



HAL
open science

Les enjeux politiques. De la politique de pays : "nouvelle gouvernance" et recadrage des conflits locaux

Sébastien Ségas

► To cite this version:

Sébastien Ségas. Les enjeux politiques. De la politique de pays : "nouvelle gouvernance" et recadrage des conflits locaux. *Annuaire des collectivités locales*, 2006, *La gouvernance territoriale*, 26, pp.657-665. 10.3406/polix.1998.1724 . halshs-00102962

HAL Id: halshs-00102962

<https://shs.hal.science/halshs-00102962>

Submitted on 24 Nov 2022

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

III. Les enjeux politiques de la politique de pays : « nouvelle gouvernance » et recadrage des conflits locaux

Sébastien Ségas

Citer ce document / Cite this document :

Ségas Sébastien. III. Les enjeux politiques de la politique de pays : « nouvelle gouvernance » et recadrage des conflits locaux. In: Annuaire des collectivités locales. Tome 26, 2006. La gouvernance territoriale. pp. 657-665;

doi : <https://doi.org/10.3406/coloc.2006.1804>

https://www.persee.fr/doc/coloc_0291-4700_2006_num_26_1_1804

Fichier pdf généré le 18/05/2018

III. LES ENJEUX POLITIQUES DE LA POLITIQUE DE PAYS : « NOUVELLE GOUVERNANCE » ET RECADRAGE DES CONFLITS LOCAUX¹

Sébastien SÉGAS

Le succès de la notion de « pays » participe d'une évolution notable dans la conception de l'action publique en France. En effet, l'expression des intérêts locaux a cessé d'être perçue comme un obstacle à la poursuite de l'intérêt général pour être érigée en panacée de l'action publique². Ainsi, la politique de « pays » postule que « susciter des créations d'emploi sur tout le territoire demande de faire émerger des initiatives portées par le terrain³ ».

À travers les dispositifs « pays », la légitimation de l'expression des intérêts localisés se traduit par la mise en place d'une action publique de type procédural qui opère « par la mise en place territoriale d'instruments de connaissance, de délibération et de décision peu finalisés *a priori*⁴ ». Cette politique ne fournit pas de solutions directement applicables mais définit « des cadres d'interprétation et des lieux de concertation⁵ ». De fait, les notions de développement, de territoire, de projet délimi-

1. Résumé de la thèse de science politique soutenue le 17 décembre 2004 à l'université Montesquieu - Bordeaux IV, sous la direction de Claude Sorbets.

2. La consultation d'acteurs locaux par la sphère publique ne saurait à elle seule constituer une nouveauté. De fait, les élus locaux et les administrations locales ont toujours su entretenir et écouter leurs réseaux. Ce qui est véritablement nouveau ici est que les relations entre les institutions politiques et les réseaux sociaux sont désormais valorisées et se déroulent dans un cadre public.

3. Exposé des motifs de la LOADDT (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire), 1999.

4. P. LASCOUMES et J.-P. LE BOURHIS, « Le bien commun comme construit territorial : identités d'action et procédures », *Politix*, n° 42, 1998, p. 39.

5. J. DE MAILLARD, « La Politique de la ville : une institutionnalisation inachevée », thèse de doctorat en science politique, Bordeaux, CERVL, 2000.

tent le « cadre ⁶ » cognitif dans lequel se déroulent les débats qui animent les conseils de développement. Ces conseils, qui visent à créer des « proximités » nouvelles entre privé et public, élus et société civile, collectivités locales et administrations, savant et politique (en encourageant le recours à l'expertise), contribuent à formaliser et à institutionnaliser la mobilisation et la participation des acteurs locaux non élus à un projet d'action publique de développement territorial. L'action publique territoriale se présente alors comme une coproduction associant les institutions de gouvernement et les représentants des groupes d'intérêts locaux.

Cependant, ce cadre d'action publique, en définissant de nouvelles formes de légitimation et en offrant des perspectives de mobilisation, tend également à devenir un enjeu politique local. Le répertoire de justification et d'action lié à la politique de « pays » constitue alors une ressource dont les acteurs locaux se disputent le monopole de l'usage. Ce cadre fournit des « répertoires argumentatifs ⁷ » qui permettent de légitimer une position (et ainsi recruter de nouveaux soutiens pour un homme ou une cause) et/ou de critiquer des adversaires dans un conflit, par exemple pour leur manque « d'ouverture » à la « participation ».

