

Congrès AFSP Aix 2015

ST 33

**Les acteurs politiques face à la crise :
entre « volontarisme » et « contraintes » dans les politiques publiques**

VERSION PROVISOIRE - NE PAS CITER

Eléonor Breton
LISE – Cnam/Cnrs
eleanor.breton@cnam.fr

Contractualiser les subventions attribuées par un Conseil départemental aux collectivités locales de son territoire : un instrument de volontarisme politique en situation de contraintes ?

Depuis quelques années, la multiplication des réformes territoriales – regroupement de collectivités locales, suppression annoncée de certaines d'entre-elles, voire de certains niveaux de gouvernement territorial, incertitude sur le maintien de la « clause de compétence générale », etc. – pèse sur l'action des collectivités locales et accroît l'incertitude sur leurs périmètres et leurs moyens d'action. La crise des finances publiques, qui se traduit notamment par une baisse historique des dotations de l'Etat aux collectivités, conduit à ce que la part des dépenses facultatives des collectivités tende à devenir une variable d'ajustement par rapport aux dépenses obligatoires prévues par le législateur, et *a fortiori* lorsque les dépenses publiques obligatoires augmentent mécaniquement comme un effet induit par la crise elle-même. C'est particulièrement le cas des Conseils départementaux qui gèrent un certain nombre de prestations sociales, dont le nombre de bénéficiaires a augmenté sous l'effet de la crise.

En bousculant les territoires *politiques* des institutions locales, ce contexte d'incertitude généralisée n'est pas sans effets sur les modes d'appréhension de ces territoires, sur la façon dont ils sont saisis et construits par les instruments de l'action publique. Il induit des dynamiques de recomposition des concurrences institutionnelles qui affectent les processus de revendication de légitimité politique ou, pour le dire autrement, les formes prises par l'expression du volontarisme politique. Cela vaut particulièrement pour les départements dont l'existence même est régulièrement mise en cause et où le poids de leur rôle de « guichet social » pourrait fortement limiter, en cas de suppression définitive de la « clause de compétence générale », la palette des instruments d'intervention sur leurs territoires. Pris en étau entre la montée en puissance des intercommunalités (qui peuvent prendre la forme de métropoles aux compétences élargies) et un niveau régional à qui a été confié principalement la gestion stratégique des territoires et les grands outils de planification, l'échelon départemental peine à trouver sa place et à assurer la légitimité de son action.

C'est dans ce cadre que nous avons suivi – sur une période qui débute il y a un peu plus de 10 ans – un dispositif de « contractualisation » des relations financières entre un Conseil départemental et les collectivités infra-départementales (communes et EPCI), qui consiste à attribuer à ces dernières des subventions par le biais d'enveloppes pluriannuelles, fermées et fléchées formellement en fonction d'un certain nombre de priorités politiques. Si ce dispositif nous paraît être un bon analyseur des transformations en cours (et de leurs incertitudes), et notamment des tentatives des départements pour construire une emprise politique et symbolique sur les territoires infra-départementaux par la prescription de politiques publiques, son étude permet également de dépasser la mise en regard classique, dans l'analyse des politiques publiques, des contraintes et du volontarisme¹.

A rebours d'une opposition entre une sorte de loi d'airain des contraintes budgétaires et institutionnelles, déniait *de facto* toutes marges d'autonomie aux acteurs, et une vision héroïsée de l'action publique, dans laquelle ces derniers trouvent toute une série de subterfuges pour « contourner » ces contraintes, l'analyse de ce dispositif montre en effet comment l'itinéraire singulier d'un « instrument » – au sens donné à ce terme par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès² – articule différemment, en fonction des moments de l'histoire, des formes de contrainte et des formes de volontarisme. En restituant la dimension processuelle plus que catégorisante³ des régimes ontologiques de la « contrainte » et du « volontarisme » dans le cas qui nous occupe, on peut mesurer combien la « contrainte » façonne, davantage qu'elle ne « fait obstacle à » – comme une réalité qui serait autonome – des dynamiques de « volontarisme » politique⁴. Ainsi, en s'intéressant à la production, aux usages, mais aussi à la « carrière », plus ou moins maîtrisée, de ce dispositif de financement – la distribution de subventions dans le cadre de « contrats de territoire » –, autrement dit en étudiant la façon dont toute une économie de la procédure s'institue progressivement, il est possible de montrer comment une « contrainte » protéiforme a façonné de nouvelles formes de prise de rôle institutionnel du Conseil départemental, empruntant la voie de la « mise en rationalité » de l'action publique.

