



La fabrique du territoire à la croisée des sciences sociales. L'analyse de la contribution des élus et de l'action publique locale au développement territorial dans la province du Hainaut belge.

Fabienne Leloup (professeur, FUCaM) & Sébastien Pradella (assistant-chercheur, FUCaM)¹

La thématique qui nous préoccupe plus particulièrement au sein du *Groupe de Recherche en Action publique et Développement territorial*² porte sur la fabrique de développement territorial et l'acteur public : les acteurs du développement local, la question de la gouvernance, les espaces du développement territorial en ce compris la problématique frontalière ou encore le rôle particulier des élus.

La question posée dans cette contribution concerne le rôle de l'élu local dans le développement territorial.

Nous partons dans une première partie des interrogations communes à l'économie et aux sciences politiques quant à l'émergence d'un territoire révélateur et producteur potentiel de capacités d'action collective et de l'invention associée d'un système politique de régulation original et approprié. L'analyse du processus de fabrique de territoire (sa gouvernance et son développement) que nous proposons se construit donc sur la mise en commun des résultats des économistes sur le « comment » le développement territorial se construit et les effets de cette construction ainsi que des politistes sur le « comment » le travail politique local s'accomplit lors d'une dynamique de type territorial, la focale restant placée sur le processus en œuvre et non sur ses résultats.

Dans la deuxième partie de cette contribution, nous vérifions en quoi les élus contribuent à la fabrique de leur territoire par une étude appliquée. Cette étude se centre sur la réalité des élus locaux wallons ; elle est abordée à partir d'un double éclairage : *primo* nous proposons une compréhension de l'enchevêtrement des échelles qui structurent l'action publique locale en Wallonie, *secundo* nous analysons

¹ Facultés universitaires catholiques de Mons, 151 chaussée de Binche, 7000 MONS (Belgique); Fabienne.leloup@fucam.ac.be; sebastien.pradella@fucam.ac.be.

² <http://actionpublique-territoire.blogspot.com/>

très précisément le rôle de l'élu local quant à l'élaboration d'un diagnostic territorial collectif et quant à la création de dynamiques partenariales (soit deux processus de la fabrique du territoire). Cette analyse est élaborée à partir d'une enquête semi-dirigée qui a été menée auprès des élus communaux de la Province du Hainaut entre décembre 2007 et mars 2008 et à partir d'un ensemble divers de sources documentaires et statistiques.

L'objectif de cette contribution interroge donc la place de coordinateur voire de créateur privilégié de ressources que peut jouer l'élu local dans la compréhension de la fabrique de territoire et de sa régulation.

I.

Depuis une trentaine d'années, le développement socio-économique régional voit apparaître de nouvelles réalités et de nouveaux cadres compréhensifs. L'Europe occidentale et l'Amérique du Nord mais aussi l'Afrique de l'Ouest ou l'Amérique latine voient se multiplier des politiques de développement économique locales (e.a.: Abdelmaki et Courlet, 1996 ; Peemans, 2008). La décentralisation ou la régionalisation mais aussi la mise à disposition d'instruments territoriaux ou l'émergence de développement communautaire, d'impulsion nationale voire supranationale, transforment les acteurs et l'action du développement économique. En Belgique, nous le détaillerons dans la deuxième partie, les mutations institutionnelles (création des Régions et des Communautés) datent des années 1980 ; divers instruments de développement territorial notamment sont aujourd'hui proposés aux acteurs publics entre autres sous l'impulsion de la Commission européenne ; de nouveaux espaces fonctionnels se dessinent et multiplient les espaces d'action.

A ces évolutions traduisant le « tournant territorial », correspond l'émergence de nouveaux cadres théoriques, notamment en sciences politiques et en économie régionale qui ont en commun de démontrer l'existence d'un territoire en tant que producteur de capacités, porteur d'action collective et créateur de différenciation. En sciences politiques, à côté d'une analyse traditionnelle des politiques publiques, se manifeste une nouvelle appréhension de la gouverne politique des sociétés locales ; en économie régionale, la différenciation des territoires apparaît comme un processus de révélation d'un « avantage comparatif » spécifique.

La confrontation des résultats de ces cadres théoriques nous amène à affirmer l'existence d'un raisonnement commun et original. Conjugés, ces apports disciplinaires jettent les bases d'une "science sociale du territoire". Celle-ci place au centre de son explication de l'activité productive et de la gouverne des sociétés le phénomène "territoire". Nous entendons ici contribuer à la compréhension de ce construit commun par un retour aux apports des sciences politiques et de l'économie régionale en la matière et puis, dans la deuxième partie de l'article, par des résultats empiriques.

Pour appréhender ce construit commun, nous proposons un schéma de l'explication de la fabrique du territoire décomposé en cinq processus. Ils constituent les points-clés à

élucider dans toute analyse du développement ou de l'action publique qui prenne appui sur le "territoire". Ces cinq dimensions sont fortement interdépendantes mais leur désagrégation amène à mieux comprendre les trajectoires politiques ou économiques qui les interprètent.

Le premier processus étudié porte sur la localisation et la délimitation spatiale, le second sur la mise en interaction des acteurs. Le troisième processus précise la construction de capacités, le quatrième la production de régulations et le dernier la différenciation. Chacun de ces processus crée ses propres dynamiques mais est lui-même clairement lié à la fabrique du territoire en tant que globalité. Les cinq processus identifiés peuvent s'agencer différemment dans le temps et donne naissance à des histoires particulières. A un temps donné, un espace et sa population suivent un type de scénario de fabrique territoriale qui est susceptible d'expliquer la situation rencontrée de développement et de gouverne des problèmes publics. Comme nous le montrons, tant l'analyse de l'action publique (1.1) que l'économie territoriale (1.2) en arrivent, à partir de trajectoires certes différentes, à ces nouvelles explications.

1. L'analyse de l'action publique

1.1 le processus de localisation et de délimitation

Toute politique publique, qu'elle soit industrielle ou économique, sociale ou culturelle, s'insère dans un espace administratif déterminé. Traditionnellement, cet espace correspond à un découpage de l'espace national auquel correspond une administration ; il est défini par une politique de type institutionnel. Les pouvoirs, compétences moyens associés à cet espace divergent notamment selon des choix politiques de centralisation ou de décentralisation: dans tous les cas, l'espace administratif est clairement délimité, il s'imbrique aux autres « territoires » sans recouvrement et est posé comme une contrainte de l'action publique.

Récemment, d'autres espaces ont été définis par le pouvoir public : ces espaces dits fonctionnels correspondent à des aires géographiques optimales pour la résolution d'un problème public précis. Bassin ou zone transcende alors les contraintes des espaces administratifs pour accueillir la mise en œuvre particulière d'une politique. Le tracé relève du décideur public responsable de cette mise en œuvre ; il s'établit de façon coordonnée pour l'ensemble du territoire national. Cette évolution repose sur le constat de la rigidité inhérente aux espaces administratifs prédéfinis, rigidité contre-productive pour la résolution d'un certain nombre de problèmes (l'espace peut se révéler trop grand ou trop petit, trop homogène ou pas assez). Plus fondamentalement pour notre analyse de la fabrique du territoire, le pouvoir public élabore également un certain nombre d'instruments permettant aux acteurs locaux eux-mêmes d'élaborer la délimitation de leur champ d'action, certes sous certaines conditions.

Ces deux évolutions s'expliquent entre autres par la complexité des problèmes à résoudre : des effets d'externalités sont recherchés, le partenariat devient nécessaire ou encore la résolution passe par la reconnaissance d'une communauté d'intérêts transcendant les découpages administratifs traditionnels.

L'analyse de l'action publique part donc du postulat que toute action publique est toujours située, de même l'élu local est l'acteur politique d'une circonscription précisément délimitée : l'importance de la dimension spatiale y est donc acquise.

Cependant, là où le schéma traditionnel de réflexion considérait la délimitation de l'espace comme une contrainte constitutionnelle et donc rigide, les évolutions récentes démontrent l'existence d'espaces « adaptés » par l'acteur public aux problèmes voire d'espaces « en construction » non seulement par l'acteur public supérieur mais par les acteurs locaux : la localisation et la délimitation spatiale constituent dès lors non plus des « données » mais des processus inhérents à la fabrique de territoire qui influence la conduite de l'action publique locale.

L'analyse des politiques publiques s'en trouve perturbée puisque l'espace n'étant plus prédéterminé, il ne correspond plus à une administration ou à un élu unique. Des impératifs de coordination, de construction commune de la décision et de sa mise en œuvre apparaissent, l'espace devient lui-même un enjeu de la décision (Bherer et al, 2005 ; Faure et Douillet, 2005).

(b) la mise en interaction des acteurs

La politique publique n'a jamais été considérée comme l'œuvre unique des décideurs publics, que ce soit par l'influence des groupes de pression, des bureaux d'experts ou des administrations (Crozier et Thoenig, 1976, Thoenig, 1985). Cependant, l'accroissement et la complexité du portefeuille d'activités des acteurs publics, la raréfaction des ressources ou encore l'enchevêtrement des niveaux et des processus de décision amènent l'acteur public à se doter de partenariats.

L'acteur public se trouve ainsi immergé au sein de la société civile et des firmes ; il ne les dirige pas de même qu'il n'en devient pas un agent exécutif : il n'est ni guichet ou producteur de biens et services ni unique capteur de voix électorales. Il est pleinement acteur tant sur un plan politique que public (Fontaine, Le Bart, 1994 ; Douillet et Robert, 2007).

En outre, le système politique est lui-même transformé par les politiques de décentralisation, de déconcentration ou de territorialisation et par l'émergence de nouvelles échelles de pouvoir dont celle de l'Europe ou des directives internationales ; il se crée un enchevêtrement institutionnel croissant, un « maquis institutionnel » complexifié par le caractère additif des structures mises en place. Ces changements multiplient les acteurs publics en présence, les niveaux de pouvoir et donc de compétences et de ressources sans qu'il n'y ait ni substitution ni mise en cohérence.

Ces interactions font émerger des réseaux qui se relient sur un plan vertical (c'est-à-dire avec les autres niveaux de pouvoir mais sans forcément d'emboîtement hiérarchique) et sur un plan horizontal (les autres acteurs du territoire, les autres espaces). L'élu entretient dès lors ou même crée des habitudes d'association entre les différents acteurs. Ces interactions génèrent alors la création d'un capital relationnel, d'une capacité supplémentaire et originale d'action.

(c) la construction de capacités

L'ingouvernabilité est régulièrement mise en évidence face à la complexité et à l'interdépendance inhérente de toute action publique. Toutefois, il existe dans la réalité certains espaces qui font preuve de cohérence et de capacité d'action et de développement : les villes européennes en constituent un exemple (Le Galès, 2003). La mise en commun négociée des ressources non seulement financières mais également en terme d'expertise, d'information ou de relations démultiplie les moyens mis en œuvre et dégage des arrangements, des savoirs, des pratiques, des organisations propres au territoire.

