemble local politics, policy & polity).

Est aussi évoqué l'article de Pierre Bourdieu & Rosine Christin, « La construction du marché : Le champ administratif et la production de la "politique du logement" » (*Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1990, 81-82), qui fait d'ailleurs référence à la méthode « réputationnelle » (p. 71) et son caractère inévitablement circulaire (va-et-vient entre le repérage des « agents efficaces » dans le champ et la définition des critères définissant l'efficacité), tout en étudiant, à la Dahl, les « prises de position » de ces agents dans un certain nombre de sites de décision (les « commissions »). Chez Bourdieu et Christin, l'analyse factorielle des caractéristiques des agents permet de dessiner le champ bureaucratique et d'en classer les acteurs, pour expliquer la réforme de la politique du logement (de l'aide à la pierre vers l'aide à la personne) dans les années 1970 en France. Toutefois, l'objet de l'article (portant du point de vue empirique sur la conception d'une réforme politique nationale et, du point de vue théorique, sur l'identification d'un champ bureaucratique spécialisé : ses contours, ses règles le positionnement de différents groupes d'acteurs qui le constituent), éclairant le nôtre, s'en éloigne aussi en s'écartant de l'échelle locale. En se concentrant sur les jeux entre acteurs qu'il s'agit de décrypter, l'on perd ici de vue d'une part l'articulation des institutions et leurs dynamiques propres, d'autre part la matérialité de l'espace urbain et des sociétés qui modèlent et sont modelées par ces réformes des politiques urbaines.