

## LES ÉLUS RURAUX FACE À LA TERRITORIALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Anne-Cécile Douillet

Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) | « *Revue française de science politique* »

2003/4 Vol. 53 | pages 583 à 606

ISSN 0035-2950

ISBN 2724629582

Article disponible en ligne à l'adresse :

---

<http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2003-4-page-583.htm>

---

!Pour citer cet article :

---

Anne-Cécile Douillet, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique* 2003/4 (Vol. 53), p. 583-606.

DOI 10.3917/rfsp.534.0583

---

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).

© Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

---

# LES ÉLUS RURAUX FACE À LA TERRITORIALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

---

ANNE-CÉCILE DOUILLET

La transformation des principes et des modalités de traitement des problèmes publics est aujourd'hui une thématique très présente dans la littérature relative à l'action publique. Les « mutations profondes » de la gestion publique territoriale, les « métamorphoses de la régulation politique », les « changements de l'action publique »<sup>1</sup>... sont abondamment évoqués et analysés. La globalité, le partenariat, la participation sont identifiés comme des principes qui définissent de « nouveaux modes d'action publique »<sup>2</sup> tandis que sont repérés des mouvements d'europanisation<sup>3</sup> et plus largement, d'internationalisation, mais aussi de privatisation<sup>4</sup> de l'action publique. Dans ces réflexions multiformes sur les transformations de l'action publique et la redéfinition des politiques publiques, le thème de la territorialisation et de la place croissante des « territoires » occupe aussi une position non négligeable<sup>5</sup>.

C'est dans ce contexte qu'a fleuri, dans la littérature française, la notion de gouvernance, très utilisée dans les travaux anglo-saxons qui analysent les transformations de l'État et des modes d'action publique<sup>6</sup>. Pour Olivier Borraz et Patrick Le Galès, « la notion de gouvernance exprime précisément l'idée d'une transformation de et dans l'action publique, elle rend compte de l'irruption de nouveaux acteurs et de l'invention de nouvelles modalités de coordination, des défis posés à l'action

1. Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), août 1996, p. 580-622 ; Jacques Commaille, Bruno Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998 ; Joseph Fontaine, Patrick Hassenteufel (dir.), *To Change or not to Change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002.

2. Jacques de Maillard, « Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées », *Politiques et Management public*, 18 (3), septembre 2000, p. 21-41.

3. Cf., par exemple, « L'europanisation des politiques publiques : politiques communautaires et management public », *Politiques et Management public*, 1997, 15 (1-3) ; Adrienne Héritier et al., *Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001.

4. Cf., par exemple, Dominique Lorrain, Gerry Stoker (dir.), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte, 1994.

5. Cf., par exemple, « Regards européens sur la territorialisation des politiques », dans Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

6. À titre d'exemples dans cette littérature foisonnante : Jan Kooiman, *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Londres, Sage, 1993 ; Liesbet Hooghe, Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001 ; Martin Minogue, Charles Polidano, David Hulme, *Beyond the New Public Management : Changing Ideas and Practice in Governance*, Cheltenham, Elgar, 1998. Pour un rapide tour d'horizon de l'utilisation de cette notion et de ses ambiguïtés, cf. Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

publique »<sup>1</sup>. Parallèlement au recours croissant à cette notion, les constats d'ouverture des systèmes d'action publique et de perte de centralité de l'État ont encouragé le développement d'analyses qui envisagent l'action publique comme une forme d'action collective. Dans cette optique, l'accent a plutôt été mis sur les modes de coordination entre acteurs que sur les modes d'intervention spécifiques à tel ou tel type d'acteur et leur place dans la production des politiques publiques. Les élus apparaissent ainsi souvent comme des acteurs parmi d'autres, sans que les contraintes et ressources propres à leur statut de représentants politiques ne soient vraiment étudiées<sup>2</sup>.

S'interroger sur le rôle des élus est pourtant essentiel pour la compréhension du fonctionnement des régimes de démocratie représentative. Par ailleurs, d'un point de vue analytique, la question de la place des élus dans l'action publique a l'intérêt d'encourager l'articulation entre les analyses relatives à la compétition et à la représentation politique (*politics*), d'une part, et celles concernant l'action publique (*politics*), d'autre part, alors que ces deux facettes de l'action politique sont souvent traitées comme deux sous-disciplines distinctes<sup>3</sup>. Une telle séparation peut s'expliquer par « l'idée longtemps partagée par les courants les plus divers de la science politique » selon laquelle « 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 »<sup>4</sup>. Malgré les mises en garde de certains de ses promoteurs<sup>5</sup>, la diffusion de la notion de gouvernance a eu tendance à conforter cette idée qui, cependant, est à nouveau questionnée. Au-delà du rôle des élus, c'est d'ailleurs plus largement l'importance du choix politique qui est aujourd'hui réinterrogée, dans une optique de dépassement de l'analyse des contraintes qui pèsent sur l'action publique du fait de la globalisation économique et politique<sup>6</sup>.

1. Olivier Borraz, Patrick Le Galès, « Gouvernement et gouvernance des villes », dans Jean-Philippe Leresche (dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pedone, 2001.

2. Sur ce point, cf. Olivier Borraz, « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale », dans Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau (dir.), *op. cit.*, p. 79-110.

3. Ce qui explique les efforts récents en vue de ré-articuler les deux dimensions. Telle est notamment l'ambition des promoteurs de la notion de *leadership*, qui disent vouloir « aborder de front le lien analytique qui sépare l'implication des élus dans les politiques publiques et leur activité de représentation politique » : cf. William Genieys, Andy Smith, François Baraize, Alain Faure, Emmanuel Négrier, « Le pouvoir local en débat. Pour une sociologie du rapport entre *leadership* et territoire », *Pôle Sud*, 13, 2000, p. 3-19.

4. Frédéric Sawicki, « Du parti à l'assemblée régionale. Itinéraire d'un professionnel de l'intermédiation », dans Olivier Nay, Andy Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, p. 23. L'article de F. Sawicki tente précisément de remettre en cause cette idée en illustrant la « fonction d'intermédiation que remplissent, dans des circonstances et des domaines bien précis, certains hommes politiques ».

5. « On court également le risque d'être normatif et de banaliser les autorités locales élues. Il y a dans l'utilisation du concept de gouvernance urbaine des ambiguïtés quant à la citoyenneté locale et aux formes de la représentation. Il doit être clair 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 », Patrick Le Galès, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45 (1), février 1995, p. 63.

6. C'est ce que Jeanie Bukowski, Simona Piattoni et Marc Smyrl appellent les « contraintes par le haut », les « contraintes par le bas » étant celles liées à la culture politique. Dans l'ouvrage qu'ils ont dirigé (Jeanie Bukowski, Simona Piattoni, Marc Smyrl (eds), *Between Europeanization and Local Societies. The Space for local Governance*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2003), ils en appellent à des analyses qui ne s'arrêtent pas à l'étude du poids de ces contraintes (p. 7 et 18).

En lien avec ces questionnements, cet article analyse la place des élus locaux français dans les politiques dites de développement territorial, avec l'objectif de mieux saisir leur rôle dans l'action publique territoriale, non seulement dans la production de politiques publiques particulières, mais aussi, plus largement, dans l'évolution des modalités d'action publique. Si les politiques de développement territorial sont à même d'apporter des réponses à ces questions, c'est qu'elles sont emblématiques d'un certain renouvellement des modes d'action publique. Elles encouragent en effet une définition plus localisée et plus négociée des problèmes publics.

L'analyse de ces politiques révèle que les élus locaux en sont des acteurs majeurs. Elle montre aussi que leur implication dans ce type de politique repose en grande partie sur une logique de défense ou de construction d'une autorité politique largement fondée sur l'identification à un territoire. Au final, les élus apparaissent comme des acteurs influents en matière d'organisation territoriale et de répartition territoriale des ressources, mais dont le rôle est moins important pour ce qui est de la définition des principes et des contenus de l'action publique.

## LES TRANSFORMATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE AU PRISME DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Les politiques dites de développement territorial désignent un ensemble de politiques de soutien au développement local dont le principe est la constitution de nouveaux « territoires », *via* des regroupements de communes. Les politiques de développement territorial regroupent, en fait, tout un ensemble de formules plus ou moins anciennes proposées aussi bien par l'Union européenne que par l'État, les régions ou les départements ; ces procédures affichent un objectif de « développement » et incitent les communes à se regrouper pour élaborer et mettre en œuvre un programme de développement local. D'une certaine façon, les programmes « Leader » de l'Union européenne<sup>1</sup> peuvent être classés dans cette catégorie des politiques de développement territorial ; ils se distinguent cependant d'autres formules de développement territorial dans la mesure où leur principe est de concentrer les aides sur des zones prioritaires et non de proposer une formule à tous les « territoires ».

La politique française des *pays* correspond mieux à la définition des politiques de développement territorial énoncée ci-dessus. Relancée par la Loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire de 1995 et confirmée par la Loi de 1999<sup>2</sup>, cette politique vise à encourager la reconnaissance de *pays*, le *pays* étant défini comme « un territoire [qui] présente une cohésion culturelle, économique ou sociale » et « exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural » ; le *pays* a pour vocation d'être le cadre d'élaboration d'un « projet commun de développement (durable) »<sup>3</sup>.

---

1. Sur ce sujet, cf. Andy Smith, *L'Europe politique au miroir du local : les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan, 1995.

2. La loi de 1995, Loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire (LOADT) est dite « loi Pasqua » et la loi de 1999, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), est dite « loi Voynet ».

3. Cf. les articles 22, 23 et 24 de la LOADT et l'article 25 de la LOADDT, qui rajoute notamment l'adjectif « durable » à la définition.