Le territoire construit alors ses capacités d'action publique propres grâce à une mobilisation endogène, la mise en place d'un agenda commun mais également à une connexion continue avec les autres niveaux supérieurs (Faure et Douillet, 2005). Ces capacités d'action entraînent un effet d'amplification qui renforce à son tour les dynamiques en œuvre.

Cette construction de capacités dote l'élu d'une légitimité non seulement due à son élections ou à ses productions mais également par l'établissement de liens forts avec son « territoire » (Le Bart & Fontaine, 1994).

(d) le processus de régulation

L'existence du tissu d'acteurs même en interaction ne constitue pas une condition suffisante pour le développement à moins que le territoire ne se dote aussi d'une capacité de régulation adaptée aux multiples comportements des groupes et acteurs locaux. Chaque territoire créant ses propres réseaux par rapport à ses propres enjeux, l'action publique locale n'est plus tout-à-fait uniforme ; il s'invente en quelque sorte son « système politique de régulation » différencié, ce système reste profondément imbriqué aux conditions structurantes de son environnement.

Nous entendons ici par processus de régulation la production de règles de comportements, de normes formelles et informelles collectivement acceptées (voire intériorisées) et qui permettent de rendre compatibles les différents comportements et attentes.

L'analyse de l'action publique notamment des villes occidentales (Le Galès, 2003) a révélé l'existence d'une *gouvernance* urbaine comme autre façon d'appréhender la régulation politique des sociétés locales. L'utilisation du terme, certes polysémique, de gouvernance permet de rendre compte de ces nouvelles formes de coordinations des acteurs, des groupes sociaux et institutions associés pour atteindre des enjeux collectifs.

Ces formes propres de « gouverner » sont faites de règles et de comportements institutionnels mais aussi informels. Là où la règle uniforme décidée par un pouvoir supérieur primait, la règle est aujourd'hui en partie appropriée, retravaillée localement (*home-grown-rules*).

Notons que dans le contexte belge le cadre institutionnel reste comme en France un pilier de la structuration publique.

(e) le processus de différenciation

Le jeu des acteurs, leur insertion dans une histoire et un lieu particulier, leur ambition partagée et la création propre de capacités en arrivent à distinguer le développement de chaque territoire et entraîne – nous venons de le souligner – la mise en place d'un « système politique différent ». De même ce territoire est imbriqué dans un ensemble de conditions structurantes, d'échelles qui le conditionne mais pas de façon homogénéisée : au territoire et notamment à l'acteur public d'appréhender, de s'approprier ou de subir voire de détourner les contraintes et opportunités de développement qui lui sont proposées.

L'élu crée un récit qui renforce son territoire (Faure, 1995).

L'homogénéité inhérente aux politiques de type sectoriel ou centralisé disparaît ici au profit d'une différenciation des situations, d'une spécificité territoriale.

2. L'économie territoriale

(a) le processus de localisation et de délimitation

La croyance dans un modèle productif valable « partout et tout le temps » s'est trouvée radicalement ébranlée notamment par la révélation des « régions qui gagnent ».

L'espace, de réceptacle passif, neutre, quasi-géométrique et simple réceptacle des actions productives devient facteur de réussite – ou d'échec – de développement. La notion d'espace actif met en lumière l'importance de la proximité au sens géographique du terme et par là l'acquis du lieu qui renvoie entre autres à la sédimentation produite par son histoire, par sa population, par ses expériences.

Cet espace, constitué d'éléments sociaux ou culturels, délimite un espace « utile » ou utilisé, un espace « vécu », mais également « perçu » (Di Méo, 1996)'. L'économie territoriale considère dès lors l'espace comme une variable du développement elle-même potentiellement créatrice de capacités.

L'espace est inséré dans un cadre administratif qui l'influence sans forcément le contraindre. Les frontières spatiales données par les États s'avèrent perméables : la fabrique du territoire vise à l'élaboration d'une action collective basée sur des acteurs coordonnés mais également en un lieu intrinsèquement **délimité**. Un mouvement continu de création d'un dedans et d'un dehors, de fermeture et d'ouverture marque la production économique d'un territoire.

(b) la mise en interaction des acteurs

Le développement de type territorial se définit par la contiguïté géographique mais il s'appuie également sur la mise en place d'un réseau entre les acteurs. Ces interactions ne sont pas conjoncturelles ; elles relient des acteurs non seulement économiques mais également associatifs et privés ; elles créent en soi un capital social, des avoirs relationnels (Storper, 2006) au-delà des mécanismes d'échanges du marché.

La firme n'est plus considérée comme le cœur du développement : « le culturel, le politique, le social deviennent de plein droit des facteurs agissant » (Lacour in Pecqueur, 1996, p.33). Sa capacité productive s'insère à un tissu relationnel qui lui-même la transforme et l'ancre davantage. Centres de recherche ou de formation, associations et organisations multiples marquent le potentiel que le territoire décèle. L'économie territoriale requalifie dès lors le statut de la firme en tant qu'acteur principal mais non

unique : c'est le construit par la mise en interaction des relations entre acteurs qui dynamise le territoire. L'acteur public intervient lui aussi comme un des acteurs du territoire et est reconnu en tant que tel.

Une solidarité du territoire apparaît, réseau familial ou professionnel ou organisation plus structurée.

(c) la construction de capacités

Le territoire par son histoire, sa géographie et sa culture, le réseau d'acteurs par son intérêt commun, sont porteurs de capacités productives (dont les formes sont l'innovation technologique, les équilibres capital-travail, la gestion durable de *common pool resources*, etc.).

La focale se déplace dès lors de l'analyse additive des intrants nécessaires à toute activité productive – et à celle de leur éventuelle disponibilité en suffisance – à l'analyse des ressources (Colletis et Pecqueur, 1993).

La ressource se différencie de l'input en ce qu'elle se réfère à une potentialité : dès lors l'activation de ces ressources inclut l'analyse des processus de révélation, de valorisation et non seulement d'utilisation et d'exploitation. En outre cette ressource ne sera peut-être « activée » que si elle est associée à d'autres ressources entraînant un processus de construction de capacités ; ceci ouvre dès lors un vaste champ supplémentaire de combinaisons productives potentielles.

La construction de ces capacités se nourrit de ces ressources, elle se nourrit également des caractéristiques particulières du lieu et des acteurs du territoire (leurs modes d'échanges et leurs règles). L'interaction des acteurs en vue de « produire du développement » implique donc la mise en commun des intérêts des divers acteurs du territoire pour créer et pérenniser les capacités nécessaires au développement, cette mise en commun est faite de compromis et s'oppose à la vision d'un entrepreneur isolé et autonome.

(d) le processus de régulation

Le territoire est inséré dans un milieu économique, politique et social. Pour pérenniser sa dynamique, il doit dès lors se doter d'un ensemble de règles cohérentes territorialement mais également harmonisées avec les règles des autres niveaux (Pecqueur, 2000).

Le terme polysémique de gouvernance territoriale a été repris tant par les économistes que par les politistes pour désigner les arrangements, accords ou contrats (au sens large du terme) entre acteurs et décideurs. Ce terme permet ainsi d'un côté de dépasser la reconnaissance de règles exogènes, rigides et imposées par l'autorité publique comme le propose l'économie régulée (Robert Boyer, Robert Salais et les tenants de la Théorie de la Régulation); d'autre part il s'éloigne de l'hypothèse d'un marché pur, sans institutions. Pour l'économiste, l'usage du terme met en évidence trois éléments du processus : d'une part l'existence de règles, ensuite la coordination des acteurs pour établir ces règles et enfin une construction particulière, propre à chaque territoire.

La gouvernance des territoires a ainsi été définie comme *un processus de construction d'une mise en compatibilité des divers modes de coordination entre acteurs géographiquement proches pour résoudre des problèmes productifs inédits posés aux territoires* (Pecqueur, 2000, p.121). Elle renvoie aussi *aux conventions qui permettent la*

coordination des actions ou des initiatives qui confèrent à un territoire une identité économique (Joyal, 2002, p.53). Elle concerne *l'ensemble des modes de régulation entre le pur marché et la pure politique* (Benko, Dunford et Lipietz, in Pecqueur, 1996, p.130).

(e) le processus de différenciation

La désagrégation des ressources et des actifs en richesses génériques ou spécifiques (Colletis et Pecqueur, 1993) met en exergue la singularité du développement de tout territoire. La spécificité construite par le jeu d'acteurs, la nature, l'histoire, l'identité empêche le transfert de cette richesse en d'autres lieux : limitant la volatilité des ressources et donc des firmes elle ancre la capacité productive.

Le territoire se définit donc comme un milieu correspondant à une conjonction de facteurs et d'acteurs particuliers qui vont trouver une réponse dynamique (ou non) à un environnement (Lacour *in* Pecqueur, 1996, p.31). Le territoire devient dès lors un révélateur, un intermédiaire concrétisant des comportements porteurs d'acteurs divers, définis par une proximité géographique et un projet. Il est révélateur de la singularité des situations territoriales.

3

L'analyse que nous proposons repose donc sur un cadre théorique émanant du croisement des avancées en économie territoriale et en politiques publiques quant au processus de fabrique de territoire et à sa régulation à travers l'action publique³.

Les trajectoires économiques et politiques esquissées au point 2 montrent la convergence des résultats proposés en matière de fabrique de territoire et de système politique différencié. La décomposition en fonction de cinq processus souligne les dynamiques en œuvre et leur interdépendance : le champ d'études que représente la fabrique de territoire inclut ainsi à la fois l'analyse de sa localisation et de sa délimitation, l'examen des interactions et des constructions de capacités qui lui sont propres, l'émergence de règles formelles et informelles et l'affirmation d'une différenciation.

Ces cinq processus constituent, pour nous, une base commune à la compréhension de toute dynamique d'action publique et de développement d'un territoire. Ils caractérisent les bases d'une approche et d'un cadre de pensée de "sciences sociales du territoire".

³ Certes, des ponts ont déjà été lancés entre ces disciplines, que ce soit dans les discussions sur la gouvernance (nous avons dans la revue *Géographie, Economie et Sociétés* amorcé une réflexion de ce type en 2005, Leloup et al) ou par l'interrogation du rôle de l'élu dans le développement de type territorial. Ce que nous proposons ici est de partir du processus de fabrique du territoire comme base de la compréhension à la fois de l'action publique et du développement local.

Dans cette contribution, nous nous centrons plus particulièrement sur les dynamiques entre le territoire tel qu'il se construit dans une dynamique de développement local et l'élu, à la fois acteur politique et public, articulant les actions du territoire local et jouant sur divers registres : le politique car il reste lié aux compétitions électorales, l'identitaire car il est ancré en un lieu, le régulateur car il organise un système d'action locale (Fontaine et Le Bart, 1994). Pour nous, le travail de l'élu local se pose comme une entrée méthodologique pour saisir dans les faits ces cinq processus, observer leur assemblage et les mettre en corrélation avec les situations observées de développement et d'action publique.

