

**Travail politique et production du territoire.
L'exemple des conseillers généraux**

Marie-Ange GRÉGORY, doctorante en science politique
Équipe de recherche sur les mutations de l'Europe et de ses sociétés (ERMES)
Université Nice Sophia-Antipolis

Version provisoire

« *On est élu d'un territoire, on représente ce territoire.* [Le mandat de conseiller général], de ce point de vue-là, représente beaucoup d'intérêts. D'ailleurs, les gens dans la façon dont ils s'adressent à moi, c'est surtout pour représenter le territoire auprès de la municipalité, auprès des organismes, de la préfecture, etc. Cet aspect-là territorial du mandat est intéressant. [...] L'intérêt est que vous êtes celui qui a été élu par les gens du territoire et celui qui représente ce territoire. C'est un rapport plus étroit et plus fort avec la population¹. »

Le travail politique des conseillers généraux se limite, dans les textes législatifs, à leur participation aux séances de l'assemblée départementale². De même, leur travail n'est généralement appréhendé, dans les travaux scientifiques, qu'à l'aune de la notabilité des élus, c'est-à-dire de leur activité relationnelle³ auprès de l'administration⁴ ou des administrés⁵. Or, l'attention portée à cette facette « relationnelle » du travail politique des conseillers généraux tend à en occulter d'autres, non moins heuristiques, parmi lesquelles la production du territoire. La sociologie du travail, en orientant le regard sur les pratiques, compétences et savoir-faire concrets, ouvre alors de nouvelles perspectives⁶ quant à l'étude du personnel départemental et de son travail quotidien.

¹ Entretien avec un conseiller général, opposition départementale, pays côtier.

² Aux termes de la loi du 10 août 1871, les conseillers généraux ont une mission d'administration qui s'exerce lors des deux sessions ordinaires et de quelques sessions extraordinaires. La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 a mis fin au système des sessions. Désormais, le premier alinéa de l'article L. 3121-9 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « le conseil général se réunit à l'initiative de son président, au moins une fois par trimestre, dans un lieu du département choisi par la commission permanente ».

³ NEVERS Jean-Yves, « L'activité relationnelle des conseillers généraux », *Politix*, vol. 2, n° 7, 1989, pp. 51-57.

⁴ Voir notamment les travaux du Centre de sociologie des organisations (CSO) : GRÉMION Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976, 477 p. ; CROZIER Michel et THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n° 1, 1975, pp. 3-32 ; WORMS Jean-Pierre, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n° 3, juillet-septembre 1966, pp. 249-275.

⁵ MARCHAND Marie-Hélène, *Les conseillers généraux en France depuis 1945*, Paris, Armand Colin, 1970, 211 p. ; LONGEPierre Michel, *Les conseillers généraux dans le système administratif français*, Paris, Cujas, 1971, 213 p.

⁶ Sur les lacunes des différentes approches pour analyser le pouvoir local : GENIEYS William, SMITH Andy, BARAIZE François, FAURE Alain et NÉGRIER Emmanuel, « Le pouvoir local en débat : pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000, pp. 103-119.

À n'en pas douter, les spécificités de chaque catégorie d'élus en conditionnent le travail. Plusieurs paramètres influent donc sur le travail politique des conseillers généraux : des consultations peu mobilisatrices⁷, une déconnexion entre territoire d'élection (le canton) et territoire de gestion (le département), une circonscription de fait « invisible » pour nombre d'administrés (*a fortiori* dans les grandes agglomérations), un scrutin uninominal⁸ et un cumul important avec d'autres fonctions électives. Dès lors, comment les conseillers généraux travaillent-ils leur territoire, territoire aux limites « artificielles » et par là même fragile ?

S'inscrivant dans le cadre d'une recherche doctorale consacrée à l'institution départementale, nous nous proposons d'analyser le travail politique des conseillers généraux à travers la question de la production du territoire, par l'affirmation d'une légitimité politique, par la mobilisation de ressources issues de l'action publique ou encore par la fabrication d'« imaginaires territoriaux⁹ ». La sociologie du travail offre, en effet, la possibilité de réinterroger un matériau sous un angle nouveau et, plus largement, de revisiter un personnel oublié par les politistes et souvent cantonné à la figure notabiliaire. Par ailleurs, ce terrain peut utilement alimenter les travaux de sociologie du travail compte-tenu de ses spécificités. D'une part, les conseillers généraux travaillent sur des territoires administratifs où le public est avant tout municipal. D'autre part, ne s'inscrivant pas véritablement dans les projets municipaux d'aménagement, ni dans les grandes stratégies régionales d'équipement, le département est davantage impliqué dans des politiques redistributives de par l'attribution de subventions ciblées et d'allocations individualisées.

L'étude du contenu du travail, de la division des tâches, de l'organisation des activités ou encore de la gestion du temps, permettra d'appréhender au plus près le travail quotidien de

⁷ Une forte abstention s'est maintenue en dépit du renforcement important des compétences des conseils généraux à la suite notamment des diverses politiques de décentralisation et de l'organisation (en 1992, 1998, 2001, 2004 et 2008), le même jour, d'un autre scrutin. En effet, depuis 1982, lors des consultations triennales (France métropolitaine, premier tour), l'abstention oscille entre 29,8% (en 1992) et 50,9% (en 1988), se situant le plus souvent autour de 35% comme en 2008. Dernières du genre avant l'avènement des conseillers territoriaux et « découplées », les élections cantonales des 20 et 27 mars 2011 ont été marquées par une abstention record (55,7% au premier tour, 55,4% au second). La moyenne nationale de la participation dissimule cependant des écarts significatifs : à de rares exceptions près, l'abstention est plus forte dans les villes que dans les campagnes, dans le chef-lieu que dans le reste du département.

⁸ De par le mode de scrutin – uninominal dans le cadre du canton – qui les sacre, les conseillers généraux se sentent à la tête d'un territoire, que celui-ci soit *infra*-communal (en milieu urbain) ou *supra*-communal (en milieu rural). Les conseillers généraux sont très liés à un mode de scrutin qui leur octroie une légitimité importante puisqu'individuelle et leur confie un territoire bien délimité ; en démontre leur hostilité aux réformes qui viseraient à en changer.

⁹ GENIEYS William, « Le leadership vu du territoire pour une sociologie de l'action politique des élus locaux », in SMITH Andy et SORBETS Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, PUR, 2003, p. 223. Voir aussi GENIEYS William, « Le territoire imaginaire du Pays cathare », *Pôle Sud*, n°7, novembre 1997, pp. 118-131.

ces élus. Seront aussi mis en évidence les lieux où sont traitées les affaires du canton, attestant que ce travail politique s'effectue (et s'observe) à la fois au sein de l'institution (assemblée, commissions, groupes de travail, relations avec l'administration ou le cabinet) et sur le terrain. Il s'agit également de montrer quels moyens sont mobilisés pour faire exister le canton (position dans l'institution, création d'un « journal du canton », etc.). Autrement dit, deux angles seront privilégiés pour étudier la production du territoire : les dispositifs organisationnels et les lieux d'implication.

Il importe donc d'appréhender comment les élus départementaux se saisissent de leur mandat et l'exercent, ce qui plaide pour une approche localisée¹⁰. Dès lors, notre communication s'appuie sur un matériau empirique diversifié issu de recherches en cours menées dans le département des Alpes-Maritimes : entretiens avec des conseillers généraux¹¹, observations ethnographiques (2008-2011), ainsi que des données accumulées sur l'organisation matérielle (nombre de collaborateurs, secrétariat) et spatiale (distance du canton à l'hôtel du département, situation des locaux) du travail des conseillers généraux. En outre, afin de pointer similitudes et dissemblances dans le travail politique des élus départementaux, des trajectoires contrastées sont retenues pour cette étude. En effet, le travail politique d'un conseiller général varie en fonction de ses caractéristiques propres (mandats détenus, expérience politique, implantation sur le territoire, etc.) et des spécificités de son canton. L'opposition entre élu d'un canton rural et élu d'un canton urbain semble, à ce titre, la plus évidente. Le mode de scrutin des conseillers généraux privilégie les intérêts ruraux. Le public restreint à convaincre dans les cantons ruraux ainsi que l'aide du conseil général aux communes laissent supposer des pratiques différentes entre conseillers des champs et conseillers des villes. Néanmoins, cette dichotomie joue surtout dans les relations entre le conseiller général et ses administrés, et n'influe par exemple qu'à la marge en assemblée. Le clivage majorité/opposition constitue une donnée de base à laquelle les élus ne peuvent échapper et qui contraint inévitablement leur activité en circonscription comme en assemblée.