I. L'économie de la contractualisation

Les dispositifs de « contractualisation » ne datent pas des années 2000 ni de la crise actuelle des finances publiques. Ils se développent véritablement en France dans les années 80-90 au cours de la première phase de décentralisation et vont connaître progressivement un grand succès, au point qu'aujourd'hui la contractualisation est devenue une démarche habituelle dans toutes les grandes collectivités locales, en particulier dans les relations entre les régions et les départements avec les communes et EPCI de leur territoire.

Permettant à l'origine une coordination des collectivités locales qui débordent rapidement

¹ On s'appuiera ici sur un matériau issu d'entretiens, de phases d'observation participante, et de sources écrites internes, recueilli dans le cadre d'un travail de thèse en cours.

² Lascoumes (P.), Le Galès (P.) (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

³ Dobry (M.), « Penser = classer ? Entretien avec André Loez, Gérard Noiriel et Philippe Olivera », *Genèses*, 59 (2), 2005, p. 151-165.

⁴ J. Lagroye, B. François et F. Sawicki notent pour leur part, en ce sens, que « les contraintes habilite à faire tout autant qu'elles imposent des manières d'agir » (*Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 5^e éd., 2012, qui citent ici Giddens (A.), *La constitution de la société*, Paris, PUF, 1987).

leurs « blocs de compétences » et la prise en charge de nouveaux domaines d'action sectorielle (comme l'environnement ou la politique de la ville), auréolée d'une image de modernité par le passage affiché d'une logique de projets concertés qui s'oppose à la politique passive du guichet, pensée dans ce cadre comme autorisant tout à la fois une responsabilisation des élus et des démarches d'évaluation, la contractualisation doit sans doute aussi son succès à la plasticité de sa forme – l'imaginaire valorisant du contrat synallagmatique n'ayant en réalité pas de véritable conséquence juridique – et à sa souplesse, s'agissant tout aussi bien de la variété des contenus que de celle des parties au « contrat »⁵. Même si les préoccupations du *new public management* affleurent déjà ici où là, la contractualisation n'a pas été pensée à l'origine comme un instrument de régulation budgétaire, et encore moins comme un outil d'accompagnement d'une contraction de la dépense publique⁶ (d'ailleurs, à sa mise en place, dans le département qui nous sert de terrain ici, le volume total de l'argent alloué par la voie contractuelle était même supérieur à l'ensemble des subventions versées les années précédentes).

C'est ainsi que dans le cas que nous étudions, les contrats ont été présentés au moment de leur mise en place (en 2004) comme visant à mettre fin au « saupoudrage » des subventions sectorielles directes attribuées jusqu'alors aux collectivités infra-départementales (EPCI et communes). Les contrats devaient alors favoriser une action publique plus « concertée », un développement plus « rationnel » du territoire, et favoriser les mutualisations entre acteurs publics infra-départementaux. Il s'agissait par ce biais d'assurer un rééquilibrage dans la répartition des ressources financières départementales entre les collectivités infra-départementales, que le système antérieur des subventions n'assurait pas forcément quand il ne produisait pas l'effet contraire.

Mais si la contractualisation semble alors s'inscrire dans « le sens de l'histoire »⁷ – celle d'une rationalisation de l'action publique dans le cadre d'une gouvernance partenariale –, ce sont des facteurs contingents qui expliquent avant tout la mise en place de ce nouveau dispositif. En 2004 en effet, cette réforme marquait symboliquement l'alternance avec l'ancienne majorité (la droite étant au pouvoir, dans ce département, depuis la Libération). Remplacer le système des subventions par les contrats était alors présenté comme permettant de mettre fin à certaines pratiques d'attribution de subventions plus ou moins regardantes sur l'égalité de traitement des bénéficiaires, voire fondées sur des transactions politiques interpersonnelles et des logiques de soutien réciproque. L'écart distinctif opéré par la nouvelle majorité disqualifiait en creux l'« irrationalité politique » de l'ancienne majorité, voire une forme de paternalisme politique, tout en annonçant un bouleversement des relations entre le département et les collectivités du territoire.

⁵ Gaudin (J.-P.), *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999 ; Gaudin (J.-P.) (dir.), *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, 1996 ; Leroy (M.), *Sociologie des finances publiques*, Paris, La Découverte, 2007.

⁶ Ce qui rappelle l'itinéraire du dispositif de RMS (raisonnement en masse salariale) analysé par P. Bezes, qui avant de devenir un outil visant à réduire les dépenses de masse salariale dans les années 80 avait été conçu « comme un instrument de connaissance et de prévision du montant global des dépenses salariales de l'Etat » dans les années 60. Bezes (P.), « Rationalisation salariale dans l'administration française. Un instrument indiscret », in Lascoumes (P.) et Le Galès (P.), dir., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p.72-73.

⁷ Mots d'une ex-chargée de mission du service Aménagement du territoire du Conseil départemental.

