



HAL
open science

Développement local et gouvernance territoriale: l'exemple du “ pays cathare ”

William Genieys

► To cite this version:

William Genieys. Développement local et gouvernance territoriale: l'exemple du “ pays cathare ”. Groupe et espace Politique, Atelier : Action publique et territoires , Jean Philippe Leresche/ Association Suisse de Science Politique, Nov 1996, Balsthal, Suisse. hal-01401810

HAL Id: hal-01401810

<https://hal.science/hal-01401810v1>

Submitted on 25 Nov 2016

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.

Développement local et gouvernance territoriale: l'exemple du « pays cathare »

William Genieys (CEPEL, Université Montpellier I)

Communication au Congrès de l'Association Suisse de Science Politique, Groupe Espace et Politique, Balsthal 8 novembre 1996.

Il s'agit dans cette contribution d'interroger les catégories d'analyses de développement local et de gouvernance territoriale en partant d'une étude de terrain réalisée en milieu rural. Le « pays cathare » se situe dans le sud de la France, et s'étend au pied du contrefort pyrénéen, sur deux régions et plusieurs départements¹. Le département rural de l'Aude doté d'un fort patrimoine historique et culturel, les châteaux cathares, élabore dans les années quatre vingt le programme de développement local étudié². Dans la contexte d'une France en voie de décentralisation institutionnelle et politique, certains acteurs de la vie politique locale décident de mobiliser le potentiel culturel pour valoriser leur territoire. Le président du Conseil générale de l'Aude, Capdevielle, prolonge l'action de la mission Racine³ en œuvrant pour l'instauration d'un tourisme culturel dans l'arrière pays audois. Ce dernier, en raison, d'une part d'une situation économique désastreuse et d'autre part de la désertification du monde rural, réfléchit à la mise en place d'une nouvelle formulation du développement local. L'économie locale, fragile, a vu sa petite industrie progressivement disparaître au profit du littoral. Afin de compenser ce déséquilibre, il met sur pied des institutions para-départementales, telle que le Centre National d'Etudes Cathares (CNEC)⁴ et le Comité Départemental du Patrimoine Culturel Audois (CDPCA). Ce mouvement prolonge la mobilisation régionaliste des années soixante dix autour du référent valorisant le « retour au pays »⁵. Pour certains auteurs, tel que Bernard Lacroix, il s'agit d'un mouvement alternatif fondé sur la croyance en « l'utopie communautaire »⁶. Plus de vingt ans après, la référence au territoire se manifeste localement à travers la politique des « contrats de pays », illustrant la nouvelle politique d'aménagement du territoire de la Datar⁷. Cependant, le projet de développement pays cathare semble imposer le pays comme une identité territoriale forte. A ce titre, l'analyse de la genèse et de la dynamique de ce projet de

¹ La mobilisation autour de « l'hérésie cathare » se situe au XIIIème siècle sur les territoires historiques du Comté de Toulouse et du Languedoc. La croisade et l'annexion par la monarchie française ont mis fin à ce mouvement utopique que certains auteurs ont qualifié de démocratique, égalitaire et émancipateur. Aujourd'hui, il reste un certain nombre de châteaux symbolisant les lieux de la résistance répartis entre les régions Midi-pyrénées et Languedoc-Roussillon. Le département de l'Aude possède le plus grand nombre de sites cathare (10 châteaux), cf. Le dossier « L'aventure des cathares », *L'Histoire*, n° 183 déc. 1994, pp. 38-61.

² Cette enquête de terrain a été effectuée sur la base d'un recueil systématique des articles de presse et d'une vingtaine d'entretiens réalisés en collaboration avec Olivier Dedieu auprès des acteurs qui ont porté le projet dans le cadre du programme de recherche REGE du MZES Manheim sur les réseaux européens de l'Europe 1996.

³ La mission Racine est la structure a planifié dans les années soixantes tout le développement du tourisme sur le littoral méditerranéen.

⁴ Le Cnec a pour mission l'analyse historique du patrimoine culturel cathare. Le président Capdevielle déclare en 1982, le jour de l'inauguration du Cnec : « à partir d'aujourd'hui nous sommes tous cathares ». cf. entretien Nicolas Gouzy, actuel directeur du Cnec, 29/06/95.

⁵ A. Touraine, F. Dubet, Z. Hegedus, M. Wiewiorka (dir.), *Le pays contre l'Etat*, Paris, Seuil, 1981

⁶ B. Lacroix, *L'utopie communautaire*, Paris, P.U.F., 1981.

⁷ DATAR, « Débat national pour l'aménagement du territoire. Document introductif », *La Documentation Française*, Paris, 1993, 124 p.

développement s'avère exemplaire. Dans ce cas particulier, le syncrétisme entre une culture locale réifiée par des intellectuels attachés au « patrimoine cathare » (CDPCA et CNEC) et la stratégie de reconversion de l'Aude rurale en pôle d'agro-tourisme intégré au programme d'aide communautaire au développement des zones rurales défavorisées (Leader I) porté par un réseau d'acteurs locaux donne naissance à une nouvelle forme de mobilisation des ressources du territoire.