¹⁰ BRIQUET Jean-Louis et SAWICKI Frédéric, « L'analyse localisée du politique. Lieux de recherche ou recherche de lieux ? », *Politix*, n°7-8, octobre-novembre 1989, pp. 6-16.

¹¹ Dix-huit entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès de conseillers généraux des Alpes-Maritimes entre décembre 2008 et juin 2009. Le corpus se composait de quinze hommes et trois femmes ; onze membres de la majorité départementale et sept de l'opposition ; de six vice-présidents, trois chargés de mission et neuf conseillers de base ; deux élus départementaux dans leur premier mandat, sept dans leur deuxième, cinq dans leur troisième et quatre ayant fait quatre mandats ou plus ; six conseillers ne cumulant pas, onze cumulant avec un mandat municipal (celui de maire pour sept d'entre eux) et un détenant un mandat national (deux avaient, par le passé, été parlementaires) ; dix élus du littoral (dont sept niçois) et huit conseillers de l'arrière-pays ; treize conseillers de canton de plus de quatre mille habitants et cinq conseillers de canton de moins de quatre mille habitants.

S'ajoute une différenciation entre conseillers généraux influents et élus de base, à laquelle se superpose généralement le clivage spécialistes/généralistes. Sans adhérer à une vision par trop stratégiste, les visées de chacun ne peuvent être occultées. L'objectif ambitionné de réélection et/ou d'évolution de carrière ne peut pas être sans influence sur le travail effectué par l' élu au cours de son mandat.

Données de cadrage sur les Alpes-Maritimes :

- *Une population concentrée dans les cantons urbains du littoral.* Le département des Alpes-Maritimes se décompose entre trois zones géographiques qui sont le pays côtier, le moyen et le haut-pays. Plus de 90% de la population se concentre sur les quarante kilomètres formant la bande littorale (aire urbaine niçoise). Avec 344 875 habitants (en 2008, soit 31,8 % de la population départementale), Nice, chef-lieu de département, est sectionnée en quatorze cantons (soit un peu plus d'un quart des sièges de l'assemblée maralpine).
- *Une forte majorité de droite siégeant dans l'hémicycle départemental.* Le territoire des Alpes-Maritimes est caractérisé par un fort ancrage de la droite républicaine. Nicolas Sarkozy y réalise, avec 68,08 % des suffrages exprimés, son meilleur score parmi tous les départements de métropole au second tour des élections présidentielles de 2007. Sans exception et sans alternance, les édiles des principales villes (littorales) du département se positionnent à droite de l'échiquier politique. Seuls huit des cinquante-deux sièges de conseillers généraux (soit environ 15%) sont actuellement détenus par l'opposition. Dans un contexte national pourtant défavorable à l'UMP, la majorité départementale a gagné deux cantons lors des élections des 20 et 27 mars 2011.
- *Un département riche.* Le conseil général des Alpes-Maritimes gère un budget de plus d'1,4 Md€ (en 2009). Étant donné les prix relativement élevés de l'immobilier dans ce département, les droits de mutations payés lors des transactions immobilières, constituent des recettes importantes pour le conseil général. L'importance de ses recettes lui permet d'investir plus facilement dans des compétences facultatives.

1. Les conditions d'exercice du travail politique des conseillers généraux

1.1. Cumul de responsabilités et agenda

Bien qu'il n'y ait pas de semaine-type, la plupart des conseillers généraux ont un découpage relativement régulier de leurs semaines : tant de jours au conseil général, tant de jours dans leur canton, tant de demi-journées pour recevoir les administrés, tant d'heures consacrées à leur profession, ou encore tant de jours à Paris (pour les parlementaires). Chaque élu du département établit donc son planning en fonction des impératifs dictés par ses autres responsabilités et les contingences inhérentes à l'actualité (« c'est fonction des sollicitations,

c'est fonction des besoins¹² », aux diverses représentations et au fonctionnement de l'institution (nombre de réunions organisées, par exemple).

« On peut être très sollicité une semaine et être plus cool la semaine suivante. C'est quelque chose d'assez arythmique comme activité¹³. »

« La charge de travail n'est jamais la même selon les époques. Je suis patron d'une station de sport d'hiver donc, en hiver, ma charge de travail est un peu plus dans la station. Au conseil général, on n'a pas une activité très forte sur la partie estivale, donc on ne peut pas dire qu'au conseil général j'y sois beaucoup l'été. Par contre, l'été, je suis beaucoup sur le terrain, dans les fêtes patronales, auprès des populations. Selon la saison, on répartit différemment les choses¹⁴. »

Il s'avère délicat d'estimer le nombre d'heures consacrées au mandat départemental par les conseillers généraux tant celui-ci diffère de l'un à l'autre, d'une semaine à l'autre. Quoiqu'il en soit, si tous reconnaissent qu'il est possible d'être conseiller général à temps complet, le temps consacré à ce mandat est bien moindre. Dès lors les conseillers généraux organisent leurs activités et, par là même, les hiérarchisent. Excepté les réunions de l'assemblée départementale et de la commission permanente, prioritaires pour tous¹⁵, il s'agit de concilier occupation personnelle et mandat(s), obligation législative et souci électoraliste.

Concernant les fonctions électives, tout d'abord, « à partir du moment où on a plusieurs mandats, on a tendance à en privilégier un¹⁶ ». Dans les Alpes-Maritimes, seuls sept conseillers (sur cinquante-deux) ne cumulent pas. L'occupation simultanée de fonctions départementales et municipales constitue un cas de figure très fréquent¹⁷. Sur les bancs du conseil général maralpin, par exemple, siègent vingt-trois maires, quatorze adjoints et cinq conseillers municipaux. Or, les maires ne s'en cachent pas, la fonction mayorale prime : c'est « plus la mairie que le reste¹⁸ ».

¹² Entretien avec un conseiller général, opposition départementale, pays côtier.

¹³ Entretien avec un conseiller général, opposition départementale, pays côtier.

¹⁴ Entretien avec un conseiller général, majorité départementale, arrière-pays.

¹⁵ L'assiduité des élus ne devrait pas faiblir, puisque, le règlement intérieur indique désormais dans son article 50, article unique du chapitre X intitulé « De la modulation des indemnités de fonction des élus », des retenues sur l'indemnité en cas d'absences non excusées (délibération du Conseil général des Alpes-Maritimes du 15 avril 2011). En effet, l'article L. 3123-16 du CGCT (modifié par la loi n°2002-276 du 27 février 2002 - art. 83) prévoit que « le conseil général peut, dans des conditions fixées par son règlement intérieur, réduire le montant des indemnités qu'il alloue à ses membres en fonction de leur participation aux séances plénières, aux réunions des commissions dont ils sont membres et aux réunions des organismes dans lesquels ils représentent le département, sans que cette réduction puisse dépasser, pour chacun d'entre eux, la moitié de l'indemnité maximale pouvant lui être allouée en application du présent article ». L'Essonne fût le premier département français à mettre en place un tel dispositif (délibération du 14 avril 2008).

¹⁶ Entretien avec un conseiller général, opposition départementale, pays côtier.

¹⁷ Cette situation n'est pas nouvelle. En effet, sur l'ensemble des conseillers généraux de la Quatrième République, près d'un sur deux détenait la responsabilité d'une commune (44%) et un cinquième siégeait au sein d'un conseil municipal (21%). Ainsi, ce sont environ deux tiers des conseillers généraux (65%) qui assument à cette époque des charges municipales en plus de leur mandat départemental. Cf. Tableau 19, « Cumul de mandats locaux » in MARCHAND Marie-Hélène, *op. cit.*, p. 123.

¹⁸ Entretien avec un conseiller général, majorité départementale, arrière-pays.

