

## **Réseau de recherche**

### **« Economie sociale et solidaire et action publique »**

### **RESSAP**

---

- *Etaient présents : Jean-Robert ALCARAS (JRA) ; Laurent DEROBERT (LD) ; Fabienne DOURSON ; Patrick GIANFALDONI (PG) ; Guillaume MARREL (GM) ; Magali NONJON (MN) ; Franck PETIT (FP), Frédéric ROSTAING (FG)*
- *Etaient excusés : Yvan FERRIER, Martine LE FRIANT*

Ordre du jour de cette réunion du RESSAP :

- \* Présentation de Guillaume Marrel sur le thème : « Les élus dans l'action publique territoriale aujourd'hui. Problématiques de recherche ».
  - \* Commentaires et échanges avec Frédéric Rostaing, MCA Université d'Avignon, et Conseil Général.
  - \* Réflexions exploratoires dans la perspective de la définition d'un programme de recherche du RESSAP pour 2009-2010.
- 

#### **A. Interventions de Guillaume Marrel sur le thème « *Les élus dans l'action publique territoriale aujourd'hui. Problématiques de recherche* »**

##### **1. PRÉSENTATION DE LA TRAJECTOIRE DE RECHERCHE : SOCIOLOGIE DU PERSONNEL POLITIQUE**

##### **a) Le cumul des mandats électifs : une thèse de sociologie historique du personnel politique**

Thèse soutenue fin 2003 : approche socio-historique d'une des principales caractéristiques des parcours électoraux français : le cumul des mandats électifs

##### ***Deux modèles explicatifs stratégiques et systémiques hermétiques***

Objectif : tentative de dépassement des 2 modèles explicatifs disponibles

- explication systémique dominante (socio des organisations) : comme facteur de régulation du modèle républicain et centralisé d'action publique : le cumul = facteur d'assouplissement du jacobinisme dans l'interprétation « crozérienne » du système politico-administratif français : la figure du député-maire qui court-circuite la filière administrative en accédant directement aux ministères.
- explication culturelle ou stratégique plus marginale : comme spécificité des stratégies de positionnement des élus dans les contraintes d'une vie politique à la fois centralisée et notabiliaire, nationalisée et localisée, précocement démocratique mais longtemps privée de structures partisans forte etc...

## ***Une relecture sociohistorique du cumul : professionnalisation, notabilisation et centralisation***

Proposition d'une relecture sociohistorique du phénomène et de ses modèles d'interprétation qui montre à partir de l'étude des débats parlementaires sur la question de 1848 à 1958 et du recensement statistique des députés et sénateurs cumulants sur la même période

1. que le phénomène n'est pas récent (<=> spécifique à la 5e R) mais prend racine dans le modèle parlementaire notablière de la Monarchie de Juillet, se recompose sous le Second Empire avec le cumul des candidatures officielles et s'institutionnalise véritablement dans l'installation et la stabilisation de la 3e République
2. que le phénomène stabilise jusque dès le début du Régime mais s'intensifie par la municipalisation des cumuls (parlementaire-maire-CG)
3. que cette institutionnalisation renvoie à la relation très étroite en France entre la professionnalisation des notables (et inversement) d'une part et la centralisation étatique de l'intervention publique
4. l'idée principale étant que dans la concurrence entre les élites locales pour le contrôle des nouveaux marchés politiques et du pouvoir parlementaire (entre 1860 et 1914 puis dans l'E2G), l'occupation du terrain électoral départemental et municipal est devenue une nécessité stratégique partagée par toutes les formations en position d'exercer le pouvoir (Rep => Rad => Droite et Soc => Com...)
5. et que c'est sous cette contrainte électorale que des élus locaux importants et le plus souvent députés ou sénateurs, voir ministres ont encouragé une recentralisation administrative de l'action publique locale en plein essor (urbanisation et équipement 1930-1958').
6. autrement dit, pour simplifier, le modèle explicatif de Crozier-Thoenig (vendu en 1976 à A. Peyrefitte) naturalise la fonctionnalité du cumul dans le système politico-administratif ; et l'historisation de ce modèle montre que les élus locaux n'ont pas simplement réagi en bons notables, à une centralisation imposée par les technocrates parisiens, mais qu'ils ont participé à la mise sous tutelle de leurs propres politiques municipales et départementales, pour entretenir des pratiques de cumul certes fonctionnelles, mais surtout électoralement indispensables.
7. après 1958, le cumul devient un système délibérément entretenu par DG cherchant à éloigner les parlementaires du gouvernement national
8. et depuis la décentralisation, la fonctionnalité du cumul dans l'action publique s'est considérablement réduite : c'est maintenant son utilité électorale qui prime : à vérifier