À côté de la formule nationale des *pays*, les collectivités locales françaises proposent elles aussi des formules similaires, sous des dénominations diverses. La région Rhône-Alpes a ainsi lancé, en 1993, la formule des Contrats globaux de développement (CGD) et le département de la Haute-Vienne a initié des Contrats territoriaux départementaux en 2000. Ce ne sont là que deux exemples parmi beaucoup d'autres de politiques locales dont les principes sont assez proches de ceux de la politique de *pays*. Au-delà des facilités fournies pour l'identification du « territoire » et l'élaboration du programme de développement, les procédures de développement territorial proposent le plus souvent des financements pour la mise en œuvre du programme, par le biais d'un contrat.

Ces politiques s'inscrivent dans un mouvement de territorialisation de l'action publique, mouvement qui suscite un certain nombre d'interrogations quant à la portée des changements dont il est porteur, notamment pour ce qui est de la place des élus dans la décision publique.

#### LA TERRITORIALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE VUE DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Le terme de territorialisation reste relativement flou quant à ce qu'il désigne ; se confondant parfois avec la décentralisation ou la déconcentration, il évoque aussi plus largement la montée en puissance des « acteurs locaux » ou la valorisation de la « proximité ». Dans le cas des politiques de développement territorial, la territorialisation de l'action publique renvoie à au moins deux tendances d'évolution distinctes, l'une relative au lieu de définition des problèmes publics et l'autre aux modalités de traitement des problèmes publics.

La territorialisation de l'action publique peut d'abord être vue comme une tendance à une définition plus localisée des problèmes publics et des moyens de prise en charge de ces problèmes. Les observateurs de l'action publique en France ont, en effet, mis en évidence un mouvement allant dans ce sens : certains parlent de relocalisation des politiques publiques<sup>1</sup> tandis que d'autres constatent que « le territoire, plus que l'appareil d'État, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics »<sup>2</sup>. C'est alors la place des « acteurs de proximité » qui est soulignée : « La modification des mentalités politico-administratives correspond assurément à une réelle territorialisation des problèmes publics qui ne peuvent être uniformément traités au niveau central et dont les enjeux doivent être discernés et formulés au cas par cas par des acteurs de proximité. »<sup>3</sup>

La territorialisation, ainsi entendue, est non seulement une tendance observée, mais c'est aussi un principe revendiqué par les promoteurs de certaines politiques publiques, autour de l'idée selon laquelle c'est localement que doivent être définis, repérés les problèmes à prendre en charge collectivement et que c'est tout aussi localement que doivent être pensées les solutions pour y répondre, pour agir de façon plus efficace, au plus proche du « terrain ». Les politiques de développement territorial s'inscrivent résolument dans cette optique : la plupart des formules de développement territorial insistent en effet sur les avantages de la proximité. L'exposé des motifs de

---

1. Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1998, p. 102.

2. Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, art. cité, p. 582.

3. Albert Mabileau, « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, 47 (3-4), juin-août 1997, p. 357.

la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire affirme ainsi que « susciter des créations d'emploi sur tout le territoire demande de faire émerger des initiatives portées par le terrain ».

De fait, une politique de développement territorial telle que la politique de *pays* s'inscrit en rupture avec une définition centralisée des normes en matière d'aménagement du territoire et correspond au passage de politiques d'aménagement essentiellement redistributives, visant à répartir les richesses sur le territoire national, à des politiques d'aménagement et de développement devant créer les conditions de prise en charge locale du développement dans l'ensemble des territoires. Une politique comme la politique de soutien à l'émergence des *pays* vise, en effet, à « aider à la genèse de projets de développement local » et à « diffuser sur tout le territoire les chances et les moyens du développement »<sup>1</sup> plus qu'à corriger les disparités spatiales au bénéfice des zones les plus en difficulté ou à renforcer les avantages comparatifs de certains pôles – orientations qui ont longtemps été celles de la politique d'aménagement du territoire promue en particulier par la DATAR à partir des années 1960<sup>2</sup>.

Les *pays*, tels qu'ils apparaissent dans les lois de 1995 et 1999, ne sont cependant pas sans rapport avec des formules plus anciennes, notamment les Plans d'aménagement rural (PAR) et les « contrats de pays » proposés par l'État entre 1975 et 1980. Ces formules des années 1970 sont par ailleurs en grande partie à l'origine des politiques de développement territorial des régions. Les PAR, dont les modalités sont définies dans un décret du 8 juin 1970, avaient « pour objet de définir les perspectives souhaitables du développement et de l'équipement des territoires à vocation rurale ». Les acteurs étatiques, notamment ceux du ministère de l'Agriculture, avaient une place prépondérante dans cette procédure, mais la participation des acteurs locaux – élus, représentants socio-professionnels... – était prévue et organisée. Le principe des PAR était donc bien de définir un espace de programmation et d'action, au sein duquel les « acteurs locaux » définiraient les grandes orientations de développement et les actions à mettre en œuvre. Quant aux contrats de pays, signés entre l'État et des groupements de communes, ils avaient eux aussi pour objectif de permettre l'élaboration de programmes de développement adaptés aux réalités locales. L'État fournissait des financements et une aide technique pour l'élaboration des projets, qui étaient très souvent abondés par les budgets régionaux. Peu à peu, alors que l'État abandonne la formule, certains établissements publics régionaux – puis les conseils régionaux qui leur ont succédé après les lois de décentralisation – mettent en place leur propre formule de contrats de pays. Ces formules régionales ont évolué au fil du temps et la plupart des régions françaises ont ainsi initié, à différentes époques, des procédures qui définissent des « territoires » sur la base de principes proches de ceux qui définissent les *pays*<sup>3</sup> : la région Centre a mis en place les Contrats régionaux d'initiative locale (CRIL), les Pays de la Loire, les Contrats régio-

---

1. Expressions extraites des débats relatifs à la Loi d'orientation sur le développement et l'aménagement du territoire, *Journal Officiel*, 8 juillet 1994, interventions de MM. Balladur et Pasqua.

2. La DATAR, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, est créée en 1963. Sur les évolutions de la politique d'aménagement du territoire avant que « développement » et « aménagement » ne soient associés, cf., par exemple, Serge Wachter, « Ajustements et recentrage d'une politique publique : le cas de l'aménagement du territoire », *Sociologie du travail*, 1, 1989, p. 51-74.

3. Dans la suite du texte, le terme « *pays* » sera souvent utilisé par facilité de langage pour désigner tous ces « territoires » liés à des politiques de développement territorial, qu'elles soient nationales, régionales ou départementales. Il ne s'agit donc pas nécessairement d'espaces labellisés comme « pays » dans le cadre des lois de 1995 et 1999.

naux de développement (CRD), la région Rhône-Alpes, les Contrats globaux de développement (CGD), la région Limousin, les Contrats régionaux de développement local (CRDL)... Chaque région propose sa propre formule, avec des variantes qui ne remettent pas en cause le principe général de soutien à un projet de développement élaboré par les acteurs locaux dans un cadre intercommunal<sup>1</sup>.

Les lois de 1995 et 1999 représentent donc moins une rupture nette dans l'histoire de l'aménagement du territoire qu'une revalorisation de notions déjà promues dans le passé et une insistance nouvelle sur des principes déjà expérimentés. Il convient cependant de souligner que le contexte a changé depuis les années 1970 dans la mesure où, notamment du fait des lois de décentralisation, les collectivités locales ont acquis une légitimité et une capacité d'action plus fortes face aux acteurs étatiques. Elles occupent ainsi une place plus importante dans les procédures proposées à l'échelle nationale, dans les textes comme dans les faits. Elles ont, par ailleurs, mis en place leurs propres formules contractuelles pour le développement des territoires. Les politiques de développement territorial, leur récente remise à l'honneur et leur multiplication à différentes échelles s'inscrivent ainsi dans une tendance à un renforcement du poids des « acteurs locaux » et en particulier des collectivités locales, dans la définition des politiques publiques.

Les politiques de développement territorial témoignent d'une autre tendance de l'action publique contemporaine qui peut aussi être désignée par le terme de territorialisation : la montée en puissance du territoire comme catégorie d'intervention publique. À côté des secteurs (culture, logement, économie, etc.) et des populations cibles (handicapés, jeunes, etc.), le territoire est aussi un objet d'intervention publique comme c'est, par exemple, le cas dans le cadre de la politique de la ville.

Dans les politiques de développement territorial, c'est bien le territoire qui est objet de politique publique : dans les *pays*, à travers les programmes élaborés, pourront être traités l'ensemble des problèmes du « territoire », le terme de « développement local » étant suffisamment vague pour regrouper toutes sortes d'actions. Les politiques de développement territorial n'ont pas vocation à s'intéresser à un domaine particulier mais bien à tout ce qui peut favoriser le territoire promu dans ce cadre. La politique Rhône-alpine des Contrats globaux de développement pose clairement le principe : « L'objet du Contrat global de développement est de contribuer au développement de ces divers "espaces du quotidien" grâce à l'émergence d'initiatives capables d'assurer le renforcement des activités économiques, sociales, culturelles autour d'un projet de développement durable. »<sup>2</sup> Plus qu'un problème particulier, c'est l'intérêt pour un même territoire qui rassemble les acteurs des politiques de développement territorial. C'est à cette idée que renvoient les notions de globalité ou de transversalité.

Cette approche territoriale des problèmes publics s'accompagne d'une recomposition des territoires de l'action publique, au nom du « territoire pertinent » ou de « l'espace de projet ». En créant des associations de communes qui se regroupent au nom du développement local, les politiques de développement territorial dessinent, ainsi, de nouveaux espaces d'intervention publique, des espaces pour le développe-

---

1. Pour une présentation (aujourd'hui un peu datée) des politiques régionales de ce type, cf. Crédit local de France, *La place de l'intercommunalité dans les politiques régionales*, février 1996, 302 p.