Le cumul des mandats rend encore davantage nécessaire la présence sur le territoire cantonal, *a fortiori* lorsqu'il y a superposition d'autres découpages au canton, ce qui participe aussi de la production du territoire. Les structures intercommunales (avec ou sans fiscalité propre) en offrent une illustration, leur création pouvant apparaître comme « l'expression de stratégies territoriales départementales¹⁹ ». En effet, si l'application de la loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR) a été encouragée ou freinée par la politique favorable ou non au développement d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) des conseils généraux, les élus départementaux ont également contrôlé sa mise en œuvre au niveau cantonal. D'un côté, certains édiles ont perçu l'intercommunalité comme un tremplin pour une carrière politique locale, espérant en tirer des ressources politiques pour s'imposer sur d'autres marchés électoraux et notamment le marché cantonal²⁰. De l'autre, face à la menace potentielle de la constitution d'EPCI à fiscalité propre, les conseillers généraux se sont efforcés de maîtriser le développement de l'intercommunalité. Nombre d'entre eux ont alors pris l'initiative de constituer une communauté afin d'en prendre la tête et de neutraliser à la fois l'intercommunalité²¹, susceptible de les menacer en rendant inutiles les cantons, et les rivaux potentiels²². Par conséquent, en milieu rural, beaucoup de structures communautaires respectent les limites cantonales et ont leur siège au chef-lieu de canton. Dans le département des Alpes-Maritimes, longtemps récalcitrant à la création d'EPCI à fiscalité propre²³, sur les neuf communautés de communes – réparties dans le moyen et le

¹⁹ MICHEL Hervé, « La structuration du renouvellement intercommunal par les gouvernements locaux », in LE SAOUT Rémy (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, PUR, 1997, p. 179.

²⁰ Les premiers magistrats responsables intercommunaux se présentent d'ailleurs plus fréquemment à des élections extra-communales que les autres maires. Sur ce point, voir VIGNON Sébastien, « Les rétributions de l'intercommunalité pour les maires ruraux. Les improbables retours sur investissement(s) politique(s) », in LE SAOUT Rémy et MADORÉ François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, coll. Espace et territoires, 2004, pp. 17-38.

²¹ LE LIDEC Patrick, « Le département n'est pas insubmersible, même si l'Acte II l'a consolidé... », *Pouvoirs locaux*, n° 75, décembre 2007, pp. 115-119.

²² La « cantonalisation » des territoires intercommunaux permet aux conseillers généraux « d'accumuler différentes sources de légitimité (électorale pour le canton, gestionnaire pour le groupement) [...] [et] de consolider leur position en résistant et en réduisant d'autres jeux d'alliances municipales qui, lorsqu'ils dessinent et institutionnalisent des découpages qui ne se juxtaposent plus aux territoires cantonaux, risquent de marginaliser et d'affaiblir leur pouvoir », in LE SAOUT Rémy, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 3, 2000, p. 450.

²³ Le département des Alpes-Maritimes n'est venu que récemment à l'intercommunalité. La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 13 juillet 1999 dite loi Chevènement a, semble-t-il, constitué une véritable opportunité. La première structure intercommunale à fiscalité propre à voir le jour dans ce département est la Communauté de communes des Côteaux d'Azur en octobre 1998. Il existe désormais douze structures intercommunales : une communauté urbaine, trois communautés d'agglomération et neuf communautés de communes.

haut-pays –, trois sont sur un modèle cantonal pur²⁴, trois sur un modèle quasi-cantonal (qui excède les limites du canton existant) et trois sur un modèle multi-cantonal (dont une correspond exactement au regroupement de deux cantons). De telles superpositions démontrent l'insertion des conseillers généraux dans le jeu intercommunal. Ces derniers sont d'ailleurs nombreux à détenir un mandat communautaire : sept présidents, onze vice-présidents et six conseillers communautaires siègent actuellement au conseil général. Toutefois, le procédé n'est pas si novateur dans la mesure où la communauté de communes créée succède fréquemment – en le remplaçant ou non – à un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM) préexistant.

« Je suis président d'une communauté de communes que j'ai créée en 1999. [...] C'est mon canton exactement. [...] Les communes ont des difficultés à vivre individuellement. Il y avait eu une succession de syndicats intercommunaux qui avaient été créés par mon père [ancien conseiller général] : le SIVOM qui s'occupait essentiellement du social et de quelques dossiers, un syndicat de télévision, un syndicat d'ordures ménagères, et un syndicat multimédia. Quand j'ai créé la communauté de communes en 1999, j'ai supprimé ces quatre syndicats, ce qui a permis une simplification administrative. [...] Il y a une *unité cantonale*. D'abord, il y a une identité culturelle et une identité de territoire, c'est plus facile à raisonner. Et puis, c'est une dimension qui permet d'avoir une bonne approche sur le plan de la proximité avec des temps de réactivité qui sont relativement courts²⁵. »

Pour ce qui est de la préoccupation électoraliste, là encore, les conseillers généraux doivent répartir leur temps entre présence sur le terrain auprès des administrés et au conseil général. S'ils souhaitent conserver leur siège aux prochaines élections, les élus ne peuvent négliger leur circonscription cantonale.

En outre, le cumul de responsabilités permet d'accroître les moyens matériels et humains dispositions des conseillers généraux.

1.2. Moyens matériels

Élus locaux, les conseillers généraux bénéficient, depuis la loi n°92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, de garanties : temps disponible, droit à la formation²⁶, indemnités²⁷, sécurité sociale²⁸, retraite²⁹ ou encore responsabilité du

²⁴ Nous reprenons ici les catégories créées par Guy Baudelle et Jean-François Gaucher afin de mettre en évidence la prévalence du modèle cantonal dans les communautés de communes à partir d'une analyse statistique, in « Les communautés de communes en Bretagne : conceptions territoriales et logiques politiques », in BAUDELLÉ Guy (dir.), *De l'intercommunalité au pays. Les régions atlantiques entre traditions et projets*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube/Institut atlantique d'aménagement des territoires (IAAT), 1995, pp. 61-62. Les auteurs considèrent qu'il y a un modèle cantonal lorsque les communautés de communes « recourent le périmètre cantonal ou se redessinent aux limites du patron cantonal ». Ils distinguent ainsi quatre types : le modèle cantonal, le modèle quasi cantonal, le type multi-communal et le modèle multi-cantonal.

²⁵ Entretien avec un conseiller général, majorité départementale, arrière-pays.

²⁶ Articles L. 3123-10 à L. 3123-14 et R. 3123-9 à R. 3123-19 du CGCT.

département en cas d'accident³⁰. Leur travail se voit également facilité, depuis la loi n°95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique et la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, par l'octroi de moyens matériels (locaux, personnel, fournitures, documentation, courrier, téléphone).

« Dans les conditions qu'il définit, le conseil général peut affecter aux groupes d'élus, pour leur usage propre ou pour un usage commun, un local administratif, du matériel de bureau et prendre en charge leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunications.

Le président du conseil général peut, dans les conditions fixées par le conseil général et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes d'élus une ou plusieurs personnes. Le conseil général ouvre au budget du département, sur un chapitre spécialement créé à cet effet, les crédits nécessaires à ces dépenses, sans qu'ils puissent excéder 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil général³¹. »

Pourtant, si la législation prévoit des locaux à l'hôtel du département, l'aménagement des espaces de travail révèle bien davantage l'ordonnancement des endroits où les conseillers généraux reçoivent³² et, plus largement, vaquent aux affaires publiques. En effet, les bureaux spacieux (généralement plus de quinze mètres carrés) et soigneusement décorés des bâtiments communaux contrastent avec les bureaux spartiates et impersonnels du conseil général. Les premiers font souvent l'objet d'une occupation ancienne et quasi quotidienne. Photographies immortalisant les moments forts de la vie (familiale, professionnelle ou politique) de l'élu et œuvres d'art ornent les murs, alors que le léger fouillis de courriers, dossiers et objets personnels donnent inmanquablement l'impression de lieux de vie. La lumière du jour qui pénètre la pièce et la vue sur la place du village renforcent l'impression de proximité. À côté, les bureaux mis à disposition des élus au conseil général (hormis ceux du président et du premier vice-président) ne peuvent paraître qu'austères. Attribués le plus souvent à plusieurs élus – bien que le partage ne soit que fictif dans la mesure où un conseiller général tout au plus occupe réellement les lieux et de manière relativement épisodique –, ils ne peuvent faire l'objet d'une personnalisation. Les pièces exigües n'accueillant que les meubles indispensables au travail des dossiers, dont l'éclairage artificiel ne fait qu'accentuer la froideur, peuvent s'avérer intimidantes pour le citoyen lambda et *a fortiori* l'administré en difficulté. Cela explique sans doute pourquoi les élus réservent le plus souvent ces locaux

²⁷ Articles L.1621-1, L. 3123-15 à L. 3123-19 et D. 3123-20 à D. 3123-23 du CGCT.

²⁸ Articles L. 3123-20 à L. 3123-20-2 du CGCT.

²⁹ Articles L. 3123-21 à L. 3123-25 du CGCT.

³⁰ Articles L. 3123-26 à L. 3123-29 du CGCT.

³¹ Article L. 3121-24 du CGCT, alinéas 3 et 4.