L'étude présentée se centre essentiellement sur la construction de capacités des acteurs, dont l'acteur public, et sur leur mise en interaction notamment par les dynamiques partenariales que l'élu génère ou non. Les processus de localisation et de régulation sont abordés par l'étude des conditions structurantes au sein desquelles l'élu développe ses capacités d'action, conditions caractérisées par un haut taux d'enchevêtrement des échelles et par une multiplicité des espaces possibles de l'action publique.

Notre question de recherche opérationnelle se précise : en quoi l'élu local, hennuyer, contribue-t-il à la fabrique du territoire dans ses perceptions et dans ses pratiques.

Notons avant d'aborder la partie empirique de notre contribution qu'à la fois en économie territoriale et en politiques publiques règne une même prudence quant à l'existence aujourd'hui d'une conceptualisation théorique définitive de la fabrique de territoire et de sa gouvernance et quant au risque d'éventuelle tentative prescriptive.

II.

Le croisement des évolutions récentes de l'économie territoriale et de l'analyse de l'action publique quant à la fabrique de territoire et à sa régulation met en valeur les nouvelles considérations portées sur l'acteur public, le processus de développement et ses règles d'organisation.

Le rôle de l'élu local dans la fabrique de territoire, notre objet de recherche, s'insère dans le champ théorique proposé en première partie en ce qu'il se centre sur le rôle à la fois perçu et pratiqué de l'élu local en interrogeant le processus de construction de capacités et la mise en interaction des acteurs.

L'étude part d'une compréhension de l'enchevêtrement des échelles au sein desquelles évoluent l'action publique wallonne en matière de développement économique : cet enchevêtrement inclut des relations hiérarchiques ou non, institutionnelles ou informelles, de coopération ou de concurrence. Elle génère un système de règles et de normes au sein duquel évolue l'acteur public. Chaque espace local se retrouve ainsi imbriqué dans une carte d'échelles singulière qui influence la fabrique de territoire (1).

La deuxième partie se base sur les résultats d'une enquête menée auprès des élus locaux de la Province du Hainaut (1 286 000 habitants soit 12,8% de la population belge ou 37,9% de la région wallonne pour 3790 km² soit 12,4% de la superficie du pays). Il s'est agi d'appréhender les pratiques et les perceptions de l'élu local hennuyer quant au développement territorial en tant que système localisé d'action collective, les processus de construction de capacité et de mise en interaction des acteurs étant privilégiés (l'annexe précise les aspects méthodologiques relatifs à l'enquête et au traitement des résultats de ses 36 questions, ici seules 10 d'entre elles sont exploitées).

Deux propositions construisent cette partie, à savoir d'une part l'élaboration d'un diagnostic territorial collectif (2.1) et d'autre part l'analyse de dynamiques partenariales (2.2). L'enquête de type semi-dirigé a été menée auprès des élus communaux de la Province entre décembre et mars 2008 et a été restituée auprès d'élus lors de Journées scientifiques (mai 2008).

1.

En Belgique, après 145 ans d'un trinôme stabilisé, État – province – commune, la fusion des communes en 1977 et surtout les lois de régionalisation à partir de 1980 ont transformé le paysage institutionnel. En même temps, l'Union Européenne diagnostique et favorise la pratique de « nouveaux » espaces de développement, qu'il s'agisse d'espaces transfrontaliers ou d'espaces urbains. En outre, la Région Wallonne multiplie les espaces fonctionnels de mise en œuvre de l'action publique et propose ou reconnaît l'existence de divers lieux de développement (citons les pays, les communautés urbaines ou les processus de sous-régionalisme).

Avant d'analyser l'enchevêtrement des échelles dans lequel se déploie l'action publique locale wallonne actuelle, précisons que nous situons tout territoire de développement au sein d'un triple espace : un espace institutionnel, un espace de pratiques et de productions effectives et un espace perçu, souhaitable, relevant d'une reconnaissance de type cognitif. Ces espaces peuvent ou non correspondre au départ mais la fabrique de territoire tend à faire correspondre les tracés de ces divers espaces. Nous définissons alors l'échelle comme un construit qui permet de vérifier la correspondance de ces trois espaces, l'imbrication – potentiellement hiérarchique – dans d'autres espaces et l'enchevêtrement pour l'action publique qui peut en découler.

Étudions dans un premier temps les évolutions institutionnelles avant d'aborder les pratiques en place aujourd'hui en Wallonie.

Deux grandes réformes institutionnelles ont transformé les limites de l'action publique en Belgique à partir des années 1970 : la fusion des communes et la régionalisation. Ces mutations ont complexifié l'imbrication hiérarchique en place : elles ont ajouté un niveau spatial, la Région et la Communauté, sans en substituer un, même si en matière de développement économique notamment l'échelon fédéral s'est fortement affaibli ; les espaces tracés pour les Communautés ou les Régions se recouvrent en partie ; les relations hiérarchiques ont également évolué puisque la commune wallonne est depuis

1989 directement rattachée à la tutelle de la Région et aux députations provinciales permanentes.

Au-delà de l'effet institutionnel et en partie en réaction aux injonctions de l'UE à la suite des évaluations de divers programmes de fonds structurels, le gouvernement wallon recentre l'action publique en matière de développement économique sur l'espace wallon pris dans sa globalité ; il privilégie ainsi notamment dans ses documents prescriptifs comme le Schéma de Développement Économique de la RW ou le Contrat d'Avenir wallon une « wallonisation » de l'économie. Cet espace institutionnel devient un espace souhaité – par les élites régionales –, voire un espace de pratiques⁴. La commune expérimente donc un changement structurel non seulement institutionnel mais également référentiel.

Une autre évolution émane de l'Union Européenne. Le découpage en NUTS correspond aux découpages administratifs nationaux ; cependant la mise en œuvre des politiques européennes, dont les fonds structurels s'effectuent, à certains de ces niveaux et tend à les privilégier aux dépens d'autres. Rappelons qu'une commune wallonne sur 2 en 2001 participait déjà ou avait participé à une action subventionnée par la Commission européenne. Les diverses vagues de fonds structurels européens qui ont financé, avec le concours de la RW, quantité de projets d'investissements communaux ou d'infrastructures ont ainsi forgé un nouveau référentiel à la fois en terme thématique (ce qui est « bon » pour le développement), relationnel (l'injonction à travailler en partenariat) mais aussi spatial (tous les espaces ne sont pas finançables ou pas de la même façon, de même de nouveaux espaces comme les régions transfrontalières tracent de nouvelles limites d'action). Le poids de ce nouveau maillage institutionnel s'avèrera d'autant plus important qu'il correspond à des pratiques locales : comme cela a été démontré dans les programmes transfrontaliers, le référentiel communautaire peut être superficiellement adopté dans un premier temps mais une pratique répétée, à travers par exemple les programmes INTERREG I, puis II, III et IV, marque les comportements et imprègne les pratiques durablement.

L' élu local est d'autant plus influencé par ce référentiel que les ressources à sa disposition sont faibles. Les opportunités offertes sont donc précieuses même si elles entraînent des changements de règles et – peut-être – de pratiques.

A côté de ces espaces imbriqués, d'autres espaces sont également créés institutionnellement : il s'agit des zones, bassins ou autres espaces fonctionnels dont les limites sont tracées dans le but de résoudre un problème public particulier. Citons notamment les 196 zones de police, mono- ou pluri-communales, créées en 2001 ou les zones de secours actuellement en débat. Ces espaces institutionnalisés monofonctionnels correspondent à des espaces de pratiques. Cette prolifération de délimitations se fait sans souci d'emboîtement ou de cohérence entre les différentes zones.

Dès lors, un même élu local voit le nombre de ses interlocuteurs se multiplier selon les actions, il doit subir, suivre et intégrer cette diversité.

⁴ Nous le verrons ultérieurement, la Région wallonne expérimente en même temps un ensemble d'instruments privilégiant un développement territorial.

Au-delà des processus de délimitation institutionnelle émanant d'une organisation supérieure, l'action publique locale structure également des espaces « volontaires », correspondant ou non à des instruments proposés par l'autorité publique. Certains espaces émanent ainsi des instruments proposés par la Région, souvent à partir du modèle français. Notons que ces instruments n'impliquent pas dans le cas wallon - à l'heure actuelle - de transfert important de compétences ou de missions et encore moins de moyens ; ils sont récents et apparaissent parfois peu stabilisés, notamment en terme législatif.

L'adhésion à ces espaces extra-communaux par nature plurifonctionnels peut s'expliquer dans le chef de l'élu local par un choix opportuniste, associé notamment aux cofinancements proposés ou à l'image véhiculée, par un lobby ou par une obligation, pour contrer une autre décision par exemple ; au-delà de ces facteurs rationnels, elle peut également correspondre à un essai d'institutionnalisation d'un espace « volontaire » préexistant ; elle se base toujours sur un souhait et un travail de l'acteur public local voire d'un ensemble d'acteurs puisque la demande de reconnaissance est volontaire et que la démarche nécessite l'établissement d'un dossier, parfois lourd.

D'autres espaces « volontaires » d'action publique se construisent quelle que soit les espaces institutionnalisés. Il s'agit par exemple des sous-régionalismes hennuyers (qui découpent la Province du Hainaut en au moins trois « territoires ») : ils se construisent à partir d'une incrémentation en partie historique et culturelle, parfois elle-même initiée institutionnellement « à une autre époque » (Leloup, Moyart, Pradella *in* Faure et al, 2007). La multiplication de pratiques communes renforce les interactions et le poids de l'association ; les décisions institutionnelles sont « réappropriées » et renforcent d'autant le sentier de dépendance. Ces espaces associent en général un espace de pratiques et un espace cognitif, considéré comme souhaitable par les élus locaux. Ils y trouvent un espace de reconnaissance auprès de leur électorat, un espace de coordination plus aisé car mieux ancré.

Dans ces deux derniers cas, l'espace associé à un espace de pratiques, voire à une « semi-institutionnalisation » crée une opportunité de fabrique territoriale mais peine à se pérenniser si un quelconque renforcement institutionnel ne stabilise pas les pratiques et les souhaitables en œuvre.

L'action publique locale wallonne se déploie donc sur une carte complexe où s'enchevêtrent échelles hiérarchiques et imbrications institutionnelles, espaces monofonctionnels et espaces « volontaires ». Cet enchevêtrement est par nature dynamique et les évolutions apportées doivent s'analyser dans un temps long : l'espace de pratiques, renforcé par exemple par une évolution institutionnelle, peut se doter d'une « histoire » et renforcer par là le souhait de se pérenniser, cela peut prendre des années voire des décennies. Trente ans après la fusion des communes, celles-ci n'ont pas toutes intégré la délimitation communale d'après 1977 : les « nouveaux » espaces d'action publique, comme les parcs naturels, donnent alors parfois l'occasion de reconstituer d'anciennes alliances, en excluant certains partenaires.