Cette transformation des relations financières entre le département et les collectivités locales de son territoire modifie en effet en profondeur la situation antérieure. Avant la mise en place de la contractualisation, c'était un système de subventionnement direct qui avait cours. Une collectivité infra-départementale décidait du projet pour lequel elle souhaitait un financement départemental (par exemple la réhabilitation d'un gymnase) et envoyait son dossier de demande aux services du Conseil départemental (dans cet exemple le service Bâtiments de la direction des Sports) chargé de son instruction. Un guide des aides destiné aux collectivités infra-départementales répertoriait la totalité des types de projets éligibles, et pour chacun était indexé un taux de financement spécifique, décidé par les différentes directions sectorielles. Aujourd'hui, les agents et les élus du Conseil départemental le qualifient d'ailleurs souvent de « gros pavé » ou d'« annuaire », non sans humour, insistant ainsi sur la caractère sommaire et fruste de l'ancien système, symbole de la « logique de guichet » du temps de l'ancienne majorité : les collectivités infra-départementales auraient eu tendance avec ce système à définir leurs projets en fonction des financements escomptés, c'est-à-dire par effet d'aubaine, plutôt qu'en fonction de leurs besoins « avérés ». Quoiqu'il en soit, sous ce régime de subventionnement, la temporalité des projets et leur contenu étaient maîtrisés presque intégralement par le maître d'ouvrage lui-même (communes ou EPCI), sans avoir à « négocier », de façon plus ou moins contraignante, avec le Conseil départemental. Et cela d'autant plus que les critères d'éligibilité portaient sur des normes techniques et des obligations administratives légales, davantage que sur le « bien-fondé » et la justification du projet, laissés à la libre appréciation des collectivités bénéficiaires.

La contractualisation a bouleversé cette logique, faisant perdre partiellement aux bénéficiaires la maîtrise de la temporalité et de l'initiative des projets qu'ils souhaitent mettre en œuvre. Une autre transformation réside dans la variation d'échelle de l'action publique introduite par la procédure des contrats. Le Conseil départemental a en effet souhaité que les contrats soient conclus au niveau des EPCI. C'est donc aux communes composant l'EPCI qu'il revient de se mettre d'accord sur la répartition de l'enveloppe entre les projets qu'elles souhaitent inscrire au contrat. Une part de l'enveloppe globale doit être consacrée aux priorités départementales, l'autre part est laissée à la libre discrétion des bénéficiaires et constitue les priorités « territoriales » de chaque EPCI. Chaque contrat se décline ainsi en un certain nombre de projets portés par l'EPCI lui-même et les communes composant l'EPCI. Enfin, les contrats ont vocation à accompagner les territoires en finançant des projets « structurants » pour le territoire intercommunal ; il doit donc s'agir de projets d'équipement à « rayonnement intercommunal » en ce qui concerne les projets communaux. Une fois les arbitrages opérés au sein de chaque EPCI, le choix final des projets qui seront inscrits au contrat et financés dans ce cadre fait l'objet d'une négociation avec le Conseil départemental.

Pour autant, la première génération de ces contrats (2005-2008) ne rompt pas aussi franchement que ne le suggère le registre discursif de la « cohérence politique » – qu'illustre la formule devenue presque canonique au sein de Conseil départemental : « Logique de projet *versus* logique de guichet » – avec la pratique antérieure de subventionnement. En effet, lors des premiers contrats, ces derniers ne procédaient pas par fléchage des enveloppes sur des projets portés par le département, laissant encore toute sa place au principe de l'expertise « autochtone » – les territoires « sachant mieux » *a priori* que le département ce dont ils ont besoin –, et la quasi-logique de guichet qui va avec. Ce n'est qu'avec la deuxième génération de contrats (2009-2013) que la logique va véritablement s'inverser dès lors que la contractualisation va devenir un outil utilisé par le Conseil départemental pour faire valoir ses

propres priorités politiques auprès des EPCI. Désormais, les projets portés par les collectivités infra-départementales doivent nécessairement s'inscrire dans un fléchage des priorités décidé par le Conseil départemental.

