

Du parti à l'assemblée régionale. Itinéraire d'un professionnel de l'intermédiation

Frédéric Sawicki

Université de Lille 2

Centre de recherches administratives, politiques et sociales

L'idée que les représentants politiques élus ou les chefs de parti jouent, dans les régimes démocratiques, un rôle secondaire voire résiduel dans la production des politiques publiques est depuis longtemps partagée par les courants les plus divers de la science politique. Elle a été diffusée aussi bien par ceux qui ont cherché à montrer la place essentielle des acteurs administratifs dans la formalisation et la mise en œuvre des décisions publiques, que par ceux qui se sont efforcés de réencastrer la sphère politique dans d'autres sphères d'activité sociale en insistant notamment sur l'influence des groupes d'intérêt ou des mouvements sociaux. La manifestation la plus tangible de cette conception est la séparation sous-disciplinaire qui s'est progressivement instituée entre, d'une part, les recherches portant sur la compétition politique (analyse électorale, étude des partis politiques, examen des stratégies de communication politique...) et, d'autre part, celles consacrées à l'action publique (construction et mise sur agenda des problèmes, élaboration et négociations des solutions, application et effets des décisions publiques...). L'étude du rôle propre que peuvent jouer les hommes politiques dans certaines décisions s'en est trouvée largement sacrifiée. Sans remettre en cause les acquis des recherches consacrées à l'action publique « en train de se faire » et au fonctionnement concret de l'administration, l'étude de cas présentée ici, qui porte sur l'action dans des espaces politiques institutionnels locaux mais aussi nationaux d'un agent multipositionnel qui doit les positions qu'il occupe à son contrôle d'importantes ressources partisans (en tant que premier secrétaire d'une des plus importantes fédérations du parti socialiste), plaide pour une meilleure prise en compte de la fonction d'intermédiation que remplissent, *dans des circonstances et des domaines bien précis*, certains hommes politiques. Au-delà de sa spécificité, l'exemple retenu invite à étudier de plus près les nouvelles formes de médiation interinstitutionnelle apparues avec les lois

de décentralisation et à approfondir l'examen de la manière dont les hommes politiques articulent les différents rôles constitutifs de leur métier.

« *Do politicians matter ?* »

En forçant un peu le trait, on pourrait dire que la majorité des travaux de science politique appréhendent les hommes politiques comme préoccupés avant tout par la conquête ou la préservation de leurs positions de pouvoir. Dans cette perspective ces derniers sont censés agir soit comme de simples courtiers de leurs électeurs soit comme des appropriateurs de réalisations décidées largement en dehors d'eux. Au mieux s'emploient-ils à définir des cadres si généraux (les fameux programmes), qu'ils autorisent une gamme très large de solutions dont l'élaboration leur échappe en grande partie.

Cette conception se retrouve en premier lieu dans les travaux qui se sont intéressés à la production des décisions publiques, que leur inspiration soit utilitariste, pluraliste, néo-corporatiste ou encore néo-marxiste. Pour Anthony Downs¹, un des premiers à avoir appliqué la théorie du choix rationnel à l'activité politique, les hommes politiques n'ont guère de marge de manœuvre ; ils sont en quelque sorte voués à mettre en œuvre les aspirations de leurs électeurs et plus particulièrement celles de la frange la plus stratégique de leur électorat, condition *sine qua non* de leur (ré)élection : c'est la demande qui façonne l'offre et non le contraire. Chez Robert Dahl², apôtre de la polyarchie, ils apparaissent avant tout comme des intermédiaires facilitant la constitution de coalitions d'intérêts qui varient selon les secteurs d'intervention publique³. Dans le modèle néo-corporatiste⁴, ils disparaissent quasiment pour laisser place aux porte-parole des groupes d'intérêt institués et aux segments administratifs qui les relaient. Pour les néo-marxistes enfin, les hommes politiques disposent au mieux d'une faible autonomie par rapport aux groupes

1. Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper, 1957.

2. Robert Dahl, *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin, 1971 [1961].

3. Le récent livre de John Heinz, Edward Laumann, Robert Nelson et Robert Salisbury intitulé significativement *The Hollow Core. Private Interests in National Policy Making* (Cambridge, Harvard University Press, 1997), c'est-à-dire « le noyau creux », métaphore du pouvoir diffus et de l'absence d'élite du pouvoir, fournit un bon exemple de cette manière d'appréhender la décision politique au niveau du pouvoir fédéral américain. Selon ces auteurs, il n'existe pas outre-Atlantique d'acteurs centraux capables d'assurer une médiation entre les différents intérêts qui s'affrontent au sein de l'État.

4. Gerhard Lehbruch, Philip Schmitter, *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Beverly Hills, Sage, 1982.

économiquement dominants et ne peuvent entreprendre des politiques que si celles-ci ne sont pas contraires aux objectifs fondamentaux de ces derniers⁵.

Si les recherches récentes sont plus syncrétiques sur le plan théorique, elles ne remettent pas dans l'ensemble en cause cette vision des choses. La littérature actuelle sur les politiques publiques, aussi bien que celle consacrée aux partis ou à la compétition électorale, confirment l'idée que l'activité des hommes politiques est principalement d'ordre symbolique et, lorsqu'elle concerne directement l'allocation des ressources, qu'elle s'inscrit dans le temps court des échéances électorales. Rendre des services, consolider ses soutiens, s'approprier des décisions conçues par d'autres, voilà en gros quel serait l'horizon de leur métier, si l'on excepte tout ce qui touche à l'organisation même du cadre de la compétition (règles électorales, cumul et durée des mandats, prérogatives institutionnelles, redécoupage des compétences et des territoires politiques...) qui les mobilise très directement⁶. De manière quelque peu curieuse, les tenants du néo-institutionnalisme et tout particulièrement du néo-institutionnalisme historique, si soucieux de remettre l'État sur le devant de la scène⁷, n'ont guère fait progresser la réflexion sur le rôle des hommes politiques et des leaders de parti dans la production des politiques publiques. En effet, ces derniers se sont surtout employés à souligner l'influence des coalitions administratives dans la genèse des actions publiques ou encore des routines auxquelles les institutions créées pour la circonstance ont donné naissance, oubliant quelque peu, à de rares exceptions près⁸, le rôle des élus et des partis⁹. De même, dans l'abondante littérature sur les réseaux d'action publique et les nouvelles formes de régulation politique, les contraintes propres qui enserrant les

5. Cf. notamment James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St Martin's Press, 1973 et Claus Offe, *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge, MIT Press, 1984 [1979].

6. Cf. par exemple, Daniel Gaxie, Patrick Lehingue, *Enjeux municipaux : la constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Paris, PUF, 1984 ; Christian Le Bart, *La rhétorique du maire entrepreneur : critique de la communication municipale*, Paris, Pédone, 1992.

7. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol, eds, *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

8. Martin Shefter, *Political Parties and the State. The American Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press, 1994.

9. Beaucoup de politistes se sont certes attaqués à la question du lien entre coalition politique et orientation de l'action publique. En abordant généralement cette question de manière macroscopique, notamment par l'observation comparée des dépenses publiques, ces recherches ont la plupart du temps conclu à un effet marginal de la variable partisane. Par un raccourci saisissant, on en a déduit que les hommes politiques et les affinités partisans jouaient en conséquence un rôle secondaire dans les décisions publiques. Cette approche néglige notamment le travail de légitimation de nouveaux référentiels d'action auxquels peuvent activement participer les hommes politiques et dont les effets sont essentiels pour comprendre les changements d'orientation de l'action publique. Sur tous ces points, voir notamment Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'État en action*, Paris, PUF, 1987, chap. 6.

représentants élus et la légitimité que leur confère le suffrage universel semblent peser finalement de peu de poids dans l'analyse. Citant en exemple les travaux de Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig¹⁰ et ceux de Jean-Pierre Gaudin¹¹, Olivier Borraz a beau jeu de remarquer que ceux-ci « postulent une égalité de fait entre les différentes légitimités réunies dans une scène d'action donnée ou autour d'une politique contractuelle précise. En particulier, ces auteurs n'accordent pas une place à part aux élus dans ces dispositifs. »¹².

La sociologie du personnel politique s'est quant à elle focalisée sur le recrutement social et politique de ces derniers (origine et position sociales, modalités et filières d'entrée en politique...) plutôt que sur ce que faisaient pratiquement les hommes politiques, souvent pour déduire ce qu'ils faisaient de ce qu'ils étaient ou interpréter ce qu'ils faisaient à la lumière de ce qu'ils étaient. Cette tendance est particulièrement nette en France où, à la différence des États-Unis, les recherches sur la diversité des manières d'endosser le rôle d'élu et les contraintes résultant de la nécessité de concilier des rôles différents, sinon contradictoires, ont toujours été marginales¹³. Les rares sociologues français à observer *in situ* le travail politique ont pour leur part longtemps négligé les effets liés à cette multiplicité de rôles et, plus généralement, la question des propriétés sociales et des positions partisans différentielles des élus pour les traiter de manière standardisée comme des « professionnels de la politique » ou, comme chez Pierre Grémion¹⁴, comme des « notables ». Ainsi, dans le modèle de ce dernier, les marges d'action des « notables » apparaissent de toutes façons étroitement bornées par un système partout également

10. Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), 1996.