De plus, l'élu local définit et entretient sa légitimité au sein de cette multiplicité d'échelles, renforçant ou détournant selon les cas l'impact institutionnel, recourant à une diversité d'acteurs, dont ses « partenaires » partisans voire utilisant la multiplicité de rôles que lui permet le cumul des fonctions.

La fabrique de territoire se structure ainsi différemment selon les histoires, selon les élus et l'action locale ; contrainte mais aussi bénéficiaire des opportunités de cet enchevêtrement.

2

Avant de présenter les premiers résultats de l'enquête justifions brièvement le choix de l'élu local comme acteur-cible de notre analyse.

Cette justification nous amènera à énoncer les deux hypothèses de travail qui charpentent les résultats de l'enquête présentés ici (ils couvrent 10 des 36 questions de l'enquête).

L'étude à partir du cas concret du travail des élus locaux vise plusieurs objectifs :

- 1) Dém une opérationnalisation de la démarche élaborée a partir des cinq types de processus identifiés.
- 2) Observer à travers ici deux cas, les degrés différents d'évolution et d'aboutissement que présentent ses différents processus dans le cas du Hainaut belge
- 3) Tenter de mettre en relation certains stades de fabrique du territoire avec des résultats observés en termes d'activités publiques de développement territorial et d'indicateurs sociaux, économiques et environnementaux.
- 4) Identifier des stades de fabrique du territoire à partir du terrain et par l'élaboration de profils d'ébaucher les processus de différenciation.

Première proposition : l'élu et le processus de construction de capacités

Contrairement aux idées reçues, l'élu local n'agit pas exclusivement selon une logique de réception des demandes qui sont adressées "à son guichet". L'élu local lance sa collectivité dans de nouveaux domaines d'actions, initient des projets. Avec d'autres décideurs locaux, il offre aussi un programme qui met l'accent sur de nouvelles préoccupations, fixe des priorités et des façons de voir différentes. Parmi les originalités qu'ont aujourd'hui à proposer les élus, il faut compter le référentiel associé au développement territorial. Le registre offert est des plus modernes pour les élus : la participation citoyenne, le projet de territoire, l'approche intégrée, la transversalité ou la trilogie économie-social-environnement.

Dès les années 80, les élus de certaines villes ont poussé les groupes de leur collectivité à discuter et à s'investir dans les questions de développement du territoire (pour une présentation empirique, voir entra autres Jouve, Bardet, 1999; Jouve, Lefèvre, 1999). Un véritable activisme dans le domaine du développement urbain ou rural (Lyon, Lille, Rotterdam, Turin, etc.) anime ainsi certaines collectivités locales. L'omniprésence des élus et leur volonté de se démarquer absolument du passé en revendiquant des actions

territoriales de développement ont très tôt été pointées comme un facteur de ce changement.

Pour expliquer ces différences d'engagement et ces possibilités d'agir quant à la situation sociale, économique et environnementale de son espace, le travail de l'élu local – fait de promotions, d'appel au changement des mentalités, de diffusion de nouveaux principes et maîtres-mots – a été apparenté à celui de l'entrepreneur sur le marché économique. Devenu 'entrepreneur politique', l'élu promeut des innovations d'action publique avec plus ou moins de réussite (Schneider et Teske, 1992 ; Mintrom et Vergari, 1996 et 1997; pour une version plus nuancée Faure, 1992). L'entrepreneur politique découvre l'innovation – telle que le "développement territorial" – et s'évertue à le vendre auprès des différents intervenants dans un domaine d'action publique en exploitant habilement toutes les fenêtres d'opportunité qui se présentent. Impliqué par sa démarche dans la réalisation d'actions aux conséquences incertaines, il supporte également de nombreux risques (réputationnels, financiers et autres).

Le travail de l'élu (représenté et pratiqué) a un effet sur la construction de l'action publique territoriale et, surtout sur la fabrique du territoire.

D'une part, l'élu-entrepreneur se veut concepteur ou porteur aguerris de nouveaux projets. Initiateur, il présente ainsi une propension à saisir les "nouvelles tendances". D'autre part, l'entrepreneur politique local est aussi grand consommateur d'arguments, d'images et de discours pour persuader les partenaires de l'opportunité de l'innovation envisagée. Un tel constat est aussi dressé par les tenants économistes de l'approche de développement local : une dynamique territoriale ne peut en effet s'enclencher sans prise de conscience d'un changement nécessaire. La construction d'une vision commune entre les acteurs, c'est-à-dire d'une valorisation collective des atouts et la conviction de posséder des avantages différenciateurs, est une condition pour élaborer un processus de construction de capacités.

Au regard des liens qui sont établis entre l'attitude des élus locaux et les éléments de représentations collectives locales, nous pouvons formuler comme suit une première proposition relative aux effets du travail politique locale sur le processus de développement.

Proposition 1 : L'élu local qui présente un profil cognitif 'engagé' vis-à-vis des principes et idéaux du développement territorial favorise la construction d'un agenda local de développement sur le territoire. (A l'opposé, l'élu qui présente un profil cognitif 'sceptique' vis-à-vis des principes et idéaux du développement territorial inhibe la construction d'un agenda local de développement sur le territoire).

Cette proposition constitue une façon de formuler plus précisément "le processus de construction de capacités". Elle se réfère en effet à la possibilité de se mobiliser et de définir un cadre de référence cognitif commun (un agenda local de développement) qui est la condition sine qua non d'une action collective au sein d'un espace.

Deuxième proposition : l'élus et le processus de mise en interaction

L'élus local est souvent vu comme un être d'une grande proximité de contact avec ses concitoyens. Présent géographiquement dans certains lieux clés, il est au contact avec les forces vives de sa commune. Les résultats électoraux (électorales) sont aussi souvent perçus comme les seuls effets de ce comportement. Toutefois, il est aussi envisageable que cette activité de construction de relations et d'échanges au sein de la communauté locale ait de réels effets sur la conduite de politiques publiques et en particulier sur les activités des différents groupes. Elle favorise en effet l'interconnaissance, les innovations, les mises en commun de savoir et surtout les mobilisations collectives.

Dès les premières études sur le gouvernement local, la recherche notait que des "courroies de transmission" agissaient, au sein d'architecture institutionnelle de plus en plus complexe, pour réaliser les volontés de l'Etat central et infléchir celles-ci dans un sens conforme aux desiderata des groupes locaux (Crozier, Thoenig, 1976). Pour une bonne partie de son temps, l'élus local rencontre les fonctionnaires de l'Etat ou de la région ; il procède constamment à la négociation ou au marchandage. L'élus local agit en médiateur et porteur des intérêts locaux. Pratiquement, il entreprend plutôt des actions de recueil des avis locaux et s'évertue à nouer des contacts personnels avec des fonctionnaires et décideurs des niveaux supérieurs de gouvernement. Il s'impose localement comme un intermédiaire incontournable ou "un point de passage obligé" pour honorer son engagement négocié de faire accepter des accords négociés. Toute son action est donc orienté vers "le relationnel".

Plus récemment, des travaux ont fait remarquer que tous ses contacts noués par des élus, plus ou moins entreprenants en la matière, contribuaient nettement à la construction d'un capital social. La confiance, l'engagement civique et la participation apparaissent des conditions indispensables pour la conduite des politiques publiques (Stoker, 2006). Ainsi, les politologues britanniques Gerry Stoker et Vivien Lowndes démontrent que le capital social se trouve dans les lieux où les élus se sont ouverts aux acteurs locaux (notamment par des dispositifs institutionnels comme les forums, etc.) et ont érigé cette ouverture en valeur dans leur action (Stoker, Prattchet, Lowdes, 2006; Stoker, 2004).

Les économistes du développement local ne disent rien d'autres lorsqu'ils insistent sur la nécessité de construire contacts et échanges durables au sein d'une société locale pour produire du territoire et son développement. Les réseaux sociaux et leur intensité d'échanges sont ainsi au cœur des modèles du milieu innovateur (Aydalot) ou des districts industriels (Alfred Marshall). Pour Michael Storper (2001), les "avoirs relationnels" – que construisent et accumulent les territoires – apparaissent comme les seuls facteurs générateurs de différenciation vis-à-vis des logiques de concurrence internationales.

Nous formulons donc la seconde proposition comme suit.

Proposition 2 : L'élus local qui se représente et pratique son métier autour de la dimension relationnelle contribue à enclencher des dynamiques partenariales sur le

territoire. (A l'opposé, l'élu qui ne se représente pas et ne pratique son métier autour de la dimension relationnelle ne permet pas d'enclencher des dynamiques partenariales sur le territoire).

Cette seconde proposition vise à énoncer une hypothèse opérationnalisable du processus de mise en interaction. En particulier, l'élu apparaît comme une charnière essentielle, activée ou non entre la diversité d'acteurs de l'espace local et des autres échelles.

Abordons à présent le premier processus étudié à savoir la construction collective de capacités, inhérente au territoire.

2.1

Plus particulièrement il nous revient de vérifier, en termes d'intention et de pratiques, la construction collective d'un agenda local, pierre angulaire du système d'action collective associée à la fabrique de territoire.

Afin de distinguer des profils cognitifs des élus vis-à-vis du développement territorial par rapport au type d'agenda local proposé, nous suggérons que les élus d'un territoire, ayant adopté les idéaux liés au développement local (comme la possibilité d'agir localement, l'engagement des collectivités locales, etc.) influence le degré d'implication des acteurs locaux dans des initiatives publiques locales pour le développement du territoire. Le travail de portage d'idées et de "prêche" des élus contribue directement à la fabrique de l'action publique territoriale et, en définitive, du territoire. Pour opérationnaliser cette proposition, des profils cognitifs indiquant ce que les élus pensent de l'approche du développement territorial à partir des résultats de l'enquête. Ces profils sont déterminés par reconstruction à partir de données extérieures et d'observations recueillies.

Une lecture coordonnée d'un ensemble des réponses apportées à différentes questions traitant des croyances – au sens large du terme – des élus en matière de développement local permet de saisir le "mental" de l'élu. Le profil cognitif de l'élu s'articule autour de deux dimensions. D'une part, le sentiment de responsabilité politique vis-à-vis des problèmes locaux de développement ; il est mesuré au moyen des points exprimés sur une échelle (Faible-Partiel-Faible) à une liste d'items regroupant les difficultés habituellement soulevées dans l'opinion publique ("trouver un emploi à chacun", "assurer la compétitivité des entreprises", etc.). Une moyenne des réponses renseigne à quel point l'élu se sent prêt à prendre les tâches de relance socio-économique à son compte, invoque de fatalités ou en rejette la prise en charge notamment vers les autorités supérieures.