Comment expliquer cette transformation ? Elle résulte de deux facteurs qui se cumulent dans un processus d'apprentissage incrémental des façons de construire les contrats et de leurs effets politiques. Le premier est ce que nous pourrions appeler un effet induit de l'instrument lui-même : en faisant intervenir un stade de négociation dans la distribution des subventions, la contractualisation fait émerger la nécessité d'une formalisation des intérêts (ou des priorités) du département, sans laquelle la « négociation » n'a pas de sens. A la différence du subventionnement direct, où l'éligibilité des projets est essentiellement technique ou liée à la conformité réglementaire de la demande, la démarche contractuelle oblige le Conseil départemental à mettre en face des demandes des collectivités infra-départementales sa propre vision des territoires qu'il subventionne. Le second facteur est plus immédiatement politique. Faute de définir ses priorités en amont, la première génération de contrats, comme on l'a dit, n'échappait pas à la logique du guichet, ce qui signifiait tout à la fois que le Conseil départemental avait très peu la maîtrise du dispositif qu'il avait mis en place mais aussi – et surtout – qu'il en tirait peu de bénéfices politiques, voire se trouvait en situation de devoir financer des équipements (par exemple, dans notre cas, des réseaux d'assainissement, l'électrification, etc.) ne correspondant pas à ses priorités politiques. Alors qu'avec la contractualisation le Conseil départemental se donnait les moyens d'avoir une véritable lisibilité politique sur ses enveloppes budgétaires consacrées à des politiques volontaristes, cela ne se traduisait pas sur le terrain en termes d'emprise politique et symbolique sur les territoires infra-départementaux.

A cela il faut ajouter les premiers effets de la crise des finances publiques. S'il n'y a pas de lien de causalité direct entre la contraction budgétaire subie – l'enveloppe financière globale passe de 143 millions d'euros pour la première génération de contrats (2005-2008) à 70 millions pour la troisième (2013-2015) – et la décision du Conseil départemental de flécher les enveloppes budgétaires du dispositif de contractualisation, la nouvelle contrainte budgétaire conforte la nécessité d'un tel fléchage, sauf à abandonner totalement le principe d'une politique volontariste et les bénéfices politiques qui peuvent lui être liés. Aussi est-il possible de dire que la contrainte budgétaire va peser à la fois sur le design et les usages de la contractualisation.

La contractualisation permet certes d'absorber en partie cette contrainte. Ainsi, si les contrats visaient à renforcer l'échelon intercommunal en « externalisant » une partie de la gestion des enveloppes aux EPCI, ils ont aussi progressivement permis un report de la contrainte (*blame shifting*), en transférant sur ces mêmes EPCI une partie des coûts d'arbitrage politique de répartition des ressources financières. Par ailleurs, l'automatisation du cadre de négociation et de l'attribution des financements a produit des repères pour les acteurs, et a institué des formes de routine qui tendent, dans une certaine limite, à favoriser des formes d'acceptabilité des baisses budgétaires. Ainsi, la contractualisation a permis de neutraliser une partie des coûts politiques de la nouvelle contrainte budgétaire en cadrant les négociations, facilitant ainsi des logiques d'évitement de la responsabilité (*blame avoidance*)⁸ pour le Conseil départemental.

⁸ Weaver (K.), « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 6 (4), 1986.

Cependant, si la priorisation de l'enveloppe opérée dès la deuxième génération des contrats permet au Conseil départemental de faire valoir ses propres priorités politiques auprès des EPCI, toute l'économie de la procédure à laquelle elle s'adosse, et qui permet précisément de convertir la contrainte financière en volontarisme politique, est coûteuse pour les acteurs. Autrement dit, il ne s'agit pas seulement pour le Conseil départemental d'accompagner une baisse des financements à destination des collectivités infra-départementales, mais de trouver les voies de l'acceptabilité d'une telle baisse – tout en maintenant sa position de prescripteur de politiques publiques –, ce qui engage d'autres formes de contraintes et d'investissements. Ce qui implique, comme on va le voir, l'invention d'un nouveau rôle pour le Conseil départemental qui repose sur un dispositif sophistiqué pour « dire » le territoire.

II. La contractualisation ou comment fabriquer un dispositif sophistiqué pour « dire » le territoire

La contractualisation s'accompagne en effet assez rapidement de la mise en place par le Conseil départemental d'outils de connaissance des territoires qui composent le département. Dès la deuxième génération de contrats, en 2009, un important *travail de diagnostic territorial* a été engagé, décliné à l'échelle départementale d'une part et à l'échelle de chaque EPCI d'autre part. Ainsi, le volontarisme affiché dès la deuxième génération de contrats, par le fléchage des enveloppes selon certaines priorités, n'a été possible qu'en produisant une expertise des territoires infra-départementaux à même d'objectiver ces priorités. Ces diagnostics territoriaux – qui reposent sur un nombre impressionnant de cartes, de graphiques, de tableaux et de séries chiffrées – visent à surligner les différences entre les territoires infra-départementaux selon des logiques de benchmarks, à mettre en évidence un certain nombre d'enjeux et d'objectifs de développement local et à fournir de la sorte au Conseil départemental des points d'appui objectifs dans sa négociation avec les autres collectivités. Pour ce faire, le Conseil départemental a procédé à une réorganisation de ses services et à une nouvelle division du travail, avec la création notamment du service Aménagement du territoire. Service *ad hoc* chargé de coordonner le dispositif de manière transversale et à l'échelle du département, il opère à l'interface entre les EPCI et les directions sectorielles du Conseil départemental. Sa création correspond ainsi au passage d'une logique sectorielle à une échelle territoriale et transversale de l'allocation des financements.