11. Jean-Pierre Gaudin, « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, 45 (1), 1995. Récemment ce dernier a cependant été amené à insister sur « la perméabilité croissante apparues au plan local entre les sphères politiques et administratives » et les « tendances à la superpersonnalisation » de l'action publique autour de grands élus locaux. Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 50-51.

12. Olivier Borraz, « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique », in Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau, dir., *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 108.

13. Frédéric Sawicki, « Classer les hommes politiques », in Michel Offerlé, dir., *La profession politique, XIXe-XXe siècle*, Paris, Belin, 1999. C'est un des mérites du groupe de recherches animé par Jacques Lagroye au CRPS de Paris I sur le métier politique que d'avoir amorcé des recherches dans cette direction. Voir l'ensemble des contributions publiées dans *Politix*, « Le métier d'élu. Jeux de rôle », 28, 1994.

14. Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

contraignant : leur rôle est d'abord celui de courtiers d'intérêts territoriaux définis largement en dehors d'eux.

La plupart des traditions de recherche que l'on vient rapidement d'évoquer reposent au fond sur le postulat souvent implicite que les hommes politiques ne sont que des délégués, au mieux des intercesseurs, plutôt que des « arbitres » au sens de Frederick G. Bailey¹⁵ : ils sont en tout cas bien loin de la figure idéale du représentant telle que l'imaginaient les fondateurs du régime représentatif¹⁶. La remise en cause de l'interventionnisme étatique et l'entrecroisement des niveaux de décision qui l'a accompagné, mais aussi l'idée que les partis politiques seraient aujourd'hui moins influents car socialement moins « intégrateurs », ont plutôt conduit à décentrer encore davantage le regard par rapport aux professionnels de la politique. C'est ce que traduit sans doute le succès rencontré, dans le milieu académique et au-delà, par la notion de gouvernance en dépit des mises en garde de certains de ses promoteurs¹⁷. On peut se demander si ce n'est pas là en partie une erreur de perspective. Il est en effet tout aussi loisible de poser l'hypothèse que la généralisation « des configurations souples d'acteurs issus de différents horizons [...] situés à des échelons d'intervention différents » qui caractérisent selon Andy Smith et Olivier Nay les formes contemporaines de l'action publique, offre *potentiellement* – de façon certes différenciée selon les secteurs – plus de capacités d'intervention à ceux qui sont en position de franchir les frontières institutionnelles, au premier rang desquels certains hommes politiques. Nous rejoignons donc ceux qui, de plus en plus nombreux, considèrent que le changement de contexte institutionnel se prête à un approfondissement de l'analyse du métier politique¹⁸ et du travail de représentation¹⁹.

15. Pour Frederick G. Bailey l'homme politique est arbitre quand il intervient dans les conflits cruciaux et médiateur lorsqu'il intervient dans les conflits secondaires, in *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971 [1969], p. 78sq.

16. Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.

17. En recourant à la notion de gouvernance, on court le risque de « banaliser les autorités locales élues », remarque justement P. Le Galès. « Il doit être clair, ajoute-t-il, que l'utilisation de ce concept n'a pas du tout pour objet de minorer le problème de la démocratie locale et de l'espace public local. Dans notre esprit, elle aurait plutôt l'avantage de poser des questions sur ce point et de sortir de positions manichéennes mettant l'accent, d'un côté, sur le présidentielisme autoritaire des élus et, de l'autre, sur une vision idéaliste de la démocratie locale. » Nous rejoignons ici ses conclusions selon lesquelles la fragmentation du gouvernement local « n'empêche pas l'action publique, y compris l'action publique volontariste, elle incite le sociologue à étudier les conditions qui rendent possible telle ou telle action. » Patrick Le Galès, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45 (1), 1995, p. 63, souligné par nous.

18. Voir les travaux de Philippe Garraud, notamment « Le métier d'élus local : les contraintes d'un rôle », in Joseph Fontaine, Christian Le Bart, dir., *Le métier d'élus local*, Paris, L'Harmattan, 1994, où ce dernier insiste sur la façon

Que les choses soient claires, il ne s'agit pas ici, par un de ces retours de bâton dont les sciences sociales sont coutumières, d'ignorer tous les acquis de près de cinquante ans de recherche et d'en revenir à une conception donnant la prééminence aux élus du suffrage universel, mais de s'interroger sur les rôles que ceux-ci sont amenés à jouer dans les processus de décision publique, dans certaines circonstances et dans certains domaines bien précis (la localisation des grands équipements, « les grands travaux », les politiques de logement, les politiques de développement local, les politiques sportives, les politiques culturelles sont les exemples qui viennent le plus spontanément à l'esprit). On analysera ce faisant les contraintes et les ressources qui résultent du fait qu'ils agissent dans plusieurs mondes, c'est-à-dire dans plusieurs sphères d'activités et de légitimité. Dès lors que ces contraintes ne s'imposent pas à eux seuls, mais aussi aux autres acteurs intervenant dans l'action publique, ces questions devraient interpeller au premier chef ceux qui étudient la production des politiques publiques.

Prééminence partisane et intermédiation politique

Dans les processus de médiation et de négociation caractéristiques des nouveaux modes d'élaboration de l'action publique, en particulier au niveau local²⁰, l'exemple qui va suivre indique que ce ne sont pas forcément les élus les plus en vue (présidents de Conseil régional ou général, maires de grande ville...) qui sont nécessairement les plus influents²¹. L'importance des ressources partisans peut, sous certaines conditions, pallier un « déficit de représentativité », surtout si elle s'accompagne de l'acquisition de compétences « expertes » dans certains

dont le maire urbain est le médiateur entre « trois ordres de réalités et d'exigences » : administratives, locales et partisans.

19. Voir la contribution, dans ce même ouvrage, d'Olivier Nay sur les conseillers régionaux, ainsi que l'article programmatique de William Genieys, Andy Smith, François Baraize, Alain Faure, Emmanuel Négrier, « Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, 13, 2000, dont nous ne partageons cependant pas l'enthousiasme pour la notion de leadership. Cf. Frédéric Sawicki, « Leadership politique : le point de vue d'un sceptique », communication au colloque « Leadership politique et pouvoir territorialisé », CERVL, IEP de Bordeaux, 18-20 octobre 2000. Le retour en grâce de cette notion risque de lui faire connaître le même sort que celle d'entrepreneur politique, largement réintroduite dans le langage indigène sous la forme de la glorification de l'élu-entrepreneur. On trouvera une bonne analyse des usages politiques de cette rhétorique dans Fabrice Bardet, Bernard Jouve, « Entreprise politique et territoire à Lyon », *Sociologie du travail*, 41 (1), 1999.

20. Voir sur ce point la synthèse de Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences po, 1999.

domaines stratégiques d'intervention publique. C'est en tout cas ce que tend à montrer l'étude de cas présentée ici laquelle porte sur un acteur politique (Daniel Percheron) qui, dans la période retenue, n'est ni président de Conseil général ou régional, ni maire d'une grande ville, ni ministre ou ancien ministre, mais premier secrétaire d'une fédération de parti politique, vice-président du Conseil régional chargé des transports et sénateur.

En nous efforçant de ne pas sombrer dans « l'illusion héroïque » – notamment en rappelant à chaque fois le rôle des autres acteurs intervenant dans le processus de décision et la relation étroite entre la structure politique locale et les ressources dont dispose notre « héros » –, nous tâcherons de montrer de quelle façon cet acteur a joué de la combinaison des ressources que lui confèrent les différentes positions qu'il occupe pour contribuer à mettre sur l'agenda des mesures accompagnant trois gros investissements publics concernant tout ou partie de la région Nord-Pas-de-Calais entre la seconde moitié des années 80 et le début des années 90 et à forger les accords permettant leur mise en œuvre. Il s'agit de la création et de la localisation de deux universités nouvelles (dites de l'Artois et du Littoral), annoncée officiellement par Lionel Jospin, ministre de l'Éducation nationale, lors d'une visite à Lille le 9 juin 1990²², du transfert de la gestion du patrimoine immobilier des Charbonnages de France aux élus décidée par le gouvernement le 9 avril 1991 et, enfin, de la politique régionale d'aménagement des voies ferrées et des gares destinées à accueillir le TGV inscrite dans le contrat de plan (1989-1993)²³.

L'impact local de ces politiques est considérable. Elles ont directement modifié l'organisation spatiale de la région et son économie²⁴. Certes, vu de Paris, il peut être aisé de démontrer que la décision de construire le tunnel sous la Manche et de relier Paris à Londres par TGV d'une part,

21. Pour une étude du rôle des présidents de conseils généraux dans l'action publique, on se reportera à Michel-Alexis Montané, *Leadership politique et territoire. Comparaison intermédiaire de trois configurations départementales*, Thèse pour le doctorat de science politique, IEP de Bordeaux, 1999.