³² Les entretiens se sont d'ailleurs déroulés dans des lieux variés : les locaux du conseil général et des bureaux de mairie, mais aussi des permanences, le Centre de gestion (CDG), un cabinet d'avocats ou encore le Marché d'intérêt national (MIN).

pour travailler des dossiers, se réunir ou recevoir des personnes issues de la sphère politico-administrative (administratifs, élus, responsables d'association, etc.). Généralement, les conseillers généraux ne disposant pas d'un bureau municipal privilégient une permanence ; plans dessinant les frontières cantonales, tableaux placardés comptabilisant les voix obtenues dans chaque bureau de vote et affiches de campagne du candidat laissent alors imaginer l'effervescence des périodes électorales.

Nécessité pratique, le canton s'avère le principal lieu de travail. Auparavant à moins d'une journée à cheval du chef-lieu, l'hôtel du département se trouve aujourd'hui à moins d'une heure et demie de voiture des cantons les plus excentrés. Pour autant, les conseillers généraux y sont peu présents : un ou deux jours maximum par semaine. La majeure partie de la semaine des conseillers généraux se déroule dans leurs cantons respectifs, y compris pour les parlementaires.

« J'assiste surtout aux réunions plénières, aux réunions de la commission permanente. Mais, après je n'y suis pas vraiment moi en bas [*i. e.* au conseil général]³³. »

« Aujourd'hui, avec les outils de communication, c'est facile de communiquer avec mes collaborateurs : Internet, fax, téléphone portable, et j'en passe. En réalité, on peut très bien faire des tâches administratives partout où on se trouve. Le principal est de gérer sa journée pour être efficace et faire si possible tout ce que l'on avait prévu de faire³⁴. »

Effectivement, grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, le traitement des dossiers ne nécessite pas toujours d'être physiquement au conseil général. Toutefois, la « présence à Nice [à l'hôtel du département] est importante pour aller taper aux différentes portes³⁵ ». Cette présence dépend aussi largement du poste occupé dans l'institution, le président et les vice-présidents fréquentant davantage le conseil général que les élus du rang.

1.3. Moyens humains

Les équipes reflètent aussi cette organisation trahissant une imbrication avec le niveau municipal. En canton urbain comme rural, alors que plusieurs secrétariats coexistent³⁶, un seul se charge de prendre les rendez-vous de l'élu afin d'éviter les recouvrements et de maximiser le remplissage des plages horaires.

³³ Entretien avec un conseiller général, majorité départementale, arrière-pays.

³⁴ Entretien avec un conseiller général, opposition départementale, arrière-pays.

³⁵ Entretien avec un conseiller général, majorité départemental, pays côtier.

³⁶ Chaque élu a un secrétariat au conseil général, qu'il soit individuel ou au niveau de son groupe, et dispose souvent d'un deuxième secrétariat ou plus lié(s) à ses autres responsabilités électives ou professionnelles.

« J'ai un secrétariat de grande qualité. C'est important. Les rendez-vous, ce n'est pas moi qui les prends, c'est mon secrétariat. Tout est lié. Cela permet de croiser un peu les exigences de chacun, les dates, les heures. J'ai un secrétariat très efficace. 90 % de mes activités sont gérées ici [en mairie]. Mais, j'ai aussi un secrétariat au conseil général qui est partagé par d'autres élus. Après, bien sûr, j'ai toute une structure qui m'est personnelle au SDIS [Service départemental d'incendie et de secours], comme à la communauté de communes, comme au SIEVI [Syndicat intercommunal de l'Estéron et du Var inférieur], etc. Mais, ma base, c'est ici. Tout est centralisé ici³⁷. »

Si les conseillers généraux disposent d'un secrétariat au département (un pour le président, un pour deux ou trois élus de la majorité, un par groupe d'opposition), plus de la moitié ne s'en saisissent pas. Les élus de la majorité de par le cumul de responsabilités préfèrent généralement s'appuyer sur un secrétariat municipal ; étant maires ou à défaut (premiers) adjoints d'une grande ville, ils y bénéficient de structures propres. Les élus d'opposition (*a fortiori* s'ils siègent dans l'opposition municipale ou ne cumulent pas) utilisent davantage le secrétariat du groupe ou gèrent eux-mêmes leur agenda. De même pour les collaborateurs, ceux-ci sont généralement affectés au groupe politique ; les élus s'appuient donc fréquemment sur leur équipe municipale ou leurs assistants parlementaires.

Au-delà de l'entourage de l'élu, les conditions humaines d'exercice du travail politique concernent aussi les relations entretenues avec les services. En effet, la prise en compte des intérêts cantonaux se fait essentiellement à travers les dossiers, et il est rarement possible aux conseillers généraux de traiter ces dossiers sans recourir aux services administratifs du conseil général d'autant plus qu'ils peuvent parfois être dépassés par la technicité des questions. Le rôle du conseiller général consiste alors à hâter les services. La complexité des problèmes et des procédures contribue à rapprocher les conseillers généraux de l'administration³⁸. Pour autant, si leur coopération est nécessaire, leurs rapports ne sont pas forcément simples. « Le conseiller général demande et les autorités disposent³⁹ », résumant les élus. Or, si l'exigüité du cadre départemental et la stabilité des élus comme des administratifs dans l'institution obligent les acteurs en présence à s'entendre au mieux, cela n'empêche pas les incompréhensions. Les uns, arguant d'une connaissance des problèmes de leur canton, peuvent critiquer les administratifs qui les aident seulement « quand ils ont envie⁴⁰ », stigmatisant leur lenteur ou leurs réticences à faire avancer tel ou tel dossier. Les autres, doutant de la compétence des conseillers généraux, peuvent chercher à imposer un point de

³⁷ Entretien avec un conseiller général, majorité départementale, arrière-pays.

³⁸ La collaboration entre conseillers généraux et administration n'est cependant pas nouvelle. Ainsi, aux termes de l'article 52 de la loi de la loi du 10 août 1871, « les chefs de service des administrations publiques dans le département sont tenus de fournir verbalement ou par écrit, tous les renseignements qui lui seraient réclamés par le conseil général sur les questions qui intéressent le département ».

³⁹ Entretien avec un conseiller général, majorité départementale, arrière-pays.

⁴⁰ Entretien avec un conseiller général, majorité départementale, pays côtier.

vue administratif ne tenant pas compte des spécificités de la situation. À cela, s'ajoute une différence de statuts, les élus se sentant plus précaires dans la mesure où ils ne jouissent pas de la même sécurité au sein de l'administration que les fonctionnaires. De la sorte, si tous les conseillers généraux rencontrés reconnaissent la compétence et la cordialité des services ainsi que l'aide apportée (« les services du conseil général sont très attentifs⁴¹ », « ils travaillent bien⁴² »), certains précisent cependant les aléas de cette coopération asymétrique.

« Le poids de l'administration est très important. Il faut déjà arriver à convaincre les fonctionnaires, les hauts fonctionnaires, et à entretenir des relations positives. [...] Dès que l'élu est un peu moins insistant, un peu moins présent, c'est le fonctionnaire qui occupe le terrain. [...] *J'ai des tas d'exemples de conflits*. [...] Quand il y a un problème quelque part, celui qui est en première ligne, ce n'est pas le fonctionnaire, c'est l'élu. [...] Nous [les élus], *on est des gens de terrains, donc on connaît la sensibilité des gens*. Quand on a tel ou tel dossier à faire avancer, on le connaît bien. Eux [les services], ils le connaissent mais à travers la lorgnette administrative. Ce n'est pas toujours pareil. C'est différent. C'est pour cela que, des fois, il y a des conflits⁴³. »

L'influence des conseillers généraux de base se réduit à des pressions sur les services administratifs pour accélérer l'étude des dossiers qui leur ont été confiés, et leurs interventions sont parfois plus écoutées que suivies. Aussi, les conseillers généraux du rang peuvent « s'épauler⁴⁴ » ou s'appuyer sur les vice-présidents. De même, il est parfois nécessaire de persuader aussi, pour les projets plus importants (« les gros arbitrages »), l'exécutif du bien-fondé d'une proposition. À la force de conviction nécessaire pour voir résoudre un dossier ou aboutir un projet, s'ajoutent donc les contacts amicaux et réguliers avec le président du conseil général et les membres de son cabinet.

2. L'investissement à géométrie variable des conseillers généraux dans l'action publique

2.1. Spécialisation

Les conseillers généraux représentent *de jure* le département. Pour autant, ce sont, pour nombre d'entre eux, les intérêts du canton qui sont à défendre en priorité au conseil général.