D'autre part, une représentation de l'opinion que se fait l'élu à propos du nouveau cadre de pensée du développement territorial (véhiculé tant par les experts que les pouvoirs publics) se dessine sur la base de degré d'accord ("pas du tout" à "tout à fait") exprimé par les interrogés vis-à-vis de plusieurs énoncés (ex. "Le développement local

n'est pas neuf. Il est pratiqué depuis longtemps dans les communes"). Typiquement, une distinction entre des opposants (ou encore des "sceptiques") et des partisans (ou encore des "convaincus") ressort du terrain. Le croisement de ces dimensions – niveau de responsabilité globale et opinion sur le développement territorial – dresse le profil cognitif des élus.

Un examen de la distribution et de la correspondance des réponses recueillies auprès du panel de répondants a permis de créer deux catégories. Un premier profil est caractérisé par une responsabilité fortement ressentie de l'élu à agir pour le développement local, à relever les objectifs de création d'emploi ou à veiller à la préservation des ressources (naturelles ou patrimoniales) locales. Leur choix exprimés pour des préceptes ou propositions du développement territorial décrit encore leur façon de penser le développement en tant qu'élu local. Un second profil se formule en référence à la prudence (voire le rejet) des élus interrogés à endosser des charges ou des responsabilités en matière de développement que les autorités locales – essentiellement prestataires de biens et de services publics – n'ont jamais eu à exercer (ou ne sont juridiquement pas obligées d'exercer⁵).

Le tableau 1 résume la répartition des élus interrogés entre les deux profils cognitifs identifiés. Il existe presque autant d'élus "sceptiques ou critiques" (5,3 sur 10) vis-à-vis des idées du développement territorial que de mandataires "convertis ou favorables" (4,7 sur 10) à ces dernières. Promu par le gouvernement régional wallon depuis la décennie 90, le développement local reste flou (comme nous l'avons expliqué antérieurement) et partiellement approprié sur le terrain. La diffusion de nouveaux principes d'action publique vers les pouvoirs locaux est loin d'être automatique et dépend de très nombreux facteurs (degré de convergence politique, capacités institutionnelles et techniques des communes, caractéristiques sociologiques des élus, etc.). Signalons que la catégorisation opérée des répondants fait perdre un peu de nuances à l'information récoltée (notamment pour quelques cas [4] où le profil était plus mitigé) à cause de la formulation tranchée.

Subdivisés selon un *distinguo* rural-urbain, ces premiers résultats montrent que les profils "sceptiques" sont proportionnellement plus fréquents chez les élus des communes rurales contrairement aux profils "engagés" qui sont davantage rencontrés auprès des mandataires des villes et de leur périphéries. La dichotomie rural-urbain – et les divergences sociologiques qu'elles recouvrent – semble continuer à être une variable agissante dans la conduite des affaires publiques locales.

TABLEAU 1 : DÉFINITION DES PROFILS COGNITIFS DES ÉLUS LOCAUX EN HAINAUT (WALLONIE)

⁵ A la différence des certaines tâches de déconcentration comme la délivrance des permis d'urbanisme, les mesures de police et de maintien de l'ordre public ou encore de prestations sociales minimum.

		CE QUE PENSENT LES ÉLUS	
		<i>Profil 'engagé' vis-à-vis du développement territorial</i>	<i>Profil 'sceptique' vis-à-vis du développement territorial</i>
Sentiment de responsabilité	de	2 et plus / 4 points	moins de 2 / 4 points
Opinions exprimées		Globalement "D'accord"	Globalement "Pas d'accord"
Effectifs		26	30
<i>Soit</i>		<i>46,53 %</i>	<i>53,47 %</i>
<i>Dont</i>			
- Communes rurales		<i>8</i>	<i>18</i>
- Communes moyennes		<i>14</i>	<i>11</i>
- Communes urbaines		<i>4</i>	<i>1</i>

Niveau et type d'agenda local de développement

La vérification de l'influence du travail de l'élu (ou de l'absence de travail) sur l'élaboration d'agenda territoriaux – interprétée comme la prise de conscience collective des acteurs locaux de l'existence d'un écart entre ce qu'est le territoire et de ce qui devrait être ainsi que la définition de projets publics pour inverser la tendance⁶ – exige de rechercher un indicateur du degré d'activation (ou non) des différentes communes sur les questions de développement.

Pour ce faire, un relevé direct de mise en œuvre des principaux instruments d'action publique de développement territorial dans les différentes communes enquêtées est complété par le recueil des représentations d'acteurs rendu indispensable pour saisir les aspects de conscientisation ou de vision communes (éléments cognitifs). Une fois encore, de manière ascendante, nous observons les similarités entre les situations observées afin d'opérer un reclassement qui donnent à lire les variations existantes des agendas locaux de développement (soit le niveau d'intervention collective pour le développement territorial).

Deux dimensions forment l'agenda local de développement : le fait de saisir volontairement les opportunités de politique publique offertes par les autorités supérieures (Etat et Régions essentiellement dans le cas des communes de la Province

⁶ Nous reprenons ici directement la conception politologique de l'agenda d'action publique (cf. pour une présentation succincte : Garraud, 2006).

du Hainaut) (1) ainsi que la présence d'un diagnostic assimilé collectivement et plus ou moins articulé à l'identification de causes et des leviers du développement (2).

D'une part, il est possible d'observer directement pour chaque commune combien d'instruments de politique de développement territorial, laissés à l'initiative des pouvoirs locaux, ont été réellement mobilisés. La Région Wallonne, détentrice exclusive des compétences de développement économique, a mis sur pied divers outils dont 7 principaux destinés à activer les territoires souhaitant élaborer leur propre politique de développement (soit un agenda local de développement). On dénombre : 1) l'Agence de Développement Local, 2) la Maison de l'Emploi, 3) le Schéma de Structure Communal (outil de planification spatiale réglementaire), 4) le Plan communal de développement rural ou le Plan de développement de la Nature (pour les zones rurales) ou le Projet de ville (pour les zones urbaines) et 5) le Plan Communal de Mobilité (allouant des subsides d'infrastructures notamment). Plus une commune initie d'instruments, plus elle produit un effort de réflexion autonome et de construction originale de projets pour le développement du territoire.⁷

D'autre part, l'engagement des acteurs locaux à travers la conduite d'action de développement est conditionné par la prise de conscience d'une situation de fait, perçue collectivement comme plus ou moins problématique, cette prise de conscience en appelle à la discussion publique d'objectifs et de solutions. En clair, un exercice collectif de diagnostic territorial doit avoir lieu. Arrêter la liste des causes des problèmes sociaux, économiques et environnementaux d'un territoire n'a rien d'évident : chaque acteur y va de sa propre explication appuyée sur sa propre expérience, chacun y mêle ses valeurs ou principes, tout intervenant local promeut sa solution meilleure que les autres. L'enjeu des forums de diagnostic et de planification stratégique qui se tiennent dans les communes porte ainsi sur la construction d'une vision commune du territoire et tend à provoquer une action coordonnée de toutes les parties prenantes du processus. Le contenu d'un agenda local de développement repose donc sur la présence d'un diagnostic, approprié par les élus et par les principaux acteurs associatifs et économiques.

Concrètement, des questions ouvertes de l'enquête ont servi à étudier la restitution par l'élu de ce diagnostic. Cette simple restitution descriptive de l'interrogé nous donne une mesure de la délibération collective (ou non) qui peut exister dans une collectivité locale. Des situations très contrastées se présentent entre, d'un côté, des élus qui énumèrent les grands traits d'une stratégie de développement et, de l'autre, des mandataires qui peinent à citer les faiblesses de leur territoire ou se bornent, avec myopie, à énoncer leurs difficultés professionnelles d'administrateur public.

Le tableau 2 présente les effectifs pour les types d'agenda local de développement identifiés à partir du terrain et de critères qui définissent un agenda local de

⁷ Remarquons que d'autres actions pour le développement (comme les zones franches urbaines, la libération de foncier des entreprises, etc.) décidées par le gouvernement régional ne sont pas reprises car elles ne permettent pas de distinguer le niveau de mobilisation réelle des territoires.

développement. Trois degrés dans la construction d'un agenda existent parmi les communes hennuyères observées. Au premier échelon, les communes ont pour trait une absence de réflexion collective sur la situation de leur territoire (c'est-à-dire des élus qui se taisent ou se limitent à livrer leurs expériences et de leurs difficultés personnelles) et une non-prise d'initiative de projets publics de développement territorial (soit un ou aucun des dispositifs retenus dans le cas wallon). Au deuxième échelon, les collectivités locales ont activé quelques instruments (ou sont en train de les mettre en œuvre) d'action publique de développement territorial et ont mené des exercices limités de diagnostic (ex. petite étude interne, sans appropriation par les acteurs privés, opinions propres des élus). Au troisième échelon, se situent des communes qui ont initié – de manière endogène – des outils de politique de développement local (au minimum trois sur les 5 catégories potentielles) et pour lesquelles les acteurs-décideurs⁸ sont capables d'énoncer les causes des difficultés socio-économiques de leur territoire et les leviers d'une action publique en la matière.

A la lecture des résultats, il ressort que pour une majorité des communes du Hainaut l'agenda est bien à l'ordre du jour (soit 7 sur 10) avec, toutefois, des niveaux de maturité dans la réflexion et le lancement des politiques territoriales très variables. Les acteurs locaux sont loin d'avoir développé des visions partagées des situations présentées et à venir de leur territoire. Bien sûr, une analyse de l'évolution sur le temps de la construction des agendas (et de la remise en cause de certains agendas) s'avère un apport complémentaire nécessaire pour mieux comprendre la dynamique complète de la fabrique de territoire. Par ailleurs, la subdivision des résultats obtenus par catégories de communes fait une nouvelle fois ressortir une différence sensible entre communes rurales et urbaines : les agendas peu construits sont nettement plus fréquents en zones rurales alors que la présence d'agenda (en formation) se retrouvera plus facilement dans les villes moyennes. Plusieurs variables sont susceptibles d'intervenir pour expliquer cette distinction: la professionnalisation des administrations locales, la modernité des élus urbains, l'acuité plus élevée des problèmes en villes, etc.

TABLEAU 2 : DISTRIBUTION DES AGENDAS LOCAUX DE DÉVELOPPEMENT DANS LES COMMUNES HENNUYÈRES

	<i>Agenda construit</i>	<i>peu</i>	<i>Agenda partiellement construit</i>	<i>Agenda construit</i>
Diagnostic	Absent (ou hors sujet)		Confus	Enoncé
Instruments initiés (_ /5)	0 ou 1		2 ou 3	Au - 3

⁸ Nous ne visons pas ici un idéal de démocratie participative où chaque citoyen individuellement prendrait part à la définition et à son appropriation. Il s'agit plutôt ici de viser l'élaboration d'une vision commune au sein du réseau local des responsables politiques, incluant par exemple chefs de fédérations patronales ou syndicales et porte-parole associatifs.