### **b) Elargissement et recentrage post-doctoral : les temporalités du politique**

- à partir notamment de **l'hypothèse d'une spécificité du temps des élus** = aborder les élus dans l'action publique à partir du rapport spécifique au temps qu'ils entretiennent, face aux acteurs administratifs, notamment parce qu'ils subissent et donc imposent aux autres la précarité de leurs fonctions périodiquement remise en cause...
- pratique explorée avec Renaud Payre dans une étude sur **l'allongement du mandat municipal** de 4 à 6 ans en 1929 : en lien avec le cumul des mandats, puisque ce sont les députés et sénateurs-maires très nombreux qui votent alors au Parlement pour la réduction de leur « précarité » municipale et donc pour une forme de sécurisation de leurs

trajectoires, au nom de l'efficacité de l'action publique : « il faut du temps pour administrer une ville moderne »

- pratique explorée de manière secondaire à l'échelle européenne, à partir de l'étude de **l'allongement des trajectoires parlementaires européennes**, comme indicateur d'une lente construction d'un système politico-administratif communautaire.
- pratique reprise dans un « **programme d'enquête ethnographique** » **plus large lancé sur les temporalités politiques**
  - sur les tensions entre le temps de l' élu et le temps de l'administrateur
  - sur la gestion du temps des élus par les agendas
  - sur les relations entre agenda personnel et agenda politique, collectif, municipal etc...
- pratique réinvestie dans un séminaire de recherche animé à Montpellier sur **l'ethnographie du métier d' élu** dans son espace-temps singulier : le territoire et la durée.
- pratique réinvestie ici même dans le Ressap où je souhaite explorer la place et les rôles des élus dans **l'action publique sociale locale et ses relations à ESS** : en saisissant donc les objets du Ressap comme autant de terrains d'expérimentation de mon projet d'observation des élus dans leur espace-temps.

## 2. APPRÉHENDER DES ÉLUS DANS L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALISÉE

Comment proposer un cadrage problématique et méthodologique sur la place et le rôle des élus dans l'action sociale locale en lien avec l'ESS ?

= présentation de l'état de la sociologie du personnel politique local et des grandes problématiques qui la structurent aujourd'hui, notamment la meilleure prise en compte de l'action publique d'une manière générale

= le lien à l'action sociale locale sera plus précisément abordé dans la discussion avec Frédéric

### a) La sociologie du personnel politique local : bilan théorique et empirique

En France, la sociologie du personnel politique local s'est beaucoup transformée

*Dans l'affirmation des singularités de la sociologie des élites françaises (Genieys, 2006)*

- En réaction à l'opposition classique et anglo-saxonne, considérée comme inadaptée entre
  - les théories « monistes » qui affirment l'existence d'une élite unifiée, homogène et solidaire (mono-élite) au sein des démocraties
  - les théories « pluralistes » qui soulignent au contraire la diversité des élites politiques, économiques, culturelles... et défendent l'idée d'un système polyarchique
- s'est développé dans la France de la 5<sup>ème</sup> Rep, une approche essentiellement consacrée aux élites technocratiques de l'Etat : *la noblesse d'Etat*
  - à cause de la survalorisation de l'Etat régulateur central au détriment des gouvernements locaux

