



**HAL**  
open science

# Les élus et leur territoire. Représentation et action publique dans les dispositifs territorialisés de développement local.

Anne-Cecile Douillet

► **To cite this version:**

Anne-Cecile Douillet. Les élus et leur territoire. Représentation et action publique dans les dispositifs territorialisés de développement local.. Sciences de la société: Les cahiers du LERASS, 2007, 71, pp.67-87. hal-02516798

**HAL Id: hal-02516798**

**<https://hal.univ-lille.fr/hal-02516798>**

Submitted on 24 Mar 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Anne-Cécile Douillet  
Maître de Conférences en Science politique  
Université de Franche-Comté/ Pacte-Sciences Po Grenoble

Adresse institutionnelle :  
UFR SJEPEG  
45, avenue de l'observatoire  
25030 Besançon cedex  
annec.douillet@wanadoo.fr

**Les élus et leurs territoires.  
Représentation et action publique  
dans les dispositifs territorialisés de développement local**

*Political leaders and their territories.  
Representation and public action in local development policies*

*Résumé*

Cet article se propose d'interroger la place des élus locaux dans les processus de construction de l'action publique, à un moment où celle-ci connaît un certain nombre d'évolutions, qui tendent en particulier à accentuer le décalage entre les territoires de la représentation politique et ceux de l'action publique. L'analyse s'appuie sur l'étude de politiques contractuelles de développement local comme la politique des *pays*, emblématiques de ces changements. En regardant de près comment les élus locaux s'investissent dans la conception et la mise en oeuvre de ces politiques et en examinant les ressources qu'ils peuvent en tirer dans le cadre de la compétition politique, l'analyse souligne un point essentiel : à l'heure où l'on insiste sur l'intégration des élus dans les réseaux socio-économiques et dans des démarches de projet qui peuvent les conduire à être moins ancrés dans leurs territoires d'élection, la logique de représentation territoriale et d'intercession en faveur d'un territoire au sein du système politico-administratif garde toute son importance pour un certain nombre d'élus.

*Summary*

This article intends to analyse the role of elected officials in policy making processes, taking as an example their involvement in contractual local development policies. These policies are symbolic of changes in the way public action is conducted in France and therefore offer an ideal ground to observe how such changes impact the way local elected representatives participate in policy making. Paying a special attention to the links between political careers and participation in policy building, the paper leads to the conclusion that the representation of a territory is still an important motivating force behind the action of elected officials and to intercede on behalf of their constituency with public authorities is a prevalent mode of action for many of them, even if the trend is to emphasize their involvement in social networks and in projects affecting much larger areas than their electoral strongholds.

Interroger le rapport des élus à leurs territoires c'est se demander comment s'articulent deux dimensions essentielles du métier politique. En effet, le territoire des élus c'est celui de leur élection, leur(s) circonscription(s) électorale(s), mais c'est aussi le territoire sur lequel ils agissent, autrement dit l'espace que vise et/ou touche l'action qu'ils mènent (avec d'autres), en tant qu'acteurs des choix publics. Ces deux définitions du territoire politique renvoient en fait à deux facettes du « métier d' élu local » (Fontaine et Le Bart, 1994) : d'une part la « conquête d'un territoire », par l'élection ; d'autre part la participation à l'élaboration des politiques publiques en tant que représentant élu. La question de l'articulation de ces deux formes de territoire politique se pose dans la mesure où les deux types de territoire ne coïncident pas forcément : le conseiller général est ainsi élu dans le cadre d'un canton mais est membre d'une assemblée qui prend des décisions concernant le département dans son ensemble ; les élus municipaux sont pour leur part conviés à l'élaboration de projets intercommunaux. Par ailleurs, les phénomènes d'externalités rendent incertains les territoires des effets de l'action publique (Duran, 1999). Les élus n'interviennent donc pas seulement sur les territoires qui les élisent.

C'est cet état de fait que nous souhaiterions étudier en nous demandant quel impact cela a sur la façon dont les élus participent à la construction de l'action publique. Pour ce faire, nous nous appuierons sur l'analyse de procédures territorialisées de développement local<sup>1</sup>. Ces politiques s'inscrivent dans un mouvement dit de territorialisation, qui tend à accentuer le décalage entre les territoires de la représentation et ceux de l'action publique. Les procédures étudiées sont proposées aussi bien par l'Etat que par les Régions ou les Départements français et invitent les communes à s'associer pour élaborer un projet de développement local, en mobilisant tous les « acteurs locaux » et en valorisant les « initiatives de terrain », dans le cadre d'un *pays*<sup>2</sup>. Le projet de développement local une fois élaboré doit faire l'objet d'un contrat entre le groupement de communes et l'autorité publique qui propose la procédure. Ces dispositifs d'action publique sont dits territorialisés, d'abord parce qu'ils laissent une place importante aux « acteurs locaux » dans la définition de l'action à mener, mais aussi parce

---

<sup>1</sup> L'analyse s'appuie sur une recherche effectuée dans le cadre d'une thèse de doctorat (Douillet, 2001). Les régions Rhône-Alpes et Limousin ont été plus particulièrement explorées. Mentionnons par ailleurs que nous avons déjà eu l'occasion d'interroger la place des élus dans la mise en œuvre des dispositifs étudiés (Douillet, 2003) ; le présent article s'efforce de prolonger la réflexion en s'attachant à décrire plus finement les ressources et contraintes spécifiques liées à leur métier d' élu.

<sup>2</sup> Les lois d'orientation de 1995 (LOADT) et 1999 (LOADDT) sur l'aménagement et le développement (durable) du territoire définissent le *pays* comme « un territoire [qui] présente une cohésion culturelle, économique ou sociale ». Toutes les procédures régionales ou départementales mises en place depuis les années 1990 ne font pas usage de ce terme mais il tend quand même à se généraliser, sous l'effet notamment d'une articulation accrue des procédures locales avec la politique nationale des *pays*.

qu'ils visent à définir de nouveaux territoires pour l'action publique, par le regroupement de communes dans des cadres spatiaux qui ne correspondent pas à des découpages politiques ou administratifs préexistants.

L'étude de ces dispositifs de développement local est d'autant plus intéressante que leur multiplication au cours des années 1990 renvoie à une pluralité de phénomènes qui interrogent directement la participation des élus à l'action publique. Ils s'inscrivent ainsi dans un mouvement de valorisation de la proximité comme registre de légitimation (Le Bart et Lefebvre, 2005), dans un contexte marqué par la décentralisation. Ces évolutions tendent à affermir la place des élus : la décentralisation a renforcé les capacités d'intervention des institutions dont les élus locaux sont les représentants, ce qui multiplie potentiellement leurs modes d'action et leur fournit de nouvelles sources de légitimité ; par ailleurs, les élus locaux se targuent d'incarner la proximité en politique. En même temps, ces tendances s'accompagnent de l'idée de « territoire pertinent », c'est-à-dire le plus conforme à la géographie des problèmes publics ou le plus adapté à leur prise en charge. Cette recherche de nouveaux territoires d'action publique est susceptible de modifier les hiérarchies et de bouleverser le jeu politique local en remettant en cause la pertinence de certains territoires, et donc la légitimité des institutions qui les portent et des élus qui les représentent. Ces dispositifs participent enfin du développement des politiques contractuelles (Gaudin, 1999) ; proposées non seulement par l'Etat mais aussi par les administrations décentralisées, ces procédures contractuelles offrent aux élus l'occasion de renouveler leur position de médiateurs entre « leur territoire » et les institutions porteuses de dispositifs d'action publique. Il faut enfin noter que la négociation (le « partenariat ») est aujourd'hui une valeur et une pratique revendiquées et affichées : les dispositifs contractuels de développement local étudiés encouragent ainsi la concertation horizontale et verticale entre collectivités publiques ainsi que l'ouverture du système de décision publique à d'autres acteurs que les acteurs politico-administratifs (associations, partenaires sociaux...). Cet appel à l'ouverture de la décision publique peut placer les élus locaux dans une position privilégiée de médiateur mais elle interroge aussi leur légitimité de « décideurs publics » puisqu'ils sont présentés comme des acteurs parmi d'autres de la décision collective.