Avant de s'interroger sur la nature même du projet de développement pays cathare, il est nécessaire de rappeler l'état de la recherche sur la question du développement local. Pierre Muller note à ce propos que l'étude des politiques locales est toujours en retard en France, contrastant avec la situation américaine où se multipliaient recherches, publications et controverses⁸. Une récente prise de conscience des limites de l'approche sectorielle des problèmes sociaux dont les performances sont remise en cause dans des domaines aussi important que la lutte contre la pauvreté, l'emploi, la sécurité, l'environnement ou l'urbanisme, le montre⁹. La crise économique des années 1980 frappe de façon différenciée le territoire français. Les élites dirigeantes admettent l'idée selon laquelle il fallait trouver des formes de développement adaptées à chaque situation¹⁰. Dans cette perspective, la politique de décentralisation était vue comme un rééquilibrage volontariste entre un Etat trop puissant et une France profonde marginalisée, au profit de l'initiative de la base¹¹. Les différentes études sur l'action des élus locaux montre que ces acteurs changent leur forme d'allégeance aux services administratifs de l'Etat¹². Les réformes de décentralisation contribuent au développement des pratiques de contractualisation entraînant une nouvelle forme de mobilisation et de concertation des acteurs locaux, quelque soit l'échelon territorial concerné¹³. Par ailleurs, les analyses des politiques de développement local insistent sur le rapport des acteurs à leur territoire, en faisant de la prise en compte de cette composante spatiale une condition importante de réussite de ces politiques¹⁴. Dans le cas du projet du « pays cathare » ces deux dimensions se vérifient pleinement. Ce phénomène se trouve même amplifié dans ce cas précis par l'intervention de la politique d'aide communautaire Leader¹⁵. Le caractère novateur de Leader réside dans l'approche méthodologique retenue. Elle repose sur la valorisation des ressources endogènes, sur l'intégration des projets et sur leur caractère démonstratif résultant de la mise en réseau des différents acteurs locaux¹⁶. Ce type de programme

⁸L'auteur rappelle que leur existence même fut mise en doute par de nombreux auteurs, in P.Muller, *Les politiques publiques*, Paris, P.U.F, 1990, p.104.

⁹ Yves Mény, « Les politiques des autorités locales », *Traité de science politique*, t. 4

¹⁰Jean-Claude Thoenig, « Does local politics matter ? », débat entre Dominique Lorrain, Jean-Claude Thoenig et Philippe Urfalino, *Politix*, n°7-8, oct-déc 1989, p.116.

¹¹A.Faure, « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation », in *Revue Française de Science Politique*, vol 44, n°3 1994, p. 477.

¹² Patrice Duran, Jean-Claude Theonig, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°4 août 1996.

¹³Se référer aux analyses de Patrick Le Galès sur la transformation des politiques urbaines en France et en Angleterre, in *Politique urbaine et Développement Local. Une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan, 1993, pp. 44 et 45.

¹⁴On reproche toutefois aux principales contributions portant sur le développement local de revêtir une dimension très institutionnaliste, Serge Wachter (dir.), *Politiques publiques et territoires*, Paris, L'harmattan, 1988. et Pierre Teisserenc, *Les politiques de développement local. Approche sociologique*, Paris, Economica, 1994.

¹⁵Pour une présentation de la logique des programmes communautaires Leaders se référer au dossier Leader, « Impliquer la population dans le développement local », Bruxelles, (publication de la cellule d'animation Leader).

¹⁶ C'est sur cette base qu'un programme Leader Aude intitulé, « Pays Cathare » ayant pour objectif le développement d'une zone d'agro-tourisme dans le département de l'Aude voit le jour. Ce programme Leader vise à encourager une approche intégrée du développement rural et vient compléter les actions qui s'inscrivent dans le cadre communautaires d'appui dans les zones d'objectif 1 et d'objectif 5b (normes européennes). Il s'agit, ici, d'un soutien direct aux initiatives collectives de développement rural prises au niveau local, cf., Paul Alliès, « L'impact communautaire sur l'aménagement du territoire », in Rapport DATAR & Crédit Local, *Finances Locales et Aménagement du Territoire*, Datar & CLF, Paris, 1994, pp. 187-232.

est singulier car il s'applique sur des territoires infra-régionaux et ruraux. Par ailleurs, ce sont les acteurs locaux qui doivent porter le projet sans aucune obligation de passer par les services administratifs déconcentré de l'Etat. La question de la transformation et de la modernisation de l'action l'Etat par le développement du partenariat entre les acteurs politiques et administratifs du territoire français trouve ici une nouvelle formulation¹⁷. Face aux enjeux nouveaux de la recomposition économique et sociale dans le cadre de l'union européenne tout processus politique territorialisé peut devenir une ressource d'adaptation à la crise des normes étatiques et des organisations politique nationales, et. Certains auteurs évoquent à ce propos de capacité politique des territoires¹⁸.