- en relation avec une certaine réalité de l'occupation des sommets de l'Etat par une élite politico-administrative sous la 5<sup>e</sup> Rep
- parallèlement, les représentants élus ont fait l'objet de 3 approches successives :
  - 1970' : *sociologie du personnel parlementaire* : approche sociographique du *social background* dans l'accès à la représentation politique et à la carrière essentiellement nationale
  - 1980-90' : *sociologie de la professionnalisation* : à partir d'une critique de l'hypothèse d'autonomisation du personnel politique vis à vis de l'espace socio-économique : approches socio-historique de la différenciation relative du champ politique, par la conversion de ressources sociales en capitaux politiques
  - 1990-2000' : *sociologie du métier politique* : remise en cause plus radicale encore de la réalité de cette professionnalisation (autonomisation) et critique de la tendance à la dénonciation populiste des professionnels, au profit d'une approche plus globale des activités politiques, englobant tous les acteurs qui se spécialisent, à partir de l'observation des pratiques politiques.
- C'est dans le cadre de cette sociologie du métier politique que les élites locales ont été véritablement redécouvertes, notamment dans les pratiques liées à la décentralisation.

***Dans les transformations de la sociologie du pouvoir local en France : du notable à l'éligible*** (Payre, 2008 ; Genieys et alii, 2000)

- *Impossible importation de l'analyse pluraliste du gouvernement local*

Les débats états-unis sur le pluralisme des élites portent précisément sur les acteurs locaux : cf *Who governs?* de R. Dahl sur New Haven (1961), qui souligne la fragmentation du pouvoir local parmi une grande diversité d'acteurs sociaux, économiques, confessionnels participant à divers titres à la décision publique au sein d'une communauté locale.

L'importation de ces approches est difficile en France

- parce que dans le modèle républicain, les communautés locales ne sont pas multiculturelles
- parce que le centralisme jacobin limite l'autonomie de la décision locale

Face à une réalité socio-politique et culturelle différente, la sociologie du pouvoir local française va longtemps se focaliser sur la figure du ***notable***.

Mais la décentralisation et l'essor d'une sociologie du métier politique vont renouveler cette approche.

- *Le notable figure historique et systémique*

On a d'abord pensé les acteurs politiques locaux à travers le modèle du *notable*

- La notion proposée par les historiens du XIX<sup>e</sup> pour sortir de l'opposition marxiste entre noblesse et bourgeoisie : le notable = élite nouvelle et intermédiaire entre la domination aristocratique et la domination capitaliste, qui concentre les pouvoirs sociaux, culturels, économiques et politiques dans les périphéries = définition par les propriétés sociales, éco etc...

- Weber reprend ce modèle dans son approche socio-historique de la professionnalisation politique (fin des notables de D. Halévy) : le notable est alors l'amateur en politique, économiquement indépendant et disponible, dont la légitimité est liée à un héritage familial ou à la fortune. La science politique va surtout retenir de l'approche wébérienne la notion de *notabilité* et le processus a-historique de *notabilisation* par lequel certains acteurs politiques s'enracinent localement par la conversion de ressources nationales, bureaucratiques, académiques etc... dans l'implantation territoriale...
- Mais la figure du notable persiste dans l'approche systémique du pouvoir local que proposent Grémion, Thoenig et Crozier au CSO dans les années 1965-1975... : c'est l'idée que la centralisation républicaine n'a pas provoqué la fin des notables, face aux élites modernisatrices au contraire. Le notable n'est plus une figure historique, c'est l'incarnation de la résistance locale au jacobinisme :
  - = Modèle de la régulation croisée, où la filière électorale est peuplée de notables plus ou moins dépendants de la filière administrative (schéma).
  - = définition du notable par sa position dans le système (charnière entre le territoire et l'Etat) et donc par ses relations avec le préfet

Mais la question de la légitimité électorale des notables n'est pas questionnée par le CSO. Ce modèle stato-centré et historiquement daté est partiellement remis en cause dans les années 1980 et 1990, après la décentralisation.

#### ○ *Politisation du notable*

Le personnel politique local est d'abord repensé dans son identité et sa légitimité politique, puis historiquement dans la spécialisation de son activité et enfin anthropologiquement dans la production de son éligibilité.