22. « Lionel Jospin n'est pas venu les mains vides ! », *La Voix du Nord*, 10 et 11 juin 1990.

23. L'analyse prend appui sur une longue familiarité avec le milieu socialiste du Pas-de-Calais acquise lors de la préparation de notre recherche doctorale par le biais d'observations, d'entretiens et par la lecture régulière de la presse régionale et partisane. Cette recherche ne portait pas directement sur les politiques publiques locales ou régionales. Ce manque a été compensé partiellement par un entretien avec D. Percheron, par l'examen de divers sources budgétaires et journalistiques et par le recours à d'autres travaux universitaires menés pour beaucoup au sein du CRAPS, certains sous ma direction dans le cadre de mémoires de DEA. Ces données pourront paraître lacunaires pour rendre compte des chaînes décisionnelles ayant abouti aux actions publiques dont il est ici question. Dès lors que c'est la place particulière d'un acteur qui retient l'attention, cet inconvénient nous semble en partie atténué, sinon éliminé.

24. Didier Paris, *La mutation inachevée. Mutation économique et changement spatial dans le Nord-Pas-de-Calais*, Paris, L'Harmattan, 1993.

à Bruxelles puis à Amsterdam et Cologne d'autre part, échappe largement aux acteurs politiques régionaux²⁵. De même, la création de deux nouvelles universités « multipolaires » dans la région, pour l'essentiel dans le département du Pas-de-Calais, n'a été possible que grâce au retour de la gauche au pouvoir et à l'adoption en 1988 du plan Université 2000 qu'on peut lui-même analyser comme un dispositif visant à colmater les effets de la politique d'augmentation du nombre de bacheliers engagée au début des années 80. Localement, les modalités de mise en œuvre n'en ont pas moins constitué des enjeux fondamentaux pour lesquels les acteurs politiques se sont fortement investis : Où faire passer le TGV ? Où l'arrêter ? À combien de reprises ? Où installer l'université ? En faut-il une ou plusieurs ? Quelle somme doivent y consacrer les collectivités territoriales ? Qui doit gérer le patrimoine immobilier des Houillères : une structure de type HLM, une filiale des Houillères, les élus directement ? Voilà des problèmes (et des conflits) que les hommes politiques et les institutions politiques locales se sont efforcés de définir et de résoudre et qui ont généré d'importantes dépenses publiques. La multiplicité des acteurs impliqués dans chaque cas : un Conseil régional, deux conseils généraux, de nombreux maires de grandes et moyennes communes, plusieurs ministères, deux puissantes entreprises publiques (SNCF, Charbonnages de France), un consortium privé (Eurotunnel) a conféré une position prééminente à ceux qui pouvaient intervenir directement ou indirectement auprès de chacune de ces institutions pour parvenir à élaborer des compromis entre les différentes logiques d'action en présence.

Avant de voir comment D. Percheron a investi ce rôle²⁶, notamment pour ce qui concerne spécifiquement les intérêts du département du Pas-de-Calais, et à quelles conditions il a pu le remplir avec un certain succès, il faut commencer par rappeler à quel point il n'a pu y parvenir qu'en raison des spécificités de la structure politique locale et nationale (hégémonie

25. Encore que le rôle joué par Pierre Mauroy, maire de Lille et premier ministre ait été essentiel dans ce double processus décisionnel. Sur la genèse du « chantier du siècle » et les décisions publiques qui l'ont accompagné, notamment en termes d'infrastructures, cf. Gérard Marcou, Roger Vickerman, Yves Luchaire, dir., *Le tunnel sous la Manche, entre États et marchés*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires de Lille, 1992. Sur la stratégie de la SNCF, cf. A. Metton, « TGV et aménagement du territoire. Enjeux, contraintes et stratégies », *Bulletin de l'Association des géographes français*, 2, 1989, p. 113-122.

26. Bien sûr, d'autres acteurs sont également intervenus sur chacun de ses dossiers, notamment M. Delebarre, alors ministre des Transports, qui a joué un rôle clé dans la négociation concernant l'Université et le TGV et J.-P. Kucheida, député-maire de Liévin qui a activement plaidé en faveur du transfert du patrimoine immobilier. Ces derniers sont cependant intervenus pour l'essentiel pour asseoir leur implantation électorale et rarement dans tous ses dossiers en même temps.

départementale du PS, poids de la fédération dans le parti) et des caractéristiques de la structure politico-administrative (absence de hiérarchie urbaine, éparpillement des ressources politiques).

Un bastion multipolaire

Le Pas-de-Calais est *a priori* un territoire institutionnel dont les intérêts ne sont pas faciles à faire prévaloir dans les arbitrages politiques en dépit d'une hégémonie politique du parti socialiste et de la gauche au sens large²⁷. L'émiettement urbain²⁸ mais également rural (avec près de 900 communes, le département détient le record de France), les rivalités entre élus qui en résulte²⁹, les propriétés sociales moins élevées des représentants par rapport à ceux d'autres régions (origine sociale modeste, faible nombre de diplômés de l'enseignement supérieur...), le très faible potentiel fiscal des communes et l'influence déterminante de l'État via Charbonnages de France dans sa zone la plus peuplée (qui limitent les capacités d'investissement et de négociation des collectivités locales), la domination démographique et économique du département par celui du Nord sont autant d'éléments expliquant que ses élus estiment avoir du mal à se faire entendre dans les ministères. Ils ont du mal à parler d'une seule voix et ne disposent pas, à gauche en particulier, de leaders pouvant prétendre occuper des positions ministérielles importantes, notamment si on compare leur situation à celle des élus du Nord.

Les principales ressources qui permettent aux élus de peser sont donc collectives. Il s'agit du capital électoral (cinquième département français grâce à une population de 1,4 millions d'habitants, le Pas-de-Calais est d'abord un important « réservoir » de voix et d'élus pour la gauche) et du capital partisan (avec en moyenne 14 000 adhérents, la fédération socialiste est la plus importante du parti et représente, selon les moments, entre 8 et 12% du total des mandats lors des congrès nationaux). La valeur de ces « capitaux » est bien sûr très dépendante du

27. En 1988, au cœur de la période qui nous occupe, c'est dans ce département que le score additionné de J. Chirac et R. Barre est le plus faible de France. La même année, le PS conquiert 12 des 14 circonscriptions législatives du Pas-de-Calais. Le PS, allié au PCF, contrôle solidement le Conseil général du Pas-de-Calais depuis 1945.

28. Malgré ses 1,4 million d'habitants, aucune ville du département n'en regroupe plus de 100 000, une seule en compte plus de 50 000 – Calais –, en revanche sept villes comptent entre 20 et 40 000 habitants et près de 500 000 personnes vivent dans un tissu urbain très dense dans l'ancien bassin minier constitué d'un chapelet de communes comptant entre 5 000 et 15 000 habitants, regroupées en plusieurs districts.

29. La forte opposition entre le monde rural et urbain oblige généralement le président du Conseil général à une politique très consensualiste. C'est aussi la raison pour laquelle il est souvent choisi par le parti socialiste dans ses zones d'influence semi-rurales et non dans ses bastions urbains (le bassin minier, Arras, Boulogne).

contexte politique. Le capital électoral n'est en quelque sorte négociable que lorsque la gauche est au pouvoir. Ainsi, le retour de la droite s'est-il traduit en 1986 par une diminution substantielle des crédits d'État alloués à la rénovation des logements miniers et au fonds de réindustrialisation créé par le gouvernement de Laurent Fabius en 1984 et en 1993 par une politique de sape de la SACOMI (Société d'aménagement des communes minières), société d'économie mixte ayant hérité de la gestion du patrimoine immobilier des Houillères. Cette politique de sape débouchera en 1996 sur la dénonciation du contrat qui liait celle-ci aux Charbonnages de France depuis 1992. Quant au capital partisan, il est d'autant plus mobilisable que l'on se situe dans une conjoncture concurrentielle au sein du parti socialiste, comme cela a été le cas entre 1988 et 1995, plus particulièrement au moment du congrès de Rennes (1990).

Daniel Percheron, médiateur et porte-parole des socialistes du Pas-de-Calais

C'est d'abord parce qu'il est par excellence celui qui peut parler et surtout agir au nom de ce capital collectif et qu'il n'apparaît pas comme le représentant d'un des nombreux micro-fiefs composant le territoire, que D. Percheron a pu devenir le principal médiateur des intérêts du département ou plus particulièrement des zones urbaines électoralement dominées par la gauche (arrondissements de Lens et de Béthune, Boulonnais et Arrageois) et cela bien qu'il ne corresponde ni à la figure habituelle du « notable » ni à celle de l'élu-entrepreneur. Ni parlementaire-maire-président d'agglomération d'une grande ville ni président de Conseil général ou régional, il est (dans la période qui nous intéresse ici) le secrétaire quasi-inamovible (tel qu'il apparaît à l'époque) de la fédération départementale du parti socialiste³⁰ et, à ce titre, son représentant dans les instances nationales du parti³¹.