Mais, ces diagnostics territoriaux ne fournissent pas seulement des éléments pour comparer et établir des classements incitatifs entre territoires d'EPCI, habilitant le Conseil départemental à déterminer et justifier des priorités politiques d'action publique ; ils construisent dans le même temps des représentations, en un sens performatives, du territoire départemental. Par la seule désignation des EPCI comme « parties d'un tout », le diagnostic fait exister du même coup le territoire de ce « tout » comme réalité objective, allant de soi, autorisant l'institution départementale à parler en son nom, à *dire* le territoire ; le diagnostic arrime ainsi les territoires infra-départementaux à un autre territoire, plus vaste, à une autre autorité, plus grande, qui les comprend. Il apparaît ainsi que la production de représentations du territoire du département – à travers les opérations nécessaires à la contractualisation – modifie le rapport du Conseil départemental au territoire départemental. Il y a là un autre effet induit de l'instrument. Alors que jusqu'à présent les compétences « obligatoires » du Conseil départemental n'avaient pas de véritable visibilité territoriale, à l'exception sans doute des

routes, il se retrouve dans une position inédite et forte d'« auteur » d'un territoire sur lequel il cherche à poser sa marque, symboliquement et pratiquement. Sous l'effet d'une double contrainte liée à l'instrument – définir des priorités d'action publique et trouver les moyens de les justifier – rendue plus aigue par la contraction budgétaire, le Conseil départemental se donne ainsi les moyens de s'approprier un territoire graphiquement et statistiquement et se trouve en mesure dorénavant de le saisir et de l'incarner politiquement.

La déconcentration de l'institution départementale en décembre 2013 en six délégations territoriales constitue le prolongement de cette logique, bien que cette réforme ne soit pas seulement liée à la contractualisation. Par le travail des agents des délégations déconcentrées du Conseil départemental, il s'agit de pouvoir faire montre d'une connaissance « éprouvée » du territoire, c'est-à-dire moins « administrative » et davantage « de proximité », visant à la rendre plus crédible auprès des EPCI. Ainsi, si la posture de justification du Conseil départemental semble s'appuyer principalement – et assez classiquement⁹ – sur le registre de l'objectivité chiffrée (censé éviter au maximum « les discussions de marchands de tapis »¹⁰ avec les EPCI), elle cherche aussi à mobiliser celui plus empirique de la subjectivité « ressentie » des agents comme faire-valoir de sa légitimité. En se déployant physiquement sur le territoire départemental jusqu'à ses frontières (alors même que ses cadres œuvrant jusque-là au siège du département, dans la ville métropolitaine, pouvaient paraître éloignés du « terrain »), le choix de cette couverture de proximité du territoire autorise ainsi l'institution et ses membres à se prévaloir du « parler vrai »¹¹ du « terrain » autant que d'une connaissance experte du territoire, chiffrée, cartographiée, *donc* objective et sans conteste. On le voit, le processus de « naturalisation » du territoire départemental n'a donc rien de mécanique, et procède à l'inverse d'investissements politico-administratifs sophistiqués et de stratégies d'occupation du territoire de la part du Conseil départemental.

Ces investissements sont d'abord « internes ». La revendication d'une connaissance du territoire que permet ce diagnostic est en effet déterminante pour justifier auprès des EPCI le rôle de « prescripteur » de politiques publiques que cherche à jouer dorénavant le Conseil départemental. Cela suppose un « récit d'action publique »¹² unique, crédible, susceptible de gommer les hésitations, les luttes et les désaccords au sein de l'institution départementale. Cela s'avère d'autant plus essentiel qu'auparavant l'attribution des subventions étaient gérées séparément par les différentes directions, en fonction des demandes spécifiques de financements des collectivités, et ne nécessitaient pas ou peu de concertation ni de travail en transversalité au sein du Conseil départemental. La contractualisation va donc obliger le Conseil départemental à trouver les voies d'une position commune, nécessitant, en amont, un travail interne fastidieux d'ajustement de points de vue hétérogènes voire concurrents, sinon de camouflage ou de neutralisation des conflits, dont le diagnostic territorial est le produit.

⁹ De nombreux travaux existent sur la façon dont les politiques de quantification et leurs outils objectivent des positionnements politiques et constituent des instruments de gouvernement. Voir par exemple le dossier qui leur est consacré, coordonné par F. Bardet et F. Jany-Catrice, « Les politiques de quantification », *Revue française de socio-économie*, 5(1), 2010, ou l'ouvrage désormais classique de Desrosières (A.), *La Politique des grands nombres : Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 2000, 2^e éd. (1^{re} éd. 1993).