I) Un nouveau cadre de légitimation politique

La politique de « pays » est soutenue par un cadre cognitif qui lui donne sens. Ce cadre résulte du travail d'un réseau d'experts du développement (universitaires, experts de l'État employés par la DATAR, experts européens, etc.) qui ont progressivement construit et diffusé un modèle de développement qui associe *participation*, *proximité* et *projet d'action*, modèle que l'on retrouve à l'œuvre aussi bien dans les politiques contractuelles de l'État (les « contrats de pays » dès les années 1970 ou, de manière plus récente, la politique de « pays »), de l'Europe (programme LEADER) ou des collectivités locales (les politiques territoriales menées depuis une dizaine d'années par les régions et les départements).

Ce cadre ne définit pas simplement un modèle d'action politique, il définit un nouvel ordre politique légitime. Cette dimension normative transparaît très clairement dans les nombreux guides ⁸ pratiques destinés à propager les règles de la

6. E. GOFFMAN, *Les Cadres de l'expérience*, Paris, Éd. de Minuit, 1991.

7. J.-P. GAUDIN, *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

8. Cette enquête effectuée dans le cadre d'un travail de thèse s'appuie sur un corpus de dix guides d'action conçus par des experts et destinés aux élus, aux animateurs et aux acteurs sociaux des milieux ruraux. Leur édition est souvent financée par des organismes ou programmes d'action publique (principalement la DATAR et le programme LEADER). Pour plus de détails sur cette enquête, voir S. SÉGAS, « La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les "pays" », thèse de doctorat, Bordeaux, CERVL, 2004.

« bonne gouvernance » auprès des élus et des acteurs sociaux. De fait, l'analyse de ces guides à la lumière de la grille de lecture grammaticale définie par L. Boltanski et L. Thévenot⁹ fait apparaître la structure formelle d'un ordre politique nouveau légitimé par la poursuite d'un bien commun.

1) Un modèle d'analyse grammatical

Les travaux de L. Boltanski et L. Thévenot fournissent un modèle grammatical applicable à tout système normatif qui, au nom de la poursuite d'un bien commun, fait peser un certain nombre de contraintes sur la mise en forme d'une action afin qu'elle apparaisse comme légitime.

De fait, tout système normatif de ce type repose, selon ce modèle, sur une série de classifications et de catégories qui exposent la structure formelle des relations sociales légitimes, chaque grammaire définissant des répertoires de rôles, de dispositifs, d'actions et de relations légitimes. Ces catégories cognitives, au sens où elles permettent aux individus de reconnaître le type de situation dans lequel ils sont engagés (chaque grammaire fournit ainsi une « forme de l'évidence »), établissent également un ordre dans l'interaction : les actes, les hommes et les choses sont hiérarchisés en fonction de leur contribution au bien commun, mesurée à l'aide d'un « principe supérieur commun ». Elles permettent ainsi de distinguer les « grands » des « petits », la légitimité des « grands » découlant de leur capacité à faire des sacrifices (« formule d'investissement ») pour contribuer au bonheur des « petits ».

Pour prouver leur grandeur, les êtres s'appuient non seulement sur des discours mais également sur des « dispositifs » qui constituent autant d'« épreuves » au cours desquelles un jugement est porté sur la qualité des êtres. Les grammaires s'appuient également sur l'exposition d'un modèle idéal de société (« la figure harmonieuse de l'ordre naturel ») ainsi que celle d'un modèle repoussoir (« la déchéance de la cité »).

Enfin, l'ensemble de cette structure formelle de relation est légitimé par « naturalisation¹⁰ » : ces grammaires ne se présentent pas comme de simples conventions sociales, fruits d'un accord intersubjectif inscrit dans l'« ici et maintenant » de la négociation, mais comme des catégories « naturelles » valables « en toute généralité ». Ainsi, chaque grammaire sociale s'appuie sur une anthropologie (une définition de la « nature » humaine) qui met en avant la commune capacité des hommes à s'élever vers le bien commun en suivant une pente qui leur serait « naturelle ».