Ces modifications des cadres institutionnels de l'action publique locale entraînent une nouvelle formulation de la question du pouvoir décisionnel autour de la notion de *gouvernance*¹⁹. L'émergence de cette notion s'inscrit dans le contexte de la recomposition de l'Etat et du politique dans les sociétés européennes. L'Etat nation est grignoté par le haut et par le bas, par l'écart entre la mondialisation économique, par la fragmentation et le déclin grandes institutions. Parler de gouvernance, consiste à abandonner le primat de l'Etat-nation, tout en conservant les idées de conduite, de pilotage, de coordination et d'intégration. S'avancer dans une interrogation sur la reformulation du pouvoir local dans ce cadre analytique entraîne une interrogation entre les incidences entre la gouvernance et le territoire. Le cadre analytique de la reformulation du pouvoir local amène à s'interroger sur les incidences entre gouvernance et territoire. La *gouvernance territoriale*, au sens où nous l'entendons, repose sur deux éléments, la coordination d'une série d'acteurs politiques, sociaux, économiques, administratifs (notamment sur la forme de réseaux d'action publique locaux) et la capacité d'action collective de cet ensemble d'acteurs. Partant de cette problématique néo-institutionnaliste, il est nécessaire d'insister dans un premier temps, sur la singularité du processus de développement du pays cathare en relevant notamment la genèse d'un réseau d'actions publiques constitué autour d'un référent territorial fortement identitaire. Il convient par la suite de prolonger notre réflexion sur la gouvernance territoriale en analysant la capacité d'action des élites politiques porteuse de projet de développement local pays cathare. Enfin, une approche en terme de gouvernance territoriale ouvre une réflexion plus générale sur les formes de construction de leadership politique locaux.

1/ Le développement local réinventé : Réseaux locaux d'action publique et genèse d'une « communauté épistémique » autour du référent « pays cathare ».

Avec la décentralisation, le conseil général de l'Aude se dote d'outils institutionnel dont originaux, tels le Centre national d'études cathares (C.E.N.E.C) et le Comité Départemental du Patrimoine Culturel Audois. Au sein de ces institutions para-départementales, un réseau d'acteurs se constitue progressivement afin de formuler une projet de développement touristique fondé sur le patrimoine culturel de l'Aude rurale. Le CDPCA est une émanation du Comité départemental du Tourisme dirigé par le conseiller général du canton de Chalabre Jacques Montagné. Cet élu

¹⁷ Andy Smith, *L'Europe au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume Uni*, Paris, L'Harmattan, 1995.

¹⁸ Evelyne Ritaine, « Territoire et politique en Europe du Sud », *Revue Française de Science Politique*, vol. 44, n°1 février 1994.

¹⁹ Patrick Le Galès définit la gouvernance comme la capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations, groupes sociaux. cf. Patrick Le Galès, « Régulation, gouvernance et territoire », contribution présentée à la table ronde n°2 du congrès de l'Association Française de Science Politique, 23-26 avril 1996, 30 p.

crée cette institution et place à sa tête Jean Pierre Sarret²⁰, lui confiant une mission d'évaluation du patrimoine pays cathare. Ce dernier fédère autour du CDPCA un réseau d'acteurs très hétérogène, comprenant un représentant de la Datar, le responsable du Commissariat de Massif, le directeur départemental de la culture du département de l'Aude, un représentant de la direction départementale de l'agriculture et de nombreux techniciens du développement. Au terme de nombreuses réunions, le groupe de travail prend progressivement la forme d'un réseau d'action publique²¹. En vue de développer les rapports économie-culture, les premiers travaux du C.D.P.C.A., portent sur la connaissance et l'évaluation des ressources patrimoniales du pays cathare. Les acteurs constituant ce réseaux d'experts et de techniciens avance l'idée novatrice selon laquelle la dynamique du développement local réside dans le patrimoine culturel. Pour Jean-Pierre Sarret, le directeur du CDPCA, « cette terre méridionale doit puiser aujourd'hui ses racines et la force de son devenir en cultivant la personnalité du pays cathare »²². Incontestablement, les sites médiévaux liés à la croisade contre les albigeois représentent déjà en 1982 plus de la moitié de la fréquentation des sites, monuments et musées ouverts au public. Dès 1984, le C.D.P.C.A. lance les premières enquêtes de fréquentation-satisfaction et l'étude systématique des conditions d'accueil sur les sites²³. Le patrimoine vécu jusqu'alors comme une charge devient un atout majeur pour le développement touristique. Dès lors, les réappropriations du bâti par les collectivités locales s'effectuent : achats, déclarations d'utilité publique ou travaux d'office réalisés par les services de l'Etat. A cette période, l'accueil du public se normalise : billetterie, tarifs, horaires d'ouverture s'harmonisent. Le C.D.P.C.A. lance avec succès la formule des forfaits « chèques-visites » (1985-1987), avec l'appui du comité régional au tourisme Languedoc-Roussillon et la Caisse nationale des monuments historiques et des sites. Face à cette effervescence, les services de l'Etat et en particulier la D.A.T.A.R encourage, en 1987, le conseil général de l'Aude à lancer une expertise pour mesurer l'atout que représente le pays cathare²⁴. Par la suite, le conseil engage une étude de valorisation de l'ensemble des sites (réalisée en 1989 par Serge Briez - Image Virtuelles). A l'issue de ces travaux préalables, un programme de développement interdépartemental est élaboré par le C.D.P.C.A. en 1990 et s'impose comme une action prioritaire pour le conseil général de l'Aude. Les acteurs qui construisent la dynamique du pays cathare manifestent la volonté de dépassement des cadres institutionnels de l'action publique locale par l'imposition d'un territoire nouveau, le pays cathare²⁵. Dès lors, ce programme reçoit un accueil favorable de ses partenaires et obtient des reconnaissances nationales et européennes, notamment avec le label « Année européenne du tourisme » en 1991 et avec la mise en oeuvre de ce programme de développement intégré est amorcée, avec pour

²⁰ Jean Pierre Sarret se définit comme un méridional, un expert du patrimoine formé à Toulouse, diplômé des beaux arts après un travail sur la plastique du catharisme. Il a rédigé une thèse sur l'archéologie de l'architecture des châteaux cathares et la vie au XIII^e siècle. Dirige les fouilles sur les châteaux de Montségur pendant douze ans. De la naît sa vocation pour diffuser un savoir sur le patrimoine cathare. Il travaille avec des élus qui ont un problème de mise en valeur du patrimoine communal.