¹⁰ Selon le chef de la direction du Développement du Conseil départemental, dont dépend le service Aménagement du territoire.

¹¹ Selon le responsable d'une des délégations déconcentrées.

¹² Selon l'expression de Radaelli (C. M.), « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 50 (2), 2000.

Si beaucoup de collectivités, y compris les collectivités « dominantes », externalisent bien souvent ce travail de diagnostic en faisant appel à des cabinets extérieurs pour la production d'études censées orienter leur action, le Conseil départemental que nous étudions s'est doté en 2011 d'une direction interne de l'observation et de la prospective. Tout en développant ses réseaux avec le monde académique, elle a constitué une base de données et une série d'études, auxquelles s'adosse toute élaboration de politique publique départementale, dont le travail de diagnostic territorial. Aujourd'hui, l'étape de diagnostic – qui nécessite quasiment un an de travail – s'est complexifiée, puisqu'elle croise des diagnostics faits par les directions sectorielles du Conseil départemental et d'autres diagnostics élaborés par les six délégations déconcentrées¹³ afin de privilégier une approche plus territoriale que sectorielle.

Le travail de mise en commun, assuré par le service Aménagement du territoire du Conseil départemental, nécessite un travail important de reformulation, d'uniformisation de certains énoncés, à partir d'un matériau lui-même parfois très hétérogène. On y trouve en effet des données extrêmement précises et chiffrées – comme le nombre de km de voies « douces » de telle partie du territoire – qui côtoient des objectifs assez généraux, comme le fait de « trouver une alternative à la voiture », concernant des territoires ruraux où une partie importante des personnes travaillent à la ville métropolitaine. C'est aussi dans la prise en charge de ces décalages, entre des éléments très descriptifs et des énoncés projetant « un monde rêvé »¹⁴ du développement local, que le travail de « mise en accord » s'effectue. Une des difficultés dans ce travail, en particulier pour le service Aménagement du territoire en charge de la coordination du diagnostic, est donc de trouver les voies d'assemblage entre des points de vue et des informations de statut différent, des hiérarchisations et des écritures différentes, qui puissent assurer la cohérence interne du document. Ainsi, avant d'être « une arme de négociation »¹⁵ vis-à-vis des bénéficiaires des financements, le travail de diagnostic territorial est donc une opération au travers de laquelle se lisent des cultures et des dispositions professionnelles différentes ainsi que des luttes politiques et institutionnelles de position, dans le même temps qu'il doit permettre de les ordonner et les stabiliser au nom de la façade de l'institution¹⁶.

Ce travail, qui doit assurer la légitimité du Conseil départemental à prescrire des politiques publiques, est rendu d'autant plus complexe que la contrainte financière l'oblige, on l'a vu, à diminuer le montant des enveloppées allouées aux EPCI d'une part, et que ce travail qui s'étale dans la durée doit composer d'autre part avec les incertitudes de la réforme territoriale, mais aussi des résultats des élections cantonales ou plus simplement des contingences de la vie politique locale. Ainsi, des temporalités différentes et des logiques d'action parfois contradictoires se heurtent dans le processus de contractualisation, alors même que le Conseil départemental s'emploie à construire les ressources de son nouveau rôle politique. Le

¹³ Elle prévoit également de croiser le diagnostic départemental aux diagnostics qu'auront produit les EPCI avec la perspective d'aboutir à des « diagnostics de territoire partagés ».

¹⁴ Selon l'expression du directeur du service Aménagement du territoire de Conseil départemental.

¹⁵ Mots d'une ex-chargée de mission du service Aménagement du territoire du Conseil départemental.

¹⁶ Dans une perspective problématique différente, le travail de V. Gayon montre aussi comment l'analyse du travail d'écriture « administrative » ou « experte » d'une organisation internationale permet de restituer les processus sociaux présidant à l'émergence de « l'auteur institutionnel » unique. Gayon (V.), « Un atelier d'écriture internationale : l'OCDE au travail. Éléments de sociologie de la forme "rapport" », *Sociologie du travail*, 51 (3), 2009.

processus de fabrication du diagnostic, préparant la négociation politique des contrats constitue donc aussi un travail de prise en charge et de « lissage » de la forte réversibilité produite par ce contexte. Par ce travail, les agents en charge du diagnostic sont en position d'assurer la maîtrise formelle d'un processus qui leur échappe en partie. Cela nécessite un investissement important de leur part, celui de restituer une rationalité et une cohérence *a posteriori* au diagnostic, qui peut s'apparenter à des formes de bricolage¹⁷.