30. Il sera l'un des leaders de la coalition qui déboulonne, en 1973, les dirigeants molletistes de la fédération. Après une brève période de cogestion de la fédération avec ces derniers, il en devient le leader incontesté, sinon indiscuté, à partir de 1975. Il restera 23 ans à ce poste, fait sans précédent au PS. En 1998, il décide de son propre chef de passer la main en intervenant activement dans le choix de son successeur Serge Janquin, alors député-maire de Bruay-La Buissière et chef de file historique du courant rocardien dans la fédération. Pour plus de détails, cf. Frédéric Sawicki, *Les réseaux du parti socialiste. Sociologie d'un milieu partisan*, Paris, Belin, 1997.

31. Il est membre du bureau national (ex-bureau exécutif) du PS sans discontinuité depuis 1979, ce qui en fait le *recordman* à ce poste.

« Homme de l'ombre », peu présent dans les médias régionaux et encore moins nationaux, peu mis en avant dans les campagnes électorales auxquelles il a participé³², il est surtout connu par les militants de son parti et par ceux qui sont directement impliqués dans les affaires politiques (professionnels de la politique, hauts fonctionnaires, journalistes...). Il dispose donc d'une légitimité électorale faible (sénateur depuis septembre 1983 après avoir été député européen de 1979 à 1984, élu régional depuis 1986, simple conseiller municipal de Liévin depuis 1977), mais d'une forte légitimité partisane fruit d'un intense travail de construction d'une organisation fédérale puissante et d'initiatives incessantes (et souvent incomprises par les dirigeants nationaux de son parti) visant à neutraliser au maximum les logiques de courant, c'est-à-dire aussi les tensions entre les nombreux « notables » de sa fédération. C'est d'ailleurs sa légitimité partisane qui lui a permis d'accéder à ses deux principaux mandats et de jouer un rôle de premier plan au sein du Conseil régional, par-delà son strict domaine de compétence (les infrastructures et les transports). C'est aussi cette même légitimité qui lui donne un accès relativement facile à certains ministres socialistes côtoyés au sein du bureau du PS.

Ses mandats électifs sont donc inséparables des ressources partisanses qu'il contrôle pour expliquer comment, après avoir déjà joué un rôle actif dans la négociation des mesures accompagnant la décision du gouvernement Mauroy en 1983 de fermer progressivement les mines du Nord-Pas-de-Calais³³, D. Percheron endossera à partir de 1986 un rôle de porte-parole des intérêts départementaux et de médiateur entre élus, ministres et dirigeants d'entreprises publiques. Précisons que le terme de médiateur est entendu dans un sens partiellement différent de celui que lui donne Pierre Muller³⁴. Il recouvre dans notre esprit à la fois une activité cognitive et justificatrice (de transcodage ou de traduction comme on voudra) mais aussi la capacité à imposer des accords entre partenaires pris dans des logiques institutionnelles différentes et partiellement antagoniques (par la menace au besoin) en vertu d'une autorité

32. D. Percheron occupe la onzième position sur la liste aux élections régionales dans le département du Pas-de-Calais en 1986 et 1992, la septième en 1998. Avant son premier mandat de sénateur, obtenu en 1983, il a également siégé au parlement européen de 1979 à 1984.

33. C'est alors D. Percheron et non le président du Conseil général ou le président de l'association des communes minières qui participe directement, avec M. Delebarre et P. Mauroy, aux tractations qui vont aboutir aux décisions compensatoires annoncées par F. Mitterrand au cours de son voyage dans le Pas-de-Calais en 1983 : création d'un fonds d'industrialisation, accélération de la rénovation des cités minières, pour un coût total de 7 milliards sur 7 ans.

34. Pour P. Muller, les médiateurs sont « les agents qui réalisent la construction du référentiel d'une politique [...], qui formulent le *cadre intellectuel* au sein duquel se déroulent les négociations, les conflits ou les alliances qui conduisent à la décision ». Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1990, p. 50.

politique. En ce sens il est synonyme de la notion d' « intermédiaire » telle que la définissent O. Nay et A. Smith dans l'introduction de cet ouvrage comme combinaison d'un rôle de courtier et de généraliste.

De fait, si la légitimité que D. Percheron tire de ses deux mandats pèse moins localement que celle d'un maire, d'un conseiller général ou d'un député, tous élus au suffrage uninominal direct³⁵, voire d'un ministre, ses mandats lui ont en revanche permis progressivement de se prévaloir d'une légitimité départementale. C'est en mettant en avant le fait qu'il est élu dans le cadre d'une circonscription départementale, aussi bien en tant que sénateur que conseiller régional, qu'il va justifier toute une série d'initiatives présentées comme des projets de développement départementaux ou régionaux. Comme il le remarque lui-même : « N'étant pas astreint au combat électoral direct, j'ai pu prendre un peu de recul et au-delà du travail d'animation du parti proprement dit, *proposer des choix politiques acceptables par tous*. Au service de la population et capables d'être interprétés positivement par tous les acteurs. Je me suis occupé de tous les domaines, sans arrêt. Je pense être dans l'histoire du Pas-de-Calais un de ceux, celui, qui a le plus étudié les dossiers du Pas-de-Calais. *Parce que j'étais en position de le faire.* »³⁶

Détaché des contingences électorales liées à l'entretien d'un territoire politique, disposant de suffisamment d'autorité pour tenir tête aux députés et aux maires du département, jouant également de la complicité qui le lie au président du Conseil général (Roland Huguet) et au président du Conseil régional (Noël Josèphe), deux alliés politiques indéfectibles depuis les années 70, D. Percheron va mettre à profit sa position de chef de parti et de vice-président du Conseil régional en charge des transports pour s'instituer comme « l'homme du Pas-de-Calais », c'est-à-dire comme le défenseur des intérêts concurremment économiques (en termes de développement) et politiques de ce département. Ce rôle d'intermédiaire, il l'a rempli à la fois dans les négociations portant sur la répartition des investitures et des postes et dans la promotion et la gestion d'un certain nombre de « dossiers ». Ces deux horizons d'action s'interpénètrent en permanence.

35. Même si le scrutin de liste régit les élections municipales, la personnalisation de la compétition autorise à les assimiler à cette catégorie.

Si c'est surtout le second qui retient ici notre attention, rappelons qu'il a joué, depuis 1986, un rôle déterminant dans la désignation du président de Région et dans la délimitation des champs de compétences des membres de l'exécutif régional. C'est par exemple lui qui, en 1989, orchestre le refus de céder à mi-mandat la présidence du Conseil régional exercée par Noël Josèphe, élu du Pas-de-Calais, à Michel Delebarre conformément à un accord passé en 1986 avec la fédération du Nord du parti socialiste. C'est lui encore qui, en 1992, imagine et fait adopter les accords qui aboutissent, à la surprise générale, à l'élection d'une présidente verte (Marie-Christine Blandin, élue du Pas-de-Calais), à la tête de l'exécutif régional. Dans les deux cas, en 1986 et en 1992, c'est le fait que la région soit restée à gauche « grâce aux voix du Pas-de-Calais » qui justifie la manœuvre et c'est la stratégie de M. Delebarre de favoriser le développement de son fief électoral, le Dunkerquois, au détriment du littoral du Pas-de-Calais (Calais et Boulogne) qui la dicte largement³⁷.

La mise sur agenda de deux dossiers cruciaux : le logement minier et l'université du Pas-de-Calais

En matière d'action publique, D. Percheron a amplement contribué à promouvoir, à partir de 1987, deux revendications nouvelles qui sont alors loin de recevoir l'assentiment de la majorité des élus de son parti : le transfert du patrimoine immobilier des Houillères à une société d'économie mixte où les élus locaux seraient majoritaires et l'implantation dans le Pas-de-Calais d'une université. Il s'agit alors de « contrer » la politique envisagée par le gouvernement Chirac visant à diminuer substantiellement les crédits de rénovation accordés aux communes minières et à laisser les moins dynamiques d'entre elles se dépeupler irrémédiablement. Soucieux de mettre un terme aux dépenses considérables occasionnées par la rénovation des corons et des voiries