Effectifs	17	16	23
Soit	30,4%	28,6%	41,1%
<i>Dont</i>			
- Communes rurales	<u>11</u>	7	8
- Communes moyennes	5	9	<u>11</u>
- Communes urbaines	1	0	4

Croisement entre "profils de travail des élus" et agendas locaux de développement

Pour déterminer si le travail de l'élus exerce un effet (et dans quelle proportion) sur la formulation d'un agenda local étroitement lié à la fabrique du territoire, un tableau croisé des observations recueillies pour les deux variables (types d'agenda et profils cognitifs des élus) permet de retenir les combinaisons les plus fréquentes de ces dernières. Ainsi, les élus ayant une attitude 'engagées' vis-à-vis des principes du développement territorial sont souvent ceux qui sont à la tête de communes ayant des agendas locaux de développement construits (près d'1 élu 'engagé sur deux') ou partiellement construits (un sur 3 des élus 'engagés'). Il semble donc avoir un lien entre la présence l'élus qui est "engagé" (ou réceptif) et les idéaux du développement territorial et ses politiques.

Le lien selon lequel l'attitude sceptique d'élus va de pair avec l'absence d'agendas locaux de développement se confirme : il représente plus d'un tiers des sceptiques.

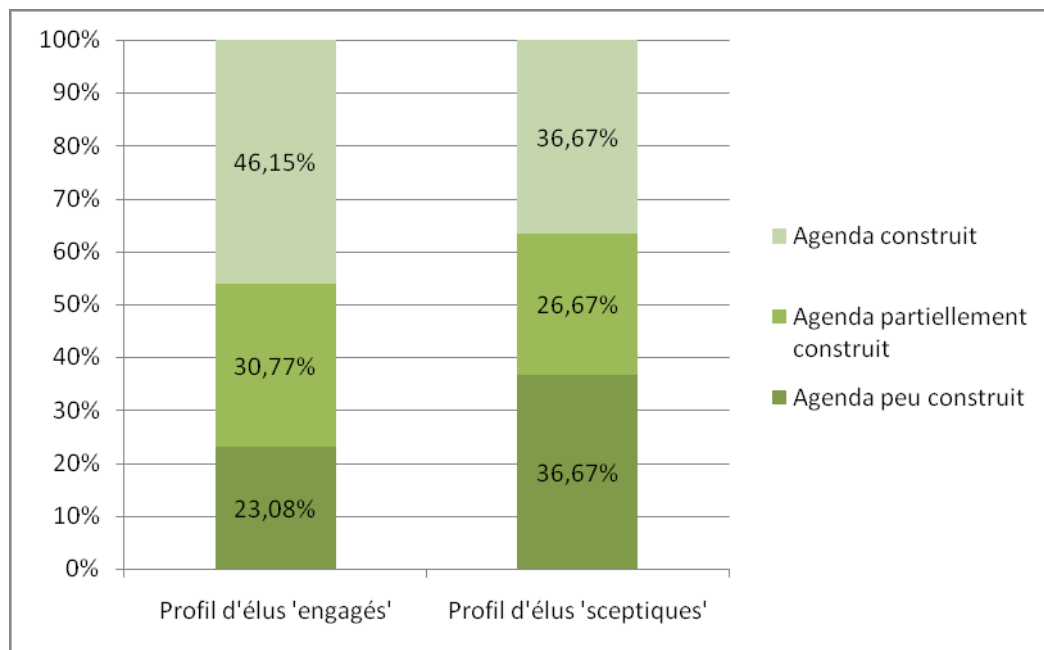
Néanmoins, la présence d'une plus forte proportion d'élus sceptiques au sein des communes ayant construit un agenda étonne. Elle souligne sans aucun doute le fait que le travail de l'élus n'est pas la seule variable qui contribue à la construction d'un agenda même s'il est très important. En l'occurrence, comme nous l'avons précédemment exposé, les fortes incitations des niveaux de pouvoirs supérieurs structurent la décision et exercent une pression évidente à initier des politiques de développement local.

TABLEAU 3 : TABLEAU CROISÉ ENTRE LES PROFILS OBSERVÉS D'ÉLUS ET LES AGENDAS LOCAUX DE DÉVELOPPEMENT

	<i>Agenda construit peu</i>	<i>Agenda partiellement construit</i>	<i>Agenda construit</i>	Total
<i>Profil d'élus 'engagés'</i>	6 (23,08%)	8 (30,77%)	12 (46,15%)	26 (100%)
<i>Profil d'élus 'sceptiques'</i>	11 (36,67%)	8 (26,67%)	11 (36,67%)	30 (100%)

Total	17	16	23	56
--------------	-----------	-----------	-----------	-----------

Le graphique ci-dessous représente, pour chacune des deux catégories d'élus, la proportion des communes selon le type d'agenda local de développement qu'elles poursuivent ou non.



2.2

Deuxième proposition : l' élu influence la construction de relations de partenariat par son travail relationnel

L' élu local est figuré comme un acteur qui déploie nombre de ses activités comme intermédiaire, arbitre ou entremetteur. Propre à une dynamique de développement endogène (territorial), le processus de mise en commun des ressources et d'élaboration de modes de d'action collective doit beaucoup aux élus. Tout cela se matérialise par l'établissement de partenariat durable et inédit (tant dans leur mode de fonctionnement que dans leur contenu) pour mettre en œuvre concrètement des projets articulés à une stratégie de développement du territoire. Pour entreprendre une vérification de cette proposition, nous procédons à la définition de profils de travail relationnel des élus – tant au niveau des pratiques que des préférences – sur la base des données recueillies. Le produit concret de développement territorial qui permet d'observer un éventuel effet du travail des élus est ici le partenariat.

Profils de travail relationnel des élus

Le travail relationnel déployé ou non par un élu local se caractérise par des pratiques concrètes de mises en contact et de gestion des rapports entre des parties prenantes (organisations, individus, groupes) et les représentations du rôle précis et des responsabilités de l'élu en la matière. D'une part, le travail de développement de relations entre les acteurs locaux s'observe essentiellement à travers les actes concrets posés lors de la réalisation de projets, de programmes et d'actions. En termes méthodologiques, cette observation directe est longue à conduire et induit une démarche plus monographique. Avec un léger biais, l'enquête réalisée auprès des élus locaux en Hainaut a permis de récolter certaines pratiques telles qu'elles sont restituées par les acteurs eux-mêmes. A partir de la remémoration d'actions récentes auxquelles il a pris part, le répondant était invité à cocher, dans une liste relativement exhaustive d'items, les tâches qu'il a effectivement prestées (ex. Avez-vous contacté préalablement? Avez-vous fait avancer personnellement le dossier auprès de l'administration? etc.). Ce procédé limite la part de subjectivité inhérente à l'entretien et offre une vue satisfaisante des pratiques réelles des élus (à défaut de pouvoir mener des observations directes).

D'autre part, les informations sur les pratiques relationnelles des élus dans l'action de développement local sont complétées par les représentations qu'a l'élu de sa tâche, en particulier l'importance accordée à la dimension de mise en réseau, de création d'échanges sociaux. Lors de l'enquête, l'élu doit réagir à des opinions exprimées et citer les maîtres-mots de son travail (ex. "coordination", "démarche stratégique", etc.). Par ailleurs, l'élu se positionne par rapport à des énoncés sur l'importance (ou non) de *network-building* qui lui incomberait. Les combinaisons des pratiques et des représentations sur les tâches de travail de l'élu sont repérées avec des fréquences variables sur le terrain.

TABLEAU 4 : PROFIL DU RÔLE RELATIONNEL REPRÉSENTÉ ET PRATIQUÉ DE L'ÉLU LOCAL

	<i>Activité de relationnel</i>					
	<i>ignorée et peu pratiquée</i>		<i>connue et moyennement pratiquée</i>		<i>souhaitée et pratiquée</i>	
Représentation du métier (idées de réseaux, coordination, échange, etc.)	Peu favorable		Plutôt favorable		Favorable	
Pratique du métier (tâches de contact, de démarchage, de relais administratifs, etc.)	Faiblement		Moyennement		Beaucoup	
Effectifs (N=56)	16		21		19	
<i>Soit</i>	28,57%		37,50%		33,93%	
<i>Dont</i>						
<i>Communes rurales</i>	<u>10</u>		9		7	
<i>Communes moyennes</i>	5		9		<u>11</u>	
<i>Communes urbaines</i>	1		3		1	

Le tableau 4 fournit la répartition des répondants selon les différents profils d'activités relationnelles déployées. Un premier profil rassemble des élus locaux qui évoquent en priorité la gestion du relationnel comme principe pour leur action de développement territorial et confient pratiquer des nombreuses tâches dans leur métier de mandataire politique. Dans ce cas, l'activité relationnelle, la mise en interaction est souhaitée et pratiquée. Un second profil réunit des répondants qui évoquent tantôt quelques principes liés au relationnel comme relevant de leur métier d'élus, tantôt avouent exécuter certaines activités de mise en contact ou de médiation dans la conduite de projet de développement (préférant parfois des tâches de conception ou contrôle). Ces cas sont plus mitigés dans les réponses fournies. Un troisième ensemble d'élus regroupe des interviewés qui ne citent pas le "relationnel" comme maxime de leur action pour le développement territorial et avoue avoir peu rempli de tâches de mise en relation des acteurs locaux et supra-locaux dans les projets de développement qu'ils ont eu à mener. Dans ces cas, les élus développent une conception de leur rôle où la dimension relationnelle est ignorée ou laissée de côté et, dans une certaine mesure aussi, dans la pratique.

L'étude des résultats donne des informations sur une divergence entre les communes rurales, moyennes ou périphériques et urbaines. Les profils d'élus accordant peu d'importance à la construction de relations se présentent proportionnellement plus fréquemment dans les zones rurales. A l'opposé, les élus des communes semblent plus disposés à concevoir leur rôle comme lié aux tâches de mise en réseau, de prise de contact avec des partenaires potentielles. Plus de données mériteraient d'être recueillies pour mieux comprendre l'attitude vis-à-vis des pratiques de coopération dans ces collectivités.

Type d'activité partenariale dans les communes

Notre objectif est d'examiner dans quelle mesure le travail de l'élus local, représenté et pratiqué autour des activités de relationnel, impacte sur l'action publique de développement territorial. Comme le proposent la plupart des tenants du développement territorial, l'indicateur observable d'une mise en réseau des acteurs locaux et d'un développement des échanges sociaux entre eux reste les partenariats. Nous avons ici retenu une définition minimum du concept de "partenariat" vu la disparité des activités partenariales présentées comme telles par les différentes communes.

Rappelons ainsi que le partenariat (dans le domaine des politiques publiques) peut se définir comme la rencontre de deux ou plusieurs acteurs autonomes – public, privé ou associatifs – qui consentent à mettre en commun des ressources propres (*pooling resources*) qui conçoivent, décident et exécutent conjointement un projet visant à résoudre un problème collectif. Cela prend la forme d'un accord volontaire comportant des engagements réciproques entre les partenaires. Le partenariat est bien une forme particulière d'action publique puisqu'elle associe ouvertement deux voire plusieurs pouvoirs publics ou des acteurs privés et associatifs pour co-agir afin de résoudre un problème public communal. Dans ce cas, l'élus local partage le gouvernement de sa commune, pour un programme spécifique, avec un autre acteur. En ce sens, le partenariat se distingue de pratiques habituelles faisant nécessairement

intervenir des financeurs, des experts, des sous-traitants ou des prestations administratives d'une action : là, la maîtrise reste celle de l'institution communale.