²¹ Patrick Hassenteufel, « Do policy matter ? Lifting descriptif et analyse de l'Etat en interaction », in Patrick le Galés, Mark Thatcher (dir.), *Les réseaux de politique publique. Débats autour des Policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.

²² Jean-Pierre Sarret est le directeur du CDPCA. A ce titre, il s'occupe de constituer le réseau d'expert et de techniciens qui travaille sur la dimension patrimoniale et culturelle du pojet, cf. Jean Pierre Sarret, « Le pays cathare. Un atout majeur pour le développement », in Collection, *Monuments Historiques*, Languedoc-Roussillon, n°187 1993, p.87.

²³ Selon J.P Sarret, « la définition géographique du territoire, identifié tant par les populations autochtones que par les visiteurs, s'est imposée sur des bases culuturelles : elle est interdépartementale et ne concerne pas seulement des sites majeurs, mais encore tout l'espace, théâtre des événements historiques », cf. Jean -Pierre Sarret, « Le pays cathare. Un atout majeur pour le développement », op. cit., p. 88.

²⁴ Cette expertise est réalisé par Valéry Patin consultante chez Empreinte et Communication. in Jean-Pierre Sarret, « Le pays cathare. Un atout majeur pour le développement », op-cit. p.88.

²⁵ Pour les experts du CDPCA, la dimension « faire du développement local autrement » notamment en s'appuyant sur des territoires nouveaux, est centralé. (cf. nos entretiens Paul Marie Durant Datar, Jean Pierre Sarret CDPA).

objectif atteindre un million de visiteurs avant la fin du siècle. Cette démarche locale innovante interroge de façon générale l'action de l'Etat aujourd'hui, sans pour autant annoncer un retour « des pays d'états et en particulier du Languedoc »²⁶. En effet, ce sont des experts jouissant d'une certaine autonomie fonctionnelle par rapport aux services administratifs déconcentrés qui inventent un projet de développement local qui a pour essence un territoire imaginaire²⁷.

Cependant, la construction d'un référentiel d'action publique, le pays cathare, n'est pas quelque chose qui va de soit, dans la mesure où les acteurs qui sont mobilisés sur cette question ont chacun une conception singulière du développement²⁸. Il convient donc d'analyser le processus de négociation autour du référent pays cathare. Les premières rencontres inter-régionales et inter-départementales, entre l'Aude, l'Hérault et l'Ariège, regroupent à la fois des professionnels du tourisme (CRT/CDT) et le monde scientifique, constitué à l'époque par le directeur des archives départementales et quelques chercheurs. Formellement, ces réunions se révèlent catastrophiques en raison de l'opposition structurelle entre les secteurs du tourisme et de la culture. A ce conflit entre les partisans d'un « tourisme culturel » et les tenants de la valorisation d'un « patrimoine culturel historique » s'ajoute la volonté des agents de la Datar de faire entrer ce programme dans le cadre national des routes à thèmes. La logique économique des uns et la logique centralisation des agents de l'état s'opposent à la vision intellectuelle et quelque peu romantique des membres du CDPCA. Progressivement, Jean Pierre Sarret opte pour une solution médiane qui consiste à imposer une logique d'action où patrimoine et tourisme sont indissociablement liés. Cette vision s'impose progressivement au sein du milieu des experts et des techniciens locaux²⁹. Cependant, pour comprendre la singularité de cette formulation de l'action publique locale, à savoir l'imposition du référent pays cathare, il faut se poser la question du sens dans les réseaux d'action publique³⁰, voire partir en quête d'un certain savoir local³¹. Dans la mesure où le référent pays cathare n'est pas porteur d'un sens pratique partagé par tous les membres du réseaux participant à l'élaboration du projet, la négociation autour de « l'épistémè pays cathare » s'avère essentielle. En effet, lors des réunions de travail relative à la labélisation du projet de développement local, on retrouve l'opposition structurelle (et structurante) entre experts et intellectuels qui défendent une acceptation « régionaliste » du pays cathare et ceux qui privilégient un programme intégré à la planification de l'espace et du territoire français (« route des châteaux cathares » et « circuit cathare »)³². En effet, si les agents de l'Etat (datar, commissariat de Pyrénées) sont d'accord sur le travail consistant à identifier et à valoriser un patrimoine historique sur un territoire particulier, ils s'opposent aux acteurs locaux (CDPCA) qui manifestent une acceptation trop culturaliste du pays cathare. Au terme de nombreuses réunions

²⁶ A. de Tocqueville, *L'ancien régime et la Révolution*. Paris, Folio/Gallimard, 1986, p.325.

²⁷ Le travail de ces acteurs locaux est en quelque sorte finalisé par la réalisation d'une communauté imaginaire du pays cathare. Sur la question de la construction de communautés imaginaires se référer à Benedict Anderson, *Imagined Communities*, London, Verso, 1991.

²⁸ Pour un état des lieux sur le débat autour de la notion de référentiel, cf. Alain Faure, Gilles Pollet, Philippe Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.