9. L. BOLTANSKI et L. THÉVENOT, *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

10. M. DOUGLAS, *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, 1999.

2) Description de la grammaire du développement territorial

L'application de ce modèle aux guides de la bonne gouvernance territoriale permet d'identifier et de modéliser une grammaire du développement territorial. Cette grammaire, apparentée à la cité du projet¹¹, appuie son universalité ou sa généralité sur la *capacité naturelle des hommes à interagir*¹², à *dialoguer*, à *établir des compromis*, à *négoier* : en ce sens, elle constitue une idéologie du consensus. La figure qu'elle propose comme modèle est celle d'une *démocratie délibérative* de type habermassien, alternative à la démocratie représentative, qui permettrait de réduire l'écart entre « la société telle qu'elle est et la société que construiraient les citoyens s'ils pouvaient débattre sans entraves des mesures à prendre pour la réformer¹³ » et qui se développerait dans des espaces de *proximité* et d'*identité* (les *territoires*) habilitant la rencontre d'acteurs connectés à des *réseaux* extra-territoriaux (sociaux, économiques, scientifiques, etc.) créant ainsi des *synergies* nouvelles (le territoire apparaît alors comme un espace d'interconnexion).

Dans cette grammaire, les rapports légitimes entre les êtres s'inscrivent dans une logique réticulaire de *partenariat* : il s'agit d'établir des *relations de confiance*, de *coordonner des compétences*, de *construire un consensus* pour agir ensemble. Le cadre dessine également un répertoire des partenaires engagés dans la réflexion sur le projet qui inclut à la fois des *animateurs professionnels* (tels les animateurs de pays), des *experts*, des *élus locaux* (qui jouent moins un rôle de représentant de la collectivité que d'*animateur* de l'action), des *représentants de l'administration* et des *partenaires extérieurs* (région, département) ainsi que des *personnes-ressources*, c'est-à-dire des *acteurs locaux* qui relaient les attentes et les compétences des *forces vives* (les groupes socioéconomiques). C'est la capacité à contribuer à l'émergence du projet et à *enrichir le débat* qui légitime l'association des différents partenaires : l'expert ou l'universitaire apporte une *compétence* technique spécifique sur un sujet précis, l'institution extérieure des *moyens financiers*, l'acteur local une *connaissance des réalités du terrain*, etc.

À ce répertoire des sujets s'ajoute un répertoire, en pleine expansion, d'objets et de dispositifs qui encadrent le débat social tels les *conseils de développement*. D'autres dispositifs signifient l'engagement réciproque des partenaires, tels les *chartes* et autres *contrats*. Cependant, quelle que soit la qualité des dispositifs, le partenariat est toujours menacé, dans cette grammaire, par tout ce qui pourrait le *rigidifier* (le *repli sur soi* communautaire ou identitaire, l'entrée dans une *logique de gestion* plutôt que de projet, etc.) empêchant l'intégration de nouvelles informations et de nouveaux

11. L. BOLTANSKI et E. CHIAPPELLO, *Le Nouvel Esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.

12. Les termes empruntés à notre corpus de guides à l'usage des « développeurs » et qui font partie des mots clés de la grammaire que nous décrivons apparaissent en *italique*.

13. R. BOUDON, *L'Idéologie ou l'origine des idées reçues*, Paris, Fayard, 1986, p. 119.

partenaires (« déchéance de la cité ») et donc l'émergence d'un *nouveau projet* après une *évaluation* et un *bilan participatif*¹⁴.

Enfin, dans cette grammaire, le principe supérieur commun qui permet de juger et de comparer les actes, les hommes et les dispositifs selon leur contribution au bien commun est l'*animation*, c'est-à-dire la capacité à susciter la participation et le débat autour d'un projet transversal sur un territoire. Le grand se caractérise ici par sa capacité à *s'engager* dans une démarche de *projet* où il *implique* des *partenaires* entre lesquels il crée des *échanges*. Le grand fait le pont entre des zones de *compétences*, des *intérêts* et des valeurs *hétérogènes* sur et en dehors du territoire. Il est *curieux*, *ouvert* aux autres et au changement, ce qui implique qu'il doit renoncer à toute forme de conviction définitivement ancrée ainsi qu'à l'exercice de l'autorité (« formule d'investissement »). Est, *a contrario*, petit dans cette grammaire celui qui reste *passif*, *refuse le débat* ou *manque d'ouverture*, de *tolérance* pour les idées et les intérêts des autres. Cependant, le grand contribue au bien commun et à l'élévation des petits en intégrant les plus petits que lui dans le dialogue partenarial, en les écoutant, en les *faisant participer* à l'élaboration du projet. De fait, un homme ou un groupe n'existent que dans la mesure où ils sont associés par l'animateur au partenariat, où ils sont *reconnus comme partenaires*.