L'évolution du système institutionnel, des instruments d'action publique et de la rhétorique qui les accompagne soulève donc un certain nombre d'interrogations relatives à l'intervention des élus locaux dans les processus de décision publique. L'enjeu essentiel n'est pas de déterminer si ce nouveau contexte d'action publique accroît le poids des élus dans la

décision publique ou s'il les marginalise, la réponse à cette question étant nécessairement fonction du contexte. Il est sans doute plus intéressant de s'arrêter sur la façon dont les élus locaux réagissent et se positionnent face à ces évolutions, sur les éventuels changements à l'œuvre en ce qui concerne les ressources sur lesquelles ils s'appuient, les principes qui guident leur intervention ou encore la façon dont ils valorisent leur participation à la décision publique dans les jeux de la compétition politique...

A l'analyse, il apparaît que la représentation territoriale, la « représentation du sol » (Nay, 2003), est et reste un fondement essentiel de l'action des élus locaux, qui agissent en grande partie en intercédant en faveur de leur territoire auprès d'autorités publiques susceptibles de fournir des ressources. Nos conclusions diffèrent ainsi quelque peu de celles qui soulignent la capacité des élus, en particulier des maires urbains, à « se représenter le territoire » et donc à orienter l'action, à façonner des projets, en insufflant des lignes directrices et en mobilisant les acteurs compétents (Le Galès, 2003, chap.7)<sup>3</sup>. Cette divergence dans l'analyse peut s'expliquer d'abord par la nature des terrains étudiés : nous avons travaillé sur des territoires à dominante rurale et les ressources (financières ou expertes) des élus sont loin d'être aussi importantes que celles des élites politiques urbaines. Par ailleurs, les élus locaux dont il est ici question ne sont pas uniquement des maires mais aussi des conseillers régionaux et/ou généraux et l'analyse ne porte pas seulement sur la place du maire dans sa commune mais plus généralement sur la façon dont les élus locaux exercent leurs mandats, qu'ils cumulent fréquemment.

Parler de représentation territoriale ne préjuge en rien d'une quelconque représentativité des élus par rapport à la société locale ; c'est juste une façon de dire que c'est l'identification à un (ou plusieurs) territoire(s) et la défense de celui(ceux)-ci dans les différentes arènes de la décision qui guident largement l'intervention des élus dans la construction de l'action publique. L'analyse de la participation des élus locaux aux processus de mise en place des *pays* permet d'illustrer et de préciser cette logique de représentation territoriale en montrant d'abord que la représentation d'un territoire fournit un certain nombre de ressources à l' élu, en le posant à la fois comme un producteur d'action publique et comme un représentant : ces deux figures sont indispensables à la construction d'une autorité politique, comme l'illustrent les deux premières parties, la première insistant sur les ressources d'action publique que fournit la représentation territoriale associée à une institution, et la seconde sur la visibilité et

---

<sup>3</sup> Dans ce volume, c'est la ligne d'analyse suivie par Gilles Pinson.

l'autorité qu'apporte la représentation d'un territoire, associé à une communauté d'habitants. Dans une troisième partie, nous montrerons que la logique de représentation et de défense territoriales s'explique par ailleurs par l'intériorisation d'une certaine conception du rôle d' élu local et des attentes des électeurs. Au-delà de l'analyse du rôle des élus dans un domaine d'action publique particulier (le développement local), les politiques de *pays*, en tant que politiques constitutives<sup>4</sup>, nous éclairent ainsi plus largement sur la façon dont les élus conçoivent et défendent leur place dans les processus de construction de l'action publique.

## **1. La représentation institutionnelle et territoriale comme ressource d'action publique**

Que ce soit au niveau de la conception et de l'adoption des contrats de développement local comme outil d'intervention publique ou au niveau de la mise en œuvre locale de ces procédures, les élus locaux ont joué un rôle non négligeable, même s'ils sont évidemment loin d'être les seuls acteurs en jeu et s'ils apparaissent même souvent comme des acteurs secondaires. Leur intervention est marquée par une logique plutôt défensive : ils sont vigilants face aux projets de mise en place de *pays* dans la mesure où ceux-ci peuvent remettre en cause les territoires des institutions qu'ils représentent et, de ce fait, la légitimité de celles-ci à organiser et produire l'action publique. Le positionnement des élus face aux *pays* est donc fonction de leur position institutionnelle, comme le montrent aussi bien les débats au Parlement que la mise en œuvre locale. Menace pour les uns, le *pays* apparaît pour les autres comme une opportunité, par bouleversement des hiérarchies territoriales et institutionnelles qu'elle peut induire. Les prises de position des élus soulignent ainsi leur souci de faire en sorte que le territoire et l'institution dont ils sont membres restent (ou deviennent) de réels espaces de construction de l'action publique : cela leur fournit des moyens d'action et leur permet de se positionner comme producteurs d'action publique. L'intérêt des élus se confond alors avec celui des institutions, l'enjeu étant à la fois de préserver les frontières de l'institution et de donner à celle-ci les moyens d'agir et d'organiser l'action publique.

---

<sup>4</sup> Dans la typologie de Ted Lowi (1972), les politiques constitutives (ou constituantes) sont celles qui fixent les règles selon lesquelles les décisions régulant la société peuvent être prises. Les politiques de *pays* fixent en effet avant tout un cadre territorial et des procédures pour l'élaboration de projets de développement.

## 1.1 La défense de l'institution et de ses frontières

Au niveau national, le renouvellement dans les années 1990 des procédures contractuelles et intercommunales de développement local<sup>5</sup> veut symboliser le passage d'une logique de l'aménagement du territoire (centralisé) à une logique de développement des territoires sur la base des initiatives locales. Cette nouvelle approche de l'aménagement et du développement a largement été alimentée par des réflexions universitaires et technocratiques, notamment au sein de la DATAR (Douillet, 2005) ; elle a aussi été promue par des associations comme l'Adels (Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale), où les élus ne sont pas majoritaires. Il est donc difficile de voir dans les élus locaux en tant que groupe ou dans quelques élus particuliers les acteurs essentiels de la mise à l'agenda du renouvellement des politiques d'aménagement et de développement. Les élus locaux n'ont pas pour autant été complètement absents du processus de définition des politiques de *pays*. Ils ont notamment participé à la mise en forme législative, au moment du vote des lois de 1995 et 1999, en particulier par le jeu du cumul des mandats.

Leur intervention dans le processus législatif est très révélatrice des intérêts qu'ils défendent lors de la définition des cadres d'action publique. Ce qui est le plus frappant dans la façon dont ils ont agi à ce stade c'est que leurs prises de position apparaissent très liées à leur profil d' élu local ; elles sont plus fonction de leurs mandats que de leur couleur politique dans la mesure où, selon la position locale de l' élu, le *pays* apparaît comme une menace ou comme une opportunité. Lors de l'examen des articles relatifs aux *pays* dans la loi d'orientation de 1995, les présidents de Conseil régional ou les maires de grande ville ont ainsi plutôt soutenu l'introduction des *pays*, tandis que les élus qui ont exprimé leurs réticences sont souvent des élus départementaux ou des maires de petites villes (Le Lidec, 1997). La citation qui suit illustre l'état d'esprit de nombreux élus départementaux et les craintes d'affaiblissement des Départements et des communes de la part des élus qui les représentent :

*« Même si on ne l'avoue pas, le pays sera le lieu du rassemblement juridique normal des coopérations intercommunales au sens large du terme. Si on rapproche cela du membre d'article qui envisage l'élection du type PLM – sans parler du démembrement éventuel des départements – c'est l'existence même des communes qui à terme peut se trouver menacée »*

---

<sup>5</sup> Les dispositifs lancés dans les années 1990 ne sont en effet pas totalement novateurs puisque des procédures construites sur les mêmes principes avaient été lancées par la DATAR dans les années 1970, notamment les Plans d'aménagement rural (PAR) et les contrats de pays. La loi de répartition des compétences du 7 janvier 1983 introduit une autre formule, celle des Chartres intercommunales de développement et d'aménagement (CIDA).