²⁹ Pour un jeune technicien local qui réalise un stage AFPA, il s'agissait « de pouvoir parler d'un autre tourisme. Ainsi, un monument comme le château de Couiza qui était seulement utilisé médiatiquement devait faire l'objet de mesure de sauvegarde », cf. nos entretiens avec l'équipe de Mr. Ribbat du service du développement local du conseil général du conseil général de l'Aude, 28/06/95.

³⁰ Andy Smith, « Réintroduire la question du sens dans les réseaux d'action publique », in Partick Le Galés, Mark Thatcher (dir.), *Les réseaux de politique publique*, op. cit., pp. 109-120.

³¹ Clifford Geertz, *Savoir local, savoir global*, Paris, P.U.F., 1986.

³² A ce propos, Jean Pierre Sarret parle du « pays cathare » alors que Paul Marie durant évoque « les pays cathare », cf. nos entretiens.

informelles³³, la problématique de la « route des châteaux cathares » est écartée grâce à un argument historique logique difficilement réfutable par les agents de l'Etat : les monuments que l'on présente sur les cites cathares sont de châteaux frontalières dont la construction est postérieure au mouvement cathare³⁴. Ainsi, le référent du pays cathare s'impose car il évoque de façon globale le territoire de l'histoire des cathares sans tomber dans le réductionnisme d'un itinéraire ou d'une route. A partir de fin 1989, le programme se structure autour du référent pays cathare et 'l'on peut se demander si l'on assiste pas à la constitution d'une forme de *communauté épistémique*³⁵ tant l'épistème pays cathare devient l'élément qui fédère les acteurs autour de ce projet identitaire. Le réseau pays cathare est ainsi mieux assuré et les stratégies coopératives favorisent une socialisation partagée qui renforce la communauté de valeurs. Dans cette perspective, la quête d'un financement communautaire via l'intermédiaire des experts locaux des programmes européens sera couronnée de succès³⁶. Les membres du réseau s'accordent pour mettre en avant l'accueil très favorable du projet Leader I pays cathare. Michel Lane et les technocrates de Bruxelles montrent une certaine fascination pour ce projet de développement local en milieu rural s'appuyant sur un territoire historique et transcende le cadre institutionnel de l'Etat français. Ainsi, le projet pays cathare porté jusqu'alors par les institutions locales s'intègre facilement dans le cadre de cette politique européenne. Par ailleurs, la quête du financement européen permet une rationalisation des pratiques politiques locales, telles que le clientélisme territorial par l'imposition d'un cahier des charges à laquelle la subvention est assujettie. Ces changements dans les pratiques nous amènent à nous interroger de façon plus générale sur le rôle de la gouvernance territoriale sur les élites locales.

2/ La dynamique politique de la gouvernance territoriale dans la configuration du Pays Cathare.

Si les élites locales dans un premier temps ont laissé la gestion du projet pays cathare à un réseau d'experts, dans un second temps, lors de la mise sur agenda du programme Leader, elles ont récupéré la maîtrise à des fins politiques. Ce changement permet aux élites locales porteuses du projet (träger/sens wéberien) de se constituer un territoire en mobilisant les ressources politiques du pays cathare. L'étude de ce processus permet ainsi d'observer les trajectoires politiques des élites locales audoises notamment celles des conseillers généraux socialistes Jacques Montagné et Eric Andrieu. Ces deux acteurs de la vie politique locale manifestent des stratégies différentes qui permettent de caractériser la nature de leurs ressources politiques. En effet, le premier a créé les

³³ On insiste sur le fait que ces réunions se déroulent sans aucun formalisme institutionnel, souvent sous la forme « de repas débat » ou « l'on refait le monde », cf., entretien Jean Pierre Sarret, 16/04/96.

³⁴ Dans le cadre de ces discussions Jean Pierre Sarret fait prévaloir sa connaissance scientifique de l'inexistence de l'architecture cathare. En effet, son travail d'archéologie réalisé à l'Ecole pratique démontre que le château de Montségur a été construit par des maîtres d'œuvres français après la croisade. Il s'agit d'un château frontière et non d'un château cathare, cf; entretien Jean Pierre Sarret, 16/04/96.

³⁵ Pour Haas, la notion d'épistémic communities renvoie à une forme particulière de réseau d'actions publiques qui repose sur quatre traits caractéristiques : « 1/ une série de croyances normatives partagées, entraînant une logique d'action basée sur des valeurs à chacun des membres du réseau ; 2/ des croyances causales partagées, découlant de leur analyse des pratiques au centre des problèmes de leur domaine d'activité et qui forment la base pour l'élucidation des liens multiples entre leurs actions et leurs buts poursuivis ; 3/ des notions validantes partagées, c'est à dire des critères définissant eux pour évaluer et soupeser le savoir expert dans leur domaine ; 4/ un mode opératoire commun, c'est à dire des pratiques communes », in P. Haas, « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Co-Ordination », *International Organization*, 49 (1), p. 3.