II) *Les appropriations localisées du cadre*

Le cadre de la politique de « pays » fonde non seulement un type d'action mais une nouvelle forme de hiérarchisation sociale. De ce fait, ce cadre constitue un enjeu dans les conflits sociaux localisés en ce qu'il représente à la fois :

— une opportunité : celle de gagner « en grandeur » (en légitimité) et d'accroître ses capacités d'action légitime ;

— et une menace : celle d'être délégitimé dans un ordre des choses nouveaux et de ne pas accéder à la manne symbolique et financière de l'action publique.

Les appropriations localisées du cadre¹⁵ participent donc d'un processus politique conflictuel dont aucun acteur ne veut ressortir perdant. La grammaire du développement peut alors habiliter des stratégies concurrentes sur un seul même territoire, générant des conflits d'usages entre rivaux politiques mais aussi parfois entre gouvernants et gouvernés.

14. Les *évaluations* et les *bilans participatifs* constituent les « épreuves modèles » de cette grammaire.

15. Notre analyse s'appuie ici sur l'étude de trois « pays » : la Haute-Saintonge située dans le sud du département de la Charente-Maritime et qui regroupe 60 000 habitants ; le Médoc, territoire essentiellement rural de 120 000 habitants situé près de Bordeaux ; le Pays basque « français » dont la côte est très urbanisée et qui comprend 260 000 habitants.

1) L'enjeu politique : la mobilisation du social

Quand un élu s'empare de la grammaire du développement, il ne fait pas que délivrer un message sur la nécessité du consensus : il effectue un acte de mobilisation. Ses discours, sa posture et ses actions n'ont pas qu'une portée informative, ils comportent aussi une dimension « illocutoire ¹⁶ » : ils contribuent à établir des rapports spécifiques entre le locuteur et son auditoire. En se posant en animateur du territoire, l'élu établit une relation hiérarchique avec les groupes mobilisés. Pour paraphraser P. Veyne, l'élu-animateur « parle de haut en bas ¹⁷ ». En effet, c'est lui qui, de par ses capacités d'animation, les élève au rang d'acteurs du développement ; c'est lui encore qui leur permet de contribuer au bien collectif en les associant à la définition de l'action publique. La grammaire du développement constitue alors un mode de légitimation susceptible de construire de nouveaux rapports de domination. De fait, cette grammaire redéfinit et élargit l'éventail des ressources politiquement pertinentes. L'expertise en développement devient ainsi une ressource politiquement valorisable qui peut parfois à elle seule soutenir et légitimer une trajectoire politique. C'est le cas en Haute-Saintonge où un acteur, d'abord défini par sa seule compétence universitaire de géographe, est parvenu, de par ses apports cognitifs à la démarche et par la forme légitime qu'il a su donner au sentiment collectif d'identité, à se substituer aux élites politiques en place pour s'affirmer comme l'élu dominant du territoire.

De plus, le cadre du développement apparaît également comme un moyen pour les élus de mobiliser des forces qui leurs sont indifférentes ou hostiles. En actualisant une grammaire d'ouverture où le politique se présente sous un masque neutre (la cause consensuelle et relativement indéfinie du développement local), les élus locaux peuvent amener des groupes sociaux (des entrepreneurs, des groupements écologistes, des groupes autonomistes, etc.) à renoncer à la « défection » (l'indifférence vis-à-vis du politique) ou à la « prise de parole » ¹⁸ contestataire (l'opposition aux élus en place) pour entrer dans un système de partenariat et de négociation.

Ainsi, plutôt que de se contenter de mobiliser des clientèles traditionnelles et des réseaux constitués, certains élus proposent, avec l'aide d'experts (cabinets, animateurs recrutés localement), un nouveau cadre dans lequel d'autres acteurs et groupes sociaux sont invités à se constituer, à définir leurs besoins et à penser leur relation à l'élu ¹⁹. En mobilisant les notions floues et consensuelles de « développement local », d'« accessibilité » et d'« identité locale » ainsi que les dispositifs de participation offerts et légitimés par le cadre, ces « leaders transformateurs ²⁰ » espèrent élargir le cercle de leurs soutiens au-delà des clivages socio-politiques traditionnels et