2. Conseil régional Rhône-Alpes, *Modalités de préparation des Contrats globaux de développement*, 22 février 1997.

ment local, inventant de nouveaux cadres spatiaux pour l'action publique. Cette invention territoriale est même au cœur des politiques de développement territorial puisque ces politiques ne proposent pas des actions devant concourir au développement mais des règles organisationnelles et des ressources devant permettre l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme porteur de développement. Elles proposent des scènes d'action pour structurer des échanges sur le thème du développement local plus qu'elles ne définissent un contenu. Ce sont en fait des politiques procédurales<sup>1</sup> dont la principale règle organisationnelle est de constituer un « territoire », la mise en place de ce territoire devant favoriser le développement local. Ainsi, dans le cadre des politiques de développement territorial, le territoire n'est pas seulement un espace d'application d'une politique publique, il est aussi objet et outil d'action publique. Ces politiques sont à la fois territorialisées – leur concrétisation et leur mise en œuvre passe par les collectivités locales – et territorialisantes – elles visent à mettre en place de nouveaux territoires d'action publique. En effet, les *pays* et autres groupements de communes liés aux politiques de développement territorial sont définis à la fois comme des entités spatiales et comme des scènes de concertation en vue du traitement d'un certain nombre de « problèmes publics », deux éléments qui définissent bien des territoires d'action publique<sup>2</sup>.

En tant qu'entités spatiales, les territoires que mettent en place les politiques de développement territorial sont à définir. L'espace de définition et de mise en œuvre du projet de développement local doit avoir une « cohérence culturelle, économique ou sociale », il doit correspondre à un « bassin de vie quotidienne », avoir une « cohérence géographique », bref être « pertinent », sans que soient vraiment précisés les critères de la pertinence puisqu'ils doivent être appréciés localement, en fonction du « projet ». Les politiques de développement territorial se distinguent ainsi des politiques de zonages : les limites de la « zone » sont déterminées *a priori*, en fonction de critères spécifiques<sup>3</sup>, tandis que les politiques de développement territorial invitent les acteurs locaux à définir eux-mêmes un périmètre d'intervention, sans tenir compte des territoires politico-administratifs existants<sup>4</sup>. L'application des différentes procédures de développement territorial, impulsées par les différents niveaux de gouvernement, conduit ainsi à un découpage du territoire français en de multiples territoires, certes

1. Les politiques procédurales opèrent « par la mise en place territoriale d'instruments de connaissance, de délibération et de décision peu finalisés *a priori* » (Pierre Lascoumes, Jean-Pierre Le Bourhis, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 1998, 42, p. 39). Les politiques procédurales sont ainsi une forme particulière de politiques constitutives, qui sont, dans la typologie de Ted Lowi, des politiques qui édictent « des règles sur les règles » ou des procédures organisationnelles.

2. Un espace d'action publique peut être défini comme un espace « d'interdépendance et d'action collective entre les participants au processus de l'action publique » : cf. Richard Balme, « La région française comme espace d'action publique », dans Patrick Le Galès, Christian Lequesne (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, p. 179-182. Parler de *territoire* d'action permet d'ancrer géographiquement l'espace d'action publique.

3. Citons, à titre d'exemple, les Zones de revitalisation rurale (ZRR), qui correspondent aux communes des arrondissements dont la densité est égale ou inférieure à 33 habitants/km – ou des cantons dont la densité est inférieure à 31 habitants/km –, dès lors que ces arrondissements ou cantons satisfont également à l'un des trois critères suivants : déclin de la population totale, déclin de la population active, taux de la population active agricole supérieur au double de la moyenne nationale.

4. La commune reste cependant la structure territoriale de base, les *pays* ne peuvent scinder une commune.

peu visibles, qui sont le cadre de définition et de mise en œuvre de projets de développement local : 63 *pays* ont été reconnus dans le cadre de la loi de 1995, cinq contrats de *pays* ont été signés au titre de la loi de 1999<sup>1</sup>, tandis que la région Rhône-Alpes a été découpée en 49 « espaces Contrats globaux de développement ».

En tant que scènes de concertation, les *pays* se veulent relativement ouverts : la plupart des procédures de développement territorial insistent en effet sur la nécessité d'associer non seulement les représentants de l'État et des collectivités territoriales, élus et fonctionnaires, mais aussi des « représentants socioprofessionnels » et, dans la mesure du possible, l'ensemble de la population. Tous les « acteurs du territoire » sont invités à participer à l'élaboration du programme de développement. C'est alors l'importance du partenariat qui est mise en avant, selon une double déclinaison : partenariat public/privé, d'une part, partenariat entre collectivités publiques, d'autre part.

À travers la valorisation des « territoires », les politiques de développement territorial mettent donc en avant un certain nombre de principes : la transversalité et la globalité, le partenariat, la pertinence du territoire, la logique de projet. Ces principes tendent à promouvoir à la fois un nouveau principe directeur de l'action publique – la transversalité et le projet plutôt que le secteur –, de nouveaux acteurs – ouverture à l'ensemble des « partenaires du développement local » – et un nouveau cadre spatial – les territoires pertinents. Ces politiques offrent les conditions d'un renouvellement des modalités de l'action publique en encourageant la concertation horizontale. Les politiques de développement territorial s'inscrivent ainsi très clairement dans la logique d'institutionnalisation de l'action collective, mise en avant par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig pour caractériser la gestion publique territoriale française des années 1990. Cette logique se démarque de celle du modèle de la « régulation croisée » qui avait été élaboré dans les années 1960/1970 pour décrire les phénomènes de négociation verticale et sectorielle dont faisait l'objet la mise en œuvre des politiques publiques impulsées par l'État<sup>2</sup>.

#### QUELLE PLACE POUR LES ÉLUS ?

Dans le modèle de la régulation croisée, les élus locaux apparaissent comme les intercesseurs des territoires qu'ils représentent, commune ou canton : ils agissent individuellement auprès des services *infra*-départementaux de l'État pour obtenir des ressources pour le territoire sur lequel ils sont élus, dans un contexte de concurrence entre territoires pour l'allocation des subventions<sup>3</sup>. Ils peuvent ainsi négocier en partie la mise en œuvre de politiques publiques décidées au niveau central de l'État. Le modèle souffre des exceptions : dans les grandes villes, les maires ont, par exemple, un pouvoir d'intégration plus important, y compris vis-à-vis des communes de leur banlieue ; des relations horizontales entre élus se développent alors, à côté des échanges verticaux entre les élus et l'administration. Le modèle du « système politico-administratif local » a, malgré tout, longtemps paru pertinent, et tout particulièrement pour la France rurale.

1. *Source* : Observatoire des pays et des agglomérations.

2. Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, art. cité.

3. François Dupuy, Jean-Claude Thoenig, « Le système politico-administratif territorial », dans *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin, 1983, p. 106-126.

Dans quelle mesure les transformations du contexte dans lequel s'inscrit l'action publique changent-elles la donne ? Quels sont aujourd'hui la place et le rôle des élus locaux dans le système d'action publique territorial, à un moment où la valorisation du territoire comme catégorie d'intervention publique bouscule les territoires de la représentation électorale en invitant à la reconnaissance de « territoires pertinents », tandis que les collectivités locales qu'ils représentent ont gagné en capacité d'intervention ?

En France comme à l'étranger, les transformations du gouvernement des villes ont plus focalisé l'attention que celles des espaces ruraux. La plupart des observateurs de la « gouvernance urbaine » en Europe s'accordent sur le constat de montée en puissance des élites politiques urbaines. Ils soulignent, en effet, le poids croissant des élus et des gouvernements urbains et leur implication accrue dans la décision publique, à une époque où « la légitimité s'acquiert en partie par l'action publique, les performances et plus seulement par l'élection » : « Dans le jeu des recompositions entre États, marché et société civile, les pressions à la fragmentation conduisent paradoxalement en réaction à une forme de retour du politique qui s'exprime, entre autres, par des demandes d'intégration sociale et politique et de représentation adressées aux élus, aux *leaders*, aux maires en particulier, afin de définir des objectifs communs, des valeurs, des représentations et de structurer des interactions, d'institutionnaliser l'action collective, de rendre visible la responsabilité. »<sup>1</sup> Cette conclusion résulte d'observations menées dans divers pays européens, qui révèlent que le modèle d'élection du maire au suffrage universel s'est répandu et que le rôle du maire et de ses adjoints s'est affirmé un peu partout<sup>2</sup>. Concernant le cas français, les travaux menés sur la construction politique des agglomérations vont dans le même sens en montrant la modestie du pouvoir d'orientation de l'État et l'importance du « *leadership* politique » pour l'établissement de projets d'agglomération<sup>3</sup>. Si le rôle des élites politiques urbaines est rarement remis en cause, leur poids réel dans les dynamiques d'action publique est cependant encore discuté. Bernard Jouve et Christian Lefèvre soulignent par exemple que les dynamiques institutionnelles des agglomérations européennes dépendent fortement de la légitimité que leur confère l'État<sup>4</sup>.

Concernant les communes rurales, Alain Faure a mis en évidence, à la fin des années 1980, l'émergence de nouvelles pratiques gestionnaires chez les élus locaux ; ces pratiques tendent à privilégier les réseaux socio-économiques au détriment du système politico-administratif traditionnel, dans une optique de « développement local »<sup>5</sup>. À partir de l'analyse de pratiques localisées, quelques travaux ont par ailleurs mis en évidence des évolutions dans les modes d'intervention des élus locaux dans les espaces à dominante rurale. En étudiant le projet du « Pays Cathare », William Genieys a ainsi montré la formation de « nouvelles formes de *leaderships* territoriaux », de « nouveaux modes d'action des élus locaux confrontés à la réalité pra-

---

1. Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 343.

2. Les récentes réformes du gouvernement local en Grande-Bretagne tendent ainsi à réaffirmer le rôle des élus : Patrick Le Galès, « *Dévolution* à tous les étages », *Pouvoirs*, 93, 2000, p. 67-86.