36. Entretien avec D. Percheron, le 31 mai 2000, souligné par moi.

37. La stratégie de D. Percheron l'amène en juillet 1991 à sortir de sa réserve habituelle et à convoquer une conférence de presse à Lille où il fait clairement connaître les griefs qu'il a à l'encontre de l'arrivée de M. Delebarre à la présidence de la Région en cas de victoire de la gauche en 1992 (« Au sein du PS, cela se mérite d'être président de Région. M. Delebarre doit rendre au parti ce que le parti lui a donné ») et les conditions d'un ralliement de la fédération du Pas-de-Calais à cette candidature. Il réclame davantage de cadres régionaux issus du Pas-de-Calais, l'installation du siège de l'université du littoral dans une ville du Pas-de-Calais et non à Dunkerque, le soutien du Conseil régional à la création d'un centre hospitalier universitaire, un effort spécifique en direction du bassin minier et une meilleure prise en charge de l'espace rural, une intégration des trois ports de Boulogne, Calais et Dunkerque. *La Voix du Nord*, 5 juillet 1991. Sur l'accord qui a conduit M.-C. Blandin à la présidence, cf. Jérôme Van Praet,

appartenant aux Houillères, qui ont pour spécificité d'être totalement à la charge de l'État (200 millions par an de crédits provenant du GIRZOM³⁸ entre 1984 et 1986, et 100 millions de crédits PALULOS³⁹ pour les logements), le ministre de l'Équipement Pierre Méhaignerie confie une mission d'étude à Jean-Paul Lacaze, ingénieur des Ponts et Chaussées, directeur de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Ce dernier propose de réorienter les crédits de développement sur quelques villes dynamiques et de laisser dépérir certaines zones marginalisées⁴⁰. Il s'oppose à toute politique de saupoudrage de crédits sans contrepartie et sans responsabilisation des élus. En se situant dans une perspective minimaliste et très sélective de l'aménagement du territoire, dans le droit fil du rapport Guichard⁴¹, le rapport Lacaze prend d'autant plus de front les élus locaux qu'il apparaît comme une justification de la destruction des cités les plus insalubres et les moins rentables programmée par la SOGINORPA, filiale des Houillères chargée de l'entretien et de la gestion du logement. Le choc est d'autant plus rude que ce rapport n'en continue pas moins de prôner une action volontariste de l'État pour contourner les intérêts particularistes des élus : « Comment pourrait-on demander aux communes d'effectuer seules, individuellement ou en association, les choix douloureux qu'impose une politique résolue de regroupement progressif des populations ? [...] Ce constat conduit donc à poser avec acuité la

Prise de rôle et crise d'institution. La présidence Blandin au Conseil régional Nord-Pas-de-Calais (1992-1998), Mémoire pour le DEA de science politique, Lille 2, 2000.

38. Avec la création du Groupement interministériel de restructuration des zones minières en 1972, l'État se substitue aux Houillères en prenant en charge à 100% la rénovation et l'entretien des voiries et bâtiments publics leur appartenant. La direction départementale de l'Équipement occupe une place hégémonique dans la production des politiques locales. Comme le souligne Fabien Desage, le système de gestion locale des crédits « est un exemple presque idéaltypique de régulation croisée entre des élus locaux qui sollicitent la bienveillance des ingénieurs d'arrondissement DDE pour obtenir des crédits de rénovation pour leur commune et ces derniers qui se voient déléguer la maîtrise d'œuvre des travaux de rénovation en contrepartie ». Fabien Desage, *La « bataille des corons »*. *L'horizon politique du logement minier*, Mémoire pour le DEA de science politique, Université Lille 2, 1999, p. 56sq.

39. Primes à l'amélioration des logements à usage locatif et occupation sociale. À partir de 1988, les aides à la rénovation des logements seront financées par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat en raison de la filialisation, par les Houillères, de la gestion du patrimoine immobilier. Les crédits PALULOS sont en effet réservés aux bailleurs sociaux.

40. Sur l'importance de la « bataille du logement » dans la vie politique locale au cours de cette période et sur les négociations qui ont conduit à la création de la SACOMI par le gouvernement Cresson en 1992, cf. Fabien Desage, *La « bataille des corons »...*, *op.cit.*

41. Olivier Guichard, *Propositions pour l'aménagement du territoire*, La Documentation française, novembre 1986. Selon Serge Wachter, ce rapport repose « sur cet axiome que la compensation du retard économique qui s'accumule dans certaines zones géographiques ne saurait plus former la ligne conductrice exclusive des politiques publiques à finalités spatiales », in « Ajustements et recentrage d'une politique publique : le cas de l'aménagement du territoire », *Sociologie du travail*, 32 (1), 1989, p. 60.

question de l'opportunité de sortir provisoirement du droit commun pour mieux assurer les transitions »⁴².

Cette tentative d'imposer un nouveau référentiel d'action publique en matière d'aménagement du territoire, qui se traduit dès 1987 par une baisse de 25% des crédits du GIRZOM, provoque un tollé chez les élus de gauche. Ces derniers font de ce rapport, rebaptisé pour la circonstance « Rapport La casse », un argument essentiel de leur stratégie de reconquête électorale. Dans le même temps, il les contraint à formuler un contre-projet qui ne peut plus s'appuyer uniquement sur une demande de crédits de rénovation ou de réindustrialisation. Depuis les années 60, les revendications des élus des communes minières, relayés par les organisations syndicales, se sont toujours appuyées sur une rhétorique de la dette et de la réparation : en vertu de la contribution passée de la région à la richesse nationale et de la souffrance infligée aux mineurs, l'État était censé « rembourser » à la région les sacrifices consentis naguère. Ce discours justifiait aussi bien les aides massives à l'installation d'entreprises, le maintien des avantages sociaux des mineurs et de leurs ayants droits (logement, soins et charbon gratuits) que la prise en charge par l'État de la réhabilitation des friches industrielles et des coron. Les élus ont toujours refusé par principe de participer financièrement à ces actions de « réparation » et exigé un traitement égalitaire de toutes les communes. C'était là la condition de possibilité d'une action collective portée par l'Association des communes minières qui regroupait près de 200 communes par-delà les clivages politiques. La revendication universitaire et la revendication de la maîtrise par les élus du foncier et des propriétés immobilières des Houillères, en tant qu'elles s'inscrivent dans une rhétorique du développement maîtrisé par les acteurs locaux, rompent avec la stratégie qui prévalait jusque-là. Elles constituent les deux pivots du « contre-projet » de développement que va endosser le parti socialiste du Pas-de-Calais.

D. Percheron joue un rôle essentiel dans la mise en forme et la diffusion de cette double thématique à partir de 1987, même s'il va être relayé, plus ou moins vite sur chacun de ces dossiers, par d'autres élus multimensionnés : J.-P. Kucheida, député-maire de Liévin, sur le dossier du transfert du patrimoine ; Jacques Mellick, Léon Fatous, respectivement maire de Béthune et d'Arras puis Roland Huguet, président du Conseil général, sur celui de l'Université.

42. Extrait du Rapport Lacaze.

C'est D. Percheron qui, dès 1987, alerte les élus socialistes du bassin minier, qu'il convoque à une assemblée générale, sur la nécessité de « répondre » au rapport Lacaze. Alors que Marcel Wacheux, député-maire de Bruay-en Artois et surtout président de l'Association des communes minières, et les autres parlementaires du bassin minier mènent un combat en faveur du maintien des crédits de rénovation et contre le plan de destruction massive des corons⁴³, D. Percheron est le premier à plaider publiquement à cette occasion pour que les élus unissent leurs forces en créant une communauté urbaine du bassin minier ou, tout au moins, se mettent d'accord pour réclamer le transfert du patrimoine à une société d'économie mixte placée sous leur contrôle.

Si la première proposition reste lettre morte en raison des rivalités politiques qui opposent en particulier les maires de Lens et de Liévin, ainsi que de l'hostilité des communistes, ce n'est pas le cas de la seconde. Comme le note Fabien Desage, c'est précisément « l'échec de la communauté urbaine qui redonnera de la vigueur à la revendication du transfert de gestion »⁴⁴. La demande d'une université dans le Pas-de-Calais émerge plus tardivement à l'automne 1988. Mais, là encore, D. Percheron semble avoir joué un rôle d'initiateur, notamment lorsque la compétition ouverte par la préparation du congrès de Rennes en fera un des responsables les plus courtisés du parti socialiste.

Ces deux revendications nouvelles sont loin de faire l'unanimité parmi les élus socialistes du département. En ce qui concerne l'Université, certains maires disposant déjà sur leur territoire d'instituts universitaires de technologie (IUT), considèrent ce projet comme irréaliste et préfèrent plaider pour la création d'antennes délocalisées des universités lilloises de premier cycle, conformément au discours officiel du ministre de l'Éducation nationale qui affirme alors que des universités nouvelles ne seront créées qu'en Ile-de-France. Les maires de Lens et de Béthune, André Delelis et Jacques Mellick, veulent aussi éviter que la création d'une université située dans une autre ville (chacun pense au chef-lieu Arras) n'affaiblissent leur pôle. L'hostilité des

43. La multiplication des protestations des élus socialistes et communistes à partir d'avril 1987 débouchera, en mars 1988, sur l'organisation d'une réunion au ministère de l'Équipement entre une délégation de parlementaires, les préfets du Nord et du Pas-de-Calais et Pierre Méhaignerie. Au cours de celle-ci, le ministre s'engagera à achever la rénovation des cités minières avant dix ans et à demander l'accord préalable des élus avant toute démolition. Le ministre refuse en revanche que l'État continue de prendre en charge l'intégralité des dépenses. Notons que la question du mode de gestion et de la propriété des logements miniers n'y est pas abordée. Cf. le compte-rendu de cette réunion dans *La Voix du Nord*, 25 mars 1998.