⁴¹ Entretien avec un conseiller général, opposition départementale, pays côtier.

⁴² Entretien avec un conseiller général, opposition départementale, arrière-pays.

⁴³ Entretien avec un conseiller général, majorité départementale, pays côtier.

⁴⁴ Entretien avec un conseiller général, majorité départementale, pays côtier.

« Mon travail consiste à défendre les projets des communes de mon canton, à défendre les besoins des associations, des gens de mon canton, c'est-à-dire à appuyer leurs demandes. Et puis, mon travail, c'est de m'occuper du ressort de la compétence du département relatif à mon canton⁴⁵. »

« *Ce n'est pas bien de dire ça, je devrais me sentir représentant du département...* Mais, incontestablement, et je crois que c'est le cas des cinquante-un collègues, je représente mon canton⁴⁶. »

Bien que quelques élus se disent, à égalité, les représentants de leur canton et du département, voire prioritairement les représentants du département, le vocabulaire utilisé (« normalement, je suis censé représenter... ») révèle davantage un rôle supposé défini par un ensemble de prescriptions normatives qui s'imposent à l'élu tant par l'image qu'il se fait de lui-même que celle que les différents publics s'en font. Les conseillers généraux oscillent en permanence entre ces deux ordres de grandeur – indissociables en réalité –, l'un domestique ou cantonal, l'autre civique ou départemental. À cette oscillation, commune à l'ensemble des élus départementaux, entre canton et département, se superposent les logiques propres aux différents acteurs. Celles-ci ne dépendent pas uniquement des rôles à jouer, et résultent aussi des positions des élus au sein de l'institution départementale. Ainsi, par exemple, les vice-présidents se voient confier un domaine par le président⁴⁷, et sont dès lors obligés d'avoir une vision départementale ne serait-ce que sur ce domaine. En revanche, les élus du rang ne se spécialisent pas ou peu, et la plupart d'entre eux se limitent même aux problèmes touchant leur canton. Dès lors, pour ces derniers, le département se résume à une agence de moyens où il convient de récolter des subventions pour son canton⁴⁸.

Le conseil général s'investit dans des domaines multiples et variés (le social, les collèges, le réseau routier départemental, les transports scolaires et interurbains, les ports, la culture, le sport, la protection de l'environnement, le développement économique, agricole et touristique, etc.). Au sein de la majorité, la spécialisation des élus se matérialise essentiellement par l'octroi d'une vice-présidence et/ou d'une délégation ou, éventuellement, d'une mission particulière. En effet, si le président du conseil général, organe exécutif du département, « est seul chargé de l'administration⁴⁹ », il peut « déléguer par arrêté, sous sa

⁴⁵ Entretien avec un conseiller général, majorité départementale, pays côtier.

⁴⁶ Entretien avec un conseiller général, opposition départementale, pays côtier.

⁴⁷ La présidence d'une commission ne constitue quant à elle qu'une pierre d'attente dans l'institution départementale. Les élus en sont d'ailleurs conscients. « Je suis conseiller général de base, j'allais dire, puisque je n'ai pas de délégation particulière, je n'ai pas de vice-présidence, etc. », confie en entretien un conseiller général de la majorité départementale pourtant président d'une commission.

⁴⁸ La distinction opérée rejoint les dichotomies anglo-saxonnes entre *delegate* et *trustee*, ou entre *constituency members* et *non constituency members* (cf. SEARING Donald, « The Role of Good Constituency Member and the Practise of Representation in Great-Britain », *Journal of Politics*, n° 47, 1985, pp. 348-381). Les premiers se cantonnent à répondre aux sollicitations de leur canton, disposant par là même de marges de manœuvre étroites.

⁴⁹ Premier alinéa de l'article L. 3221-3 du CGCT.

surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents⁵⁰ ». Autrement dit, il s'agit d'une délégation de pouvoirs, le plus souvent assortie d'une délégation de signature⁵¹. Le président du conseil général doit, en quelque sorte, constituer son équipe⁵². Plusieurs éléments entrent alors en ligne de compte : la confiance, les compétences ou encore l'ancienneté au sein de l'institution départementale⁵³. En outre, il convient de maintenir – ou de créer – un équilibre géographique entre les cantons ruraux de l'arrière-pays et les cantons urbains du littoral, entre l'arrondissement de Grasse et celui de Nice (c'est-à-dire entre les deux rives de la frontière historique du fleuve Var). De la sorte, la distribution des positions de pouvoir témoigne des compromis *infra*-départementaux qui président au sein de l'institution.

S'agissant des groupes d'opposition, la spécialisation relève davantage d'une répartition des rôles et des dossiers dans un but d'efficacité⁵⁴. Conseillers de base, les élus de l'opposition départementale sont des généralistes. Pour autant, étant donné le volume de dossiers qu'ils ont à étudier en un temps relativement court (une semaine environ pour les assemblées plénières), les membres de l'opposition doivent nécessairement se diviser le travail de préparation et les interventions en fonction des compétences de chacun. De la sorte, ce système fait un peu penser au *shadow cabinet* britannique.

Cependant, la spécialisation au sein de l'institution départementale ne peut se limiter à une simple nécessité fonctionnelle. Elle permet de se faire sa place au conseil général voire d'utiliser les ressources accumulées dans l'arène départementale dans d'autres sphères politiques. Elle esquisse une hiérarchie et un travail différent. Seuls les spécialistes peuvent

⁵⁰ *ibidem*.

⁵¹ Aussi, les délégations à des conseillers généraux sont plus importantes que celles accordées aux chefs de service qui ne disposent que d'une délégation de signature. En effet, le troisième alinéa de l'article L. 3221-3 du CGCT dispose que « le président du conseil général est le chef des services du département. Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, donner délégation de signature en toute matière aux responsables desdits services ».

⁵² Depuis 2004, le Conseil général des Alpes-Maritimes possède quinze vice-présidents (dix auparavant). Il est possible de jouer sur le nombre de vice-présidences, de missions ou de présidences de commission pour contenter le plus d'élus possibles.

⁵³ Sur les quinze vice-présidents actuels, quatorze sont au moins dans leur troisième mandat départemental. Plus encore, un tiers est entré dans son quatrième mandat ou plus. Néanmoins, certains ont acquis leur vice-présidence après seulement quelques années au conseil général. L'exemple de Charles-Ange Ginésy apporte la preuve que l'ancienneté au sein de l'institution n'est pas une condition nécessaire. En effet, succédant en 2003 à son père, Charles Ginésy, président du conseil général depuis 1990, il devient, dès son élection, premier vice-président. « Quand je suis arrivé, Christian Estrosi a succédé à mon père. J'étais son suppléant [en tant que député] depuis 1997, il m'a gardé à ses côtés au conseil général. C'était une équipe ».

⁵⁴ Ce phénomène s'avère particulièrement visible dans les Alpes-Maritimes en raison du faible nombre de membres qui composent les groupes minoritaires. Il n'en est probablement pas de même dans les groupes d'opposition d'autres départements, disposant d'effectifs étoffés.

prétendre peser sur la politique départementale, même si le conseil général demeure une institution où le pouvoir demeure centralisé entre les mains de l'exécutif (en particulier, pour les politiques publiques). Aussi, bien que la spécialisation soit une nécessité pour progresser dans l'institution, les conseillers généraux ne se détournent pas pour autant de leur canton et font de la production de leur territoire une priorité.

La spécialisation se fait le plus souvent *a priori*. Autrement dit, le conseiller général choisit un domaine d'action qu'il maîtrise déjà grâce à ses études, à son métier (un médecin s'intéressera aux dossiers relatifs à la santé, un cheminot aux politiques de transport, etc.), à ses précédents mandats (« J'ai la responsabilité des finances au conseil général, *comme je l'ai toujours eue* à la ville de Menton et à la communauté d'agglomération⁵⁵ ») ou à une « tradition » familiale (« *Mon père était déjà président du SDIS. Donc, il y a une culture des pompiers par rapport à mon père qui était déjà responsable de cette formation*⁵⁶. »). Cependant, cette technicisation peut également se faire *a posteriori*, c'est-à-dire après l'entrée de l'élu au conseil général. En effet, nombre de conseillers généraux ont fait des études de droit, études qui si elles s'avèrent fort utiles dans la constitution de dossiers ne prédisposent pas à des compétences ou un savoir-faire dans un domaine particulier.