- Le modèle du *notable* et d'abord aménagé par la sociologie politique du pouvoir local (Cervel – IEP Bordeaux) : intégration du problème de la légitimité électorale
  - par l'importation et l'adaptation de la problématique pluraliste : contrairement aux USA, en France les milieux économiques seraient dominés par les milieux politiques (les notables)
  - il faut donc étudier comment les notables politiques locaux contrôlent la décision en se positionnant au cœur des réseaux politiques et socio-économiques de la communauté locale.
  - ces travaux sont surtout l'occasion **d'actualiser empiriquement l'identification des élus locaux** dans la décentralisation : on parle d'un renouvellement partiel du profil notabiliaire (Mabileau)
    - Par un changement de génération à la fin des 1980' quand les élus des années 1950 ont été remplacés, encourageant une politisation et une nationalisation des municipales de 1989, des cantonales de 1992 et des régionales de 1994.
      - Ces changements conduisent à
        - un sensible rajeunissement
        - une sensible féminisation
        - une sensible diversification des origines socioprofessionnelles

- régression des professions libérales traditionnellement notabliaires
- accroissement des ingénieurs et cadres privés
- ainsi que des fonctionnaires (surtout enseignants)
- et des retraités

Autant de nouvelles catégories venues à la politique locale par le militantisme associatif et partisan = émergence de nouvelles compétences et d'une nouvelle légitimité autour de compétences techniques et d'une expertise davantage gestionnaire et managériale.

- Mais une hiérarchisation politique renforcée : métaphore féodale
  - au sommet les « grands feudataires » régionaux, « grands notables » des grandes villes ou à la tête des CR, souvent anciens ministres et leaders partisans
  - en dessous les « barons intermédiaires », pdt de CR ou de CG, et de communautés urbaines, avec cumul parlementaire dans les villes moyennes
  - en dessous les « vassaux commissionnaires », V-pdt du CG, maires de villes moyennes
  - à la base : les « petits seigneurs communaux », maires de petites villes ou simples CG, moins professionnalisés et managérialisés que leurs supérieurs.
  
- La décentralisation aurait de fait conduit au *Sacre des notables* (Rondin, 1895) par les recompositions de la notabilité résumée en 5 points
  1. une **personnalisation** accrue du pouvoir local : on élit localement d'abord une personnalité qui communique
  2. une **longévité** accrue : corollaire de la personnalisation, la stabilité est bien plus élevée parmi les maires et CG que chez les parlementaires : c'est la « continuité du pouvoir local » assuré par
    - l'absence de contestation des élections locales
    - l'importance des élections au 1<sup>er</sup> tour
    - la prime au sortant particulièrement forte à l'issue d'un 1<sup>er</sup> mandat
    - l'hérédité politique en filiation + ou – directe
  3. **l'apolitisme**, surtout rural mais toujours aussi utilisé partout pour légitimer le consensus communautaire malgré la politisation des élections locales.
  4. le **clientélisme** : un système de gouvernement par l'influence, où le notable (patron) entretient des rapports de dépendance personnel avec des clients, en accordant des avantages particuliers contre des votes. Plusieurs types de clientèles
    - le député-maire dispose d'une clientèle de petits élus ruraux (maires et CG) dont il soutient les dossiers
    - le notable urbain dispose d'une clientèle de responsables associatifs en plein essor depuis les années 1970
    - le maire dispose d'une clientèle de personnels communaux depuis la bureaucratisation de la FP locale, utile pour les campagnes électorales

- les élus ont également des clientèles partisans avec la politisation des élections locales et la nécessité pour le leader élu de contrôler la section locale du parti...

Ces clientèles permettent un contrôle social et politique du territoire.

5. le **cumul des mandats** : Les limitations de 1985 et 2000 n'ont pas bouleversé un phénomène qui s'est rationalisé autour des mandats importants (député-maire...) ou s'est redistribué dans les entourages politiques.

- Enfin, la sociologie politique du pouvoir local insiste sur l'émergence de 2 nouveaux rôles
  - *Les élus régionaux*, depuis 1986, mais encore sous-professionnalisés
  - *Les représentants intercommunaux*, dont les fonctions restent nominatives à cause du lobby communal et pour permettre notamment d'amortir les lois anti-cumul, alors même que les transferts de compétence et de budgets sur les EPCI sont considérables.