16. J.L. AUSTIN, *Quand dire, c'est faire*, Paris, Éd. du Seuil, 1970.

17. P. VEYNE, *Les Grecs ont-ils cru à leurs mythes ?*, Paris, Éd. du Seuil, 1983, p. 31.

18. A. HIRSCHMAN, *Défection et prise de parole : théorie et applications*, Paris, Fayard, 1995.

19. F. BARAIZE et E. NÉGRIER (dir.), *L'Invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 2001.

20. J. BURNS, *Leadership*, New York, Harper and Row, 1975.

faire émerger des attentes auparavant latentes. Comme l'exprime un élu médocain, alors député : « Pour un élu national, ce qui est important, c'est de tenir le pouls de la population qu'il représente [...] sentir ce qu'ils attendent de leurs élus. Tous les moyens sont bons pour sentir ce pouls et le "pays" Médoc est un des moyens de garder le contact avec la population que l'on représente²¹. » L'anticipation de ces effets de mobilisation peut susciter des conflits. Ainsi, en Médoc, le cadre du développement a d'abord été mobilisé par le sénateur et leader de la droite médocaine qui créa en 1996 le SMIDEM (Syndicat mixte pour le développement du Médoc) afin de constituer un « pays » Médoc. En réponse à cette démarche, le député et leader de la gauche locale a alors mis en place une association concurrente dénommée ASDEM (Association pour le développement économique du Médoc) qui elle aussi entendait porter le futur « pays ». Chacune de ces organisations revendiquait l'usage du même registre sur le même territoire : toutes deux voulaient favoriser la « participation » de la société civile à la constitution d'un « projet transversal » en partenariat avec des experts et des « partenaires extérieurs » (État, région, département). De fait, la mobilisation concurrentielle des savoir-faire et des croyances liés à la territorialisation de l'action publique a nourri la compétition politique locale.

2) Les stratégies réactives des acteurs sociaux : l'exemple basque

Le cadre du développement peut également être approprié par des administratifs comme dans le cas basque. En effet, en Pays basque, la démarche de développement initiée dans les années 1990 traduit la volonté des agents de l'État (en particulier celle du sous-préfet de Bayonne) de désamorcer les revendications institutionnelles visant la création d'un département Pays basque portées par les groupes autonomistes et certains milieux économiques. Le travail du cabinet d'expert parisien qui encadrait la procédure participative a consisté à créer la possibilité d'un échange entre État et élus d'un côté, groupes autonomistes et départementalistes de l'autre, en déplaçant la thématique de l'identité et du territoire du champ du politique (l'indépendantisme, la revendication départementale) vers celui de l'action publique : l'identité comme facteur de développement économique ; le territoire-projet plutôt que le territoire-institution²². Le terrain commun symbolique ainsi dégagé devait, dans l'esprit des initiateurs de l'action publique, créer les conditions propices à une « domestication des opposants²³ ». De fait, l'État comptait instaurer un jeu de donnant-donnant où, sans céder sur les revendications institutionnelles et autonomistes de fond, il offrait aux indépendantistes à la fois :

21. Extrait d'un entretien réalisé le 7 juillet 2000.

22. J.-D. CHAUSSIER, *Quel territoire pour le Pays basque ? Les cartes de l'identité*, Paris, L'Harmattan, 1996.

23. A. HIRSCHMAN, *op. cit.*

— une forme de reconnaissance : les autonomistes devenaient des « partenaires légitimes » de l'action publique et n'étaient plus considérés comme des terroristes potentiels.

— une tribune, *via* des dispositifs de participation tel le Conseil de développement du Pays basque qui leur permettait d'influer, sinon sur l'avenir institutionnel du Pays basque, du moins sur l'orientation de l'action publique.

La possibilité d'exercer une influence sur l'action publique était censée constituer un frein à la « défection » des autonomistes vers d'autres modes d'action et vers d'autres types de revendication.

Cependant, les autonomistes ne se sont pas comportés en simples victimes d'un « coup de force symbolique²⁴ » qui aurait vu l'État leur imposer, en s'appuyant sur l'autorité des experts, une nouvelle définition de la situation qui mettrait l'accent sur la participation et l'action publique. Au contraire, ils se sont à leur tour approprié ce cadre en développant une stratégie d'action complexe qui joue à la fois sur les registres sociaux de la participation et de la mobilisation.