L'attribution d'une vice-présidence comme le choix des commissions ou des organismes où les conseillers généraux siègent (qui constitue une spécialisation *a minima*), dépendent aussi des spécificités du canton. Nombre d'exemples mettent ainsi en relief le lien entre circonscription d'élection et attribution. Honoré Colomas, conseiller général du treizième canton de Nice – territoire comprenant une forte concentration de logements sociaux (en particulier le quartier de l'Ariane et la commune de Saint-André) –, détient la vice-présidence au logement. Gilbert Mary, élu dans le canton de Breil-sur-Roya attenant à l'Italie, est vice-président chargé de la coopération transfrontalière. Patrick Cesari, élu du canton de Menton-Ouest et maire de Roquebrune-Cap-Martin, est chargé des relations avec la principauté de Monaco depuis 2004 (et vice-président depuis 2008 avec pour compétence supplémentaire la mer) dans la mesure où son territoire communal et cantonal est contigu à la principauté. Autre exemple, Joseph Calza, conseiller général du neuvième canton

⁵⁵ Entretien avec Colette Giudicelli (canton de Menton-est), vice-présidente aux finances et à l'administration générale depuis 2003. Elle était auparavant vice-présidente pour l'économie, les pôles d'excellence, la politique de la ville, l'insertion et les sports (de 2001 à 2003). Sa spécialisation est antérieure à son entrée au conseil général (en 1998) puisqu'elle est adjointe au maire de Menton, déléguée aux finances, depuis 1989.

⁵⁶ Entretien avec Pierre-Guy Morani (canton de Roquesteron), président du SDIS de 2002 à 2009.

de Nice, siège au Syndicat mixte Méditerranée Alpes (SYMA) qui gère le chemin de fer de Provence, celui-ci traversant son canton.

De surcroît, certains organismes ou commissions paraissent plus importants que d'autres aux yeux des conseillers généraux, créant de fait une hiérarchie. Particulièrement sollicitée, la commission des finances, administration générale et moyens bénéficie d'une certaine prééminence en matière financière dans la mesure où elle peut se voir consultée pour avis sur toute proposition d'autres commissions entraînant une répercussion budgétaire. Ainsi, le souhait des commissions ou organismes s'expliquent tant par l'image qui leur est associée (s'agissant du SDIS, par exemple, la sympathie des administrés pour les pompiers) que la position de pouvoir potentielle (un rayonnement départemental, la possibilité d'obtenir des subventions, un levier d'action pour son canton, etc.). Les élus départementaux peuvent ainsi chercher à « pénétrer dans les organismes variés où se négocient directement les projets contractualisés intéressant leur circonscription [...] [afin de] “défendre” au mieux les intérêts de leurs administrés⁵⁷ ».

2.2. Lieux investis et réseau relationnel

Afin de réunir les ressources nécessaires (apports financiers, expertise), les conseillers généraux valorisent un rôle de courtier⁵⁸ consistant à œuvrer dans une structure plus grande que la commune et le canton où ils pourront négocier des projets pour les habitants ou les communes de leur circonscription. Dès lors, le rôle de bâtisseur⁵⁹ dans/de son canton est fonction tant de l'esprit d'initiative qui anime le conseiller général que de sa capacité à user de sa multi-positionnalité dans l'espace politique local en cumulant d'autres mandats ou en exerçant des responsabilités non-électives. La pratique du mandat se fonde ainsi, non seulement sur le pouvoir *sur* (influence sur les administrés), mais aussi sur le pouvoir *de*.

⁵⁷ NAY Olivier, « La politique des bons offices. L'élu, l'action publique et le territoire » in LAGROYE Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, p. 216.

⁵⁸ Nous retiendrons ici la définition d'Olivier Nay et Andy Smith selon laquelle « l'activité du “courtier” consiste à rechercher des solutions acceptables entre des groupes éloignés qui peuvent trouver un avantage à coopérer même s'ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs et n'ont pas les mêmes intérêts », in NAY Olivier et SMITH Andy, *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, coll. Études politiques, 2002, p. 13 ; voir aussi CATLLA Michel, *Le travail public régional*, Toulouse, Octares, coll. Travail et activité humaine, 2007, p. 169 et sqq.

⁵⁹ « Pour être efficace, [...] il faut être, ce que je me vante toujours d'avoir été, un *bâtisseur*. Dans mon canton, je bâtis toujours » in Entretien avec un conseiller général, majorité départementale, arrière-pays. Précisons, cependant, que les termes d'« élu manager » ou d'« élu entrepreneur » ont aujourd'hui supplanté la figure de l'« élu bâtisseur », courante dans les années 1960.

Autrement dit, la production du territoire passe à la fois par une capacité de médiation et de redistribution de ressources, et par une capacité à impulser des politiques publiques⁶⁰ avec l'aide institutionnelle du département et des autres collectivités ou réseaux relationnels. En effet, de par l'imbrication des échelles décisionnelles et la multiplication des financements croisés, le canton ne peut pas se défendre depuis la seule institution départementale.

Dans les cantons urbains, il s'agit essentiellement pour le conseiller général d'assurer une coordination des actions et l'apport de subventions du conseil général sur les projets municipaux. Dans les cantons ruraux, où les communes dépendent du conseil général tant au niveau financier⁶¹ (budgets municipaux minimes) que logistique (services communaux réduits), le conseiller général doit maintenir autant que possible la population, en créant des emplois et équipements. Pour cela, chaque conseiller général a son réseau relationnel qu'il peut mobiliser pour créer sur le territoire des équipements structurants. Ce réseau paraît d'autant plus efficace qu'il se caractérise par son extension verticale, c'est-à-dire inter-institutionnelle. En effet, la multiplication des financements croisés nécessite pour un élu de pouvoir jouer dans plusieurs arènes en même temps, soit en cumulant lui-même, soit en ayant des relations avec d'autres décideurs.

« Prenons l'exemple du financement de la pelouse synthétique, c'est symptomatique. Coût du projet : 404 343,50 euros. Cela coûte cher une pelouse ! *J'ai fait financer* : conseil général 100 000 euros, conseil régional 50 000 euros, réserve parlementaire Sénat – *et ça il n'y a qu'un parlementaire qui peut l'avoir* – 80 000 euros, État 80 000 euros, Fédération de football – le président est *un copain à moi*, c'est un avocat – 25 000 euros et la commune 69 000 euros seulement. Et cela, je m'excuse de vous dire que si ce n'est pas moi qu'il l'avait monté, personne n'était capable de le monter. Voilà, on a réalisé la pelouse⁶². »

Eu égard aux conditions sélectives d'accès au mandat, nul doute que les élus départementaux possèdent avant même leur prise de fonction un réseau de relations⁶³ nouées au sein du champ politique, mais également à l'extérieur avec les électeurs, les acteurs économiques locaux ou ceux du tissu associatif, etc. L'enracinement local symbolise alors à

⁶⁰ Néanmoins, la production du territoire peut aussi reposer sur la non-réalisation d'un projet à l'instar des phénomènes NIMBY (par exemple, non implantation dans son canton d'un incinérateur, d'une décharge ou d'un foyer de l'enfance).

⁶¹ La solidarité territoriale passe, en particulier, par l'aide aux collectivités. Le conseil général soutient financièrement et directement les communes du département pour leurs programmes d'équipement (réseaux d'adduction d'eau, d'électricité ; équipements sanitaires, sociaux et touristiques ; crèches et écoles primaires ; équipements culturels et sportifs).

⁶² Entretien avec un conseiller général, majorité départementale, arrière-pays.

⁶³ Cf. concept d'éligibilité, in ABÉLÈS Marc, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1989. Sont « éligibles les individus en qui les membres d'une société locale peuvent se reconnaître des représentants légitimes, et cela ne tient pas uniquement aux qualités et compétences attribuées à ceux-ci. Le processus de reconnaissance porte [...] sur l'affiliation réelle ou présumée de ces individus à l'un ou l'autre des réseaux qui trament la vie politique locale » (p. 101).

lui seul la notabilité⁶⁴ du conseiller général. Une fois élus, leurs réseaux comme leur capital politique⁶⁵ s'accroissent, en particulier par la multitude de liens que les conseillers généraux peuvent tisser au sein des organismes et commissions – qui constituent une liste extrêmement longue – dans lesquels ils siègent ès qualités ou représentent le président du conseil général.