- *Professionnalisation et éligibilité*

- Parallèlement, la problématique du notable est remplacée par celle de la **professionnalisation** dans d'autres approches localisées du politique : le pouvoir local devient l'espace d'observation des processus historiques de spécialisation politique (Garraud, 1989 ; Genieys, 2003))

- évolution du temps consacré à l'activité politique
- poids variable des rémunérations
- emprise croissante des partis politiques (nationalisation ?)
- émergence d'intérêts corporatiste (statut de l'élu local...)

- Enfin, les anthropologues se focalisent sur les rituels, les symboles et les territoires pour saisir les formes du pouvoir dans une dimension plus globale, notamment dans son imbrication avec les autres espaces sociaux : ce pouvoir local des notables ne renvoie plus seulement à des réseaux socioprofessionnels ou à des compétences professionnelles ; il reflète surtout une manière de s'identifier au territoire, de produire son **éligibilité** en fabriquant et entretenant une image légitime (Abélès, 1989 ; Pourcher 2007)

L'un des principaux reproches adressés à ces analyses de l'action politique locale, c'est qu'elles ignorent l'action publique : on étudie qui sont les notables ou les professionnels, comment ils mobilisent des soutiens partisans, des réseaux locaux, comment ils se font élire et réélire, mais tout cela en se limitant trop souvent aux temps des campagnes électorales et en ignorant donc pratiquement ce qu'ils font, ce qu'ils mènent comme politiques publiques, la manière dont ils interviennent dans la décision publique durant toute la durée de leur mandat etc...

C'est en particulier sur cette critique que s'est développé depuis une dizaine d'années des approches en termes de leadership.

## b) Leadership et métier politique territorialisé

C'est dans l'usage prudent de la notion de leadership territorialisé que s'inscrit notre approche ethnographique du métier politique.

### **Outil de recherche : des configurations de « leadership »**

L'importation des approches pluralistes dans l'identification des logiques du pouvoir local ; l'appréhension locale de la professionnalisation politique et du métier politique ; l'apport de l'anthropologie politique du territoire convergent dans les années 2000, avec l'évidence d'une profonde recomposition du pouvoir local et facilitent la redécouverte de la notion de leadership.

Le *leadership* est défini par MacGregor Burns en 1978 comme une relation : « un processus par lequel des leaders incitent des suiveurs (soutiens, *followers*) à agir selon certains objectifs qui répondent aux valeurs et motivations des leaders et de leurs soutiens ».

Il ne s'agit pas de reproduire « l'illusion individualiste » et héroïque des travaux sur le charisme.

Il ne s'agit plus de repérer des jeux de positions qui font système au niveau local, mais de dégager des configurations d'interdépendance contextuelles, qui autorisent les situations de domination politique :

- Qu'est-ce qui rend possible une domination politique dans un espace donné ?
- Comment des rapports sociaux et économiques se stabilisent au profit de la domination politique d'un élu ?
- Comment est entretenue l'autorité reconnue du leader sur le territoire ?

Une telle approche suppose

- 1- de considérer qu'on étudie des **processus** et des **configurations** de pouvoir
  - des processus dynamique par lesquels se nouent durablement des relations, des réseaux
  - configuration territoriale spécifique « où les relations entre acteurs tendent à conférer à l'un d'entre eux une position dominante, parce qu'il est perçu et présenté comme garant d'un système qui assure à tous les joueur leur maintien dans le jeu. » (Lagroye, 2003)

Càd un dispositif collectif inféodé à un meneur

Comment se met concrètement en place sur un territoire « une volonté d'obéir » ?

Comment se développe et s'entretient la croyance dans les vertus et les qualités du leader ?

Comment se stabilisent également des relations de clientèle et une distribution des rôles contrôlées par le leader ?

- 2- de s'intéresser à la fois à l'action politique (partisane, électorale) et à l'action publique (gestionnaires) des élus

Cette approche des configurations de leadership territorialisées renvoie à une certaine transformation de l'action publique locale.

### **Un environnement : la « gouvernance » territoriale**

En fait, il y a une relation complexe entre les transformations réelles du pouvoir local depuis 1982 et l'émergence de la problématique configurationnelle du leadership : c'est un moyen de gérer intellectuellement une nouvelle complexité, résumée par la notion de *gouvernance territoriale*.