*(Paul Girod, président de Conseil général et vice président de l'association des Présidents de Conseil général, membre de la majorité gouvernementale ; J.O, Débats Sénat, 1994, p.5018)<sup>6</sup>*

Lors du vote de la LOADDT, en 1999, les craintes de disparition ou de « démembrement » du Département semblent s'être un peu apaisées mais les élus départementaux veillent à ce que le Département ne soit pas mis à l'écart du processus de reconnaissance des *pays* :

*« Avec l'article 19 de ce projet de loi, c'est à la conférence régionale de l'aménagement du territoire qu'il appartiendra de constater qu'un territoire peut former un pays et c'est le préfet de région qui en arrêtera la périmètre, après avis du préfet de département concerné. Ainsi le département serait le seul à ne pas donner d'avis à la formation du pays en question ! (...) Le Département est donc le grand absent dans ce dispositif, c'est une totale aberration. » (Maurice Leroy, conseiller général<sup>7</sup>, J.O, Débats Assemblée nationale, séance du 2 février 1999, p.789)*

Un certain nombre de conseillers généraux craignent ainsi que les *pays* ne s'imposent comme un échelon d'action publique plus pertinent que le canton ou le département ou qu'ils marginalisent l'institution départementale dans la définition des cadres d'action publique, ce que nombre de présidents de Conseil régional<sup>8</sup> voient au contraire d'un bon œil, dans la mesure où l'affaiblissement des Départements leur paraît un bon moyen de revaloriser l'institution régionale. Les maires de petites villes ne sont pour leur part pas très enthousiastes à l'idée de se fondre dans des espaces plus grands. Les maires de grandes villes en revanche voient plutôt d'un bon œil le développement de structures intercommunales dotées de moyens dont ils pourraient s'assurer la présidence. Les élus locaux défendent donc dans les enceintes parlementaires l'institution qu'ils représentent, ou qu'ils sont susceptibles de représenter, pour qu'elle reste, ou devienne, un espace reconnu de construction d'action publique.

Si ces prises de position au sein des assemblées parlementaires aboutissent parfois à des modifications des projets de loi (les Départements ont ainsi obtenu d'être consultés pour la définition du périmètre des *pays*), elles nous intéressent surtout par ce qu'elles révèlent des principes qui guident les élus locaux. Ces principes s'expriment de la même façon lors de la mise en place de *pays* dans une région ou un département donné : les débats locaux sur les périmètres de ces espaces de développement sont en quelque sorte une variante des logiques qui sous-tendent les positionnements sur les lois de 1995 et 1999. Localement, les élus municipaux se retrouvent à côté des élus régionaux et départementaux, et tous sont très attentifs au découpage des *pays* : les élus départementaux font attention à la préservation des frontières cantonales et les présidents d'EPCI<sup>9</sup> veillent à ce qu'ils ne soient pas divisés par la mise en place d'un *pays*. Dans bien des cas ils obtiennent d'ailleurs gain de cause : les *pays* et

---

<sup>6</sup> Cité par P. Le Lidec (1997, p.101-102)

<sup>7</sup> Alors « simple » membre du Conseil général du Loir et Cher, il en est le Président depuis 2004.

<sup>8</sup> Charles Millon, alors président du Conseil régional de Rhône-Alpes, est par exemple un ardent défenseur des *pays* au moment du vote de la loi de 1995.



autres territoires de développement s'ajustent en général aux frontières cantonales et, d'après la LOADDT de 1999, le *pays* doit de toutes façons respecter le périmètre des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre. On peut voir dans cette dernière disposition le résultat de l'action, au niveau parlementaire, des présidents de structures intercommunales et de leur l'association, l'Association des Districts et Communautés de France, aujourd'hui Assemblée des Communautés de France. Ces enjeux de frontières sont centraux dans les négociations liées à la mise en œuvre locale d'un *pays*, beaucoup plus que les questions partisans. Les élus qui défendent les démarches de *pays* mettent d'ailleurs souvent en avant leur capacité à transcender les clivages politiques, réelle dans la plupart des *pays* que nous avons observés<sup>10</sup>. Plus que d'un désintéressement des élus, qui sauraient mettre de côté leurs oppositions politiques pour le bienfait du territoire, cette relative indifférence aux clivages partisans est surtout le signe que l'enjeu est ici moins de lutter contre des opposants politiques que de préserver son territoire d'action : il s'agit de faire en sorte qu'il ne soit pas remis en cause comme espace d'action publique par la mise en place d'un nouveau territoire.

## 1.2 La structuration de l'action publique

Le positionnement des élus face aux politiques contractuelles de développement local montre que leur logique d'action n'est pas uniquement défensive. Ils ne cherchent pas seulement à préserver l'institution qu'ils représentent en garantissant ses frontières et sa place dans les nouveaux dispositifs d'action publique, ils peuvent aussi voir dans ces instruments d'action publique un moyen de renforcer leur place dans le système de décision publique en se posant en coordinateurs de l'action publique. L'intérêt, relevé ci-dessus, que portent les présidents de Conseil régional aux *pays* peut être rapproché du fait que, dans les années qui entourent le vote de la LOADT de 1995, les Régions révisent les procédures contractuelles de développement local dont elles étaient porteuses depuis le début des années 1980 : elles élargissent le champ des actions financées dans le cadre de ces contrats et en font une plus grande publicité, cherchant aussi à couvrir l'ensemble de leur territoire avec ces contrats. En 1993 le Conseil régional de Rhône-Alpes lance ainsi son dispositif de Contrats globaux de développement (CGD) tandis qu'en 1994 la Région Limousin révisé sa procédure des

---

<sup>9</sup> Etablissements publics de coopération intercommunale.

<sup>10</sup> Cela passe par l'association d'élus aux appartenances partisans variées ou, par exemple, par des présidences tournantes entre des représentants de différentes tendances pour éviter que le *pays* soit associé à un parti.

Contrats régionaux de développement local (CRDL), avant d'initier en 1996, une « politique de soutien aux *pays* » pour accompagner celle de l'Etat. Ce nouvel intérêt pour les dispositifs contractuels de développement local peut s'expliquer par le fait que les défenseurs des Régions y voient un moyen de renforcer la jeune institution : ces dispositifs la positionnent en effet comme une instance de mise en cohérence de l'action publique puisqu'ils visent à articuler l'ensemble des politiques publiques dans des contrats développement dont le caractère global permet de couvrir tous les secteurs d'intervention (Jouve, 1998)<sup>11</sup>. Le soutien des élus régionaux à l'introduction des *pays* dans la loi s'accompagne ainsi d'un renouvellement des « contrats de *pays* » régionaux, renouvellement qu'ils soutiennent dans la même logique de renforcement de l'institution qu'ils représentent : il ne s'agit plus seulement de voir dans un dispositif national une façon d'affaiblir une institution concurrente, le Département, mais aussi de se positionner en producteurs et en organisateurs d'action publique.