³⁶ cf. entretien 15/02/1995, François Valette, chargé de mission Europe à la délégation régionale Languedoc-Roussillon du CNRS, intervenant à titre de consultant sur le programme.

institutions permettant la genèse du projet de développement alors que le second s'est progressivement imposé comme le leader qui porte le projet du Pays Cathare. Ici, l'affiliation à un même parti politique, le parti socialiste, et l'appartenance à un même territoire, les haut cantons de l'Aude, permet de comparer la capacité d'action de ces deux élus locaux. Il s'agit donc d'essayer d'appréhender le rapport au territoire des élites locales à travers l'analyse de leur trajectoire politique et de leur parcours institutionnel³⁷

La façon qu'on ces élus locaux de mobiliser la gouvernance territoriale nous éclaire sur le processus de construction de différentes formes de leadership locaux³⁸.

La trajectoire politique de Jacques Montagné³⁹ nous renseigne sur les logiques qui participent à la construction du leadership dans une forme transactionnelle. Né dans l'Aude rurale, il occupe la fonction de technicien agricole au sein du SIVOM de Chalabre. Fort de son expérience de terrain, il rentre en politique dès 1975 en se présentant à la mairie de Chalabre pour assumer l'héritage de son prédécesseur. Après son élection, il prolonge l'action de ce dernier en développant l'intercommunalité sur son canton. En 1979, faisant suite à une demande du président Capdeville, il devient le conseiller général du Canton de Chalabre. A partir de là, Jacques Montagné utilise de plus en plus les outils de développement local pour moderniser son territoire. Il signe un premier « contrat de pays » au nom de son Sivom afin d'obtenir les aides financières de l'Etat. Par la suite, il transforme le Sivom de sa commune en district de développement. Parallèlement, à son apprentissage des rôles et pratiques politiques au niveau local, il accède à des positions de pouvoir au sein du département qui vont lui permettre d'accroître sensiblement sa capacité à mobiliser les ressources de l'action publique sur son territoire⁴⁰. En 1979, appuyé par le président Capdeville, il prend la direction du Comité Départemental du Tourisme, ce qui lui permet d'avoir la maîtrise progressive d'un secteur d'action publique en plein devenir dans les années 1980. Profitant, du double effet de la décentralisation et de l'arrivée au gouvernement des socialistes, il donne une dimension nouvelle au tourisme audois. Très vite, l'extension de son réseau relationnel auprès du Ministre du Tourisme (Henri), lui permet de bénéficier des conseils des technocrates du ministère qui étaient le développement du tourisme culturel. Les effets de l'accroissement de son savoir faire dans ce secteur d'action publique se traduisent par la création d'institutions locale, le CDPCA et la maison de la montagne audoise, qui favorisent le développement de ce secteur d'action publique, permettant notamment la mise sur agenda du programme Pays Cathare. Conformément à sa logique d'action, il délègue la réalisation intellectuelle du projet de développement. Il apparaît ainsi comme un leader qui s'appuie sur une équipe de « mercenaire »⁴¹. Ainsi, Montagné

³⁷ Pour une application de ce type d'analyse voir, Saïd Darviche, William Genieys, Jean Joana, « Sociologie des élus régionaux en Languedoc-Roussillon et en Pays-de-Loire. II. Itinéraires et trajectoires », *Pôle Sud*, n°2 1995, pp. 74-100, et William Genieys, Jean Joana, « Un janus notabillière: Yves Piétrasanta », *Sciences de la Société*, n° 38- mai 1996, pp. 143-158.

³⁸ On reprend, ici, la théorie du leadership avancée par James Mac Gregor Burns. Pour ce dernier, le leadership n'est qu'une dimension du pouvoir qui s'exerce lorsque certaines personnes porteuses de motivation et de buts, mobilisent en compétition ou ne conflit avec d'autres des moyens institutionnels, politiques ou psychologiques pour satisfaire les motivations des citoyens ou de followers. Dans cette configuration politique particulière, Burns distingue une forme transactionnelle de leadership ou l'idée d'échange entre une chose et une autre domine (idée de l'échange de service), de la forme transformationnelle du leadership ou les valeurs voire l'identité sont mobilisées pour transformer la société, cf. James Mac Gregor Burns, *Leadership*, New York, Harper and Row, 1978?

³⁹ Ces informations sur le parcours politique de Jacques Montagné proviennent d'un entretien réalisé dans le cadre de notre enquête sur le projet de développement Pays Cathare (Carcassonne le 28/06/95).

⁴⁰ A propos de la perception de son rôle de leader de la vie politique locale, Montagné déclare lorsqu'on le restreint dans ces projets « je sais, si il n'y a plus qu'à faire des cimetières moi je vais à la pêche » (cf. entretien op. cit.).

⁴¹ Sur la distinction entre les leaders qui assoient leur pouvoir sur une « équipe de mercenaire » (leadership transactionnel) et ce qui le fonde sur un « équipe de fidèle » (leadership transformationnel), cf. Francis G. Bailey, *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1973.

augmente son capital de ressources politique et son implantation territoriale en se basant sur la transaction entre réseaux d'action publique. Ce phénomène est encore plus explicite lors formulation et du phasage de Leader Pays Cathare. Pour ce faire, Montagné mobilise un réseaux d'expert européen à qui il confie la mission de réaliser le programme leader⁴². Cependant, sa capacité d'action politique se trouve limité par son degré d'implication dans le projet de développement local. Pour lui, il suffit de porter le projet selon une logique sectorielle, dans notre cas celle du tourisme, en transigeant avec les acteurs qui ont la compétences techniques (les experts). Ainsi, la maîtrise du programme Pays Cathare lui échappe progressivement au profit d'un autre leader Eric Andrieu qui s'impose comme le véritable porteur du projet⁴³. Afin de maintenir son leadership au niveau départemental, et conformément au rôle qu'il se prescrit, mais en changeant de secteur, notre conseiller général s'investit actuellement dans la création, à Brams, d'un parc agro-industriel.