3. François Baraize, Emmanuel Négrier (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 2001.

4. Bernard Jouve, Christian Lefèvre, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, 49 (6), décembre 1999, p. 835-853.

5. Alain Faure, *Le village et la politique. Essai sur les maires ruraux en action*, Paris, L'Harmattan, 1992.

tique de la décentralisation », caractérisés par la valorisation des ressources identitaires d'un territoire pour mobiliser autour de projets de développement local. Il distingue ce type de positionnement de « 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 »<sup>1</sup>. Dans le cas étudié, ce type nouveau de « *leadership* politique » s'appuie sur un discours de délégitimation des pratiques traditionnelles des élus locaux ainsi que sur une valorisation de la démarche participative et de l'approche globale des problèmes. C'est par ailleurs un territoire autre que son territoire d'élection que l'élu défend dans son entreprise de mobilisation autour d'un projet collectif.

L'impression générale qui ressort de ces travaux est que les élus locaux – en particulier les élus municipaux et départementaux – ont acquis, au cours des dernières décennies, une place croissante dans la mise en forme et la mise en sens de l'action publique locale ; ils sont devenus plus entreprenants et participent à la recomposition territoriale de l'action publique. Ces analyses nous informent cependant plus sur l'évolution des modes de légitimation des élus que sur leur place dans la décision publique. En effet, si elles mentionnent la « mobilisation des ressources de l'action publique locale par certains élus » et font le lien avec des dispositifs d'action publique, elles s'intéressent pour la plupart aux discours mobilisés par les élus plus qu'à la façon dont ils interviennent dans la décision publique, en termes de répartition des ressources ou de choix d'actions à mener. Lorsque est examinée de près la conduite de politiques publiques particulières, les conclusions sont beaucoup plus nuancées<sup>2</sup>. C'est pourquoi, pour prolonger ces réflexions sur l'analyse de la place des élus locaux dans l'action publique, il peut être utile de regarder de plus près la façon dont sont mises en œuvre les politiques de développement territorial, dont les principes sont ceux défendus par ces élus symboles de l'émergence de nouvelles formes de *leadership* politique.

Pour ce faire, nous nous fonderons sur une recherche effectuée entre 1998 et 2001, relative aux politiques de développement territorial menées dans les régions Rhône-Alpes et Limousin, en milieu rural en particulier. Nous nous sommes intéressés aux procédures de développement territorial proposées par les régions mais aussi à la mise en œuvre de la politique de *pays* de l'État et aux procédures proposées par certains départements. Il est en effet difficile d'étudier ces politiques séparément, dans la mesure où, à l'échelle d'un « territoire », ces différentes politiques sont souvent extrêmement imbriquées : un même territoire peut être labellisé *pays* par l'État tout en ayant signé, par ailleurs, un contrat avec la région et/ou le département. La formalisation du partenariat entre ces collectivités et l'articulation entre leurs politiques est, en outre, variable dans le temps. Dans ces conditions, ce qui nous a intéressé, c'est le pro-

---

1. William Genieys, « Le territoire imaginaire du "Pays Cathare". Nouvelles dynamiques du développement local en milieu rural », *Pôle Sud*, 7, 1997, p. 118-131. Cf. aussi William Genieys, Andy Smith, « Mobilisations politiques et modèles de *leadership* territorial. Analyse comparée d'une politique publique européenne et *infra*-régionale », dans Emmanuel Négrier, Bernard Jouve (dir.), *Que gouvernent les régions d'Europe ? Échanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 205-221.

2. Cf., par exemple, Alain Faure, Emmanuel Négrier (dir.), *La politique culturelle des agglomérations*, Paris, La Documentation Française, 2001. Les auteurs montrent l'importance de quelques « *leaders* politiques » dans la mise en place d'une communauté d'agglomération et dans l'affirmation de compétences intercommunales en matière culturelle, mais ils soulignent aussi, du même coup, que les élus qui participent à cette entreprise sont peu nombreux et que l'action de tels « *leaders* politiques » n'est pas repérable dans toutes les configurations locales.

cessus d'élaboration d'un projet de développement à l'échelle intercommunale, en lien avec des procédures proposées par l'État et les collectivités territoriales, régionale et départementale. Cette recherche confirme que l'action publique territorialisée, telle qu'elle s'incarne dans les politiques de développement territorial, fournit effectivement de nouvelles opportunités de « *leadership* »<sup>1</sup> aux élus locaux qui prennent la tête de la démarche de développement, mais elle indique aussi que la construction des programmes d'action publique reste marquée par une « logique de guichet », dans la mesure où la plupart des élus qui interviennent dans le cadre de ces procédures cherchent avant tout des financements pour leur territoire d'élection. Les recompositions du *leadership* politique et 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 « guichets » sont aujourd'hui plus territoriaux que sectoriels.

## L'INTÉRÊT TERRITORIAL DES ÉLUS LOCAUX

Les procédures de développement territorial lancées par l'Union européenne, l'État ou les collectivités territoriales sont mises en œuvre à travers les acteurs qui s'en saisissent de façon localisée : représentants des collectivités « offeuses » mandatés pour la mise en œuvre de ces politiques, élus locaux, représentants socioprofessionnels, professionnels du développement local et tout « acteur local » susceptible d'être partie prenante d'un projet de développement. Les acteurs « intéressés » par la mise en œuvre de politiques de développement territorial sont potentiellement très nombreux. En effet, il n'y a pas de restriction quant aux « bénéficiaires » potentiels de ces politiques et, tous les domaines d'intervention pouvant rentrer dans la définition du développement, les acteurs du développement sont tout aussi nombreux : entreprises, associations culturelles, agriculteurs, commerçants, services publics...

Parmi les acteurs du développement local, les élus municipaux agissent avec une légitimité particulière, liée à leur élection au suffrage universel direct et à leur statut de représentants des communautés locales. Par ailleurs, les procédures de développement territorial sont adressées aux communes et à leurs groupements, auxquels est confiée l'initiative d'élaborer un programme de développement, sur un espace à déterminer. Dans les *Modalités de préparation des contrats globaux de développement* de la région Rhône-Alpes, il est ainsi précisé que la phase d'identification du périmètre « repose principalement sur la motivation et la capacité d'initiative de regroupements communaux et intercommunaux ou de communes isolées, qui acceptent formellement de participer à ce genre de démarche ». De même, dans le cadre de la politique nationale des *pays*, c'est aux communes ou à leurs groupements qu'il appartient de déposer un dossier auprès de la (des) préfecture(s) en vue d'arrêter le périmètre d'étude. En laissant cette initiative aux communes, ces procédures se distinguent ainsi de formules plus anciennes, comme les Plans d'aménagement rural (PAR) des années 1970, qui étaient réalisés sous la conduite des services de l'État. En tant que représentants des entités auxquelles s'adressent les politiques de développement territorial actuelles, les élus municipaux sont amenés à jouer un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de ces politiques ; ils se retrouvent en effet dans une position privilégiée d'instigateurs

---

1. La pertinence de ce terme sera discutée plus loin.

des démarches de développement. Dans les faits, leur implication est variable, selon les *pays*, selon les élus, mais aussi selon les enjeux traités. Cependant, quel que soit leur degré de mobilisation sur l'ensemble de la procédure, ils sont particulièrement actifs pour le traitement des questions de périmètre et de délimitation<sup>1</sup> ; les élus municipaux se retrouvent alors à côté des élus régionaux et départementaux, qui sont, eux aussi, très attentifs à ce type de débats. Ce phénomène révèle en fait l'importance du territoire dans la constitution de l'autorité politique, logique qui tend à freiner certaines formes de coopération territoriale.

#### LE TERRITOIRE AU CŒUR DE L'AUTORITÉ POLITIQUE

Les logiques politiques jouent un rôle relativement important dans la mise en œuvre des politiques de développement territorial. Ces logiques politiques ne se réduisent pas aux positionnements partisans, qui sont même assez rares dans les cas que nous avons étudiés. Plus généralement, les logiques directement électoralistes, dans le sens où la décision de contractualiser pour constituer un *pays* ou encore le découpage retenu seraient liés aux intérêts électoraux d'un élu, ne sont pas les plus déterminantes. C'est plus en termes de positionnement au sein du jeu politique local que la mise en œuvre des politiques de développement territorial intéresse certains élus. S'afficher comme le représentant d'un territoire est vu comme une façon d'acquiescer une nouvelle source d'autorité, liée non pas à l'élection au suffrage universel direct mais à l'ancrage dans un territoire.

Le positionnement des élus qui prennent la tête des *pays* et, tout particulièrement, celui des conseillers régionaux, illustre cette logique de constitution d'un dispositif d'autorité à travers l'ancrage territorial.

Pour un élu, prendre la tête d'un *pays* revient à accéder à un nouveau mandat, avec une certaine envergure 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>2</sup>. À l'échelle locale, cela peut conférer une certaine visibilité. Des analyses évoquent alors la constitution de fiefs en référence aux stratégies<sup>3</sup> des élus qui pren-

1. Les débats sur le périmètre et la structure porteuse mobilisent plus les élus que ceux relatifs aux actions à mener. L'attention aux premiers est, en effet, le fait d'un plus grand nombre d'élus et, d'autre part, l'intérêt des élus 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. À 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 déjà que « la détermination d'un nouveau périmètre constitue pour les différents partenaires un enjeu plus fort que la réflexion sur les objectifs à atteindre » (Marc Abélès, « Anthropologie des espaces politiques français », *Revue française de science politique*, 38 (5), octobre 1988, p. 815).

2. 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.