C'est cette même logique de positionnement institutionnel par l'action publique qui peut expliquer la mise en place parallèle de dispositifs de *pays* au niveau départemental : l'enjeu pour les Départements est de se réapproprier la démarche pour éviter qu'elle ne conduise à une remise en cause des frontières départementales et cantonales mais aussi à une moindre visibilité de l'action du Département face à celle d'autres collectivités. C'est ce qu'explique un conseiller général de Corrèze lorsqu'il évoque la politique de développement territorial que son Département a lancé en 1996, indépendamment de la politique de soutien aux *pays* de la Région Limousin :

*« Ca permet aussi au Département de définir les grands axes de financement en fonction de la spécificité du territoire, et c'est ce que nous faisons dans le département de la Corrèze, avec la mise en place de ce que nous appelons les contrats particuliers, qui sont mis en place en fonction des lignes, des orientations qui se définissent par territoire. (...) Il ne faut pas que les pays au sens de la loi Voynet se substituent au Département face à la Région. »* (entretien 23/10/1998).

Ainsi, si la généralisation des formules contractuelles de développement local à tous les échelons de gouvernement peut s'expliquer par des formes de mimétisme institutionnel et par la diffusion de nouveaux principes d'action publique, centrés sur la globalité, le partenariat et

---

<sup>11</sup> A cette explication de l'évolution des politiques régionales de « contrats de pays » par le souci de positionnement institutionnel des Régions, on peut ajouter celle avancée par Olivier Nay (2002, p.73), qui insiste sur les pressions exercées par les élus régionaux implantés localement qui font remonter les demandes de « leur » territoire et poussent à l'élargissement des domaines d'action couverts par les contrats. Il analyse ainsi l'évolution de ces politiques régionales comme un « effet des demandes inédites portées par les élus devant les conseils régionaux ». Cette seconde explication renvoie à des logiques de représentation et de défense territoriales développées dans le point 3 de cet article, les élus se faisant les porte-parole du territoire où ils sont implantés dans les assemblées où ils interviennent.

la territorialisation (Duran et Thoenig, 1996)<sup>12</sup>, l'attachement des élus à l'institution qu'ils représentent, à ses moyens et à la visibilité de son action, en fait des acteurs importants de la multiplication des procédures de type *pays*.

Il apparaît donc que les élus locaux sont un facteur de diffusion des dispositifs de type « contrat de *pays* » dans les années 1990, plus que dans les années 1970, où ces dispositifs restaient largement portés par les administrations d'Etat, la DATAR et l'administration de l'agriculture notamment. Ils ont ainsi participé à la construction et surtout à la généralisation d'un outil d'action publique. Ce qui ressort de l'analyse, c'est que leur intérêt pour ces politiques constitutives est largement déterminé par l'impact qu'elles peuvent avoir sur la légitimité de l'institution qu'ils représentent en tant que productrice d'action publique.

## **2. La représentation d'un territoire comme ressource politique**

Ce que rappelle et souligne la mise en œuvre des politiques de *pays*, c'est que l'autorité de l'élu, c'est-à-dire sa légitimité et sa reconnaissance comme décideur public, a un double fondement : d'une part la participation aux arènes de la décision publique, aux « lieux de pouvoir », d'où son attention aux ressources dont peuvent disposer les institutions dont il est membre ; d'autre part la représentation d'un territoire. Le premier est susceptible de lui donner des moyens d'action tandis que le second lui accorde une forme de reconnaissance (au sens d'identification et d'imputation de l'action) auprès de la population comme de ses pairs. C'est à cette seconde dimension que nous allons maintenant nous attacher. Elle explique que, dans un contexte de relatif désintérêt des élus pour les démarches contractuelles de développement local, certains d'entre eux se soient montrés plus intéressés et plus impliqués dans les démarches de *pays* : certains élus y ont vu une opportunité susceptible de renforcer leur autorité et leur place dans le jeu politique local en leur fournissant une base de représentation territoriale. Deux variantes de cette logique peuvent être distinguées : pour certains, notamment des conseillers régionaux, il s'agit avant tout de se construire un territoire de représentation « individuel » pour se doter des attributs d'un « véritable élu local » ; pour d'autres, l'enjeu est surtout celui du rapport de forces entre les différents notables politiques locaux. La participation des élus locaux aux politiques contractuelles de

---

<sup>12</sup> Principes intégrés et défendus par les « professionnels du développement local » : agents de la DATAR,

développement local s'appuie donc non seulement sur une logique de défense de leurs institutions de rattachement, elle se nourrit aussi des ressources de légitimité que ces politiques leur apportent, qui peuvent être des ressources de visibilité ou de contrôle politique.

## 2.1 Des élus en manque de territoire

Au-delà de la logique de positionnement institutionnel évoquée ci-dessus, le cas des conseillers régionaux est intéressant en ce qu'il est révélateur du souci d'ancrage territorial des élus locaux. La mise en œuvre des politiques de *pays* a en effet mis en évidence que les élus régionaux sont à la recherche d'un territoire, qui ne leur est pas fourni par leur mode d'élection ; ce territoire leur paraît être un moyen d'asseoir leur autorité en renforçant leur visibilité dans l'espace politique local. De fait, contrairement aux élus départementaux, qui sont les représentants d'un canton, les élus régionaux ne représentent pas une fraction circonscrite du territoire régional : élus dans un scrutin de liste et dans un cadre départemental jusqu'en 1998 et dans un cadre régional, avec une composante départementale, en 2004, les élus régionaux se sentent souvent mal identifiés, notamment lorsqu'ils ne sont pas élu départemental ou maire d'une grande ville par ailleurs. Dans ce contexte, les *pays* apparaissent comme un moyen de construire l'identification territoriale qui leur fait défaut, un moyen de rendre visible le mandat régional par son rattachement à un territoire.

C'est dans cette logique qu'en juin 2001, au moment de la discussion du projet de loi relatif à la démocratie de proximité, un groupe de présidents de Conseil régional a proposé de réformer le mode de scrutin régional en créant de nouvelles circonscriptions à l'échelle des *pays*. Les propos de cet élu régional rhône-alpin, partisan d'un scrutin régional majoritaire uninominal qui s'appuie sur les périmètres de contrats globaux, soulignent bien que l'enjeu est d'admettre que l'élu régional, comme tout élu local, défend avant tout « son coin » et de faire en sorte que cela soit reconnu par les habitants :

*« Vous savez, quand on est au conseil régional, on connaît bien son coin, on raisonne un peu avec le tropisme de son territoire, mais moi je crois beaucoup à ça, donc à partir de ce moment-là [si on est élu dans le cadre de circonscriptions correspondant aux contrats globaux] on est identifié par la population comme le conseiller régional, alors qu'aujourd'hui on n'est pas tellement identifié, ce sont des listes départementales, qu'est-ce que ça veut dire ? » (entretien 2/12/1998)*

Au-delà de ces propositions de réforme électorale, il est à noter que nombre d'élus régionaux ont cherché à s'investir de manière plus marquée dans les projets de *pays*. C'est ainsi que l'on

peut comprendre par exemple le système des « rapporteurs » institué dans la région Rhône-Alpes en 1993 : un élu régional est mandaté par la Région sur un territoire pour faire le lien avec le projet de contrat global de développement ; il se voit ainsi attribuer un *pays*. L'investissement local des élus régionaux dans les politiques de *pays* peut donc s'expliquer par une recherche d'ancrage local, non pas pour renforcer ses chances de réélection, puisque l'élection au niveau régional dépend surtout des appareils partisans et des réseaux de notabilité départementaux (Nay, 1998), mais plus probablement pour se faire reconnaître comme un élu local à part entière<sup>13</sup>, représentant d'un territoire et acteur de terrain.

## 2.2 Les *pays* comme élément de contrôle politique

L'usage politique des dispositifs contractuels de développement local n'est pas le fait des seuls élus régionaux ; d'autres élus peuvent tirer des ressources de légitimité et de reconnaissance de la mise en place d'un *pays* et se montrent de ce fait plus intéressés par l'investissement dans ces dispositifs. Ces élus ont un profil particulier : ce sont en général des professionnels de la politique, qui cumulent souvent plusieurs mandats ; la mise en place des *pays* accentue ainsi en un sens la logique de cumul et de professionnalisation politique puisque ce sont surtout les professionnels de la politique qui prennent la présidence des structures porteuses. Au-delà de ce constat général, l'analyse du profil des élus les plus mobilisés par les *pays* et des différences repérables d'une région à l'autre nous renseigne sur les ressources que les élus qui s'impliquent dans ce type de dispositif d'action publique peuvent en tirer dans le cadre de la compétition politique.