TABLEAU 5 : PROFIL DU RÔLE RELATIONNEL REPRÉSENTÉ ET PRATIQUÉ

	Non-partenariat	Co-production	Partenariat
Catégories d'actions relevées	Sous-traitance à une entreprise (marché public)	Cofinancements publics pour infrastr./subsidés	Procédure de participation ou concertation
	Délégation/commande à l'intercommunale	Opération immobilière ou de rénovation	Actions de sensibilisation/animation économique
	Autres		
Effectifs	12	25	19
Soit	21,43%	44,64%	33,93%

Concrètement, les différentes actions classées comme partenariales et relevées lors de l'enquête ont été recodés en plusieurs catégories selon une méthodologie ascendante. Le tableau 5 fournit les effectifs pour les trois types d'actions : 1) (quasi-)partenariat, 2) co-productions et 3) autres non-partenariats.

Pour un premier groupe de communes, les actions partenariales mise en avant dans leur politiques portent sur la délégation à leur intercommunale de développement économique de l'exécution d'un projet de construction d'un zoning d'activités économiques ou d'une commande d'études techniques (équipements routiers, bâtiments, etc.). Plus étonnant, des projets visent l'adjudication d'un marché public à une entreprise pour la fourniture d'un bien ou d'un service précis (ex. campagne de marketing territorial, l'attribution d'un marché de construction d'une infrastructure communale) ou la sous-traitance à un organisme para-communal (ex. CPAS). Ceci relève en réalité des pouvoirs locaux comme prestataires historiques de services publics plutôt que comme producteur d'un projet original réunissant des acteurs locaux dans un échange d'égal à égal. Ces communes qui développent peu de partenariats concrets représentent un cinquième des effectifs (soit 21,43%).

Dans un deuxième ensemble de communes, les projets affichés en matière de développement territorial portent sur des réalisations d'envergure, en termes de budget, de savoir et de personnel, qui nécessitent de faire appel à une autre organisation où les pouvoirs locaux conservent l'initiative et où chacun à sa part d'exécution. Ce sont des accords conclus pour coproduire un projet. Ainsi, les cofinancements par des collectivités publiques d'infrastructures (à savoir, des écoles, des installations sportives, casernes incendie, etc.) réunissent des acteurs principaux qui négocient des modalités d'exécution d'un projet (pas de définition, de codécision, de coconception selon des modes originaux et inédits). Il faut noter que ces financements d'équipements perçus comme des "partenariats" par les élus locaux correspondent plutôt à des procédures hiérarchiques d'obtention de subsides publics (essentiellement de la Région wallonne).

Tout aussi importante est la réalisation d'une opération immobilière sur le territoire de la commune qui permet à un promoteur la construction de logements, la reconversion ou la rénovation de bâtiments (ex. école reconvertie en logement). La logique est ici de prendre des décisions publiques locales de lotissement et d'urbanisme (notamment la définition des prescriptions d'une Zone artisanale.) qui permettent ensuite aux opérateurs de marché de produire leur activité ; elle correspond à une division du travail entre public et privé. En parallèle avec les actions citées, on remarque que près d'un élu sur deux évoque des projets dits "partenariaux" qui ont trait à l'aménagement. Ces "accords de co-production" représentent près de la moitié des cas observés (soit 25/56).

Enfin, un dernier groupe de communes mènent des activités qui sont de type "partenariale". L'organisation de consultation publique, des comités de concertation, des réunions avec des comités de quartier dans les Maisons de villages entrent dans la catégorie des actions publiques partenariales importantes réalisées dans les communes hennuyères. Dans le même esprit, l'organisation avec des associations locales d'actions de sensibilisation sur l'esprit d'entreprendre ou la formation professionnelle rassemblent des partenaires locaux pour des projets inédits. Près d'une commune enquêtée sur trois se situe dans cette catégorie.

De manière générale, on notera donc que l'éventail des modes de conduite des projets territoriaux (quand ils sont à l'agenda) est très variable : de la commande aux instruments de type partenarial (public-privé ou public-public ou public-associatif). L'usage malléable de la notion tend à montrer une pratique et un investissement disparate sur le terrain qu'il importe d'expliquer au regard de notre proposition sur le travail des élus dans la fabrique du territoire.

Croisement des variables

Croisons les résultats obtenus pour évaluer dans combien de cas les deux variables retenues se combinent de la manière attendue : soit le travail des élus orientés vers la production de relationnel a pour effet (ou n'a pas pour effet) de développer des partenariats indissociables du processus de fabrique du développement territorial. La proposition a pour objectif de mieux comprendre les contributions de cette catégorie particulière des élus locaux à la fabrique du territoire. A partir de l'enquête, il s'agit de vérifier si la présence de partenariats observables est associée à l'exercice d'activités de type relationnel de la part des élus.

Le tableau 6 résume les résultats. Très nettement, lorsque l'élu a des activités de construction de relationnel, les partenariats sont plus fréquents (un cas sur deux). Il y a bel et bien un effet du travail de l'élu sur la construction du territoire. Néanmoins, si l'élu présente peu d'entrain pour ses tâches, la commune ne sera pas sans projet coproduit en particulier avec les pouvoirs subsidiants (2 sur 3 cas visés par cette catégorie). Une fois encore, ce constat pointe l'existence d'une autre variable importante dans un Etat

fédéral comme la Belgique : les rapports intergouvernementaux. Raisonnablement, il est permis de supposer que l'injonction des pouvoirs supérieurs de gouvernement joue un rôle dans le développement d'échanges entre les pouvoirs locaux et d'autres acteurs (en particulier publics).

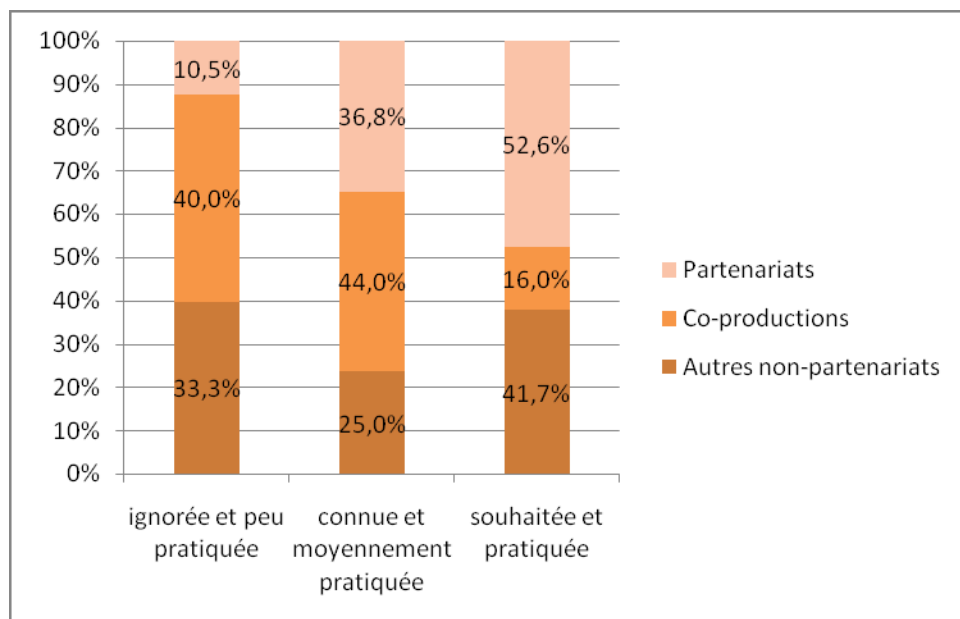
TABLEAU 6 : TABLEAU CROISÉ ENTRE TYPES D'ACTIVITÉS RELATIONNELLES ET LES TYPES DE PARTENARIAT DES ÉLUS

<i>Activité de relationnel</i>	<i>Autres non-partenariats</i>		<i>Co-productions</i>		<i>Partenariats</i>		<i>Total</i>
<i>ignorée et peu pratiquée</i>	4	25,00%	10	62,50%	2	12,50%	16
<i>connue moyennement pratiquée</i>	3	14,29%	11	52,38%	7	33,33%	21
<i>souhaitée pratiquée</i>	5	26,32%	4	21,05%	10	52,63%	19
Total général	12		25		19		56

Il y a donc d'autres variables que les seules dispositions et volontés des élus politiques. La condition semble indispensable mais certes non suffisante pour passer au développement des échanges entre groupes d'acteurs locaux.

Le graphique ci-dessous montre la proportion de communes ayant des activités partenariales, de coproduction ou non-partenariales selon le travail représenté et pratiqué de l'élus en ce qui concerne les dimensions du relationnel (mise en réseau, coordination, etc.).⁹

⁹ Des précisions quant au traitement des résultats sont certainement nécessaires mais ne trouvent pas leur place ici. Ainsi, il est clairement entendu que, toutes les communes ne décident pas de s'investir en tant que tel dans les politiques de développement. Elles le font aussi avec des degrés très variables, allant du simple habillage rhétorique (l'élus sait parfaitement ce qu'il est convenu de répondre à certaines questions; enrobe ses projets des mots-valises) à la mise en œuvre de politiques importantes (administrations, etc.).



III. En guise de conclusion

1) L'ambition de cette contribution est dans un premier temps théorique. Le territoire s'impose en effet comme un champ d'analyse à part entière à la croisée de l'analyse de l'action publique et de l'économie territoriale. La fabrique du territoire décomposée ici en cinq processus dynamiques interdépendants se comprend par l'articulation des résultats obtenus depuis une vingtaine d'années en termes de localisation de l'action, économique et publique, de mise en interaction des acteurs, de construction de capacités, de processus de régulation original et de différenciation et la vérification empirique proposée permet d'opérationnaliser certains indicateurs précis quant à deux des processus reconstruits.

2) L'étude empirique vérifie l'intérêt de mieux comprendre l'effet du travail et des idées portées par les élus sur le processus de construction du territoire. D'une part, cela montre comment l'élu contribue, aux côtés d'autres facteurs, à l'occurrence de certaines dimensions de la dynamique territoriale, à savoir : 1) l'intensité et la consolidation d'échanges ou de partenariats à l'intérieur de la communauté locale et 2) la prise de conscience de la situation du territoire et de l'élaboration de vision commune (indispensable à l'action coordonnée collective). Ces résultats illustrent comment les élus locaux font face aux pressions au changement que constituent les incitations et les politiques qui se réfèrent aux approches du développement territorial. Les permanences et les transformations du métier et du pouvoir des autorités et des élus locaux sont aussi mieux appréciées.