44. Fabien Desage, « *La bataille des corons* »..., *op. cit.*, p. 78.

élus socialistes du Nord, qui ne font que relayer celle des universitaires de Lille et de Valenciennes où sont sises les cinq universités de la région (si l'on inclut la faculté catholique de Lille), semble encore à beaucoup un obstacle insurmontable. La question du transfert du patrimoine immobilier pour sa part suscite une double réaction d'hostilité : de nombreux élus, à commencer là encore par le maire de Lens, s'accommodent de la situation existante. Ils craignent une augmentation de leurs charges et surtout d'apparaître comme les responsables de ce qui ne marche pas en matière de logement : « Je ne tiens pas qu'on vienne me voir dès qu'il y aura un carreau cassé », n'arrête pas de dire à qui veut l'entendre le maire de Lens. Il traduit très bien ce faisant le sentiment de beaucoup d'élus qui se contentent très bien de leur rôle d'intercesseur et ne veulent guère devenir des donneurs d'ordre et des aménageurs. Certains partagent en outre la méfiance des communistes quant aux ressources considérables qu'une telle structure procurerait à celui ou à ceux qui en auraient le contrôle.

L'apprentissage d'un nouveau rôle

Le changement de rôle qu'opère D. Percheron à partir de 1986 – il cesse d'être alors le simple grand ordonnateur électoral de la fédération (celui qui ratifie les investitures et qui définit les thèmes de campagne à grands coups de sondages d'opinion⁴⁵) pour devenir un acteur qui, dans la pénombre, participe à la définition de nouvelles priorités d'action publique et à leur mise en œuvre – s'explique donc par la nouvelle donne créée par le retour de la droite au pouvoir, mais surtout par l'articulation des positions qu'il occupe alors, lesquelles le font apparaître comme le leader incontesté du parti et comme le porte-parole des intérêts du Pas-de-Calais au sein du Conseil régional. Cette dernière position, il la doit non seulement à son statut de secrétaire fédéral, mais aussi à la manière dont il s'est imposé dans sa fonction de président de la commission infrastructures et transports, tant il est vrai que l'autorité ne découle jamais automatiquement d'une position de pouvoir. La reconnaissance par ses pairs élus du Conseil régional est passée par une série d'épreuves que D. Percheron n'a guère affrontées avant son arrivée dans l'institution régionale. Pis, sa réputation est plutôt alors celle d'un bon connaisseur de la carte électorale et d'un habile manœuvrier qui pense d'abord à défendre les intérêts

45. Cf. Son édifiant témoignage dans Bernard Ménager, Jean-François Sirinelli, Jean Vavasseur-Desperriers, dir., *Cent ans de socialisme septentrional*, Villeneuve d'Ascq, Université de Lille III, 1995, p. 414-416.

électoraux immédiats de sa fédération au besoin en appuyant des revendications démagogiques. La fonction de président de la commission des infrastructures et des transports, obtenue de haute lutte en 1986 contre M. Delebarre qui guignait ce poste, en l'amenant notamment à gérer le dossier d'aménagement du tunnel sous la Manche, lui a permis d'acquérir de nouveaux savoir-faire et de se faire reconnaître comme un homme de dossiers, un bon négociateur et un planificateur. Peu importe de savoir si ces qualités sont ou non objectives, elles commencent alors à lui être imputées par ses collègues et par les membres de l'administration régionale.

L'ampleur des investissements privés mais aussi publics ayant accompagné le « chantier du siècle » est bien connue⁴⁶. Elle découle de la construction du tunnel lui-même, mais surtout, pour ce qui concerne les dépenses publiques, des équipements routiers et ferroviaires qu'elle a rendue nécessaire. En tant que président de la commission des infrastructures et des transports, D. Percheron s'est retrouvé aux premières loges des négociations croisées auxquelles ces investissements ont donné lieu. Ainsi, négocie-t-il avec Eurotunnel et TLM la priorité d'embauche aux salariés de la région⁴⁷ moyennant une aide de 10 millions de francs du Conseil régional pour leur formation. À ce titre, il s'accorde avec les élus des différentes zones composant le territoire régional, mais aussi avec le ministère de l'Équipement et la SNCF, sur le choix et le financement de la rénovation des gares et des voies afin que le TGV desserve les principales villes de la région.

L'action de Pierre Mauroy pour obtenir le coûteux croisement à Lille des lignes TGV Paris-Bruxelles et Paris-Londres a été maintes fois souligné⁴⁸. Les contreparties qu'ont dû accorder les représentants de la métropole lilloise pour obtenir le soutien des autres élus régionaux sont cependant moins connues. En effet, ans un premier temps, les élus du Pas-de-Calais ne se sont guère montrés favorables au tracé du TGV Nord passant par la capitale régionale. Le tracé concurrent passant par Amiens leur apparaissait tout autant intéressant, car il « irriguait » parfaitement l'Artois et le Boulonnais tout en évitant le renforcement la centralisation régionale.

46. Gérard Marcou et alii, dir., *Le tunnel sous la Manche...*, op. cit.,

47. L'action de D. Percheron dans le domaine de l'aménagement du tunnel sous la Manche, en tant que président de la commission des infrastructures et des transports, est résumée dans Béatrice Giblin-Delvallet, *La région, territoires politiques. Le Nord-Pas-de-Calais*, Paris, Fayard, 1990, p. 406sq.

De plus, dans cette hypothèse, le lieu de la jonction entre la ligne londonienne et la ligne bruxelloise était situé en plein cœur du bassin minier à Nœux-les-Mines et pouvait apparaître comme un atout de premier ordre au renouveau de l'ancien bassin minier. D. Percheron a joué un rôle déterminant dans le ralliement des élus du Pas-de-Calais au tracé passant par Lille⁴⁹. La participation indispensable du Conseil régional au financement des travaux permettant la traversée du TGV dans l'agglomération lilloise lui a cependant fourni une arme de négociation redoutable. Il a conditionné son soutien au principe du croisement des lignes TGV dans la capitale des Flandres à l'obtention de compensations pour les autres villes de la région. Ainsi s'est-il retrouvé dans un rôle de médiateur entre les maires d'Arras et de Boulogne (mais aussi avec les élus du Valenciennois, du Douaisis et du Cambrésis), le maire de Lille, la SNCF et le Conseil régional. Ces tractations ont débouché sur le co-financement par le Conseil régional (avec l'Etat mais sans la SNCF) de la rénovation des gares des principales villes de la région et de l'électrification ou l'initialisation de nombreuses lignes régionales⁵⁰.

Il est vrai que le partenariat ancien (1978) du Conseil régional et de la SNCF dans le domaine du transport express régional (TER), qui servira de modèle ailleurs, en créant des intérêts croisés mais aussi des liens d'interconnaissance, a beaucoup facilité la tâche de D. Percheron. Son action a sans conteste été influencée par le puissant service des Transports de la Région rallié très tôt à l'idée du passage du TGV dans Lille. Or le poids de ce service tient en bonne partie à la complicité qu'ont noué ses responsables avec la direction régionale de la SNCF. Par ce biais le service Transports a pu disposer d'informations et de dossiers fournis par cette dernière, hostile à la politique soutenue par sa hiérarchie nationale d'une gare de plein champ⁵¹. Une fois D. Percheron rallié au scénario du passage dans Lille, les services de la Région lui ont donc fourni

48. Cf. notamment Michèle Breuillard, « La dynamique du tunnel », in Gérard Marcou et alii, dir., *Le tunnel sous la Manche...*, op. cit., p. 338sq. Le surcoût du passage en centre-ville par rapport à une gare de campagne est de 830 millions de francs qui seront pris en charge par l'État, la communauté urbaine de Lille et le Conseil régional.

49. Ce ralliement se matérialise dans une prise de position publique des principaux responsables politiques régionaux de tout bord en faveur du tracé lillois le 12 décembre 1986.

50. Michèle Breuillard rappelle que « le contrat de Plan entre l'État et la Région (1989-1993) prévoit 519 millions de francs pour financer à part égale l'électrification des lignes Calais-Boulogne, Lille-Tournai (vers la Belgique), Cambrai-Douai et les raccordements aux lignes classiques et nouvelles passant par Arras. » *Ibid.*, p. 332.