Prendre la tête d'une démarche de développement territorial place l'élu en position d'arbitrage pour l'allocation de ressources entre les différents cantons, communes, EPCI. Si l'étendue de son pouvoir dépend du rapport de forces entre les différentes composantes du *pays*, il peut en tout cas se voir imputer l'attribution de ressources au territoire grâce à la signature du contrat de développement. Dans tous les cas, le surcroît d'autorité potentiel concerne les autres élus du secteur plus que les électeurs, qui n'ont pas à se prononcer dans le cadre du *pays* et qui ne sont pas toujours très au fait des différents circuits de financement des projets qui touchent leur commune ou leur canton. Ceci explique que l'intérêt à prendre la

---

<sup>13</sup> Le sentiment de non reconnaissance est très souvent exprimé par les élus régionaux, comme en témoigne cette anecdote rapportée par une conseillère régionale franc-comtoise : « *La première fois que je suis allée représenter le président du Conseil régional c'était pour une inauguration, ça fait huit ans en arrière, et la cérémonie avait du mal à commencer et on m'a dit : 'mais on attend le Conseil régional' ; je réponds : 'mais je*

tête d'un *pays* soit plus fort chez les élus ayant des ambitions autres que communales, c'est-à-dire chez ceux pour qui le soutien des pairs a son importance<sup>14</sup> : c'est le cas de façon évidente pour les présidents d'EPCI, puisqu'ils sont élus au suffrage indirect, mais aussi pour les conseillers généraux ou les députés, qui peuvent avoir besoin du soutien d'élus locaux, qui sont autant de relais politiques sur le territoire de leur circonscription. L'intérêt rejoint d'ailleurs la capacité à s'imposer puisque les élus des niveaux départemental ou national disposent de ressources qui leur permettent de prendre la tête des démarches de *pays* : ils peuvent d'une part activer des leviers de financement dans les enceintes où ils interviennent, pour alimenter le projet de *pays*, et ces leviers seront d'autant plus nombreux si l' élu cumule des mandats ; d'autre part, ces élus sont plus souvent des professionnels de la politique que les autres et peuvent donc plus facilement dégager le temps nécessaire à l'implication dans ce type de structures, au sein desquelles les réunions sont nombreuses. Le cumul des mandats et la professionnalisation sont ainsi des ressources qui facilitent le *leadership* d'un élu au sein d'un *pays*, ce qui, en retour, renforce ces logiques.

Le fait que le contrôle de ressources financières alimente une forme de contrôle politique explique par ailleurs que la mobilisation des élus soit très variable d'un *pays* à l'autre - suivant le profil des élus du territoire - mais aussi d'une région à l'autre, suivant les ressources que sont susceptibles d'apporter les contrats de développement. Le profil des élus les plus actifs dans les démarches de type *pays* n'est ainsi pas le même en Rhône-Alpes et en Limousin : à la fin des années 1990, la majorité des structures porteuses de CRDL limousins est présidée par des maires ou des adjoints au maire, beaucoup plus qu'en Rhône-Alpes où l'accession à la tête d'un CGD est plus souvent réservée à des élus ayant déjà une certaine envergure locale, voire nationale. Les chefs de projet des CGD sont en effet majoritairement des élus ayant un mandat de niveau au moins départemental et une majorité cumule plusieurs mandats : ce sont très souvent des conseillers généraux et/ou des présidents de structure intercommunale ; ceux qui n'ont qu'un mandat municipal sont rares<sup>15</sup>. Par ailleurs, l'accession à ce type de mandat est moins convoitée en Limousin : dans les espaces signataires de CRDL que nous avons visités, la présidence des structures porteuses suscitait peu de candidatures. Le contraste entre les deux régions peut s'expliquer par le fait que les sommes allouées via les

---

*suis là*, et on me dit 'mais on attend un élu', et là : 'mais je suis élue !'. (...) Il m'est arrivé pas mal d'expériences de ce style là. » (entretien mai 2005, réalisé par A. Granero).

<sup>14</sup> L'analyse rejoint ici les travaux relatifs à la construction des structures intercommunales qui analysent l'intercommunalité comme une arme politique pour des élus vis-à-vis d'autres élus, via le contrôle de certaines ressources. Voir par exemple Massardier (1997).

<sup>15</sup> En juin 1999, sur 46 Contrats Globaux de Développement, 9 seulement ont pour chef de projet un élu communal ; la plupart (57%) de ces élus « chefs de projet » cumulent plusieurs mandats.

contrats de développement sont très différentes dans les deux régions : comparativement aux CGD rhône-alpins, les CRDL concernent des sommes relativement modestes. Si on fait l'hypothèse que prendre la tête d'une démarche de *pays* est une ressource politique pour certains élus via les financements que le dispositif permet de distribuer, il est logique que l'attrait de la démarche pour ces élus soit proportionnel aux sommes disponibles.

### **2.3 La représentation territoriale comme ressource de notabilité**

Si l'investissement dans un projet de *pays* constitue une ressource politique pour certains élus, c'est aussi parce que l'accès à la représentation d'un territoire élargi permet de renforcer l'image « d'homme de poids ». Pour un élu, prendre la tête d'un *pays* revient à accéder à un nouveau mandat, avec une certaine étendue spatiale puisqu'il s'agit d'un espace ayant une assise géographique relativement importante au regard de la taille de la plupart des circonscriptions électorales<sup>16</sup>. A l'échelle locale, cela peut conférer une certaine visibilité. Ce n'est pas là non plus l'image auprès des électeurs qui est en jeu, pour les mêmes raisons que celles énoncées ci-dessus ; plus important est le regard des autres élus locaux, auprès de qui l'identification à un territoire d'envergure à l'échelle locale peut assurer un surcroît de légitimité. Cela explique notamment l'intérêt porté à ces procédures par les conseillers généraux, qui, au-delà de l'intérêt de l'institution départementale (cf. supra), peuvent aussi défendre un intérêt personnel à travers ces démarches : s'afficher à la tête de ces territoires infra-départementaux élargis peut en effet renforcer leur position au sein de l'assemblée départementale. C'est aussi dans cette logique de positionnement dans le jeu politique local que l'on peut comprendre pourquoi certains élus cherchent à prendre la tête des structures porteuses de *pays* après un échec électoral, alors même qu'ils ont parfois été très critiques vis-à-vis de ces procédures : après une défaite, ce poste apparaît comme un mandat de substitution qui permet de rester dans le cercle des élus locaux qui comptent en s'affichant comme le représentant d'un territoire important. Ce type de positionnement peut être rapproché de celui des maires/présidents de structures intercommunales, qui abandonnent le premier mandat, du fait de la réglementation sur le cumul des mandats, et gardent (ou

---

<sup>16</sup> Les procédures de développement territorial ne définissent pas de norme précise en matière d'étendue des *pays* ; la procédure des Contrats Globaux de Développement de Rhône-Alpes prévoit ainsi seulement une "échelle suffisamment large pour couvrir un territoire identifiable et repérable par rapport à l'ensemble régional" (*Modalités de préparation des Contrats Globaux de Développement*, 22 février 1997). Les discours et les pratiques montrent que ce sont des espaces pluri-cantonaux qui sont promus.

récupèrent) le second<sup>17</sup> : la présidence de telles structures permet de garder une certaine visibilité locale.