Pour citer quelques domaines d'actions et exemples d'organismes ou commissions : en matière d'*éducation*, les conseils d'administration des collèges ; pour les *personnes âgées*, les maisons de retraite, la Commission départementale d'appel en matière d'aide sociale, le Conseil départemental pour les anciens combattants et les victimes de guerre et la mémoire de la Nation (ONAC), la Commission *ad hoc* pour le schéma départemental gérontologique 2006-2010 ; concernant l'*enfance*, le Foyer départemental de l'enfance, le Conseil départemental de la protection de l'enfance, la Commission départementale de l'accueil des jeunes enfants, etc. ; en matière de *santé*, les centres hospitaliers et hôpitaux locaux, l'Institut médico-éducatif (IMED) Fondation Bariquand Alphand, etc. ; en matière d'*insertion*, les missions locales, la Commission pour la promotion de l'égalité des chances et de la citoyenneté, Commission départementale de l'emploi et de l'insertion, etc. ; concernant le *logement*, la Commission départementale des aides publiques au logement, la Société de réhabilitation de la ville de Nice (SOREHA), la Société anonyme d'économie mixte locale Habitat 06 ; en matière d'*aménagement du territoire*, la Commission départementale d'adaptation du commerce rural, l'Association départementale d'économie montagnarde (ADEM), l'Établissement public foncier régional (EPFR), la Société d'économie mixte pour la construction et la gestion des marchés d'intérêt national de Nice (SOMINICE), la Commission consultative d'attribution des terrains horticoles, etc. ; concernant l'*économie*, le Syndicat mixte pour l'aménagement du parc international d'activités de Sophia-Antipolis (SYMISA), l'Association Sophia Alpes-Maritimes Promotion (SAM Promotion) Team Côte d'Azur, l'Association Nicexpo, le Syndicat mixte Isola 2000, etc.

Notoriété et légitimité se travaillent alors par une activité constante d' « intermédiation politique⁶⁶ ». Siéger dans ces organismes permet « d'instaurer des relations et de vraiment travailler avec le personnel⁶⁷ » de telle ou telle structure ou « une rencontre avec des représentants nationaux venus voir un peu comment cela se passait⁶⁸ ». Ceci explique aussi pourquoi certains organismes sont davantage brigüés au moment des attributions que

⁶⁴ L'assimilation traditionnelle de l'élu local et, tout particulièrement, des conseillers généraux, à la figure du notable est une équation largement admise. La reconnaissance sociale renforcée par une élection constitue une première acception, utilisée notamment par les historiens, du terme de notable. Ainsi, les notables seraient ceux qui tiennent leur élection de ce qu'ils sont (cf. WEBER Max, *Économie et société*, Paris, Plon, 1971, t. 1, p. 298). Autrement dit, leur élection entérinerait une autorité politique déjà conférée par une position sociale prestigieuse localement. La sociologie des organisations a systématisé cette notion en proposant une signification du terme de notable quelque peu différente. En effet, celle-ci s'attache surtout au rôle fonctionnel de ces individus dans le système politico-administratif français. Au regard des mutations territoriales et sociétales ainsi que de la transformation des conditions d'exercice d'un mandat local, l'hypothèse d'une fin des notables et d'une adaptation – que d'aucuns qualifieraient de modernisation – des pratiques politiques, a fréquemment été formulée. Comprise comme la possession de ressources sociales importantes, sans doute la catégorie de notables a-t-elle perdu de sa pertinence. En revanche, érigé en détenteur de capitaux (politiques, par exemple) et d'un réseau étoffé de connaissances, le notable ne paraît pas avoir disparu. Aussi, nous entendons ici la « notabilité » comme l'enracinement sur un territoire et le contrôle de celui-ci.

⁶⁵ Sur ce point, voir BOURDIEU Pierre, « Espace social et genèse des "classes" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 52-53, 1984, pp. 3-14 ; GAXIE Daniel, *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 1996, pp. 79-81.

⁶⁶ MATTINA Cesare, « L'intermédiation politique des présidents de comités d'intérêt de quartier : le territoire de la notabilité » in FOURNIER Pierre et MAZELLA Sylvie, *Marseille, entre ville et ports. Les destins de la rue de la République*, Paris, La découverte, coll. Recherches, 2004, 320 p.

⁶⁷ Entretien avec un conseiller général, opposition départementale, pays côtier.

⁶⁸ Entretien avec un conseiller général, opposition départementale, pays côtier.

d'autres : par exemple, le SDIS (Service départemental d'incendie et de secours), le SYMISA (Syndicat mixte de Sophia-Antipolis) ou Team Côte d'Azur (l'agence de développement économique des Alpes-Maritimes).

Les conseillers généraux participent également à de nombreuses réunions (de comités de quartier, d'associations, etc.) sur leur canton dont ils ne sont pas les instigateurs. Invités importants de ces manifestations, ils y ont facilement la parole pour répondre aux questions, et peuvent profiter de cette tribune pour invoquer leurs réalisations, discuter de l'avancement des dossiers qu'ils suivent, etc. Au-delà de l'information dispensée et/ou acquise, toutes ces manifestations ont pour objectif d'occuper le terrain physiquement et politiquement, de « créer des liens⁶⁹ » et de se rendre visible en vue du prochain renouvellement. Cette « politique de la présence⁷⁰ » semble d'autant plus essentielle que le mandat départemental souffre d'une faible visibilité, en particulier en ville.

2.3. Travail symbolique : l'incarnation d'un territoire à créer

À côté de la défense de la circonscription par la recherche de subventions ou le courtage des dossiers, les conseillers généraux s'essayent également à transformer leur canton en un espace identitaire. L'objectif de réélection peut amener les élus cantonaux à devenir de véritables VRP de leur territoire, mais il paraît réducteur d'ériger la visée électoraliste en unique raison. En effet, certains conseillers généraux de l'arrière-pays constituent des contre-exemples : présents dans l'institution depuis plusieurs mandats et assurés d'être réélus, ils continuent pourtant à s'investir pour leur circonscription. Dans ce cas, l'attachement au territoire, parfois sous-tendu par une « motivation affective⁷¹ », s'avère un facteur essentiel du volontarisme dont ils font preuve pour promouvoir leur canton. Au pouvoir décisionnel des conseillers généraux, s'adjoint de la sorte un « leadership expressif⁷² ».

Pour incarner le territoire, encore faut-il qu'il existe. Découpage administratif, la circonscription cantonale se superpose à la municipalité qui représente une réalité plus

⁶⁹ Entretien avec un conseiller général, opposition départementale, pays côtier.

⁷⁰ Concept théorisé par PHILLIPS Anne in *The Politics of Presence*, Oxford, Oxford University Press, coll. Oxford Political Theory, 1998, 224 p.

⁷¹ Entretien avec un conseiller général, majorité départementale, arrière-pays.

⁷² LE BART Christian, « Le leadership territorial au-delà du pouvoir décisionnel », in SMITH Andy et SORBETS Claude, *op. cit.*, pp. 145-161.

profonde et dont les délibérations et les réalisations supplantent celles du conseil général, notamment en milieu urbain. Pourtant, même en ville où traverser une rue suffit à franchir une frontière cantonale, les conseillers généraux considèrent que leur circonscription a un sens et une unité, celle-ci fût-elle à construire. Alors que le découpage cantonal demeure peu connu en milieu urbain, les conseillers généraux prennent le contre-pied en usant du registre de l'évidence. Dans leurs allocutions, professions de foi ou lettres du canton, ils ne prennent jamais le soin de définir le périmètre de la circonscription, indiquant tout au plus la dénomination des quartiers qui composent le canton. Ainsi, l'unité administrative se transforme, au niveau discursif, en une unité identitaire. L'unité cantonale est encore plus affirmée en milieu rural. « Mon canton est bien défini : il a son territoire, il a son économie, il a ses spécialités⁷³. » L'appropriation qui est faite du territoire renforce cette impression. En effet, chaque conseiller général évoque toujours *son* canton ou, lorsqu'il s'adresse à ses administrés, *notre*⁷⁴ canton.

L'unification du canton passe par la superposition d'autres structures (voir l'exemple des structures intercommunales *infra*) ou parfois par le développement d'associations dans un cadre strictement cantonal : l'Association de promotion touristique du canton de Levens (ATCL), l'Association des commerçants, artisans, professions libérales, agriculteurs du canton de Roquebillière, ou encore l'Association des amis du X^e canton de Nice. De même, les sections partisans recouvrent fréquemment les circonscriptions cantonales, ce qui permet de préparer au mieux les échéances électorales à venir.

Face à la fragilité du découpage cantonal, les conseillers généraux ont mis en place de multiples dispositifs pour faire exister le canton comme une catégorie d'évidence. Certains peuvent s'apparenter à des politiques de « marketing territorial⁷⁵ », il s'agit alors autant de construire le territoire que de promouvoir « l'image de son canton⁷⁶ ». Ces stratégies sont plus évidentes en milieu rural dans la mesure où en ville, la municipalité œuvre pour que la commune dans son ensemble bénéficie d'une image attrayante. Donner un nom à son canton

⁷³ Entretien avec un conseiller général, majorité départementale, arrière-pays.