« La gouvernance s'entend comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts discutés et définis collectivement. Elle renvoie ainsi aux dynamiques multi-acteurs et multi-formes qui assurent la stabilité d'une société et d'un régime politique, son orientation et sa capacité à fournir des services et à assurer sa légitimité. » (Lascoumes, Le Gales, 2007)

On serait passé (Thoenig, Duran 1996) de... à...

<b><i>Régulation croisée du système politico-administratif national</i></b>	<b><i>Gestion territoriale des affaires publiques</i></b>
Accompagnement de la croissance	Gestion des problèmes de la crise
Logique d'équipement et d'aménagement du territoire quantitative, distributive et égalitaire	Conception qualitative et localisée de la gestion des ressources et du développement
Logique administrative d'objectif	Logique managériale de résultats
Centralisée et descendante	Décentralisée et ascendante
Verticale	Horizontale
Couple préfet/notable	Multi-partenariat publics et privés
Monopole notablilaire et étatique des problèmes publics	Co-construction collective des problèmes du territoire
Pilotage standardisé + arrangements négociés + ajustements localisés	Négociation institutionnalisée
Dépendance	Interdépendance
Autorité	Nodalité (capacité à associer, à mobiliser)

Dans un tel contexte les élus

- dirigeants d'exécutifs locaux voient augmenter leur autorité et leurs budgets
- n'ont plus le monopole de la propriété des problèmes publics (sécurité, emploi, environnement...)
- sont plus libres, mais aussi plus responsabilisés (ni couverture ni expertise administrative sur les problèmes) : l'ivresse entrepreneuriale...
- prennent les risques politiques mais peuvent aussi profiter des bénéfices
- profitent en revanche de leur perception transversale des enjeux : la coordination = la clef du système : ce sont les élus qui décroissent et prennent la direction du jeu et de l'agenda.

Les élus tendent donc à perdre la maîtrise de la mise en œuvre des politiques, mais ils gagnent en coordination et en décision

- en matière d'orientation des priorités et des valeurs (l'équité ou l'efficacité)
- en contrôlant la coopération entre CT

On peut dire que l'indétermination des formes de l'action publique « post-étatique », ou décentralisée, régionalisée et européanisée ne permet plus de s'en tenir à des approches systémiques et positionnelles (notable) et oblige à repenser l'appréhension même de la place et du rôle des élus.

L'approche configurationnelle et relationnelle en termes de leadership correspond bien aux transformations de cette action publique négociée sur le territoire, précisément parce qu'elle conçoit l' élu dans ses fonctions de médiation.

### **Une hypothèse : des leaderships de médiation**

La sociologie de la médiation et de l'échange politique entre différents univers institutionnels s'est renouvelée dans le cadre de cet *espace public mosaïque* (Nay, Smith, 2002).

Dans les échanges transversaux qu'elle engendre, la décentralisation a mis en évidence le rôle d'un certain nombre d'acteurs disposés à naviguer entre des espaces institutionnels disjoints, à utiliser plusieurs répertoires d'action et à négocier.

Il y a donc des lieux, des sites, des contextes plus ou moins stabilisés de médiation.

Il y a des médiateurs, intermédiaires, relais, traducteurs, porte-parole, leaders transactionnels, intégrateurs, marginaux-sécants, passeurs, traitres culturels, entremetteurs etc...

- des courtiers : dimension stratégique et pratique de la médiation
- des généralistes : dimension intellectuelle et cognitive de la médiation

Ces médiateurs sont divers : professionnels de la médiation, représentants élus ou nommés des institutions...

Les élus sont particulièrement disposés à cette mission de médiation et en particulier sur le mode généraliste : puisqu'ils prétendent représenter l'IG, les parlementaires sont souvent des interprètes, des arbitres.

« L'activité de certains élus locaux, comme le conseiller général et le maire de petite commune en milieu rural, le maire-adjoint en milieu urbain, suppose une aptitude à intercéder entre les multiples groupes impliqués dans la conduite de projets publics (associations, chambres économiques, entreprises, experts et universitaires, autorités de police, travailleurs sociaux...). Elle implique souvent également de savoir se muer en courtier, par le biais du cumul des mandats et de réseaux politiques pour faire remonter les attentes concrètes de ces mêmes groupes auprès des institutions politiques et administratives situées à d'autres niveaux de gouvernement. » p.19

La question de la médiation est donc au cœur de l'étude des configurations de leadership et du métier politique local territorialisé.