3. Rappelons que le terme « stratégie » ne renvoie pas nécessairement à l'idée de volonté. Michel Crozier et Ehrard Friedberg définissent ce terme comme le « fondement inféré, *ex-post* des régularités de comportement observées empiriquement. Il s'ensuit qu'une telle "stratégie" n'est nullement synonyme de volonté, pas plus qu'elle n'est nécessairement consciente » (*L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977, p. 57).

nent la tête d'espaces intercommunaux <sup>1</sup>. Il ne s'agit pas, en tout cas, de fief électoral, la logique n'étant pas strictement électoraliste. Les *pays* mis en place correspondent d'ailleurs très rarement à une circonscription électorale. Par ailleurs, les actions menées dans ce cadre ont une faible visibilité auprès de la population ou ne sont pas imputées aux structures porteuses de *pays*. C'est surtout auprès des autres élus locaux que ces élus acquièrent une nouvelle visibilité, visibilité qui peut se traduire en un surcroît de légitimité, liée à un ancrage territorial d'importance à l'échelle locale. Ainsi, pour le président d'un *pays* de Rhône-Alpes, ancien ministre mis en cause dans des « affaires » et n'ayant plus que des mandats locaux de maire, président de communauté de communes et conseiller général, prendre la tête de cet espace, c'est aussi une façon de reconquérir une visibilité et une légitimité plus grande parmi les élus locaux, et tout particulièrement au sein du conseil général. C'est aussi dans cette logique de positionnement dans le jeu politique local que l'on peut comprendre pourquoi, en Haute-Savoie, un élu a demandé à prendre la tête du syndicat mixte porteur d'un *pays*, dont il avait pourtant longtemps critiqué le principe. Pour lui, après une défaite électorale, ce poste apparaît comme un mandat de substitution qui lui 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 d'ailleurs être rapproché de celui des maires-présidents de structures intercommunales, qui abandonnent le premier mandat et gardent (ou récupèrent) le second. Ainsi, suite au renforcement de la limitation du cumul des mandats, des maires de villes relativement importantes ont abandonné leur mandat de maire tout en gardant la présidence de la structure intercommunale, qui n'est pas comptabilisée dans le cumul. La présidence de telles structures permet de garder une certaine visibilité locale.

La recherche d'un ancrage territorial à travers les *pays* apparaît particulièrement importante dans le cas des conseillers régionaux. En ce qui les concerne, un tel positionnement est lié aux caractéristiques mêmes de leur mandat. La logique n'est pas, là non plus, directement électoraliste : la stricte logique électorale voulait, en effet, que les conseillers régionaux ne « s'attachent » pas à un territoire *infra*-départemental en particulier puisqu'ils étaient, jusqu'en 1998, élus dans un cadre départemental. Il s'agit plutôt pour eux de se créer une assise territoriale, notamment pour ceux qui n'ont pas de mandat départemental ; plus généralement, il s'agit de rendre visible le mandat régional par son rattachement à un « territoire » <sup>2</sup>. C'est donc également dans la logique d'une certaine forme d'emprise territoriale que ces conseillers régionaux ont défendu les politiques de développement territorial. Un certain nombre de ceux-ci défendent d'ailleurs l'idée de faire des *pays* les circonscriptions électorales des conseillers régionaux. 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 ainsi proposé de réformer le nouveau mode de scrutin régional en créant de nouvelles circonscriptions à l'échelle des *pays*. Pour ces élus, les *pays* sont vus comme un dispositif d'autorité dans la mesure où ils peuvent contribuer à renforcer leur légitimité à parler et à agir comme représentants politiques par identification à une communauté territo-

---

1. Alain Faure, David Guéranger, « Intercommunalité et espaces périurbains : une mise en équation inédite ? », dans *Changer de regard sur le périurbain. Dynamiques et gestion des territoires en région urbaine de Lyon*, 4<sup>e</sup> forum de la région urbaine de Lyon, 2000, p. 1-7.

2. « À partir de là, on est identifié par la population comme le conseiller régional, alors qu'aujourd'hui, on n'est pas tellement identifié » (Entretien avec un conseiller régional, 1<sup>er</sup> décembre 1998).

riale. Le système de « rapporteur », instauré dans le cadre de la politique des Contrats globaux de développement en Rhône-Alpes, entre dans cette logique : l'élu régional mandaté par la région pour faciliter les liens entre les acteurs locaux du *pays* et les services de la région se voit ainsi « attribuer » un territoire *infra*-régional. Il est d'ailleurs intéressant de noter que ce sont des élus régionaux « de base » qui ont défendu la mise en place de ces « rapporteurs », alors que le président du conseil régional était plus que réservé, soutenant l'idée qu'il existait déjà des structures régionales qui pouvaient être les interlocuteurs des *pays*. Pour le président du conseil régional, la recherche d'un ancrage territorial prend en effet une autre forme puisque son autorité repose sur l'ensemble du territoire régional.

La réaction de certains présidents de conseil général montre que le positionnement d'un élu à la tête d'un *pays* est effectivement vu comme une source d'autorité supplémentaire dans le système politique local. Des présidents de conseil général contrecarrent en effet 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. Cela peut les conduire à prendre la tête de *pays* interdépartementaux mis en place dans le cadre d'une politique de développement territorial régionale, alors même que le discours renvoyé par l'institution départementale est très critique vis-à-vis de la politique régionale<sup>1</sup>. C'est le cas dans la Loire, où le président du conseil général préfère prendre la tête d'un Contrat global de développement interdépartemental – d'ailleurs, avec le président du conseil général du Rhône – 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. Dans le cas rapporté ici, il existe des oppositions partisans, mais ce n'est pas toujours le cas. 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, créant dans cette optique un syndicat mixte, a été arrêté par le président du conseil général, pourtant du même parti politique que lui ; ce sont finalement deux contrats de développement territorial qui ont été mis en place sur ce territoire. Une telle intervention peut être interprétée comme étant destinée à 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, y compris le président du conseil général.

1. Les jugements que les représentants des départements portent sur les politiques menées par les régions (et inversement) s'expliquent en partie par les enjeux de positionnement entre ces deux types de collectivités territoriales. En effet, dans un système où les compétences attribuées aux régions et aux départements sont définies de manière floue et peu contraignante, c'est le territoire plus que les compétences sectorielles qui guide l'intervention des collectivités territoriales. Dans ce contexte, pour une collectivité comme la région ou le département, marquer « son territoire » *via* son découpage en un ensemble de *pays*, c'est d'une certaine façon affirmer son autorité face à la collectivité territoriale qui partage le même cadre territorial d'action légitime, en démontrant sa capacité à prendre en charge son territoire. Pour plus de détails, cf. Anne-Cécile Douillet, « Action publique et territoire. Le changement de l'action publique au regard des politiques de développement territorial », thèse de doctorat de science politique présentée et soutenue publiquement le 17 décembre 2001, École Normale Supérieure de Cachan, chap. 3, « Jeux institutionnels entre collectivités publiques ».

Les pratiques de ces différents élus tendent ainsi à montrer que l'ancrage territorial, l'identification à un espace délimité est considéré comme essentiel à la construction de l'autorité politique. Pour les élus, le territoire est donc un support d'autorité politique.

### LE TERRITOIRE POLITIQUE CONTRE LA COOPÉRATION TERRITORIALE ?

Les procédures de développement territorial définissent des espaces bornés. La première étape de ces procédures est en effet la détermination d'un périmètre. Par ailleurs, lors de la constitution de *pays*, les communes se rattachent à un ensemble ou un autre, sans que des appartenances multiples soient réellement envisagées. Il s'agit finalement de choisir d'appartenir à telle entité plutôt qu'à une autre. Les territoires définis par ces politiques sont donc des espaces géographiquement délimités et cloisonnés. Cependant, ces procédures définissent également les territoires de manière plus substantielle. C'est ce qui ressort de l'analyse des textes qui émanent des administrations en charge de la mise en œuvre de ces politiques, qu'il s'agisse des textes définissant les procédures, d'articles de présentation de ces politiques ou encore de documents d'évaluation. Le territoire y apparaît comme un réseau de coopérations et comme une communauté d'action. Tous ces documents font ainsi abondamment référence aux analyses économiques qui soulignent l'importance des réseaux de confiance et de coopération dans l'explication des réussites économiques, notamment les analyses en termes de districts industriels et de Systèmes productifs locaux (SPL) <sup>1</sup>. Ces analyses appuient l'idée que le développement, c'est avant tout de l'action collective, et que c'est cela que les « pouvoirs publics » doivent favoriser. La logique d'action territoriale sous-jacente à ces analyses n'est donc pas celle du territoire politique, contrôlé et borné, mais plutôt celle d'un territoire support d'action collective. Alors que le territoire politique définit une légitimité à agir, dans ce type d'analyse, le territoire est moins une portion d'espace qu'un mode d'organisation socio-économique. Dans la logique du territoire politique, l'action se fait dans un cadre aux frontières délimitées ; dans la logique du territoire support d'action collective, le cadre spatial de l'action n'est pas déterminé *a priori*, mais dépend de l'action elle-même, de l'enjeu et de l'état des relations entre les acteurs susceptibles de porter cette action.

L'analyse de la mise en œuvre des politiques de développement territorial montre que, dans ce cadre, la question du projet de développement est avant tout posée en termes d'appartenance à un « territoire » ou à un autre ; c'est la logique du territoire politique qui prédomine. Fruit d'arrangements politiques entre élus, la délimitation du territoire est justifiée par des critères à prétention scientifique – géographiques, historiques, statistiques ou économiques <sup>2</sup> ; une fois le périmètre délimité, le projet est éla-

1. Pour une illustration des liens faits entre ces analyses et les politiques de développement territorial, cf., par exemple, le rapport d'évaluation de la politique de *pays* lancée en 1995 : Michel Kotas, *Politique de pays*, Paris, La Documentation Française, 1997. La DATAR, mais aussi les administrations régionales ont fortement mobilisé les économistes qui développent ces notions dans le cadre des réflexions organisées autour des politiques de développement territorial qu'elles ont mises en place.