L'hypothèse selon laquelle prendre la tête d'un *pays* est vu comme une source d'autorité supplémentaire dans le système politique local est en quelque sorte confirmée par la réaction de certains présidents de Conseil général, qui contrecarrent la constitution de *pays* trop étendus au sein de leur département, de peur de voir d'autres élus acquérir par ce biais une autorité susceptible d'entamer la leur. Ainsi, dans le nord de l'Ardèche, un conseiller général qui avait pris l'initiative de lancer une réflexion pour la mise en place d'un Contrat Global de Développement a été arrêté par le président du Conseil général, pourtant du même parti politique que lui :

« Sur le Nord-Ardèche (...) on avait vu un territoire beaucoup plus large, on allait jusqu'à Lamastre, en jouant le pays du Haut-Vivarais. Et en fait le Département, il dit : 'attends, si y'a un tiers nord du département qui se met à se mobiliser, à réfléchir et tout, ça va être un centre décisionnel important, qui sera difficile à ne pas suivre ; donc conclusion on a cassé un territoire qui était pourtant bien parti, y'avait un syndicat de 45 communes ; ce syndicat de 45 communes à la demande du Département a été dissous. Ca a été une demande expresse, pour faire deux associations loi de 1901. (...) Ca marchait drôlement bien, ça marchait même trop bien, on a vu le Département faire le coup de Kaboul, en disant il est pas question que ça marche comme ça, et qui donc a cassé le territoire en deux. Alors ça tient à la personnalité de X [président du Conseil général de l'époque]. » (Conseiller général du Nord-Ardèche, 17/11/1998)

L'hypothèse développée par cet élu est donc que le Département, et notamment son président, sont intervenus pour empêcher la formation d'un territoire relativement grand et suffisamment structuré, avec à sa tête un élu qui pourrait prendre du poids face aux autres élus du département. Cela paraît d'autant plus crédible que des comportements de même nature ont pu être observés dans d'autres départements : dans la Loire par exemple, le président du Conseil général a préféré s'associer avec son homologue du Rhône pour prendre la tête d'un Contrat Global de Développement interdépartemental plutôt que de voir les élus d'une grande ville de son département prendre trop d'importance à travers un contrat couvrant tout le nord du département, y compris le canton dans lequel il est élu. Il considère qu'il est moins dangereux pour lui de transgresser les frontières du département - qu'il incarne pourtant en tant que président de l'institution et dont il défendra les frontières en d'autres circonstances - que de voir d'autres leaders émerger à travers la constitution de sous-ensembles importants dans le département.

---

<sup>17</sup> "Des maires privilégient désormais la présidence de structures intercommunales", *Le Monde*, 15 juin 2000, p. 12



D'une certaine façon, le cas de ces élus qui prennent la tête de *pays* évoque les « nouvelles formes de leaderships territoriaux » évoquées par William Genieys (1997, 2002) : à travers cette expression il fait référence à l'action de certains élus qui valorisent les ressources d'un territoire pour mobiliser autour de projets de développement local, qui dépassent d'ailleurs leur territoire d'élection. C'est en quelque sorte leur capacité à construire des projets qui fonde la légitimité de ce nouveau type de leader politique. Cette forme de leadership territorial s'opposerait ainsi à « la forme notabiliaire traditionnelle [dans laquelle] un leader mobilise les ressources sectorielles de l'action publique pour fidéliser une clientèle sur son territoire d'élection ». Les politiques étudiées ici montrent que la construction de projets territoriaux est aussi une façon de s'assurer une forme de contrôle politique sur d'autres élus; par ailleurs, cette rhétorique n'est pas incompatible avec la permanence de la « forme notabiliaire traditionnelle », dans la mesure notamment où ces mêmes élus seront attentifs à ce que leurs territoires d'élection ne soient pas lésés dans l'allocation des ressources au moment de l'élaboration du projet de développement, comme le souligne la partie suivante. Les deux formes de « leadership » semblent en fait plutôt se compléter et se renforcer, le nouveau contexte d'action publique permettant en fait à certains élus bien intégrés dans le système politico-administratif de jouer aussi sur un autre registre.

### **3. Représenter et défendre un territoire : une conception du mandat d' élu local**

Les développements ci-dessus montrent que les modalités de participation des élus à la construction des politiques contractuelles de développement local sont liées à la fois à leur position institutionnelle et à la défense de leurs intérêts dans le cadre de la compétition politique : les élus voient dans ces dispositifs des opportunités ou au contraire des menaces pour leur autorité et leur capacité d'action, ce qui explique leur positionnement vis-à-vis de ces politiques ainsi que leur degré d'investissement. Si l'on s'intéresse maintenant moins à leur positionnement vis-à-vis de la démarche elle-même qu'à leur participation à l'élaboration des projets de développement dans le cadre des *pays*, il apparaît que la logique de représentation territoriale mise en évidence ne s'explique pas seulement par les ressources qu'elle fournit aux élus mais aussi par une certaine conception de la fonction d' élu local. L' élu se voit comme le représentant et le défenseur d'un territoire circonscrit, comme nous l'avons déjà souligné à propos des élus régionaux, ce qui n'est pas sans conséquence sur la

façon dont il participe à la construction de projets qui dépassent le(s) territoire(s) qu'il représente : les élus interviennent avant tout dans une logique d'intercession en faveur de leur territoire et restent des généralistes de l'action publique, s'intéressant aux cadres de l'action et la répartition des ressources plus qu'à l'élaboration concrète des projets.

### 3.1 L'identification au territoire d'élection

A partir de l'analyse des modes d'intervention des conseillers régionaux au sein des enceintes régionales, Olivier Nay (2002, p.54) souligne qu'il « est assez rare que les élus répondent au modèle du 'représentant' agissant librement selon ses propres convictions (le *trustee*) ; ils interviennent bien plus comme des 'mandataires' (*delegates*) soucieux de suivre les instructions et les intérêts de leurs électeurs et de certains groupes organisés dont le soutien leur apparaît nécessaire pour assurer la reconduction de leur mandat. » Ceci se traduit par le fait que les élus se font les courtiers de requêtes individuelles mais aussi de questions publiques plus larges qui intéressent la circonscription, « en dehors de toute sollicitation particulière », dans la mesure où « le souci de la circonscription [est] une préoccupation intériorisée des élus » (Nay, 2003, p.209). Soucieux de leur intérêt électoral mais répondant aussi à une sorte de « contrainte de rôle », les élus peuvent donc être attentifs aux demandes exprimées par tel électeur ou groupe d'électeurs - dans l'espoir que ces derniers seront reconnaissants au moment du vote – mais ils tendent aussi à agir plus globalement pour leur circonscription, suivant un principe général selon lequel leur intérêt et leur fonction leur commandent d'agir pour le territoire qui les a élus. L'observation des modes de participation des élus à la construction et à la mise en œuvre des projets de développement dans le cadre des « contrats de pays » tend à confirmer que le « souci de la circonscription » est effectivement un principe qui oriente l'action des élus locaux : l'élu se fait le porte-parole de son territoire dans les instances publiques où il intervient. Un des élus rencontrés dans le cadre de ce travail explique d'ailleurs que ce souci général est plus payant que le service individuel :

*« Les élus sont persuadés que les gens se rappellent de ce qu'ils ont fait, alors là à mon avis, on se plante. C'est une impression générale qu'il faut qu'on ait, c'est pas sur tel ou tel aspect ponctuel. Il y a des gens qui viennent vous voir pour un bon alimentaire de 250 francs, d'un mois sur l'autre ils ont oublié déjà ce que vous leur avez donné, enfin ils font semblant d'oublier. » (maire, président de communauté de communes et conseiller général, entretien 29/04/1999).*

L'intérêt électoral est le plus souvent très implicite et le positionnement des élus en défenseur de leur circonscription relève autant d'un rôle intériorisé que d'une stratégie consciente en vue de la réélection.