### **Une démarche : suivre la construction territoriale du leadership (Genieys 2003)**

Appréhender les élus dans la gouvernance territoriale, c'est au final chercher à comprendre comment se construit une légitimité à dominer un espace socio-économique et politique donné.

C'est donc envisager 3 manières d'envisager le territoire pour l' élu

- le territoire électif de la circonscription : le territoire d'éligibilité
- le territoire gestionnaire de l'action publique : la territorialisation
- le territoire imaginaire de la mémoire et de la culture locale : la territorialité

Pour affirmer son autorité, un élu doit montrer sa capacité à jouer sur ces 3 dimensions territoriales : il doit simultanément travailler sa circonscription électorale (ses clientèles), mettre en œuvre des politiques publiques (médiations et négociations) et valoriser des identités locales (identification au territoire).

On parle alors de *substantive leadership* : le territoire substantive l'action de l'élu et l'élu substantive le territoire où il impose son leadership.

L'identification de ce travail des territoires suppose

- de ne pas s'intéresser qu'aux mobilisations électorales lors des moments particuliers des campagnes (Lagroye, Lehinque, Sawicki, 2005) : moment de tensions et de transactions où le rapport au territoire.
- mais d'avantage se focaliser sur la gestion publique durant le mandat, en considérant **l'action publique comme une ressource** essentielle dans la production du territoire et l'entretien de l'éligibilité et de la rééligibilité.
- il s'agit donc de saisir les trajectoires électives et les carrières, non plus seulement du point de vue des ressources socio-professionnelles et positionnelles
- mais aussi par la mobilisation de ressources d'action publique permettant de façonner une image politique territorialisée tout en entretenant un réseau de relations avec les différents groupes sociaux du territoire.
- L'élu contribue à façonner une identité territoriale par les politiques culturelles de valorisation identitaire, les politiques d'aménagement ciblées sur une commune, un canton etc..., identité à laquelle il s'identifie et qui favorise la réélection.

C'est par une observation ethnographique durable et des suivis d'élu qu'il nous semble possible de rendre compte de cette construction durable de la légitimité politique en lien avec l'action publique territorialisée.

Reste à tester ces hypothèses, ces clefs de lecture sur le secteur de l'action sociale.

## **B. Réactions de Frédéric Rostaing, MCA, Université d'Avignon**

- Rappel préalable :
- Les conseils généraux sont des collectivités territoriales particulières
  - Entrée des politiques sociales
  - L'élu doit être pris dans ces deux dimensions (figure du peuple et figure de pouvoir transformer le peuple)

### **- Transformations des compétences des CG en matière de politiques sociales :**

#### **• 1982-1983 :**

Transférer des blocs en matière sociale de l'Etat au CT (essentiellement sur la protection sociale de l'enfance, et des personnels avec les travailleurs sociaux)

Ex : les enfants de la DASS sont aujourd'hui aux mains du « conseil général »

Crainte de l'électoratisme des élus.

#### **• 2003 : ODAS a admis que le social et le travail social n'avait pas été instrumentalisé par les élus.**

Vocation militante du travail social.

Création de formes d'autonomie, passage d'une éthique de responsabilité à une éthique de convection.

-Spécificité des politiques sociales :

Polysémie du mot « social », éventail de la façon dont il s'incarne dans des compétences.

Remarques :

-Les politiques sociales les plus médiatisées ne sont pas celles qui font l'objet du plus de financement

-Budget des interventions sociales a cru (doubler en 10 ans)

500 Millions en 2003, auj 650 Millions

-Augmentation également de la dépense attribuée essentiellement au personnel

A retenir :

Les élus, élus aujourd'hui dans les CG, l'ont été avant les transformations majeures que connaissent aujourd'hui ces collectivités territoriales.