La construction du diagnostic territorial par le Conseil départemental s'avère donc un travail délicat et coûteux¹⁸ – pour parler comme Laurent Thévenot – d'« investissements de formes »¹⁹. Instituant le Conseil départemental comme « auteur » d'un territoire qu'il structure par ses prescriptions de politiques publiques, il consiste aussi à réduire des points de vue et intérêts hétérogènes voire concurrents en une parole d'apparence unanime à valeur quasi universelle, irréfutable car quantifiée, dans laquelle réside une partie de l'autorité symbolique que l'institution départementale tente de faire prévaloir. Ainsi objectivées dans une version finale de diagnostic présentée aux EPCI, les priorités politiques que le Conseil départemental souhaite mettre en avant prennent la forme d'énoncés indiscutables, verrouillant l'espace des pensables, alors même que les processus qui président à leur élaboration sont chargés d'une forte incertitude qu'il s'agit de maîtriser en amont. D'une certaine façon, ce travail coûteux d'assemblage opéré par les acteurs du Conseil départemental semble être le coût de son volontarisme à endosser ce rôle d'accompagnateur éclairé vis-à-vis des EPCI.

III. La contractualisation ou la fabrique d'un nouveau rôle politique

Sous les effets incrémentaux de l'instrument de la contractualisation, le Conseil départemental est ainsi devenu en quelque sorte « l'auteur » du territoire départemental. Se dotant d'un certain nombre d'outils sophistiqués de quantification et de qualification de l'action publique à même de « dire » le territoire, le Conseil départemental a progressivement institué un récit crédible de développement du territoire départemental, dépassant largement le cadre de la contractualisation comme régulation des relations financières avec les EPCI. Si ce récit d'action publique articule et justifie en effet les priorités politiques du Conseil départemental et l'habilite ainsi à les prescrire, il va bien au delà. Au fil des générations de contrats et de l'expérience cumulative des agents et des élus qui en avaient la charge, la construction de ce récit s'est étoffée, complexifiée, ouvrant la voie à l'investissement progressif du rôle volontariste d'« accompagnateur-éclairé » des territoires infra-départementaux.

En effet, la double contrainte de devoir « tenir » politiquement ses priorités tout en baissant les enveloppes financières allouées aux EPCI a non seulement induit l'élaboration progressive

¹⁷ Dans une perspective similaire, voir Breton (E.), « Répondre à l'appel (à projets). Récits d'un apprentissage silencieux des normes de l'action publique patrimoniale », *Politix*, 105(1), 2014.

¹⁸ Sur le caractère très coûteux de ce travail de mise en cohérence, je me permets de renvoyer à Breton (E.), « "Simplifier" l'action publique locale ? Les coûts de la rationalisation des relations financières entre collectivités territoriales. Le cas de la contractualisation mise en place par un Conseil départemental français », Colloque du réseau européen OLA (Observatory on local autonomy), *Simplification de l'administration locale en Europe : niveaux et dimensions*, Bologne, 30-31 octobre 2014.

¹⁹ Thévenot (L.), « Les investissements de forme », in Thévenot (L.) (ed.), *Conventions économiques*, Cahiers de Centre d'Etude de l'Emploi, Paris, PUF, 1986.

par le Conseil départemental d'outils de plus en plus sophistiqués comme on l'a vu, mais au-delà des outils eux-mêmes, toute une organisation interne de l'expertise du territoire au sein du Conseil départemental, à laquelle la production de ces outils s'adosse. La création de la Direction de l'observation et de la prospective en 2011, véritable « bras expert » de l'institution, fabricante de cartes, d'études, de données chiffrées, venant en appui de toutes les directions, participe de ce mouvement. De même, la décision en 2013 de déconcentrer les directions du Conseil départemental en créant 6 délégations territoriales regroupant les différents corps de métier du département – y compris ceux relevant de ses compétences obligatoires et donc ne faisant pas l'objet des politiques contractuelles – s'inscrit dans cette logique. En étant plus proche des territoires des EPCI tout en occupant le sien, affirmant du même coup l'existence d'un territoire politique partagé sur lequel il entend désormais exercer sa part d'autorité, le département complète ainsi l'expertise « objective » du territoire de son expertise éprouvée. C'est toute cette infrastructure qui a légitimé cette prise de rôle – peut-être d'abord auprès de l'institution elle-même – tout en la rendant possible. Autrement dit, en outillant la légitimité – coûteuse – de la contractualisation, cette économie de la « valuation » du territoire du département a constitué dans le même temps les points d'appui d'une posture volontariste d'une autre ampleur.