Ce principe d'action des élus apparaît de façon assez nette dans les modalités de construction des projets locaux de développement : les élus interviennent surtout pour défendre les intérêts du territoire qu'ils représentent : commune, structure intercommunale, canton. Cela se traduit d'abord par le fait que, dans le cadre des procédures contractuelles de développement local, il n'est pas rare que les maîtres d'ouvrage soient les communes et, le cas échéant, les EPCI qui composent le *pays* ; les actions « transversales », qui concernent le *pays* dans son ensemble, ne sont donc pas les seules soutenues dans le cadre de ces projets de développement, comme le voudraient les principes affichés. La proportion d'actions portées par le *pays* ou d'autres structures à vocation territoriale large est en fait très variable d'un contrat à l'autre, suivant le contexte local, mais les aménagements urbains concernant des communes particulières sont des actions assez régulièrement financées par les procédures de type contrat de *pays* et l'attention aux équilibres entre EPCI et entre cantons est un enjeu constant dans les discussions autour de l'élaboration des contrats de développement. C'est ce que le personnel administratif des Régions et les animateurs recrutés par les structures porteuses de *pays* dénoncent comme du « saupoudrage » : dans la logique du discours qui accompagne les politiques de *pays*, eux sont en effet attentifs à l'objectif de transversalité et de construction d'un nouvel espace d'action publique : « *Le clivage, c'est souvent entre les maires qui voudraient que l'on mette dans le contrat global des actions légitimes, importantes pour eux, leur commune, et puis des actions plus transversales* » (entretien animateur de *pays*, 3/12/1998). De fait, dans les enceintes où ils participent à la construction des projets de développement, ils agissent le plus souvent comme des « *delegates* » soucieux de faire valoir les intérêts du territoire dont ils sont l' élu ; un même élu, s'il cumule plusieurs mandats, pourra être amené à défendre plusieurs territoires (commune, intercommunalité, canton) mais il cherche avant tout à diriger les ressources allouées via le contrat vers son (ses) territoire(s). C'est ce qui fait d'ailleurs que l'implication dans une démarche de *pays* n'est pas exclusive de démarches plus personnelles pour « son territoire », même si cela entre quelque peu en contradiction avec le projet élaboré à l'échelle du *pays*<sup>18</sup>. Ce qu'il est intéressant de

---

<sup>18</sup> A titre d'illustration, on peut citer l'exemple d'un contrat global de développement rhône-alpin. Dans le cadre de ce contrat avait été décidée la construction de deux médiathèques, dans deux communes du *pays*, idée à laquelle s'était progressivement substitué un projet de mise en réseau des bibliothèques existantes. Une fois le contrat signé, un des chefs-lieux de canton, dont le maire est conseiller général, a décidé de manière

souligner ici c'est que même ceux qui expriment enthousiasme et conviction vis-à-vis des démarches de *pays* reconnaissent que leurs mandats les conduisent à freiner la logique transversale et supracommunale. C'est ce qui transparaît dans les propos de cet élu qui, membre du bureau d'un syndicat mixte porteur d'un *pays* et président d'une structure intercommunale incluse dans le territoire du *pays*, dit ne pas pouvoir ne pas défendre les intérêts de l'EPCI qu'il préside ; sa position institutionnelle lui commande de défendre la structure intercommunale qu'il préside :

*« Intellectuellement il me semble qu'on devrait arriver à une grande intercommunalité, enfin à raisonner sur un territoire plus large et peut-être gommer un peu... bon je m'avance un petit peu quand je dis ça. Et puis bon c'est pas le président d'une intercommunalité qui va dire attendez je vais me saborder pour me vendre à quelqu'un d'autre, ça pourrait être perçu comme ça ! Mais autrement, si on fait abstraction de son cas personnel, ça paraîtrait judicieux. ».*  
(Entretien 28/04/1999)

Le *pays* apparaît au final comme un espace parmi d'autres où l'élu défend son territoire en tentant d'y amener des ressources supplémentaires. Ainsi, malgré la logique d'institutionnalisation de l'action collective (Duran et Thoenig, 1996) qui caractérise les dispositifs contractuels de développement local, les élus agissent largement selon un principe d'intercession plus qu'ils ne rentrent dans un processus de définition collective de l'action publique.

### **3.2 Des généralistes de l'action publique**

Ce mode d'intervention dominant des élus dans la construction des projets de développement de *pays* s'appuie sur une conception de leur fonction très axée sur la recherche de financements : se soucier de sa circonscription, c'est souvent avant tout lui trouver des ressources. Un élu limousin, maire et conseiller régional, explique ainsi que « *s'il n'y a pas de pays, il n'y aura pas de subvention, donc c'est comme si c'était obligatoire.* » (entretien, 13/04/2000). Un élu rhône-alpin explique de façon encore plus directe : « *le boulot des animateurs, c'est de gratter tout ce qui peut se gratter* » (entretien 27/05/1999). Ce que révèle ainsi la mise en œuvre des politiques de *pays*, c'est que l'action publique locale, du moins dans les communes et cantons à dominante rurale, fonctionne largement sur la base des financements alloués par les échelons supérieurs. Dans ce contexte, le *pays* est vu comme une nouvelle condition pour l'obtention de ces financements, ce qui fait d'ailleurs que même les élus qui s'engagent dans les *pays* à contrecœur participeront aux débats relatifs au projet de

---

indépendante d'installer une bibliothèque dans la commune, avec une aide fournie par le Conseil général, remettant ainsi en cause la politique de lecture publique décidée à l'échelle du *pays*.

développement, soucieux d'y défendre la place de leur commune. Leur opposition à la démarche ne saurait s'accompagner d'un retrait car il en va de l'intérêt de leur territoire. Ainsi, les constats d'insertion des élus locaux (y compris ruraux) dans des réseaux socio-économiques (Faure, 1992) et de développement d'une logique de « management des ressources locales » (Faure, 1994, p.464) ne doivent pas occulter l'importance de l'intégration au système politico-administratif et la permanence d'une logique d'intercession dans la conduite de l'action publique locale. On retrouverait ainsi un peu la logique du modèle de la régulation croisée développé dans les années 1970 (Crozier et Thoenig, 1975), même si aujourd'hui les élus locaux ne sont plus des intercesseurs seulement auprès des administrations sectorielles de l'Etat mais aussi auprès des administrations décentralisées.

Cette logique de défense territoriale et de priorité à la recherche de ressources explique une autre caractéristique des modalités de participation des élus aux procédures contractuelles de développement local, à savoir la variabilité de leur participation suivant le stade de la démarche. Ils apparaissent en effet beaucoup plus actifs lorsqu'il est question de découpages territoriaux et de répartition des ressources que lorsqu'il s'agit de définir un projet de développement et les actions qui en découlent, même si, dans certains domaines d'intervention, leur intérêt pourra être redoublé et leur participation à l'élaboration des « fiches action » plus active. Autrement dit, les enjeux d'action publique sont inégalement mobilisateurs pour les élus. A propos des Chartes Intercommunales de Développement et d'Aménagement initiées dans les départements de la Nièvre et de l'Yonne dans les années 1980, Marc Abélès notait que « la détermination d'un nouveau périmètre constitue pour les différents partenaires un enjeu plus fort que la réflexion sur les objectifs à atteindre » (Abélès, 1988, p.815). Cette réflexion s'applique tout aussi bien aux démarches de *pays* que nous avons observées : les élus sont particulièrement présents lors des débats de principe sur la démarche et lors du traitement des questions de délimitation des *pays* ; les débats sur la structure porteuse peuvent aussi être assez mobilisateurs. Ceux relatifs aux actions à mener en revanche attirent moins les élus : l'attention aux questions de frontières et de structures est le fait d'un plus grand nombre d'élus et leur intérêt pour ces questions est plus constant, alors que l'on observe une certaine baisse de participation aux commissions thématiques qui préparent et mettent en œuvre le contrat de développement. Les élus sont donc moins présents lorsqu'il s'agit de construire et de mettre en forme un projet de développement, c'est-à-dire de prévoir et de construire des actions, articulées autour de quelques objectifs. Leur retrait relatif est d'autant plus facile que dans certains secteurs comme l'agriculture, les transports ou le développement économique, il existe un certain nombre d'acteurs spécialisés qui

s'inscrivent souvent dans les démarches de *pays* en arrivant avec des projets « clefs en main » pour le territoire. Par ailleurs, le travail de mise en forme et d'articulation des projets est largement pris en charge par les animateurs de développement, recrutés à cet effet, et par le personnel des administrations régionales, départementales ou étatiques, qui cherchent à donner du sens et de la cohérence aux projets de développement local, dans la ligne des principes affichés par les politiques que portent ces collectivités. D'une certaine façon, les élus locaux laissent à d'autres le soin de donner sens et contenu à la démarche de mise en place d'un *pays*.