L'étude du projet de développement du Pays Cathare permet d'étudier la genèse d'une autre forme de leadership local, en la personne d'Eric Andrieu⁴⁴. L'itinéraire politique de ce dernier permet d'appréhender le leadership dans sa forme transformationnelle voire substantive⁴⁵. La trajectoire sociale, la nature des liens et la répartition des rôles au sein de son équipe, la mobilisation des différents réseaux d'actions (locaux, européens), la capacité d'alterner le rôle de technicien et celui de porteur du projet, font d'Eric Andrieu un leader politique local spécifique. A la base, Andrieu a un profil socio-professionnel qui ressemble à celui de Montagné. Fortement attaché au milieu rural, il participe à l'activité des foyer Léo Lagrange en tant qu'animateur de projet et passe son DEFA (diplôme d'animateur spécialisé en milieu rural). Dès 1982, il collabore à la mise sur pied de la fête médiévale du château de Villerouge Termènes. En 1985, il monte une association sur le canton de Mouthoumet « pour faire du développement local ». Parallèlement à son travail de terrain Andrieu se spécialise sur les techniques de développement (CNFP, ENACT). Son action sur le terrain, lui permet d'avoir la reconnaissance du conseiller général du canton de Mouthoumet qui à l'âge de 78 ans, après 28 ans de mandat, propose à Andrieu de lui succéder (1988). Agé de moins de trente, il accède tout d'abord à la représentation au conseil général de l'Aude pour ensuite s'imposer comme maire de Mouthoumet⁴⁶. Pour mener à bien sa politique de développement local, il mobilise les outils institutionnels mis à la disposition des élites locales après la décentralisation. A cette fin, il obtient la création d'un district à fiscalité propre sur le canton de Mouthoumet en 1990 (« le plus petit de France »). Jusque là son parcours politique ascendant ressemble en bien des points à celui d'autres leaders de la vie politique locale. Cependant, Andrieu privilégie son rôle de porteur du développement local en délégitimant les pratiques notabilières des élus locaux. Refusant d'entrer dans les réseaux politiques nationaux du parti socialiste, il déclare : « ce que je fais sur le canton m'apporte plus que ce que je fais au département ». Pour cet acteur, le travail politique sur le territoire revêt une dimension centrale.

⁴²Il déclare à ce propos : « ces experts savent ce que les gens de Bruxelles ont envie de lire » (cf., entretien op. cit.).

⁴³On rappelle que Montagné a reconstruit un problème sur son canton à propos du chateau de Puivert lors de la réalisation des premiers investissements liés au programme Pays Cathare. En effet, ce chateau appartient à une personne privé qui depuis l'essor du tourisme culturel refuse de vendre son bien en dessous de 3 million de francs.

⁴⁴Le matériel mobilisé pour analyser la trajectoire politique d'Eric Andrieu provient d'un entretien réalisé lors de notre enquête sur le projet de développement du Pays Cathare (Mouthoumet le 28/06/95).

⁴⁵ Robert Starrat prolonge la réflexion sur le leadership transformationnel en avançant la catégorie de leadership substantive. Cet auteur australien place son analyse dans ce qu'il appelle une perspective culturelle. Le leadership substantive est celui qui fonde sa légitimité sur la mobilisation des identités culturelles, cf. Robert Starrat, *The drama of leadership*, London, The Falmer Press, 1993, pp. 3-4.

⁴⁶Il détient le mandat de conseiller général et celui maire sans discontinuité en obtenant lors des différentes échéances électorales environs 80% de suffrages.

Dans cette perspective, l'analyse de son implication dans le cadre du projet de développement pays Cathare montre comment une façon de gouverner le territoire permet l'accroissement de la capacité d'action des élites locales. En effet, Andrieu intègre le réseaux d'action publique qui étudie la faisabilité du projet de développement pays Cathare. Face au conflit qui l'oppose aux partisans d'une approche sectorielle du projet, il propose interprétation globale du développement local basé sur le territoire. Pour lui : « le projet Pays Cathare est un programme de développement global, c'est à dire qu'il est autant culturel, social et économique. Montagné c'était le tourisme, Sarret la pierre ». De fait, en dénonçant une approche de l'action publique locale par le prisme des filières (agriculture, tourisme, commerce), il impose une approche identitaire et territoriale qui consiste à faire des populations vivant sur le territoire concerné des protagonistes impliqués dans le développement. Ainsi, l' élu local ne doit pas se restreindre dans « un rôle de gestionnaire » mais « redonner la vie à un territoire qui crève parce qu'il a perdu tout référent ». La dimension cognitive du référent Pays Cathare sert à l'établissement d'une « démarche participative » finalisé par la sensibilisation et l'implication des populations locales. Cette conception du développement local lui permet de s'imposer progressivement comme le porteur du projet pays Cathare comme l'atteste sa nomination à la présidence du CDPCA en 1989. Tout en soulignant la capacité d'action collective du réseau d'action publique pays Cathare, Andrieu fédère autour de lui une véritable équipe de techniciens qui partagent sa conception du l'action publique territorialisée. Le travail de ces fidèles ou chacun joue pleinement son rôle trouve sa pleine expression lors de l'élaboration du programme LEADER I⁴⁷. Le réseau d'experts européens qui participe à l'élaboration du projet trouve en la personne d'Eric Andrieu, le leader capable de faire l'interface entre les différents niveaux d'action publique tout en assurant la pondération des ressources avec la création d'un groupe d'action locale (GAL)⁴⁸. Fort de ces nouvelles ressources dû à son positionnement à l'intersection des différents réseaux, Andrieu accroît son leadership politique sur le territoire audois. Fort de cette légitimité, il impose progressivement au milieu local sa conception du développement local en intégrant les socio-professionnel au projet par le biais d'une politique de labélisation des produits et des prestations de services pays Cathare. Enfin, ce dernier à la différence d'autre leaders politique locaux inscrit la durée de son action sur le « long terme », car le processus de réappropriation par les population rurale « va au delà d'un mandat électif »⁴⁹. La forme du leadership d'Andrieu s'approche du modèle substantif par sa capacité à mobilisé la référence au territoire. Pour lui, l'action politique s'inscrit dans le cadre de la démocratie participative qui doit « redonner vie à un territoire qui crève parce qu'il a perdu tout référent et que le côté identitaire, la croyance en ses valeurs, c'est une élément fondamental parce qu'il faut qu'ils croient en eux, en leur valeur ». L'analyse de la constitution du leadership d'Andrieu montre la mobilisation des ressources ne doit plus s'appréhender à travers une différenciation des rôles mais plutôt sous le prisme de leur fusion que l'on considéré comme l'action politique.