### **-La question de la compétence sociale : une compétence particulière**

1-On est dans le cadre de politique obligatoire (il s'agit moins de politique publique que de mise en conformité légale) reste la question de l'ajustement

2-On est dans un secteur très corporatiste au niveau de l'administration

3-On est dans une complexité qui repose sur des expertises (qu'est-ce qui relève de l'expertise et du militantisme ?) on rentre très vite sur des débats d'experts

4-On est dans un très faible rendement électoral.

Le rendement s'active normalement soit par la possibilité de mener des politiques de communication ou alors de jouer sur les pratiques clientélistes. Or, en ce qui concerne le champ du social :

-l'affichage ne fonctionne pas parce que c'est bien souvent incompréhensible

-le clientélisme ne marche pas non plus parce que ce n'est pas parce qu'on trouve un logement à quelqu'un que l'on va disposer pas pour autant de garantie de vote.

Au niveau du CG, on sera dans du « favoritisme » et non dans un « clientélisme ».

-On est face globalement à un faible rendement parce que de toute façon on est dans de l'obligatoire (Le RMI est considéré comme un droit). Dit autrement, si cela marche mal, ça peut coûter cher et en plus on n'a rien à gagner en nombre de voix si cela marche bien.

Les premiers mandats de CG ne sont d'ailleurs pas sur le social mais là où il y a rendement (ex : économie). On va ainsi souvent confier la compétence sociale à des élus minoritaires (ex : les affaires sociales au communiste).

-La seule vraie politique publique en matière sociale, c'est le service public de proximité (centre PMI, service départemental d'action sociale) mais c'est présenté comme de la réorganisation de service et non une activité politique.

-Pénétration importante dans les CT du « nouveau management public » : introduction des normes de gestion

**-CG et double effet de renforcement des distances :**

-Mettre à distance le politique, on présente cela comme de l'organisation de service  
-Mettre à distance de la responsabilité politique par les normes instrumentales de gestion (déresponsabilisation des élus, « *ce n'est pas moi, c'est le droit* », j'ai des critères qui s'imposent), permet d'endormir, de contingenter l'absence de volontarisme

-Aujourd'hui, dans une partie non négligeable (engagement du dpt et la région) sur le IAE ont plus été motivés par les pouvoirs de nuire si les acteurs ne signaient pas.

-Thèse de la médiation

**-La question de la « gouvernance » (le partenariat)**

On est dans un triple mvt

- transfert de compétences
- recomposition de l'action publique
- retrait de l'Etat

-Perspective contre-productive : on est passé de l'âge du face à face à l'âge du coude à coude  
Clarification des compétences produit des effets de stratégie de repli

On repart aujourd'hui à la « consultation » alors qu'on n'y était il y a quelques années (retour en arrière)

-Gouvernance achevée jusqu'en 2003 : l'avenant d'un contractualisme (délégation de services publics) on allait même plus loin que le contractualisme. Aujourd'hui, on est davantage sur le retour à la consultation

-Pourquoi : budget baisse, retrait de l'Etat

-Importance des discours performatif sur les outils de la gestion

**Et l' élu au social dans tout cela ?**

Il a peu de choix.

Référence à Boltanski et Chiappello

- Légitimité du politique basée sur la notoriété
- Légitimité Patrimoniale
- Intérêt général

Comment on construit sa légitimité :

- stratégie par le réseau
- stratégie d'expertise (Pierre de Saintignon sur les PLIE)

-Au-delà de cela, la vraie main est sur la médiation

-Développement du « technico-politique »

→ Le bras armé est du côté des techniciens (et surtout des technico-politiques)  
La séance est levée vers 17h15.

### **C. Calendrier du RESSAP :**

**-Prochaine réunion du RESSAP le vendredi 20 mars, en salle des thèses :** intervention de Frédéric Petit et de Rachid Khair.

**-Annulation de la séance du 10 avril (initialement prévue le 17)**

**-13 mai :**

Intervention de David Hiez

**-12 juin (9h-17h) :** journée de réflexions-bilan visant à élaborer d'une part le synopsis d'un projet de recherche commun sur le champ de l'économie sociale et solidaire et d'autre part à réfléchir au « fil directeur » des séances 2009-2010 du RESSAP.

*Pour le comité de pilotage  
Magali NONJON*