51. Ph. Menerault a bien souligné le rôle joué par le directeur régional de la SNCF dans la bataille du passage du TGV dans Lille. Ce dernier a fourni en sous-main de nombreux arguments « techniques » au service Transports du Conseil régional afin de plaider dans ce sens. Ph. Menerault note à ce propos que « la forte pénétration de la SNCF au sein des services régionaux crée une situation originale qui rend *a priori* ambiguë l'idée même d'une expertise

tous les arguments techniques nécessaires à sa négociation avec les élus et la direction nationale de la SNCF. C'est ce qui fait dire à Philippe Menerault, géographe à l'INRETS, que « l'introduction du TGV dans le Nord-Pas-de-Calais a d'abord été l'occasion d'un travail pédagogique des techniciens qui, par leurs explications, ont pu renforcer leur crédibilité et leur légitimité auprès des élus régionaux. Pour ces derniers, les notions d'initialisation, de compatibilité ou encore d'interconnexion n'avaient guère de signification, mais des demandes concrètes étaient formulées en termes de liaisons pour les différentes villes »⁵². Mais D. Percheron, en s'appropriant cet argumentaire technique, effectue bel et bien un travail d'ajustement des attentes des élus aux contraintes techniques en même temps que de pression sur les experts de la région et de la SNCF afin de trouver les solutions pratiques qui satisfont les principales exigences des élus. Il apparaît à cette occasion à la fois comme un négociateur et comme un traducteur au sens de Michel Callon et Bruno Latour⁵³.

Plus généralement, on peut faire l'hypothèse qu'à travers ces négociations croisées⁵⁴, D. Percheron acquiert des savoir-faire, des compétences techniques, apprend à manier un discours d'aménageur et se forge une réputation de négociateur, qui lui donnent la capacité de traduire des revendications particulières non pas simplement en une rhétorique de l'intérêt général mais en un discours politiquement conforme au nouveau référentiel qui structure l'action de l'État dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement local. C'est ce même type de discours qui va lui servir à légitimer la demande de création d'une université dans le Pas-de-Calais et celle du transfert de gestion des 80 000 logements des Houillères à une structure mixte contrôlée par les élus locaux. Mais c'est la double fenêtre d'opportunité ouverte par le retour des socialistes au pouvoir en 1988 et par la compétition passionnée qui se déroule à partir de ce moment au sein du PS qui permet à D. Percheron de contribuer à faire aboutir ce qui n'était alors qu'un ensemble de revendications locales.

technique régionale. » Philippe Menerault, « Dynamiques et politiques régionales autour du tunnel sous la Manche et du TGV Nord », *Annales de géographie*, 593-594, 1997, p. 26.

52. Philippe Menerault, « Processus de territorialisation des réseaux : analyse de la grande vitesse ferroviaire à l'échelle régionale », *Netcom*, 12 (1-2-3), 1998, p. 176.

53. Rappelons que pour ces auteurs, la traduction est une opération symbolique qui fait passer d'un énoncé à un autre et qui crée de l'accord : il s'agit d'un mouvement « qui lie des énoncés et des enjeux *a priori* incommensurables et sans communes mesures ». Michel Callon, Bruno Latour, *La science telle qu'elle se fait*, Paris, La Découverte, 1991, p. 32. La traduction est donc d'un ensemble de stratégies qui visent à faire le lien entre des activités et des intérêts hétérogènes, que les auteurs nomment « problématisation ».

Conjoncture partisane et décisions publiques

Dans la conjoncture particulière ouverte par le départ de L. Jospin de la direction du parti socialiste et la tentative de L. Fabius, la capacité d'influence de D. Percheron, réputé avoir le contrôle de la majorité des mandats de la fédération du Pas-de-Calais, est considérablement renforcée. Sa fréquentation régulière et ancienne du bureau exécutif du PS lui fait vite prendre la mesure de l'âpreté des luttes qui opposent « fabiusiens » et « jospino-mauroyistes » mais aussi « rocardiens », « chevènementistes » et « poperénistes » pour le contrôle du parti. Elle lui fait aussi comprendre qu'il est l'objet de toutes les attentions. N'étant pas membre du gouvernement, n'ayant jamais détenu de responsabilité qui le rend redevable de l'un ou l'autre des « éléphants » du parti ou du président de la République, soucieux avant tout de préserver l'unité de sa fédération qui est aussi le principal fondement de son autorité locale, il s'efforce de tirer au maximum parti de la situation. Avant de céder à la pression des principaux élus de sa fédération et de rallier le courant de L. Fabius, D. Percheron joue longtemps la carte de l'autonomie, laissant entendre que la fédération du Pas-de-Calais déposera sa propre motion lors du congrès de Rennes.

Cette incertitude, mais aussi l'espoir de chacun des chefs de file nationaux des courants de glaner une partie des 14 000 mandats que détient cette fédération en jouant sur les rivalités locales, entraîne alors une surenchère qui conduit à infléchir le cours des politiques publiques. Après que Laurent Fabius a publiquement apporté son soutien à la création d'une université, Lionel Jospin, contre l'avis de son conseiller à l'enseignement supérieur Claude Allègre, annonce le 27 novembre 1989 lors d'une réunion des signataires de sa motion à Lens que « la création de l'Université du Pas-de-Calais autonome, est un fait acquis »⁵⁴. Il se rallie également par la même occasion à son caractère multipolaire sur lequel les élus du département se sont mis d'accord un an plus tôt au sein du Conseil général. En fait, le contexte du congrès de Rennes, les pressions exercées par les élus du littoral (Guy Lengagne, ministre de la Mer et surtout M. Delebarre)

54. Nous aurions pu également citer les négociations concernant les investissements routiers et portuaires considérables décidés par la Région à partir de 1986 dans la perspective du tunnel sous la Manche dans lesquelles s'est également fortement impliqué D. Percheron.

55. *La Voix du Nord*, 27 novembre 1989.

conduiront à la création de deux universités multipolaires, l'une dans l'Artois (Arras, Lens, Béthune, Douai), l'autre sur le littoral (Dunkerque, Calais, Boulogne, Saint-Omer) reposant sur une répartition équilibrée des secteurs disciplinaires entre les différents pôles. Quant à Michel Rocard, alors premier ministre, il promet lors d'un voyage à Arras le 9 janvier 1990, la création d'une société d'économie mixte « rassemblant notamment les différents partenaires locaux et l'État », ainsi que l'accélération de la réhabilitation des logements et le respect des droits du mineur (logement et soins gratuits garantis à vie aux mineurs actifs ou retraités et à leur conjoint).

Ces grandes décisions annoncées, D. Percheron participe activement aux négociations portant sur la localisation des différents pôles des deux universités nouvelles et sur la définition du contrat de gestion de la nouvelle société chargée de gérer le patrimoine immobilier (et la difficile désignation de son président J.-P. Kucheida). Son accès facile aux principaux ministres concernés, qu'il a côtoyés de longue date dans les instances dirigeantes du parti (en particulier Michel Rocard, Édith Cresson et Pierre Bérégovoy), semble, là encore, avoir facilité les choses pour lever les résistances de certains élus et des Charbonnages de France, du ministère de l'Industrie et de Bercy⁵⁶.

Répetons le, dans les trois questions abordées (le dossier des transports ferroviaires, le logement minier, l'université), D. Percheron n'est pas le seul homme politique à être intervenu pour promouvoir les intérêts du Pas-de-Calais. Certaines des solutions dont il a pris l'initiative n'ont pas abouti : par exemple, la création d'une communauté urbaine du bassin minier ou la localisation de l'Université du Pas-de-Calais à Arras. Dans bien des cas, il a agi sous contrainte ou en tout cas en partenariat avec certains alliés. Les solutions qu'il a contribué à formuler sont largement le fruit de compromis et résultent autant d'une conjoncture favorable que de son

56. « Le dossier du logement, je le conclus finalement avec Édith Cresson. J'explique à Édith le sort inacceptable qui nous est fait. Je lui explique que j'ai vu Bérégovoy qui, au bout d'une heure trois quart, a donné son feu vert, le feu vert des Finances et elle me donne son accord et elle vient avec le patron des Charbonnages signer la rédition des Charbonnages à Liévin en mars 1992 et nous créons la SACOMI. J'ai tenu le plus grand compte de l'argument d'André Delelis qui a inlassablement plaidé pour ne pas payer deux fois. L'arbitrage que j'ai fait : nous prenons en main la question de l'aménagement, de l'avenir urbain, de la qualité de la rénovation, du logement, mais nous ne sommes pas propriétaires. La SACOMI est donc le fruit d'un compromis boiteux que nous espérons dépasser par le succès. C'est l'intérêt de Bercy, des Charbonnages de ne pas perdre une partie du pouvoir. Mais la SACOMI va montrer qu'on peut mieux rénover. » Entretien avec D. Percheron, le 31 mai 2000.

habileté ou de ses seules ressources. Ce qui spécifie toutefois son rôle, c'est d'avoir été au cœur de l'ensemble des négociations interinstitutionnelles qui sont à leur origine, d'être intervenu en tant que représentant des intérêts de l'ensemble du département, voire dans certains cas de la région et non d'une circonscription législative ou d'une agglomération. L'endossement de ce rôle, sinon son efficacité, a été rendu possible par la combinaison originale de ses différentes positions (premier secrétaire fédéral, vice-président du Conseil régional, membre de la direction nationale du parti socialiste), par les usages qu'il en a fait, les savoir-faire et l'autorité qu'il y a acquis.