2. Sur ce sujet, cf., par exemple, Bernard Debarbieux, Jacques Poisat, « La rhétorique des artefacts territoriaux », dans Françoise Gerbaux (dir.), *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1999, p. 35-52 ; Martin Vanier, « La petite fabrique des territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques », *Revue de géographie de Lyon*, 70 (2), 1995, p. 93-103.

boré. Le « territoire pertinent » prend ainsi la forme d'un découpage « justifié » plus que celle de « coopérations pertinentes » en fonction d'un projet. Ainsi, si les politiques de développement territorial favorisent les coopérations entre territoires institutionnels et le dépassement des frontières politico-administratives, les territoires qu'elles mettent en place délimitent *a priori* le cadre spatial de l'action, au même titre que n'importe quel territoire politico-administratif. La rhétorique du territoire pertinent véhicule donc la reproduction d'un ordre territorial, simplement transposé à une autre échelle. Chercher à faire coïncider le territoire de l'action publique avec un « territoire pertinent » perpétue en fait une logique de territoire politique.

Cette logique du territoire politique est fortement entretenue par les élus qui prennent la direction des *pays*. Ces élus qui parviennent à s'imposer à la tête des *pays* et en font le support d'un nouveau dispositif d'autorité, mobilisent des discours et adoptent des pratiques qui confortent leur autorité. Ces pratiques tendent à renforcer le phénomène de construction de frontières et à exclure certaines formes de coopération territoriale. La mise en place d'une structure particulière est, par exemple, souvent un enjeu pour les élus qui font des *pays* un dispositif d'autorité ; c'est ainsi qu'ils vont défendre la formule de l'établissement public, plus contraignante qu'une association, parce qu'elle donne une certaine « dureté » à l'espace constitué<sup>1</sup>, alors que les *pays* sont promus comme des espaces souples, des « espaces de projet ». Par ailleurs, cette logique de mise en place de territoire d'autorité ne pousse pas à l'instauration de coopérations à l'extérieur du *pays* puisqu'il s'agit avant tout d'agir sur son territoire d'action légitime, celui qui est à la source de son autorité ; agir en dehors de ce territoire oblige à partager l'autorité. Dans cette logique, toute concertation n'est pas bonne à prendre, notamment si elle ne porte pas le sceau du *pays*<sup>2</sup>. Les politiques de développement territorial créent des formes de coopération territoriale, mais elles en excluent d'autres.

L'argumentaire auquel ces élus ont recours pour justifier la mise en place des *pays* est assez révélateur de leur conception des *pays* comme des territoires d'action à l'instar de ceux qui existent déjà, la commune notamment, la seule différence étant le changement d'échelle. Ils justifient souvent le *pays* par lui-même. Le président du syndicat mixte porteur d'un *pays* Rhône-Alpin, interrogé sur l'intérêt d'agir à cette échelle, répond ainsi de façon tautologique : il importe de mener une véritable politique culturelle à la dimension du *pays*, une politique économique qui passe par-dessus les frontières, une politique de solidarité à la dimension du *pays*, une véritable politique touristique (entretien 29 avril 1999). Il s'agit simplement d'un changement d'échelle et non d'un changement de logique dans la façon de concevoir les programmes d'intervention publique.

Ainsi, alors que les analyses et les justifications qui sous-tendent les politiques de développement territorial insistent surtout sur le renforcement des capacités d'action collective et des coopérations et que la constitution de *pays* est présentée comme une volonté de dépasser les « territoires institutionnels », la mise en œuvre de ces politiques tend à réduire le problème du développement à la mise en place de nouveaux

---

1. « Moi, j'étais favorable à la formalisation d'entrée de jeu, moi, si on m'avait écouté, on serait même pas passé par une association, d'entrée de jeu un syndicat mixte. Pourquoi ? Pour ficeler tout le monde » (Entretien avec l' élu à la tête d'un *pays* rhône-alpin, 29 avril 1999).

2. C'est ainsi que les élus du *pays* de Bièvre-Valloire (Isère) ont plusieurs fois exprimé leur refus d'associer la communauté de communes voisine de Bièvre-toutes-Aures à des actions ou des réflexions s'il n'y avait pas adhésion formelle de cette dernière au syndicat mixte qui met en œuvre le Contrat global de développement.

territoires institutionnels et à instaurer de nouveaux cloisonnements. Parmi les facteurs explicatifs de cet état de fait, les pratiques des élus locaux qui prennent la tête des démarches de *pays* ont une place non négligeable. Ce que révèle ainsi la mise en œuvre des politiques de développement territorial, c'est que l'importance et la centralité du territoire, de l'ancrage territorial, dans la construction de l'autorité politique, limite d'une certaine façon la portée de certains principes d'action sous-jacents à ces politiques. Promu comme un (nouveau) principe d'action publique, « le territoire » apparaît au final comme un outil de politique publique au service de stratégies de positionnement institutionnel pour les collectivités publiques<sup>1</sup> et comme un discours et un espace de légitimité politique pour certains élus. La territorialisation de l'action publique, telle qu'elle est encouragée par les politiques de développement territorial, semble ainsi changer les règles du jeu politique – légitimation de l'action, mode de construction du *leadership* politique... – plus que les principes de l'action publique locale. En effet, si l'émergence de nouveaux espaces d'action publique dans le cadre de ces politiques peut avoir un impact non négligeable sur le jeu politique local en procurant de nouvelles « ressources de notabilité » à certains élus *via* l'identification à une communauté territoriale élargie, l'importance des enjeux de contrôle territorial pour les élus et les collectivités publiques tend à reproduire un ordre territorial où l'action publique prend forme dans des espaces bornés *a priori* plus qu'à travers des réseaux de coopération ; dans le cadre des *pays*, la frontière politique reste un facteur explicatif de l'action publique plus important que le projet ou la territorialité des enjeux.

Sous l'angle du lancement de la démarche et de la délimitation des *pays*, les élus, ou du moins certains élus, orientent ainsi de façon déterminante la mise en œuvre des politiques de développement territorial et ceci s'explique en partie par le fait que les *pays* sont des sources d'autorité politique. Cependant, au-delà de l'autorité politique – autrement dit, de la légitimité à intervenir dans le débat public, en tant que représentant d'une communauté territoriale –, se pose la question du pouvoir<sup>2</sup> de ces élus en tant que représentants de ces entités territoriales. Quelle est leur capacité d'action ou, plus simplement, leur capacité à orienter l'action publique à cette échelle ? Quelle est leur place dans l'élaboration et la mise en œuvre d'interventions publiques dans ce cadre ? Plus largement, quelles sont les logiques qui président à la construction de l'action publique à l'échelle des *pays* ? Répondre à ces questions impose de regarder maintenant quelle est la place des élus dans la construction des programmes de développement local, en regard du rôle joué par les autres acteurs qui interviennent dans la mise en œuvre de ces politiques.

1. Cf. note 1, p. 596.

2. On s'inspire ici de la distinction entre autorité et pouvoir, telle que la propose Patrice Duran, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999 : l'autorité correspond à une légitimité à agir et le pouvoir à une capacité d'action. Il souligne ainsi que « les acteurs cherchent souvent à construire des dispositifs d'autorité visant à asseoir leur position indépendamment des problèmes à résoudre, l'accès à l'autorité constitue en soi un enjeu de pouvoir. [...] La recherche de l'autorité est en effet souvent posée pour elle-même car les acteurs y cherchent leur légitimité et leur statut dans un univers de rapports de force » (p. 69).

## LES ÉLUS LOCAUX ET L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALISÉE : NOUVEAUX INTERLOCUTEURS, CONTINUITÉ DES PRATIQUES

Les textes qui définissent les politiques de développement territorial et les acteurs qui en font la promotion mettent en avant les idées de partenariat et de participation : il s'agit d'associer à la définition d'un programme de développement territorial tous les acteurs de ce territoire. Ces « acteurs locaux » sont aussi bien les élus locaux que les agents des différents niveaux de collectivités publiques et les divers « acteurs socio-économiques et associatifs ». Dans certains cas, c'est l'ensemble de la population que l'on dit vouloir associer à la définition et à la mise en œuvre de la politique de développement local. Le partenariat entre collectivités publiques passe par le cofinancement et par la participation de représentants de ces collectivités aux différentes instances de concertation mises en place pour élaborer ou mettre en œuvre le contrat de développement. Quant à la participation, elle se traduit là aussi par la contribution de différents types d'acteurs aux instances d'élaboration et de mise en œuvre des programmes de développement et, dans un certain nombre de cas, par la mise en place d'instances plus formalisées et plus durables, telles que les conseils de développement inscrits dans la LOADDT de 1999 <sup>1</sup>.

Les observations conduites en Rhône-Alpes et en Limousin ont révélé que, parmi tous ces acteurs, les élus ont une place centrale dans la mise en œuvre des politiques de développement territorial ; dans la plupart des cas, ils apparaissent prédominants non seulement dans l'initiative de s'engager dans la constitution d'un *pays*, comme cela a déjà été mentionné, mais aussi dans le choix des actions à mettre en œuvre <sup>2</sup> et dans la répartition des financements alloués dans ce cadre. Pourtant, ils sont rarement les véritables concepteurs des projets de développement local dans leur dimension transversale et intercommunale : la plupart des élus restent en effet dans une logique d'intercession en faveur de leur territoire d'élection, tandis que d'autres acteurs mettent en forme le projet de développement local à l'échelle du *pays*.

1. Article 25 de la LOADDT du 25 juin 1999 : « Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Le conseil de développement s'organise librement. Il est associé à l'élaboration de la charte de pays. Il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du pays. Le conseil de développement est informé au moins une fois par an de l'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en œuvre du projet de développement du pays et est associé à l'évaluation de la portée de ces actions. »

2. En matière agricole cependant, les organisations professionnelles, et notamment la chambre d'agriculture, ont un poids non négligeable et il est courant que les élus leur « délèguent » l'élaboration du volet agricole du contrat. Pour une chambre d'agriculture, une politique de développement territorial est l'occasion de trouver de nouveaux financements pour les actions qu'elle développe. La participation des autres acteurs économiques, associatifs et professionnels est variable d'un *pays* à l'autre mais souvent limitée. Pour des commentaires sur ce point, cf. Anne-Cécile Douillet, cité, p. 215-236.