D'un côté, le mouvement autonomiste a joué le jeu du dialogue social et de la négociation autour de l'action publique. Des acteurs de la mouvance autonomiste ont ainsi participé à l'élaboration du schéma d'aménagement entre 1992 et 1997. Ils ont ainsi profité de la fenêtre d'opportunité ouverte par la démarche de développement afin d'obtenir un engagement de l'État et des collectivités sur des actions de défense culturelle, ce qui s'est traduit par l'intégration d'un important volet linguistique au projet d'action publique financé par le contrat de plan État-région en 2001. Le projet une fois élaboré, les autonomistes ont profité des possibilités de « prise de parole » qu'offre le cadre participatif pour diffuser et exprimer une parole critique. Ainsi, le Conseil de développement, chargé à partir de 1998 de l'évaluation de la mise en œuvre du projet, est devenu un lieu d'expression de la revendication départementaliste. Lors d'un vote organisé en 1999, ce Conseil s'est même prononcé officiellement pour la création d'un département. Les outils de la participation se trouvent alors retournés contre ceux qui pensaient pouvoir les utiliser pour évacuer la question institutionnelle. De plus, en refusant le débat sur la question institutionnelle à de multiples reprises depuis 1996, l'État ainsi que les grands élus locaux, majoritairement opposés à la création d'un département, se sont exposés à des critiques qui mobilisent certains des principes (l'ouverture, le dialogue) qui sont au cœur même de la légitimation de la démarche qu'ils soutiennent.

Parallèlement, les autonomistes ont pris appui sur le cadre du développement pour relancer la mobilisation autour de la cause départementale. La motivation de la mobilisation pro-départementale se trouve profondément reformulée : ce n'est plus la poursuite d'un idéal autonomiste qui est mise en avant mais la mise en place d'un programme d'action consensuel qui vise le développement du territoire. Le département n'est plus (seulement) réclamé au nom de la reconnaissance d'une identité mais au

24. P. BOURDIEU, *Choses dites*, Paris, Éd. de Minuit, 1987.

nom de la réalisation du projet : « La démarche de développement n'a pas de sens s'il n'y a pas une institution, une véritable institution avec des moyens humains et des moyens financiers, avec une représentativité, avec une personnalité morale qui concrétise l'identité Pays basque et soit un vecteur de cet élan de développement ²⁵. »

Cette reformulation a facilité le ralliement des milieux économiques et d'une grande partie des élus locaux auparavant effrayés par la dimension « séparatiste » du projet départemental. Ainsi, la grammaire du développement est également saisie par les autonomistes comme une base normative et cognitive qui permet de redéfinir la cause départementale et de lui adjoindre de nouveaux soutiens. Ces soutiens économiques et politiques gagnés par le recadrage de la cause ont été mobilisés non seulement dans le cadre du débat public institutionnalisé mais également dans le cadre de manifestations publiques visant, dans une logique de conflit social, à faire pression sur l'État et les grands élus.

D'un point de vue théorique et méthodologique, cette recherche met l'accent sur les usages localisés du cadre de la politique de « pays » : il s'agit d'analyser comment ce cadre est approprié par des élus, des représentants administratifs, des groupes sociaux ; comment il sert de support à des stratégies de légitimation politique et de mobilisation des intérêts localisés ; comment enfin il devient un enjeu politique, c'est-à-dire un moyen de justifier des positions et de solliciter des soutiens dont différents acteurs se disputent le monopole de l'usage légitime. Autrement dit, ce travail porte sur le cadre du développement territorial en tant qu'il est mobilisé dans des conflits et des stratégies : il n'utilise pas la culture de la gouvernance comme un facteur explicatif des actions localisées, il interroge plutôt une « culture en action ²⁶. »

Cette perspective permet d'envisager ce cadre à la fois comme une contrainte pour les acteurs locaux (une institution qui fait autorité et qu'ils n'ont ni construite ni choisie) et comme une structure d'opportunité cognitive que les interactants locaux investissent afin de construire des stratégies offensives et défensives qui, sans ce cadre, n'aurait ni sens ni portée. Dans cette perspective pragmatique, le cadre cognitif et normatif du développement territorial apparaît comme une ressource politique que des acteurs-groupes-institutions activent de manière concurrentielle afin de fabriquer de l'échange politique légitime avec d'autres acteurs-groupes-institutions dont ils recherchent le soutien, à « l'intérieur » ou à « l'extérieur ²⁷ » du « territoire ».

25. Extrait d'un entretien réalisé le 19 décembre 2000 avec un membre du Conseil de développement favorable à la création d'un département « Pays basque ».

26. A. SWILDER, « Culture in Action : Symbols and Strategies », *American Journal of Sociology*, vol. 51, 1986, p. 237-286.

27. À l'intérieur : les soutiens de groupes socio-économiques et d'élus locaux ; à l'extérieur : l'appui financier des départements, des régions, de l'État, de l'Europe.