⁷⁴ Selon l'usage classique du « nous associatif (nous = vous + moi) » marquant ainsi le lien qui unit le représentant à ses administrés et son territoire, in COTTERET Jean-Marie, *Gouverner c'est paraître. Réflexions sur la communication politique*, Paris, PUF, coll. Politiques d'aujourd'hui, 1991, p. 36.

⁷⁵ LE BART Christian, « Les politiques d'image. Entre marketing territorial et identité locale », in BALME Richard, FAURE Alain et MABILEAU Albert (dir.), *Les nouvelles politiques locales*, 1999, Paris, Presses de Sciences Po, p. 415-427.

⁷⁶ Entretien avec un conseiller général, majorité départementale, arrière-pays.

permet aussi d'offrir à celui-ci une certaine visibilité. Ainsi, par exemple, le canton de Levens (dénomination administrative) est communément appelé le « canton aux dix sourires », en référence aux neuf communes et au hameau. En quittant le treizième canton de Nice, un panneau routier indique d'ailleurs à l'automobiliste qu'il pénètre dans ce canton regroupant dix communes.

D'autres dispositifs cherchent davantage à imposer le territoire comme une catégorie de pensée incontournable tant aux yeux de la population qu'à l'extérieur de la circonscription, voire à créer une « communauté imaginaire⁷⁷ » cantonale. Des conseillers généraux mettent ainsi en place des comités cantonaux regroupant des administrés des différentes communes ou quartiers de la circonscription pour discuter des problèmes liés au territoire, etc.

« J'ai un petit comité cantonal de gens que je convie. Ceux qui le souhaitent, je les retrouve ici, le premier lundi de chaque mois. Ils me font part de leurs interrogations, de leurs attentes, des discussions qu'ils ont eues avec des gens sur telle ou telle question. Mon conseil cantonal, c'est un peu comme un petit conseil municipal de gens diverses, il y en a de toutes les communes. Les gens viennent. Chacun donne son point de vue et cela me permet de me forger une opinion⁷⁸. »

Autre exemple, certains conseillers généraux écrivent, publient et distribuent une lettre d'informations (« lettre du canton », « lettre du conseiller général », etc.) à l'ensemble de leurs électeurs⁷⁹. La périodicité – souhaitée ou effective – varie d'un élu à l'autre, et en fonction du contexte et de l'actualité. Relativement brèves (elles se concentrent généralement en une feuille A4 recto/verso) et agrémentées d'un portrait de l'élu, ces lettres d'information se présentent sous une forme proche d'un journal et adoptent un style relativement simple dont résulte une lecture rapide et aisée. Elles préservent toutefois un semblant de formalisme qui atteste un certain sérieux et sert la crédibilité de l'élu. Il s'agit de donner aux citoyens les moyens de contacter leur conseiller général (emplacement de la permanence et jour de réception, numéro de téléphone, etc.), de rendre compte des actions que celui-ci a pu mener dans le canton (usage du « je » et emploi de verbes de mouvement), de communiquer les positions qu'il a pu prendre au sein de l'hémicycle départemental, ou encore d'informer sur les possibilités offertes par le conseil général. En publiant ce petit journal de bord, le conseiller général a la possibilité de rappeler qu'il existe, de mettre en lumière ce qu'il fait et

⁷⁷ ANDERSON Benedict, *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La découverte, 1996, p. 18 et sqq.

⁷⁸ Entretien avec un conseiller général, opposition départementale, arrière-pays.

⁷⁹ Dans les Alpes-Maritimes, cette pratique est davantage développée chez les membres des groupes minoritaires au conseil général. Le clivage opposition/majorité n'en est sans doute pas l'unique explication. En effet, les conseillers généraux urbains de la majorité départementale, souvent maires ou premiers adjoints, n'ont que peu d'intérêts à élaborer une communication destinée à une seule partie de la ville, d'autant plus qu'ils peuvent se rendre régulièrement visibles à travers d'autres canaux institutionnels (généralement municipaux).

d'aller à la rencontre de ses administrés (par la distribution ou en provoquant leur réaction à la lecture). Par cette pratique, les élus communiquent sur leurs motivations et réalisations, mais surtout valorisent politiquement celles-ci. L'information véhiculée par l'institution départementale à destination des habitants du département (publicité dans le quotidien local, affichage, site Internet, etc.) ne dispense probablement pas les conseillers généraux, notamment urbains, d'une communication individuelle⁸⁰.

« Tous les deux mois, j'édite une lettre du conseiller général. Je la distribue. Je fais notamment les sorties d'école et les points de rencontre. Je l'achemine à un millier de correspondants que j'ai. Avec les contacts directs que j'ai eus, j'ai un fichier qui s'est élaboré au fil du temps. On maintient ainsi le contact⁸¹. »

Dans la même optique, les conseillers généraux créent progressivement des sites Internet ou blogs afin de mettre en ligne leurs discours, des coupures de presse les concernant, des liens vers leurs interventions dans les médias ou encore leur agenda. Certains proposent aussi des récits de ballades dans le canton ou des billets présentant les quartiers du territoire. Cette ode au canton se retrouve même parfois sous forme d'ouvrages, chroniques historiques⁸² ou du quotidien⁸³.

⁸⁰ Sur l'utilisation de la communication institutionnelle, à travers l'exemple des municipalités (et notamment des bulletins municipaux), voir CARASSUS David et LABORDE David, « De la forme et du fond dans la démocratie locale : Contribution à la détermination des facteurs d'influence de la réélection municipale », in CUEILLE Sandrine, LE DUFF Robert et RIGAL Jean-Jacques (dir.), *Management local, de la gestion à la gouvernance*, Dalloz, Paris, 2004, 486 p. L'auteur met notamment en évidence une relation croissante entre l'abondance des pratiques informationnelles des mairies et l'abstention, mais aussi entre cette dernière variable et les chances de réélection. En effet, le taux d'abstention augmenterait avec l'intensité de l'information diffusée (rassurant l'électeur sur une bonne gouvernance) qui, par là même, favoriserait la réélection des équipes municipales en réduisant la défiance d'une partie des électeurs.

⁸¹ Entretien avec un conseiller général, opposition départementale, pays côtier. La plupart des élus constituent ainsi un fichier de personnes à mesure de leurs réceptions et/ou interventions. Lorsqu'ils reçoivent quelqu'un, les conseillers généraux demandent aux administrés toutes les références pour pouvoir les joindre (nom, prénom, adresse, téléphone, etc.) et conservent ces informations qui peuvent leur servir à entretenir le contact (par exemple, par l'envoi d'une lettre d'informations ou de vœux) mais aussi, par là même, de faire-valoir au moment des élections.

⁸² BALARELLO José, « Le canton de Tende à travers l'histoire », *Dossiers de l'archéologie*, n° 23, juillet-août 1977, pp. 108-115. En entretien, le conseiller général du canton de Tende, doyen d'âge (84 ans) et d'élections (depuis 1970), précise : « Il faut quand même que vous sachiez l'histoire du canton de Tende et La Brigue. [...] Je l'ai écrite il y a trente-cinq ans. Il y en a peu qui la connaissent au conseil général, moi je la connais ! »

⁸³ MOTTARD Patrick, *Cinq de cœur*, Nice, Éditions de Midi, 2010, 132 p. Ancien leader de l'opposition municipale niçoise, Patrick Mottard est conseiller général du cinquième canton de Nice depuis 1998. L'épilogue est évocateur : « [Ma] permanence symbolise l'attachement que j'ai pour un territoire qui, par la grâce du suffrage universel, est devenu un peu le mien » (p. 131).

Conclusion

L'analyse de la production du territoire par les conseillers généraux met en évidence une gestion différentielle des tâches et des lieux à investir, c'est-à-dire propre à chaque élu. Les logiques qui président au sein de l'institution départementale diffèrent : les uns y prospectent des subventions pour leur territoire, les autres cherchent une crédibilité et une expérience monnayable, d'autres encore y confortent un prestige et une réussite personnelle. L'attention portée au mandat départemental et les manières de s'en saisir en dépendent. Quoiqu'il en soit, chaque conseiller opère – plus ou moins intensément – une transformation matérielle (par la construction d'équipements par exemple) et immatérielle (par la revendication d'une identité cantonale) de son territoire. Or, cette transformation leur permet également de se réaliser individuellement.