LES LIEUX DE DÉFINITION DES NORMES DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

Dans les procédures de développement territorial lancées dans les années 1970, les Plans d'aménagement rural (PAR) et les contrats de *pays* en particulier, les services de l'État jouaient un rôle non négligeable : les services préfectoraux et les administrations sectorielles étaient fortement impliqués dans ces démarches, du lancement de la procédure à la sélection des actions à mener en passant par la constitution des groupes de travail. En milieu rural, les Directions départementales de l'agriculture (DDA) avaient ainsi une place primordiale. Si l'on définit les experts du développement local comme les acteurs qui interviennent « en mobilisant leur savoir-faire dans la construction intellectuelle du projet de développement local »<sup>1</sup>, on peut même ajouter que l'expertise du développement local était pour l'essentiel interne à l'administration d'État, même si des bureaux d'étude pouvaient intervenir ponctuellement. Dans une procédure comme celle des PAR, le développement local apparaît pensé avant tout dans les services de l'État.

Les services de l'État sont aujourd'hui nettement moins présents dans la mise en œuvre des procédures de développement territorial. Lorsqu'ils le sont, on trouve plutôt des représentants des préfetures ou des sous-préfetures que des représentants des administrations sectorielles. C'est ce qui ressort de l'étude de la composition des groupes de travail à l'origine des contrats de développement que nous avons examinés. Les collectivités territoriales, régions et départements sont, en revanche, assez présentes tout au long du processus de formalisation du programme de développement. La politique de *pays* de l'État ayant connu quelques flottements dans son application<sup>2</sup>, régions et départements ont eu plus de facilité à occuper le terrain à travers leurs propres procédures de développement territorial. Nombre de ces collectivités ont, par ailleurs, mis en place des services spécialisés dans le développement territorial : mission territoires, direction des politiques territoriales, service du développement local, etc., sont autant de dénominations possibles pour ces services. Au-delà des services « sectoriels » susceptibles de proposer telle ou telle action dans tel ou tel domaine, régions et départements ont ainsi créé des services dont le travail consiste à organiser la concertation autour du développement et à rappeler les principes directeurs des procédures proposées, qu'il s'agisse de la transversalité, de l'importance du diagnostic de territoire, présentant ses forces et faiblesses, ou de la nécessité de proposer un projet d'ensemble, articulé autour de quelques objectifs. Au niveau de l'État, la DATAR joue ce rôle à l'occasion de grandes rencontres nationales ou locales<sup>3</sup>. C'est donc la DATAR et, surtout, les administrations des collectivités territoriales qui sont les diffuseurs des normes du développement local et qui se posent en garant du bon respect des principes du développement territorial, rappelant au fil des réunions de préparation des projets de développement quelles sont les normes en la matière, notamment à propos de la méthode de travail ou de la présentation du projet.

---

1. William Genieys, « Le développement local face à l'État. La genèse du "Pays Cathare" », dans Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabilleau (dir.), *op. cit.*, p. 367.

2. Lancée en 1995, la procédure est modifiée en 1999 ; les décrets d'application ne sortent qu'en septembre 2000 et, suite à l'arrivée d'un nouveau gouvernement en mai 2002, la procédure est aujourd'hui en suspens.

3. À titre d'exemple, citons la journée nationale des *pays* organisée à Paris le 4 octobre 1999. Lors de ces journées sont présentés des cas de « bonnes pratiques » en matière de développement local.

Le poids de ces acteurs qui construisent, théorisent et diffusent les normes du développement local a tendance à placer les élus locaux en position d'attente d'un label donnant accès à des financements. Outre les déclarations de ces élus<sup>1</sup>, les phénomènes de mimétisme entre projets de développement témoignent de cette logique. Plusieurs exemples, notamment dans le Limousin, montrent effectivement que certains programmes de développement sont fortement inspirés de ce qui a été fait sur un territoire voisin, l'objectif étant avant tout de présenter un projet susceptible d'obtenir des financements. L'intervention de bureaux d'étude renforce par ailleurs ces phénomènes de normalisation et de standardisation des projets de développement local. Ils sont sollicités pour mettre en forme les projets de développement et le font de façon à répondre aux exigences des offreurs de procédure, d'autant plus que leur intervention est parfois financée par les collectivités qui proposent les procédures de développement territorial. C'est le cas en Limousin, où la région a imposé une phase de diagnostic territorial avec l'aide « d'experts » dans le cadre de la politique de soutien à l'émergence des *pays*. L'intervention de ces bureaux d'étude dans la démarche de constitution des *pays* un peu partout en France tend à favoriser la répétition de discours et de techniques d'un « territoire » à l'autre, notamment lorsqu'il s'agit de démontrer la « pertinence » du territoire et de construire un projet « transversal ».

D'autres acteurs encore participent à la mise en forme du programme de développement tout en « incarnant » la démarche d'action publique à l'échelle d'un *pays*. Ce sont les agents ou « animateurs » de développement, recrutés pour aider à l'élaboration et à la mise en œuvre du projet. De par leur fonction, parfois également du fait de leur formation spécialisée en développement local, ils sont les promoteurs d'une action à une échelle qui dépasse celle de la commune. Les procédures de développement prévoient d'ailleurs presque toujours des financements pour ces aspects « d'animation » qui sont souvent jugés nécessaires à l'aboutissement du projet : suite aux difficultés de la première formule de Contrats régionaux de développement local, la région Limousin a ainsi imposé, en 1994, que l'animation soit financée avant de signer le contrat et a prévu qu'un maximum de 12 % de la subvention régionale pouvait être affectée aux charges de fonctionnement de la structure locale. Dans le cadre de la procédure des Contrats globaux de développement, la région Rhône-Alpes finance, quant à elle, à hauteur de 40 à 60 %, un ou plusieurs postes d'animateur local pour la préparation du contrat.

On constate donc que, dans le cadre des politiques de développement territorial, bien d'autres acteurs que les élus locaux interviennent dans la définition du sens d'une démarche de développement local et de l'orientation générale à donner aux projets élaborés. Le rôle joué par les acteurs administratifs, c'est-à-dire les agents des collectivités offeuses de procédures de développement territorial, et notamment ceux des régions, témoigne ainsi de la permanence d'une logique de l'offre, en décalage avec la rhétorique du « projet de territoire » : les acteurs locaux répondent à une procédure plus qu'ils n'élaborent un projet territorial. Dans les cas étudiés, l'argument de l'apport financier apparaît déterminant pour obtenir l'adhésion d'un grand nombre de communes, beaucoup plus que le « projet commun ». Par ailleurs, il est des cas où les agents de la collectivité offreuse – la région, par exemple – poussent fortement un « territoire » à s'engager dans une démarche de *pays*, les collectivités qui proposent des procédures de développement territorial ayant souvent un objectif de couverture

---

1. « Si y'a pas de pays, y'aura pas de subvention, donc c'est comme si c'était obligatoire » (Entretien avec un élu limousin, 13 avril 2000).

maximale de leur territoire par ces procédures, dans une logique de contrôle territorial. L'implication des élus locaux dans la définition des projets de développement local s'inscrit donc dans un cadre très balisé par les collectivités qui proposent les procédures de développement territorial. Dans ce contexte, la plupart des élus locaux restent dans une logique d'intervention auprès de guichets en recherche de « clients ».

#### LES ÉLUS FACE AUX GUICHETS TERRITORIAUX

Si l'on ne s'intéresse plus seulement aux élus qui sont à la tête des structures porteuses de *pays* et qui défendent la démarche de « projet de territoire », les politiques de développement territorial prennent un visage moins novateur. En effet, la logique de mise en œuvre des politiques de développement territorial est en grande partie une logique de guichet et de concurrence entre territoires. Les élus locaux s'adressent à des collectivités publiques en vue de l'allocation d'un certain nombre de ressources pour leur territoire d'élection ; ces collectivités sont par ailleurs à la recherche de « clients », du fait de la concurrence qui existe entre elles pour l'affirmation de leur capacité politique. Bien qu'il s'agisse de guichets « territoriaux » (Europe, État, région, département) et non de guichets sectoriels appartenant à l'appareil administratif d'État, cette logique n'est pas sans rappeler les analyses plus anciennes du système politico-administratif territorial que nous avons évoquées plus haut.

Un certain nombre d'élus cherchent, en effet, à financer des projets communaux à travers les contrats de développement proposés par la région, le département ou l'État. Il y a ici un effet d'aubaine qui consiste à utiliser la démarche de développement intercommunale pour mener à bien les projets communaux. Cet opportunisme est d'ailleurs accepté comme un mal nécessaire ; il paraît incontournable :

« Il faut arriver à vendre la procédure et de faire que les élus vont financer une animation touristique sur un territoire pendant 5 ans ; ça passera jamais si à côté on leur finance pas leur projet qu'ils ont à cœur » (Entretien fonctionnaire départemental, 27 octobre 1998).

Si un tel « opportunisme » est possible, c'est que les élus communaux siègent dans les instances de préparation ou d'exécution des contrats. Dans ces instances, ces élus défendent les territoires qu'ils représentent et qui fondent leur autorité et leur légitimité d' élu. Même les élus les plus impliqués au niveau de la structure qui porte le *pays* ne peuvent faire abstraction du (des) territoire(s) qui fondent leur légitimité d' élu. C'est ainsi qu'un membre du bureau du syndicat mixte qui porte un *pays* isérois, maire et président de structure intercommunale, défend l'échelon communal... et l'EPCI<sup>1</sup> qu'il préside :

« Y'a une proximité qui rend tout son intérêt à la commune, c'est un relais qui, s'il n'existait pas, faudrait le recréer me semble-t-il. On a du mal à faire abstraction des limites administratives communales. [...] 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 [de passer à une intercommunalité plus grande] » (Entretien 28 avril 1999).