Cette posture nouvelle qui autorise le Conseil départemental à prescrire des politiques publiques procède ainsi de la construction d'une « nouvelle » professionnalité institutionnelle. Cette dernière tient à sa capacité à conseiller et accompagner les territoires infra-départementaux dans leurs projets d'action publique grâce à son expertise et son expérience, ce qui ne va pas sans problème dans la définition d'un rôle à tenir qui oppose précisément des logiques de contrainte financière à des logiques de volontarisme politique. En effet, partagé entre le rôle de financeur-prescripteur de politiques publiques et celui d'expert-accompagnateur auprès des EPCI dans le cadre de la contractualisation, une des difficultés pour le Conseil départemental réside alors dans l'élaboration d'une voie d'équilibre, qui s'avère ténue. Car si la formulation d'enjeux de développement des territoires cadre avec son rôle d'« accompagnateur » des projets des bénéficiaires, détachés des enjeux de faisabilité financière, sa position de financeur aux ressources limitées et contraintes le conduit à devoir composer entre les registres du « souhaitable » et du « faisable ». Par ailleurs, être en position de prescrire des politiques publiques et de les rendre acceptables par les EPCI passe notamment par l'instauration de rapports de « redevabilité ». La réaffirmation de politiques déjà existantes, voire de « maintenance » – comme l'entretien des routes départementales – qu'il s'agit plutôt de contenir sans leur affecter de moyens supplémentaires que de développer, en dépit des besoins qui peuvent exister sur les territoires, tend alors à affaiblir sa posture d'expert des besoins des EPCI.

L'élaboration délicate de ce nouveau rôle s'est accompagné de l'affirmation d'un nouvel *ethos* professionnel, promouvant un aménagement du territoire qui soit cohérent, rationnel et qui corresponde à des besoins avérés, disqualifiant en miroir les visions « incohérentes », « non structurantes » portées par des élus locaux jugés trop souvent animés par des « logiques de clocher ». Se construisant y compris par opposition, autrement dit par écart distinctif, ce nouvel *ethos* autorise ainsi les discours implicites de « réprimande » des collectivités, « mauvaises élèves » ne « jouant pas le jeu du contrat », à l'encontre de certaines collectivités rurales. Cette posture s'avère d'ailleurs d'autant plus facile à endosser pour le Conseil départemental qu'elle s'adresse à des collectivités plutôt dominées dans le champ institutionnel et politique local.

La production et la mobilisation de nouvelles compétences pour le Conseil départemental se joue aussi dans sa capacité à tracer les frontières de ce nouveau territoire professionnel et tenter d'en assurer le monopole, autrement dit à légitimer sa place dans la concurrence institutionnelle, dans un contexte où la raison d'être du Conseil départemental est régulièrement mise en cause. D'après ses cadres, la Région ne possède pas cette connaissance fine du territoire pour accompagner les EPCI ruraux qui malgré leur montée en compétences depuis une dizaine d'années, manquent bien souvent de ressources internes pour le montage de leurs projets. L'entreprise de légitimation du Conseil départemental dans ce nouveau « métier » d'expert du territoire laisse ainsi transparaître la division institutionnelle du travail politique, et la concurrence entre autorités locales qu'elle induit, masquées par la représentation schématique du « mille-feuille territorial » comme simple superposition des échelons d'intervention locale. En suivant cette logique, on peut faire l'hypothèse que la « reconversion » institutionnelle volontariste du Conseil départemental que révèle la contractualisation permet de compenser la contrainte de la baisse de moyens financiers qu'il est en capacité d'allouer aux collectivités infra-départementales.

Cependant, la voie de la « reconversion » comme légitimation institutionnelle du Conseil départemental trouve un certain nombre de limites. Car si le Conseil départemental construit et mobilise des formes d'expertise qui lui permettent de tenir son rôle de collectivité « dominante », elles ne lui assurent pas pour autant la maîtrise univoque des relations financières avec les collectivités bénéficiaires. C'est précisément parce que les EPCI bénéficiaires, rurales pour la plupart, ne disposent pas, pour beaucoup d'entre-elles, de ce type de compétences et de ressources que le Conseil départemental est en position d'instituer sa légitimité à partir de son « expertise ». Cela signifie aussi que ses ressources institutionnelles sont plus ou moins labiles et sont tributaires de celles dont disposent les bénéficiaires. Il est par exemple intéressant de constater que ce travail de diagnostic et toute l'économie de la procédure du contrat de manière générale s'applique de manière largement dérogatoire pour la ville métropolitaine du département, qui dispose en interne de ressources financières importantes et de compétences techniques parfois supérieures en certains domaines à celles du Conseil départemental. En ce qui concerne le diagnostic territorial, il est ainsi à peine esquissé, la négociation du contrat s'effectue hors calendrier et en direct entre directeurs généraux des services, et la répartition de l'enveloppe du contrat tend à s'effectuer commune par commune, sans négociation, assez loin des principes de « concertation partenariale » dont se prévalent souvent les collectivités dominantes, comme c'est le cas des agglomérations urbaines importantes. Ainsi, c'est aussi l'asymétrie des ressources et des dispositions qui façonne les positions institutionnelles et procure plus ou moins de légitimité au Conseil départemental.