Endosser ce rôle de médiateur ou d'intermédiaire a cependant pour D. Percheron une contrepartie de taille, qui découle de son absence de légitimité électorale directe personnelle : ne pas prétendre se faire imputer publiquement les décisions prises. Comme il le confie lui-même : « À chaque fois que nous avons gagné, tout le succès a été renvoyé aux élus. Il n'y a jamais eu une conférence de presse, un tract, disant : " Avec Daniel Percheron... ". C'est cet équilibre là qui a permis à chaque fois d'avancer. » Tout se passe donc comme si les élus socialistes issus du scrutin majoritaire accordaient à D. Percheron un blanc-seing tant qu'il accepte de rester dans la pénombre. De fait, ce dernier ne participe jamais aux délégations officielles d'élus départementaux lorsqu'elles sont reçues dans les ministères et prend soin de toujours relayer les revendications qu'il a élaborées par des prises de position publiques du président du Conseil général et/ou régional, du président de l'Association des communes minières. On serait tenté d'en déduire qu'un homme politique ne peut réussir durablement dans un rôle de médiateur efficace qu'à la condition qu'il sache, une fois la médiation réalisée, s'effacer partiellement ou totalement et laisser aux différents partenaires le soin d'endosser eux-mêmes la ou les décisions prises.

Là réside peut-être un des principaux enseignements de cette étude « microscopique »⁵⁷. Il n'est guère possible en effet de généraliser le cas de D. Percheron aux autres premiers secrétaires fédéraux du parti socialiste qui interviennent généralement dans des configurations politiques et institutionnelles très différentes de celle ici dépeinte. Cet exemple montre au contraire la nécessité de toujours resituer les marges d'action des acteurs par rapport à un contexte

57. Au sens où nous l'avons défini dans « Les politistes et le microscope », in Bachir (M.), dir., *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, CURAPP, 2000.

spécifique. Une position n'est définissable que dans une configuration donnée de rapports de forces politiques. Toute une série de paramètres politiques et sociaux, c'est-à-dire aussi institutionnels et géographiques, contribuent à façonner des configurations singulières qui font qu'ici le président du Conseil général, là le sénateur-maire d'une grande ville, là-bas encore un couple d'associés-rivaux jouent un rôle essentiel dans la formulation des politiques territoriales. La tradition partisane locale, le rapport de force entre partis, l'existence d'une coalition d'acteurs économiques plus ou moins puissants, la dissémination ou au contraire la concentration du capital politique, les équilibres démographiques sont autant d'éléments qui définissent la valeur des différentes positions institutionnelles et la marge de manœuvre de ceux qui les occupent dans l'exercice de leur rôle. Le fait que le Nord-Pas-de-Calais ne soit composé que de deux départements et que les principaux leaders régionaux appartiennent au même parti politique, en plus des conditions déjà invoquées plus haut relatives à l'absence d'une métropole dominante dans le Pas-de-Calais, ont favorisé l'endossement par le secrétaire de la fédération d'un rôle de médiateur.

La complexité s'accroît encore lorsqu'on s'attache à comprendre l'enjeu relatif que constituent localement les différents secteurs d'intervention publique. L'erreur des théories classiques du pouvoir et de la décision politique évoquées plus haut est probablement de vouloir appliquer un même mode de raisonnement à tous les secteurs. Les élus ont un contrôle très inégal sur chacun et surtout un intérêt très variable à accroître ce contrôle. Leur intérêt à le faire repose en outre sur des motivations diverses. La perspective microscopique conduit en conséquence à accorder aux stratégies de carrière personnelle des élus, aux rapports de force qui les opposent pour le contrôle de certaines ressources collectives, toute son importance pour rendre compte de qui s'implique et pourquoi.

Notre exemple montre que si les hommes politiques ne sont jamais les seuls à décider, ils arrivent, dans certains cas, à fortement infléchir des décisions qui, certes, peuvent paraître comme des inflexions minimales à une échelle nationale ou internationale mais n'en ont pas moins de grandes conséquences localement, pas seulement pour leur réélection. Il ne s'agit pas pour autant de réhabiliter une vision étroitement stratégeste et séquentielle de l'action publique mais d'insister sur le rôle de traducteur que sont appelés à endosser certains élus. D. Percheron,

on l'a vu, ne fait pas que contribuer à produire des accords en usant de son autorité et de ses ressources, il oriente l'action en formulant des solutions dans un langage acceptable, dans une conjoncture donnée, par l'ensemble des partenaires de la décision. A soi seule la contexte éminemment favorable du congrès de Rennes et les positions de pouvoir occupées par D. Percheron ne suffisent donc pas à rendre compte du rôle qu'il a joué. Sa capacité à manier la thématique du développement régional équilibré et maîtrisé par les élus doit également être prise en considération, dans la mesure où elle a contribué à légitimer les revendications concernant la construction des équipements accompagnant l'arrivée du TGV, la création d'une université dans le Pas-de-Calais, et le transfert du patrimoine immobilier des Houillères à une société d'économie mixte.

Certes, à s'en tenir à la conception de Bruno Latour et Michel Callon, il y a rarement un traducteur ou groupe de traducteurs principal, mais une « chaîne de traducteurs » liés entre eux par des « intermédiaires » qui peuvent être des acteurs humains ou non humains : des personnes, des lieux, des textes, un laboratoire... Par un effet de l'analyse, ont ainsi été laissés dans l'ombre d'autres acteurs (administrateurs territoriaux, géographes, aménageurs, représentants de l'Etat...) qui, on l'a vu notamment dans le cas du TGV, ont été partie prenante de ces chaînes de traduction. On ne peut toutefois totalement partager l'un des présupposés de la sociologie de la traduction selon lequel ce sont les situations, déterminées largement par des objets (ici un réseau de chemin de fer, une géographie singulière...), qui définissent la valeur des ressources des uns et des autres, personne n'étant *a priori* considéré comme plus à même d'occuper la position de « traducteur » voire même de « porte-parole ». La légitimité reconnue malgré tout aux élus par les fonctionnaires et les experts et les hiérarchies internes qui divisent les hommes politiques, ainsi que l'existence de solidarités ou d'obligations partisans ne permettent pas de réduire totalement le monde politique à un « réseau »⁵⁸ technico-politique où tous les acteurs seraient également en mesure de remplir un rôle de traducteur. Comme l'écrivent d'autres lecteurs des travaux des chercheurs du Centre de sociologie de l'innovation, le traducteur est un « acteur qui, après s'être livré à l'analyse du contexte, dispose de la légitimité nécessaire — ou au minimum

58. Il n'est donc pas sûr que « la notion de réseau, au sens où l'entend M. Callon, soit toujours un si « bon candidat pour prendre le relais de catégories antérieures comme celles de sphères d'activité, d'institution, d'organisation », Michel Callon « Sociologie des sciences et économie du changement technique : l'irrésistible montée des réseaux

n'est pas en situation illégitime — pour être accepté dans le rôle de celui qui problématise. Si la problématisation est au fondement du mouvement collectif et convergent qui produira un réseau, alors celui ou ceux par qui elle passe doivent disposer d'un minimum de crédit. Si, d'aventure, l'apprenti traducteur s'exprimait, en tant que tel, d'un lieu illégitime aux yeux des autres actants de la situation, alors, ce qui finirait par importer le plus, c'est moins la qualité de ce qui serait avancé que le lieu d'où la problématisation serait formulée »⁵⁹.

Le monde politico-administratif ne fonctionne donc pas comme le monde de la science, même si ces deux mondes tendent à s'interpénétrer de plus en plus. Si les élus sont en situation de jouer un rôle de traducteur, ils ne le font cependant pas nécessairement, quitte à se voir concurrencés dans ce rôle par des porte-parole associatifs, par des hauts fonctionnaires, par des « leaders d'opinion »... Il conviendrait donc de se demander ce qui les empêche (de plus en plus ?) d'endosser ce rôle, en accordant une importance particulière à leurs conditions de travail, c'est-à-dire à la façon dont les élus articulent les différentes dimensions constitutives de l'exercice de leur métier. Parce qu'il est dégagé du travail de représentation et de courtage que doit effectuer un maire, un conseiller général ou un député. A cet égard, D. Percheron illustre peut-être en creux les raisons pour lesquelles beaucoup d'hommes politiques n'assument pas directement cette fonction de traduction. Celle-ci ne leur apparaît-elle pas à la fois chronophage et peu rentable électoralement ? Une attention plus soutenue aux conditions d'exercice du métier d' élu permettrait dès lors de comprendre peut-être pourquoi, pour reprendre les catégories proposées par Andy Smith et Olivier Nay, la plupart des élus sont plus souvent courtiers que généralistes.

technico-économiques », in Centre de sociologie de l'innovation, *Ces réseaux qui la raison ignore*, L'Harmattan, 1992, p. 55.

59. Henri Amblard, Philippe Bernoux, Gilles Herreros, Yves-Frédéric Livian, *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Seuil, 1996, p. 157-158