1. Établissement public de coopération intercommunale.

Les intérêts communaux et ceux des EPCI s'expriment ainsi par la présence de leurs élus au sein des groupes de travail et des instances décisionnelles des *pays*. L'expression de ces intérêts est même particulièrement prégnante et dépend du rapport de force entre communes, comme l'explique en substance cet animateur de Contrat global de développement dans la région Rhône-Alpes, qui évoque les modalités de préparation du contrat :

« En commission, on dit : suite au diagnostic, il faudrait bien qu'on travaille sur ça, ça et ça et après les communes disent : moi, j'ai tel projet qui pourrait rentrer là-dedans, et on le prend en compte ou pas quoi. [...] Mais y'a des communes qui ont mis, qui sont rentrées bille en tête en disant : moi, je veux qu'on finance ça, et après y'a les rapports de force entre les différentes communes quoi, c'est pour ça que chaque grosse commune a inscrit un, plusieurs projets assez importants. [...] Le clivage c'est souvent entre les maires qui souvent voudraient que l'on mette dans le contrat global des actions légitimes, importantes pour eux, leur commune, et puis des actions plus transversales, il a fallu arbitrer » (Entretien 3 décembre 1998).

Les élus locaux, y compris ceux qui s'affichent comme les plus ardents défenseurs de la démarche de *pays*, attendent souvent un retour pour leur commune ou leur structure intercommunale de leur participation au *pays* ; ils veulent pouvoir bénéficier de l'opportunité de financement qu'est la procédure de développement territorial. C'est ce que la plupart des élus rencontrés mettent en avant. Un élu explique ainsi qu'à n'importe quelle échelle, « le boulot des animateurs, c'est de gratter tout ce qui peut se gratter » et « si les autres cantons n'ont pas tout ça, c'est leur problème » (entretien 27 mai 1999). La logique est donc bien de récolter des financements pour « son » territoire ; c'est ainsi que les élus locaux semblent encore majoritairement concevoir leur « métier ». C'est pourquoi des projets à vocation strictement communale sont financés dans le cadre de la plupart des procédures de développement territorial. Les aménagements de centre-bourgs sont ainsi des actions assez régulièrement financées par les procédures régionales de développement local des régions Limousin et Rhône-Alpes ; lorsque des zones industrielles sont prévues dans le cadre de ces contrats, il est courant qu'une zone soit prévue pour chaque EPCI partie prenante du *pays*.

Par ailleurs, comme les procédures de développement territorial ne financent jamais entièrement les programmes de développement et que les communes et structures intercommunales sont presque toujours amenées à y participer financièrement, cela pose souvent des problèmes lors de la mise en œuvre des programmes, les élus communaux et intercommunaux exprimant de fortes réticences à financer des structures ou des programmes qui ne les concernent pas directement et dont elles dénoncent souvent l'inutilité. Les programmes de développement élaborés à l'échelle d'un *pays* ne sont donc pas automatiquement mis en œuvre, car les instances chargées de l'exécution et d'une partie du financement représentent d'autres espaces. L'analyse des actions financées, de la répartition des financements et de la mise en œuvre des programmes de développement au sein des *pays* révèle aussi la prédominance des intérêts communaux et, dans une moindre mesure, des intérêts des EPCI qui composent le *pays*, lorsque ces EPCI existent.

Si les élus locaux ont une place centrale dans la mise en œuvre des politiques de développement territorial, y compris dans le choix des actions et la répartition sectorielle et territoriale des fonds alloués, cela témoigne donc plus de la permanence des logiques de défense des territoires d'élection que d'un rôle d'orientation accru des représentants politiques dans une action publique renouvelée. Les élus défendent

avant tout les territoires qu'ils représentent ; le changement de l'échelle de conception des politiques publiques et le passage à une réelle intercommunalité sont loin d'être effectifs. Au final, le *pays* reste souvent une juxtaposition d'espaces d'action publique plutôt qu'un espace d'action publique en soi. Cela signifie par ailleurs que l'autorité acquise par l'élu qui prend la tête du *pays* ne correspond pas à un véritable pouvoir à cette échelle puisque la prégnance des intérêts des communes et des EPCI, mais aussi des cantons<sup>1</sup>, indique qu'il n'y pas réellement structuration de l'action publique à l'échelle du *pays*. Il est donc difficile de parler de *leadership* pour caractériser ces élus dont l'action ne correspond pas vraiment à des mobilisations nouvelles ni à une réelle transformation des logiques d'action<sup>2</sup>.

\*\*

L'analyse de la mise en œuvre des politiques de développement territorial, par les logiques contradictoires qu'elle révèle, permet ainsi de préciser la notion de territorialisation et de regarder de plus près quel est l'impact de cette tendance d'évolution de l'action publique sur les pratiques des élus locaux. Il apparaît d'abord que les politiques de développement territorial sont le vecteur d'une standardisation tout autant que d'une territorialisation des normes et du contenu de l'action publique en matière de « développement rural ». D'un côté, ces politiques créent les conditions de prise en charge locale du développement. De l'autre, l'intervention d'experts du développement local – issus des services de l'État ou des collectivités proposant des procédures de développement territorial, d'une part, de bureaux d'études privés, d'autre part –, couplée à des phénomènes de mimétisme liés à l'attente d'un « label », est le vecteur d'une normalisation qui s'oppose à l'idée de définition localisée des problèmes publics et des moyens de prise en charge de ces problèmes. Par ailleurs, l'importance des enjeux de contrôle territorial pour les élus et les collectivités publiques tend à reproduire un ordre territorial où l'action publique prend forme dans des espaces bornés *a priori* plus qu'à travers des réseaux de coopération. Quant à l'impact sur les pratiques des élus locaux, si l'émergence de nouveaux espaces d'action publique dans le cadre de ces politiques peut influencer quelque peu sur le jeu politique local et sur les modes de légitimation en procurant de nouvelles ressources de notabilité à certains élus, la logique de défense du territoire d'élection reste la logique d'action dominante de la plupart des élus locaux. La territorialisation de l'action publique encouragée par les politiques de développement territorial correspond plus à la mise en place de nouveaux cadres d'allocation de ressources qu'à un processus renforçant le caractère localisé et collectif de la définition des normes et du contenu de l'action publique.

---

1. *Via* l'action des conseillers généraux qui, tout en participant au programme de développement à l'échelle du *pays*, continuent à agir en priorité pour leur canton en mobilisant les politiques du conseil général.

2. Reprenant la distinction faite par James MacGregor Burns, certains utilisateurs de la notion de *leadership* font cependant la différence entre le *leadership* transactionnel « qui se borne à ratifier une structure d'échanges politiques héritée » et le *leadership* transformationnel qui a la « capacité de porter de nouveaux espaces et de nouveaux domaines de transaction » (François Baraïze, Emmanuel Négrier (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, *op. cit.*, p. 283-284).

Anne-Cécile Douillet est ATER à l'Institut d'études politiques de Grenoble. Elle a soutenu sa thèse de science politique « Action publique et territoire. Le changement de l'action publique au regard des politiques de développement territorial », sous la direction de Jean-Claude Thoenig, à l'École normale supérieure de Cachan, en décembre 2001. Elle a publié (avec Dirk Lehmkuhl) « Strengthening the Opposition and Pushing Change : The Paradoxical Impact of Europe on the Reform of French Transport », dans Adrienne Héritier *et al.*, *Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001, et a participé à plusieurs ouvrages collectifs, sur les thèmes du territoire et de l'expertise. Elle travaille actuellement sur les politiques agricoles et environnementales à l'échelle intercommunale (Institut d'études politiques de Grenoble, Domaine universitaire, 1030 avenue centrale, BP 45, 38402 Saint-Martin d'Hères Cedex)

## RÉSUMÉ/ABSTRACT

### LES ÉLUS RURAUX FACE À LA TERRITORIALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

*Présentées comme des politiques partenariales, participatives, globales et territorialisées, les politiques dites de « développement territorial » constituent un terrain idéal pour analyser les transformations et recompositions de l'action publique liées à la valorisation des territoires. Cet article traite plus spécifiquement de la place des élus locaux dans la mise en œuvre de ces politiques en milieu rural, avec l'objectif de voir en quoi l'évolution des modalités d'action publique a changé leurs pratiques et leurs modes d'intervention dans la décision publique. Il apparaît que l'ancrage territorial est un élément essentiel de la légitimité des élus. Dans ce contexte, certains élus accompagnent le mouvement de recomposition territoriale encouragé par les politiques de développement territorial pour renforcer leur autorité en s'appuyant sur ces nouveaux territoires, mais la logique dominante reste une logique de défense de son territoire d'élection auprès d'administrations susceptibles d'allouer des ressources. Les élus locaux agissent ainsi sur la répartition territoriale des ressources plus que sur la définition des principes et des normes du développement local.*

### LOCAL POLITICS AND POLICY-MAKING IN THE FIELD OF LOCAL DEVELOPMENT. HAS LOCAL GOVERNANCE CHANGED IN FRENCH RURAL AREAS ?

*« Territorial development policies » are intended to promote a cooperative, participatory, global, and localized mode of public action. As such, they are an ideal ground to treat the question of the alterations and recomposition of public action. This article deals more specifically with the role of local political representatives in the implementation of these policies in rural areas, in order to see in which way their place in local governance has changed. It shows that territorial anchoring is an important source of legitimacy for political representatives. In this context, while some political leaders favour territorial reorganization by taking the head of inter-communal groupings set up to implement local development programmes, political representatives mostly act in order to get resources for their constituencies.*