Il ressort de notre approche privilégiant le prisme de la constitution de leadership que l'on peut appréhender dans une nouvelle forme le rapport au territoire entretenu par les élites politiques locales dans une période post-décentralisation ou l'intervention communautaire se fait de plus en plus forte. Sans revenir à la distinction entre leadership fonctionnel instrumental et

⁴⁷ cf. entretien Ribbat, op.cit.

⁴⁸ C'est Eric Andrieu qui défend le projet devant le groupe de la majorité départementale obtenant les 2 millions de francs pour commencer la mise sur agenda de la politique de partenariat nécessaire à la réalisation du projet Leader.

⁴⁹ Andrieu déclare à propos de la question de l'appropriation par un collectif de son identité « qu'on est parti pour vingt ans et moi je me porte garant du temps ».

leadership transformationnel, on note toutefois une différenciation entre les capacités qu'ont les acteurs de la vie politique locale à mobiliser et à gouverner le territoire. En effet, en comparant la trajectoire des élus locaux et leur capacité à mobiliser des ressources politiques imputable à la maîtrise de politique publique locale on perçoit comment les leaderships locaux se recomposent. Dans sa forme traditionnelle, le leader mobilise les ressources de l'action publique pour fidéliser une clientèle sur un territoire donné. Dans ce cas de figure, le territoire devient le lieu où se concrétise l'échange politique autour de politique sectorielle. Cette forme de constitution du leadership local où le territoire est considéré comme un simple cadre de l'action politique semble remis en question par un mode de construction du leadership qui fait du territoire son *essence* (du territoire). En effet, dans les cas de certains leaders, l'action politique trouve son essence dans la dimension identitaire du territoire. Ainsi, le territoire devient le facteur de l'échange politique, c'est la mobilisation de l'identité territoriale qui devient centrale comme le montre le cas du pays Cathare. Cela nous ramène à prendre compte l'aspect dynamique de la vie politique locale où s'opposent des leaders à qui les règles du jeu s'imposent et ceux qui essaient d'imposer de nouvelles règles du jeu. Enfin, l'analyse du leadership permet de dépasser la sociologie du personnel politique dans la mesure où elle se fonde sur véritable effort d'intégrer dans son analyse les politiques publiques dans ce que l'on pourrait de façon globale l'action politique. Elle permet aussi d'appréhender de façon dynamique la gouvernance territoriale. La compétition politique qu'entretiennent les réseaux d'action publique et les réseaux politiques sur les territoires, la mobilisation des identités territoriales relève des processus concomitants à la constitution d'une gouvernance territoriale et de la déterritorialisation des États.

Citation extraite du Monde du 10/11/1996 et 11/11/1996.

(à introduire dans la version publiable)

« Pays de résistance, ces contre-forts du Massif central entretiennent le souvenir pas si lointain des maquis, mais aussi s'active depuis une dizaine d'années à ponctuer les parcours touristiques du « pays cathare ». Cette revanche posthume des persécutés du XIII^e siècle s'appuie sur les grands sites, qui, outre le tellement fameux Montségur (dans l'Ariège), ont nom Peyrepertuse et Quéribus dans les Corbières, mais aussi Villerouge, Arques, Termes, Lastours... Ici, en 1209, lors de la croisade lancée par le pape contre l'hérésie des « Albigeois », Simon de Montfort renonce devant Cabaret, l'un des châteaux de Lastours, qui ne tombera qu'en 1229 ».

« Aider le public dans sa découverte, sans nuire à la pureté sauvage des paysages et des panoramas, telle est la politique du département de l'Aude à la quelle un financement de l'Union européenne (un tiers dans le cadre de Lastours) apporte un renfort, au nom de la reconversion des régions économiquement défavorisées ».

Introduire également la référence à **Thorsten Veblen sur l'apparition de « la classe de Loisir »**