3) L'étude met également en exergue les conditions structurantes de l'action publique locale notamment en terme de localisation spatiale et de délimitation et, bien que plus faiblement, de certaines évolutions en matière de régulation. Ces conditions

ne constituent pas des contraintes puisque leur complexité amène l'élu et son territoire à se les approprier, à les utiliser ou à les subir.

4) L'entrée par les perceptions et les pratiques de l'élu amène bien au dessin de profils et dès lors permet de saisir un processus de différenciation à l'œuvre.

5) Enfin, en termes d'implication pour la conduite des politiques publiques, cette étude fait aussi prendre conscience des réorientations qui sont à donner au conseil en matière de développement territorial. Il apparaît particulièrement utile de prendre mieux en compte l'effet que peuvent avoir les élus, en tant que catégorie d'acteurs parmi d'autres au sein de la société locale, tant sur la fabrique du territoire que sur le système politique différencié qu'il produit.

BIBLIOGRAPHIE

- Abdelmaki L., C. Courlet, 1996, *Les nouvelles logiques de développement*, L'Harmattan, Paris.
- Bherer L, J.P. Colin, E. Kerrouche, J. Palard (dir.), 2005, *Le Gouvernement des territoires au Québec et en France*, les Presses de l'Université de Laval, Québec.
- Boussaguet L., S. Jacquot, P. Ravinet, (dir.), 2006, *Dictionnaire des politiques publiques*, Les Presses Sciences Po, coll. Gouvernances, Paris.
- COLLETIS G., GILLY J.-P., PECQUEUR B. (2001), "Inscription spatiale des firmes, gouvernance des territoires et régulation d'ensemble" in BOYER R. (dir.), *Mondialisation et régulations, Europe et Japon face à la singularité*, La Découverte, Paris.
- COROLLEUR F., PECQUEUR B. (1996), "Les politiques économiques locales en France durant la décennie 1980. La construction de spécificités territoriales comme enjeu stratégique pour les collectivités locales" in DEMAZIÈRE C. (dir.), *Du local au global*, L'Harmattan, Paris.
- Di Méo G. (dir.), 1996, *Les territoires du quotidien*, L'Harmattan, coll. Géographie sociale, Paris.
- DOUILLET A.-C. (2001), *Action publique et territoire. Le changement de l'action publique au regard des politiques de développement territorial*, Thèse de doctorat en Science Politique, Ecole Normale supérieure de Cachan.
- DOUILLET A.-C. (2003), "Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique", *Revue française de science politique*, vol. 53, n°4.
- DUPUY J.-C., LERROUX I., WALLET F. (2003), "Conflits, négociation et gouvernance territoriale", *Droit et Société*, n°54.
- DURAN P., THOENIG J.-C. (1996), "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue française de Science Politique*, vol. 46, n°4.
- FAURE A. (1995), "Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique", in FAURE A., POLLET G., WARIN P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, L'Harmattan, Paris, pp.69-85.
- Faure A. et A.C. Douillet (dir.), 2005, *L'action publique et la question territoriale*, PUG, Grenoble.
- Faure A., J-P. Leresche, P. Muller, S. Nahrath (dir.), 2007, *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*, l'Harmattan, coll. Logiques politiques, Paris.
- Faure A., J-P. Leresche, P. Muller, S. Nahrath (dir.), 2007, *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*, l'Harmattan, coll. Logiques politiques, Paris.
- Fontaine J., C. Le Bart, (dir.), 1994, *Le Métier d'élu local*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, Paris.
- GILLY J.-P., WALLET F. (2001), "Forms of proximity, local governance and the dynamics of local economic spaces: the case of industrial conversion processes", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 25, n°3.
- JOUVE B., LEFÈVRE C. (1999), "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanence ou recomposition de l'action publique en Europe", *Revue française de science politique*, vol.49, n°6.
- Joyal A., 2002, *Le Développement local : comment stimuler l'économie des régions en difficulté*, éditions de l'IQRC, coll. Diagnostic, Sainte-Foy.

- LE GALÈS P. (1995), "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue française de science politique*, Vol. 50, No 2, pp.57-94.
- LE GALÈS P. (2001), "Urban Governance and Policy Networks: On the Urban Political Boundedness of Policy Networks. A French Case Study.", *Public Administration*, Vol. 79, No 1, pp.167-184
- LE GALÈS P. (2003), *Le Retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Le Galès P., 2006, Gouvernement et gouvernances des territoires, *Problèmes économiques et sociaux*, La Documentation française, n°922, mars 2006.
- Leloup F., L. Moyart, B. Pecqueur, 2005, La gouvernance territoriale comme nouvelle forme de coordination territoriale ?, *Géographie, Economie, Société*, vol 7, 2005/1, pp. 321-332.
- LERESCHE J.-P. (2001), "Gouvernance et coordinations des politiques publiques" in LERESCHE J.-P. (2001) (dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Pédone, Paris.
- Lowndes, V. and Wilson, D. (2001) "Social capital and local governance: exploring the institutional design variable", *Political Studies*, Vol 49, pp. 629-647.
- Lowndes, V., Pratchett, L. and Stoker, G. (2006) "Local political participation: the impact of rules-in-use", *Public Administration*, Vol 84, No 3, pp 539-561.
- MINTROM M., VERGARI S. (1996), "Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs and Policy Change", *Policy Studies Journal*, Vol. 24, No 3, pp. 420-434.
- MULLER P., SUREL Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Coll. Clefs Politique, Montcherstien, Paris.
- PECQUEUR B. (2001), "Gouvernance et régulation : un retour sur la nature du territoire", *Géographie, Economie, Société*, Vol.3, n°2, pp. 229-246.
- Pecqueur B. (éd.), 1996, *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, L'Harmattan, coll. Géographie en liberté, Paris.
- Pecqueur B., 2000, *Le Développement local*, Syros, coll. Alternatives économiques, Paris.
- Peemans J.P. , 2008, Territoires et mondialisation : enjeux du développement, *Alternatives Sud*, Vol.XV 2008/1, Centre Tricontinental.
- SCHNEIDER M., TESKE P. (1992), "Toward a Theory of Political Entrepreneur: Evidence from Local Government", *The American Political Science Review*, Vol.86, No.3, pp.737-747.
- STOKER G. (1998), "Governance as theory: five propositions", *International Social Sciences Journal*, n°155, Presses de l'UNESCO, Oxford.
- Stoker, Gerry (2006) Public value management: a new narrative for networked governance?, *American Review of Public Administration*, 36, N°1.
- Stoker, Gerry. 2004. "New Localism, Progressive Politics and Democracy". *The Political Quarterly* Vol. 75, N°1, pp. 117-129.
- THOENIG J.-C. (1998), "Politiques publiques et action publique", *Revue internationale de politique comparée*, vol.5, n°2, pp. 295-314.
- ZIMMERMANN J.-B. (2000), "De la proximité dans les relations firmes-territoires: nomadisme et ancrage territorial" in GILLY J.-P., TORRE A. (2000), *Dynamiques de proximité*, L'Harmattan, Paris.

ANNEXE – INFORMATIONS METHODOLOGIQUES

L'enquête dont la présentation fait l'objet de cette communication repose sur un certain nombre de choix méthodologiques qui doivent être justifiés. Elle a été réalisée entre janvier 2008 et la mi-mars 2008. L'aire géographique traitée est la Province de Hainaut. La diversité de son tissu de collectivités locales (des grandes villes aux communes les plus rurales), de sa situation socio-économique qui a fait l'objet de nombreux débats publics mais aussi de son passé important de politique publique dite de développement territorial et/ou régional (cf. vagues successives de fonds structurels européens ou programmes wallons). Cinquante cinq entretiens ont pu être réalisés, le solde s'explique par quelques refus, des reports successifs de rendez-vous et autres impossibilités matérielles inhérentes à la réalisation d'enquête.

Les interrogés sont des élus exerçant le mandat de Bourgmestre ou d'Echevin ayant une attribution la plus directement au développement local. Compte tenu de leur position effective, ils sont a priori les meilleurs informants sur les actions concrètes menées par les instances communales et leur prise de position ont davantage de poids localement. Une préférence a été donnée à des répondants "Bourgmestre" en raison de leur situation centrale sur les dossiers communaux et leur affirmation sur les questions de développement local. Ainsi, ce sont 35 bourgmestres qui ont pu être interrogés et 20 échevins, répartis entre 50 hommes et 5 femmes. Le questionnaire a été administré par des étudiants-enquêteurs.

Compte tenu de la définition de la problématique de l'enquête et du niveau de précision des questions, la population de références n'est pas l'ensemble des élus communaux du Hainaut (Bourgmestres, échevins et conseillers). Si bien que notre population d'étude doit être précisée : les élus locaux mandataires en charge du développement local (ou aménagement du territoire ou développement urbain). Dans ce cas, ce sont les 69 communes du Hainaut qui doivent être représentées à travers son mandataire.

La population de base a donc été ciblée. Pour rendre compte de la diversité de la réalité communale en Hainaut, la population a été stratifiée à partir de la typologie des communes de Belgique récemment établie par le service d'études de DEXIA¹⁰. La classification s'appuie sur analyse factorielle qui synthétise les caractéristiques économiques, démographiques, budgétaires et d'équipements des communes. Son caractère systématique la rend particulièrement pertinente pour notre objet.

Elle permet de vérifier que les communes non-représentées ne relèvent pas toutes d'une même sous-catégorie mais qu'elles se dispersent et ne risquent pas de faire

¹⁰ DEXIA – Services des études (2007), "Typologie « socioéconomique » des communes", Document spéciaux de Dexia Belgique, Bruxelles.

basculer les résultats et les interprétations si elles devaient être incluses. Les communes non-reprises se répartissent ainsi dans les communes à dominante agricole et à faibles activités touristiques qui est la sous-classe la plus importante et les communes urbaines périphériques (seconde sous-classes en nombre). Chaque classe et sous-classe est significativement représentée dans les réponses obtenues.

STRATIFICATION DES COMMUNES EN HAINAUT (SELON LA TYPOLOGIE DEXIA)		Population de référence	Population interrogée
1. Communes résidentielles (n=6)	1.1. en zone rurale	0	0
	1.2. en zone périurbaine ou frontalière	3	2
	1.3. à niveau de revenus élevés	3	2
2. Communes rurales (n=19)	2.1. à dominante agricole et à faibles activités touristiques	18	13
	2.2. à dominante forestière avec activités touristiques	1	1
3. Communes à activités économiques (n=14)	3.1. en zone rurale ou semi-urbaine	8	7
	3.2. en zone urbaine ou d'agglomération	6	4
4. Communes semi-urbanisées/d'agglomération (n=19)	4.1. semi-urbanisées	9	9
	4.2. urbains périphériques, conurbation	10	7
5. Communes "centres" (n=11)	5.1. "centres" et centres touristiques	1	1
	5.2. petites villes	5	4
	5.3. "centres" en milieu rural	0	0
	5.4. moyennes à revenus élevés	0	0
	5.5. grandes villes et villes régionales	5	5
		69	55