Cela ne signifie pas pour autant qu'ils soient totalement absents des discussions relatives au contenu des projets. En effet, même si les élus se positionnent souvent en généralistes de l'action publique, laissant aux spécialistes le travail d'élaboration concrète des projets, ils sont particulièrement attentifs à certains secteurs sensibles. Leur implication dépend en fait à la fois du positionnement des acteurs spécialisés et des intérêts en jeu. En matière agricole par exemple, le poids des organisations professionnelles et de la chambre d'agriculture fait que les élus leur délèguent le plus souvent l'élaboration du volet agricole du contrat. Les chambres d'agriculture, en mal de financements, sont d'ailleurs souvent intéressées par cette participation aux démarches de *pays*, qui leur permet d'avoir accès à de nouvelles sources de financement en incluant dans le volet agricole des contrats de développement certaines des actions qu'elles proposent. En matière économique, les élus restent plus présents, notamment lorsqu'il s'agit de développement de zones industrielles, du fait des enjeux de localisation et des retombées potentielles en termes de taxe professionnelle. L'implication différenciée des élus suivant la phase de la démarche de mise en place du *pays* et suivant les questions à l'ordre du jour confirme ainsi que les élus locaux sont surtout attentifs aux cadres de construction de l'action publique et à ses implications en termes de distribution de ressources entre les territoires.

## ***Conclusion***

Au-delà de ce qu'elles peuvent nous apprendre sur les limites de la territorialisation comme vecteur de nouveaux principes d'action publique (Douillet, 2003), les politiques contractuelles de développement local apportent également un éclairage sur la pratique du

métier d'élus locaux aujourd'hui et la place qu'y prend la construction de l'action publique. Elles montrent d'abord que les élus locaux ne se désintéressent pas de l'action publique. Pouvoir intervenir dans les décisions, avoir une influence sur les projets publics est pour eux une source de légitimité auprès des électeurs, ce qui explique par exemple leur attachement à ce que les institutions qu'ils représentent soient de réels lieux de production d'action publique, dotés de moyens et de capacités d'action. Le cas particulier des politiques contractuelles de développement local souligne aussi que l'implication dans un dispositif d'action publique se justifie parfois moins par le souci de l'électeur que par le souci des pairs, des autres élus, l'investissement dans des lieux où se fabrique de l'action publique permettant d'accroître sa visibilité dans le jeu politique local ou encore de placer certains élus sous sa dépendance.

Ces politiques contractuelles montrent ensuite qu'un certain nombre d'élus locaux restent des généralistes de l'action publique, qui veillent avant tout à doter leurs territoires d'élection du maximum de ressources, même si cela n'exclut pas qu'ils interviennent parfois plus dans un domaine particulier, en fonction de leur compétence ou de leurs intérêts. Leur mode d'intervention est plus de rechercher des financements et des moyens pour leurs territoires que de se placer en guide et chef d'orchestre des actions à mener. La montée en puissance des collectivités locales et la recomposition des cadres spatiaux de l'action publique s'accompagnent ainsi de la permanence de pratiques caractéristiques du système politico-administratif local décrit dans les années 1970, même si les lieux où les élus locaux peuvent intercéder en faveur de leurs territoires se sont diversifiés. La mise en œuvre des politiques de développement territorial révèle en effet le maintien d'une certaine dépendance vis-à-vis à des producteurs de politiques publiques (Europe, Etat, Régions et Départements) plus que l'émergence d'un rôle d'orientation et de mise en sens des représentants politiques locaux.

Au final il apparaît qu'en matière d'action publique, les élus locaux sont surtout attentifs à agir sur les cadres de l'action publique et sur la distribution des ressources. Leur action est moins guidée par un intérêt électoral direct, qui serait fonction des attentes exprimées par les électeurs, que par l'intériorisation de l'idée selon laquelle ils seront jugés sur leur capacité à défendre leur territoire, mesurée aux ressources qu'ils auront pu décrocher auprès des différentes collectivités.

## **Bibliographie :**

- Abélès M. 1988. Anthropologie des espaces politiques français. *Revue française de science politique*, vol. 38, n° 5, p. 807-817
- Crozier M. et Thoenig J.-C. 1975. La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France. *Revue française de sociologie*, vol. 16, n° 1, p. 3-32
- Duran P. 1999. *Penser l'action publique*. Paris : LGDJ
- Duran P. et Thoenig J.-C. 1996. L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, vol. 46, n°4, p. 580-622
- Douillet A.-C. 2005. Le développement territorial, une entente d'experts entre universitaires et aménageurs. In Dumoulin L., Labranche S., Robert C., Warin P. *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*. Grenoble : PUG (Symposium, hors série), p. 133-155
- Douillet A.-C. 2003. Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique. *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 4, p. 583-606
- Douillet A.-C. 2001. *Action publique et territoire. Le changement de l'action publique au regard des politiques de développement territorial*. Thèse pour le doctorat de science politique : Ecole Normale Supérieure de Cachan
- Faure A. 1994. Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale. *Revue française de science politique*, vol. 44, n° 3, p. 462-479
- Faure A. 1992. *Le village et la politique. Essai sur les maires ruraux en action*, Paris : L'Harmattan
- Fontaine J. et Le Bart C. 1994. *Le métier d'élu local*. Paris : L'Harmattan
- Gaudin J.P. 1999. *Gouverner par contrat. L'action publique en question*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Genieys W. 2002. Le Leadership vu du territoire. Pour une sociologie de l'action politique des élus locaux. In Smith A. et Sorbets C. *Le Leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*. Rennes : PUR, p. 207-227
- Genieys W. 1997. Le territoire imaginaire du "Pays Cathare". Nouvelles dynamiques du développement local en milieu rural. *Pôle Sud*, n° 7, p. 118-131
- Jouve B. 1998. D'une mobilisation à l'autre. Dynamique de l'échange politique territorialisés en Rhône-Alpes. In Négrier E. et Jouve B. *Que gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politiques et mobilisations territoriales*. Paris : L'Harmattan, p. 105-133
- Le Bart C. et Lefebvre R. 2005. Proximité, *Mots*, p. 7-9
- Le Galès P. 2003. *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris : Presses de Sciences Po
- Le Lidec P. 1997. A propos des luttes de définition autour de la notion de pays. In Gaxie D. *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*. Paris : L'Harmattan, p. 79-108.
- Lowi T. 1972. Four systems of politics, policy and choice. *Public Administration Review*, n° 22, p. 298-310



- Massardier G. 1997. L'intercommunalité pour s'isoler. Quelques réflexions sur la construction concurrentielle des territoires politiques locaux. In Gaxie D. *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*. Paris : L'Harmattan, p. 139-164
- Nay O. 2003. La politique des bons offices. L'élu, l'action publique et le territoire. in Lagroye J. *La politisation*. Paris : Belin, p. 199-219
- Nay O. 2002. Le jeu du compromis. Les élus régionaux entre territoire et pratiques d'assemblée. In Nay O. et Smith A. *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*. Paris : Economica, p. 47-86
- Nay O. 1998. Les règles du recrutement politique : pour une approche institutionnaliste de la sélection politique : l'exemple des candidats à l'élection régionale. *Politix*, n° 44, p. 161-190